



**KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH**

***SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2009 ROKU***

Warszawa 2010

www.rio.gov.pl

*KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH*

***SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH
I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2009 ROKU***

Warszawa 2010

www.rio.gov.pl

Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku”

Przewodniczący Zespołu

Tadeusz Dobek – Prezes RIO Bydgoszcz - Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych KR RIO

Członkowie Zespołu

- | | |
|--|---|
| 1. Smagała Alina – Z-ca Prezesa RIO Lublin | - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO |
| 2. Barczyński Maciej – nacelnik WIAS | - RIO Bydgoszcz |
| 3. Batkiewicz Magdalena – starszy inspektor kontroli | - RIO Kraków |
| 4. Cygańska Urszula – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Gdańsk |
| 5. Czajkowska Hanna – nacelnik WIAS | - RIO Warszawa |
| 6. Czołpińska Ewa – nacelnik WIAS | - RIO Białystok |
| 7. Duczmal Katarzyna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Zielona Góra |
| 8. Frąckowiak Joanna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Poznań |
| 9. Głębski Adam – główny inspektor kontroli | - RIO Łódź |
| 10. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Katowice |
| 11. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Kraków |
| 12. Jerzmańska Elżbieta – nacelnik WIAS | - RIO Wrocław |
| 13. Kaźmierczyk Dariusz – główny inspektor kontroli | - RIO Kraków |
| 14. Konieczny Jarosław – główny inspektor kontroli | - RIO Katowice |
| 15. Krzanicka Małgorzata – nacelnik WIAS | - RIO Rzeszów |
| 16. Kumor Maria – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Kielce |
| 17. Kuśnierz Lucyna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Rzeszów |
| 18. Magierowska Agnieszka – starszy specjalista WIAS | - RIO Bydgoszcz |
| 19. Majdrowicz-Dmitrzak Magdalena – nacelnik WIAS | - RIO Poznań |
| 20. Malinowska Iwona – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Bydgoszcz |
| 21. Melerowicz Dariusz – nacelnik WKGF | - RIO Kraków |
| 22. Michalak Joanna – starszy specjalista WIAS | - RIO Łódź |
| 23. Miernik Maria – nacelnik WIAS | - RIO Kielce |
| 24. dr Mykowska Zofia – były nacelnik WIAS | - RIO Lublin |
| 25. Natoniewska Małgorzata – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Lublin |
| 26. Okońska Ewa c nacelnik WIAS | - RIO Zielona Góra |
| 27. Orłowski Janusz – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Olsztyn |
| 28. dr Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Katowice |
| 29. Salak Elżbieta – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Warszawa |
| 30. Serafin Marta – referent | - RIO Bydgoszcz |
| 31. Sikora Jarosław – starszy informatyk | - RIO Bydgoszcz |
| 32. Sobol Janusz – nacelnik WIAS | - RIO Olsztyn |
| 33. Suprynowicz Anna – nacelnik WIAS | - RIO Szczecin |
| 34. Urbańska Joanna – z-ca naczelnika WIAS | - RIO Białystok |
| 35. Wolny Agnieszka – starszy informatyk | - RIO Bydgoszcz |
| 36. Wołczak Barbara – starszy specjalista WIAS | - RIO Opole |
| 37. Zbierska Danuta – nacelnik WIAS | - RIO Gdańsk |
| 38. Zembaczyńska Alicja – nacelnik WIAS | - RIO Opole |

Projekt medalu XV-lecia RIO opracował artysta rzeźbiarz Kazimierz Stasz

Druk: Drukarnia „Polraster”

ul. Orawska 19, 85-353 Bydgoszcz

ISSN 1732-0879

Na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku”. Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 8/2010 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010 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 2009 r. to m.in.:

- **153 138** zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,
- **5** budżetów ustalonych dla **2** gmin i **3** związków międzygminnych,
- **21 625** wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach,
- **1 162** skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty, w tym **771** w ramach kontroli kompleksowych,
- **126 725** skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- **365** rozpatrzonych pism i skarg, w tym **106** dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,
- **1** raport o stanie gospodarki finansowej gminy,
- **373** szkolenia, w których uczestniczyło **29 446** pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Wyrazem aktywności izb na forum międzynarodowym była konferencja „Audyt pomocy społecznej” zorganizowana w Bydgoszczy we współpracy z EURORAI, a także udział przedstawicieli izb na konferencji w Barcelonie. Kontynuowana była w różnych formach współpraca z trybunałami obrachunkowymi Niemiec. Także na forum krajowym izby zorganizowały ogólnopolską konferencję „20 lat finansów samorządowych w Polsce”.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowe dane o budżetach samorządowych w 2009 r. to:

- **154 842 461 tys. zł** – dochody ogółem, które w **8,9%** pozyskano z UE (tj. **13 818 289 tys. zł**),
- **167 828 195 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **41 603 590 tys. zł**, z czego **24,1%**, tj. **10 036 900 tys. zł** ze środków pozyskanych z UE,
- **12 985 734 tys. zł** – wynik budżetów – deficyt,
- **40 294 344 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły **26,0%**,
- **30 099 409 tys. zł** – należności ogółem.

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 - 2009.

Rok 2009, którego dotyczy Sprawozdanie to ostatni rok funkcjonowania „starej” ustawy o finansach publicznych. Sejm RP w dniu 27 sierpnia 2009 r. przyjął nową ustawę o finansach publicznych, która wprowadza istotne zmiany zarówno w zakresie finansów samorządu terytorialnego, jak i zadań oraz kompetencji regionalnych izb obrachunkowych. Ustawa wprowadza między innymi zmiany w zakresie form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych, wprowadza Wieloletnią Prognozę Finansową, rozszerza i uszczegóławia perspektywę planowania finansowego, wyznacza nowe zindywidualizowane dla danej jednostki samorządu terytorialnego granice zadłużenia, a kierownika każdej jednostki sektora finansów publicznych zobowiązuje do wdrożenia skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

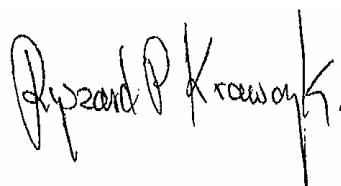
Wynikiem powyższych zmian jest znaczne rozszerzenie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie nadzoru, wydawanych opinii i czynności kontrolnych. Ocena wpływu nowych przepisów na działalność izb zostanie przedstawiona w Sprawozdaniu za rok 2010.

W przedkładanym za 2009 r. Sprawozdaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe, a także dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów – w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008 i 2009 oraz przez Główny Urząd Statystyczny – w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2009 r.

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 2009 r. prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o budżet, tj. 2 413 gmin, miasto stołeczne Warszawę jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 174 związki międzygminne i jeden związek powiatów. Ogółem w 2009 r. funkcjonowały 2 983 jednostki samorządu terytorialnego i ich związki.

Sprawozdanie za 2009 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 2009 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	18
1.5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe	19
1.5.1. Dochody	19
1.5.2. Wydatki	20
1.6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje	23
1.6.1. Zatrudnienie i płace	23
1.6.2. Kwalifikacje	25
1.7. Projekty izb w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki	27
2. Działalność nadzorcza	28
2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru	28
2.2. Wyniki działalności nadzorczej	29
2.3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	36
2.4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych	36
3. Działalność opiniodawcza	38
3.1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej	38
3.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii	40
3.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby	46
4. Działalność kontrolna	46
4.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe	46
4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości	49
4.1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli	50
4.1.3. Skutki finansowe kontroli	61
4.1.4. Działania pokontrolne	64
4.3. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych	65

4.4.	Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych	69
5.	Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika ..	70
6.	Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe	70
7.	Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego ..	73
8.	Działalność informacyjna i szkoleniowa	75
8.1.	Działalność szkoleniowa	75
8.2.	Działalność informacyjna	77
8.2.1.	Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych	77
8.2.2.	Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej	80
9.	Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych	82
9.1.	Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami	82
9.2.	Rozwój infrastruktury informatycznej	86
10.	Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych	89
Tabela 1.	Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2009 r.	100
Tabela 2.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2009 r.	101
Tabela 3.	Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2009 r.	101
Tabela 4.	Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2009 r.	101
Tabela 5.	Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2009 r.	102
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 2009 r.	103
Tabela 7.	Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2009 r.	104
Tabela 8.	Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2009 r.	105

II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku

1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany	108
1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego	108
1.2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian	110
1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych	111
1.4. Poprawność dokonywanych zmian	113
1.5. Podsumowanie	113
2. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego	115
2.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego	115
2.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego	117
2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	119
2.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego	127
2.5. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie	135
2.6. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	143
2.7. Nadwyżka operacyjna w budżetach jednostek samorządu terytorialnego	148
2.8. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst	152
2.9. Podsumowanie	155
Rysunek 2.1. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.	161
Rysunek 2.2. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.	162
Rysunek 2.3. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.	163
Tabela 2.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007 - 2009	164
Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2009 r.	164
Tabela 2.3. Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2009 r.	166
Tabela 2.4. Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2008 i 2009	166
Tabela 2.5. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	167
Tabela 2.6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	167
Tabela 2.7. Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2009 r.	168

Tabela 2.8.	Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2009 r.	168
Tabela 2.9.	Wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2009 r.	169
Tabela 2.10.	Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 r.	171
3.	Wykonanie budżetów przez gminy	172
3.1.	Dochody	173
3.2.	Wydatki	184
3.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	190
3.4.	Podsumowanie	195
Rysunek 3.1.	Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.	198
Tabela 3.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2009 r.	199
Tabela 3.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2009 r.	201
Tabela 3.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2008 i 2009	202
Tabela 3.4.	Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	203
Tabela 3.5.	Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	204
Tabela 3.6.	Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2009 r.	205
Tabela 3.7.	Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 r.	206
4.	Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa	207
4.1.	Dochody	207
4.2.	Wydatki	209
4.3.	Wynik budżetu oraz zobowiązania i należności	210
4.4.	Podsumowanie	211
5.	Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu	212
5.1.	Dochody	212
5.2.	Wydatki	218
5.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	223
5.4.	Podsumowanie	227
Rysunek 5.1.	Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.	230
Rysunek 5.2.	Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.	231
Tabela 5.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2009 r.	232
Tabela 5.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2009 r.	233
Tabela 5.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009	235
Tabela 5.4.	Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	236
Tabela 5.5.	Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	238

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 2009 r.	239
Tabela 5.7.	Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 r.	241
6.	Wykonanie budżetów przez powiaty	243
6.1.	Dochody	243
6.2.	Wydatki	246
6.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	250
6.4.	Podsumowanie	252
Rysunek 6.1.	Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.	254
Tabela 6.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2009 r.	255
Tabela 6.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów w 2009 r.	255
Tabela 6.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2008 i 2009	256
Tabela 6.4.	Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	256
Tabela 6.5.	Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	257
Tabela 6.6.	Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2009 r.	257
Tabela 6.7.	Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 r.	258
7.	Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe	259
7.1.	Dochody	260
7.2.	Wydatki	266
7.3.	Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności	272
7.4.	Podsumowanie	274
Rysunek 7.1.	Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.	277
Tabela 7.1.	Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2009 r.	278
Tabela 7.2.	Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2009 r.	278
Tabela 7.3.	Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2008 i 2009	279
Tabela 7.4.	Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	279
Tabela 7.5.	Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009	280
Tabela 7.6.	Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2009 r.	280
Tabela 7.7.	Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 r.	281
8.	Wykonanie budżetów przez związki komunalne	282
8.1.	Związki międzygminne	282

8.1.1.	Informacje ogólne	282
8.1.2.	Dochody	283
8.1.3.	Wydatki	285
8.1.4.	Wynik finansowy oraz zobowiązania	287
8.1.5.	Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych w 2009 r. ...	288
8.1.6.	Podsumowanie	290
8.2.	Związki powiatów	291
8.2.1.	Informacje ogólne	291
8.2.2.	Dochody, wydatki, wynik finansowy	291
8.2.3.	Podsumowanie	292
Tabela 8.1.	Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2008 i 2009	293
Tabela 8.2.	Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2008 i 2009	294

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2009 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

Regionalne izby obrachunkowe zostały powołane do nadzoru i kontroli trzech niezależnych i samodzielnych szczebli samorządu terytorialnego wykonujących zadania publiczne na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych, a także ich związków i stowarzyszeń. Podstawą prawną działalności izb jest ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹. Fundamentalne znaczenie dla ich pozycji w systemie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (jst) oraz w systemie administracji publicznej ma Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.². Zgodnie z art. 171 ust. 2 izby są konstytucyjnymi organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór ten sprawowany jest na podstawie kryterium legalności.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych 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 kompetencjach izb w zakresie nadzoru.

Ponadto, kompetencje izb wynikają z ustawy o finansach publicznych³ (uofp) oraz ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego⁴ w Polsce.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że izby są państwowymi organami nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych:

- 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:

- nadzór nad działalnością jst i ich związków w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy,
- przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy,
- wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,

¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.

² Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ Do końca 2009 r. z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), a od 1 stycznia 2010 r. z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

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

- kontrolę formalną i rachunkową sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,
- opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jst powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,
- opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami (m.in. opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej jst w przypadku ubiegania się samorządów o pożyczkę z budżetu państwa na podstawie przepisów art. 177 uofp).

Do zadań izb, na podstawie odrębnych przepisów, należą również:

- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst – art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵,
- sporządzanie, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji funduszy celowych posiadających osobowość prawną, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ), samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, otrzymanych od jst, które są dla tych podmiotów organem założycielskim lub nadzorującym,
- przyjmowanie i przekazywanie sprawozdań sporządzanych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁷,
- sprawdzanie pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowości przedłożonych przez gminy wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości, sporządzonych na podstawie przepisów 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 ekonomicznych⁸ i przekazywanie ich do ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- udostępnianie i publikowanie, na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁹, w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej – informacji publicznych dotyczących działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie określonym ustawą,

⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

⁶ Dz. U. Nr 113, poz. 770.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.

⁸ Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

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

- przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst, sporządzanych 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 publicznych¹⁰.

W 2009 r. znówelizowana została ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych¹¹. Na podstawie obowiązujących od 1 stycznia 2010 r. przepisów, zmieniony został, z końca kwietnia na koniec lutego roku budżetowego, termin ustalania przez izby budżetów tych jst, których organy stanowiące nie uchwałyły budżetu do dnia 31 stycznia roku budżetowego (wcześniej do 31 marca). Ponadto, nadzorem izb objęte zostały uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian, a do nowych obowiązków izb należy udzielanie podmiotom objętym nadzorem i kontrolą wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych. Nadto, w związku z likwidacją rachunków dochodów własnych, od 1 lipca 2010 r. dochody z prowadzonej przez izby działalności informacyjnej i szkoleniowej będą dochodami budżetu państwa.

1.2. Organizacja i zasady działania izb

Strukturę organizacyjną i zasady działania izb określa ustawa 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 ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych określono, iż nadzór nad działalnością izb sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej na podstawie kryterium zgodności z prawem. W razie powtarzającego się naruszenia prawa, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, może rozwiązać kolegium izby i określić jednocześnie termin (nie dłuższy niż 3 miesiące) do powołania kolegium w nowym składzie. Rozwiązanie kolegium jest równoznaczne z odwołaniem prezesa i zastępcy prezesa izby.

Od 1999 r., w wyniku reformy administracyjnej, funkcjonuje 16 izb, przy czym każda z izb zasięgiem swojego działania obejmuje obszar jednego województwa.

Pracami każdej izby kieruje **prezes izby**. Prezesa izby powołuje Prezes Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych, w drodze konkursu, przez kolegium izby. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Zasady przeprowadzania konkursu na prezesa izby regulują 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, niezastrzeżone dla kolegium izby, czynności przewidziane przepisami prawa. W czasie jego nieobecności działalnością izby kieruje **zastępca prezesa**, który powoływany

¹⁰ Dz. U. Nr 142, poz. 1020 z późn. zm.

¹¹ Art. 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

¹² Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

¹³ Dz. U. Nr 10, poz. 93.

i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek prezesa izby, spośród członków kolegium. Zastępca prezesa izby wykonuje zadania i uprawnienia w zakresie określonym przez prezesa izby.

W każdej izbie działa ustawowo określony organ – **kolegium izby**. W skład kolegium izby wchodzi prezes izby jako przewodniczący kolegium oraz pozostali członkowie. Członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby. Kandydatów do opiniowania przez kolegium izby wyłania się w drodze konkursu ogłoszonego przez prezesa izby. Zasady 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.

Liczba członków kolegium została określona w rozporządzeniu i uzależniona jest od terytorialnego zasięgu działania poszczególnych izb oraz od liczby nadzorowanych podmiotów. Połowę składu kolegium stanowią członkowie powołani spośród kandydatów zgłoszonych przez organy stanowiące jst. Członkostwo w kolegium ma charakter etatowy lub pozaetatowy, przy czym pozaetatowy członek kolegium powoływany jest na 6-letnią kadencję. Członkowie kolegium działają również w 3-osobowych składach orzekających.

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

Do ustawowych kompetencji kolegium izby należy:

- ustalanie budżetów jst w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie do dnia 31 marca roku budżetowego 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, w strukturze organizacyjnej każdej izby działają:

- dwa wydziały merytoryczne: **wydział kontroli gospodarki finansowej** oraz **wydział informacji, analiz i szkoleń**, pracami których kierują naczelnicy,
- **składy orzekające**, złożone z trzech członków kolegium, do właściwości których należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych oraz w ustawie o finansach publicznych; składy orzekające i ich przewodniczących wyznacza prezes izby,
- **komisja do spraw rozpatrywania powiadomień** przez skarbnika o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika; komisję powołuje prezes spośród

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

członków kolegium i wyznacza jej przewodniczącego,

- **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 **zespołach zamiejscowych** kierowanych przez członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby. Liczba zespołów zamiejscowych ze wskazaniem ich siedzib została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania i wynosi 35.

Szczegółowa struktura organizacyjna izby wynika z regulaminu organizacyjnego, którego projekt opracowuje prezes izby, a uchwała kolegium izby.

Od 1997 r. działa, utworzona na podstawie przepisu art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wspólna reprezentacja izb – Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (KR RIO). W jej skład wchodzi prezesi oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb. Pracami Krajowej Rady kieruje przewodniczący wybrany spośród jej składu na dwuletnią kadencję.

W 2006 r. KR RIO podjęła uchwałę Nr 6/2006 i ustaliła „Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych”, które stanowią podstawę prowadzenia czynności kontrolnych przez wszystkie izby, jak też określają sposób prezentowania wyników tych czynności.

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 przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W ramach współpracy opracowano lub udostępniono na potrzeby:

- Głównego Urzędu Statystycznego – informacje o dokapitalizowaniu przez jst wybranych podmiotów gospodarczych oraz bilanse jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jst i związków międzygminnych za 2008 r., a także sprawozdania zbiorcze w zakresie operacji finansowych za IV kw. 2008 r. i I, II, III kw. 2009 r.;
- Izb Rolniczych – dane dotyczące planowanych wpływów z podatku rolnego i wydatków z tytułu wpłat na rzecz izb rolniczych gmin;
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – dokumentację kompleksowej kontroli gospodarki finansowej oraz wykonania zaleceń pokontrolnych, analizę i propozycje zmian do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kopie zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa i ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
- Ministerstwa Finansów – dane dotyczące: projektów budżetów jst na 2010 r., wykonania dochodów, wydatków i zobowiązań jst za 2009 r. oraz zestawienie o realizacji budżetów jst – wykonanie za 2008 r. w wybranych województwach, opinię o sytuacji finansowej nadzorowanego miasta z uwzględnieniem możliwości regulowania zobowiązań, a także

uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, propozycje zmian klasyfikacji budżetowej;

- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – dane dotyczące liczby i rodzaju uchwał podjętych w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego, stanowisko w sprawie procedury absolutoryjnej w stosunku do osoby wyznaczonej do pełnienia funkcji organu wykonawczego, stanowisko w sprawie uprawnień kontrolnych organów stanowiących jst w stosunku do komunalnych spółek prawa handlowego;
- Narodowego Banku Polskiego – dane o sytuacji finansowej jst (wykonanie roczne za 2008 i kwartalnie za 2009 rok), dane dotyczące projektów budżetów na 2009 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 2008 r., informacje o stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowościach w zakresie realizowania 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, informacje o: wydatkach na ochronę przeciwpożarową oraz wydatkach na kulturę fizyczną w latach 2008 i 2009, zasadności wypłacania ekwiwalentu strażakom ochotniczych straży pożarnych zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, stanie zadłużenia wybranych województw na koniec 2008 r. i planowanym na koniec 2009 r.;
- urzędów wojewódzkich – informacje o: wykonanych w 2008 r. dochodach, wydatkach, poziomie zadłużenia oraz planowanych na 2009 r. wielkości budżetowych i wskaźników zadłużenia w wybranych województwach, a także dane dotyczące liczby i rodzaju uchwał w sprawie funduszu sołeckiego na 2010 r.;
- 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, dochodach gmin z tytułu zbycia nieruchomości w latach 2007 i 2008, sum bilansowych związków międzygminnych za lata 2005 - 2008 oraz zestawienie terminów przekazania sprawozdań budżetowych przez jst;
- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Sportu i Turystyki – informacje o nieprawidłowościach przy realizacji zadań inwestycyjnych ze środków regionalnych programów operacyjnych i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.

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 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 2009, po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciły **603** osoby w łącznej kwocie **143 109,82 zł**.

Wobec 16 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 **3 874,43 zł**. Tytuły wykonawcze (28) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie **6 456,07 zł**. Wobec 7 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających

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

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.

wydali postanowienia o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie 1 553,32 zł.

1.5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

1.5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2009¹⁹, w kwocie 331 000 zł został wykonany w kwocie 290 061 zł, co stanowiło 87,3% planu. Niższe wykonanie planu dochodów związane było z faktem zaplanowania w budżetach izb środków na działalność komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych tylko na pierwsze półrocze. Uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetowej państwa w drugim półroczu umożliwiło przeprowadzanie rozpraw zgodnie z napływającymi wnioskami. Wykonanie dochodów w szczególności paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawiało się następująco:

– § 0570 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności”	–	6 646 zł,
– § 0580 „grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych ...”	–	1 796 zł,
– § 0690 „wpływy z różnych opłat”	–	154 559 zł,
– § 0750 „dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych ...”	–	85 647 zł,
– § 0840 „wpływy ze sprzedaży wyrobów”	–	560 zł,
– § 0870 „wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”	–	5 505 zł,
– § 0920 „pozostałe odsetki”	–	9 879 zł,
– § 0970 „wpływy z różnych dochodów”	–	25 442 zł,
– § 2400 „wpływy do budżetu nadwyżki dochodów własnych ...”	–	10 732 zł.

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które stanowiły 53,3% ogółu dochodów (w 2008 r. – 45,0%). 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 2009 r. uzyskano również dochody ze sprzedaży środków trwałych, w tym samochodu służbowego i zamortyzowanego sprzętu biurowego oraz z opłat związanych z udostępnieniem informacji publicznej przetworzonej. Pobrane dochody były przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2005 - 2009 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2005 - 2009

Wyszczególnienie	Lata				
	2005	2006	2007	2008	2009
Plan (w tys. zł)	401	417	345	303	331
Wykonanie (w tys. zł)	360	346	318	337	290
Wykonanie planu (w %)	89,8	83,0	92,1	111,3	87,3

¹⁹ Dz. U. Nr 10, poz. 58.

1.5.2. Wydatki

Plan wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2009, w kwocie 102 906 tys. zł, w wyniku zmiany ustawy budżetowej²⁰ uległ zmniejszeniu o 10% do kwoty 92 615 tys. zł. W związku z uzyskaniem środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 806 tys. zł, plan wydatków wyniósł ostatecznie 93 421 tys. zł i został wykonany w 99,9%, tj. w kwocie 93 329 tys. zł. Środki pochodzące z rezerwy celowej przeznaczone zostały na sfinansowanie m.in. wynagrodzeń członków komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kosztów konferencji międzynarodowej EURORAI „Audyt pomocy społecznej”, niezbędne wydatki inwestycyjne i remontowe oraz na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

W porównaniu do 2008 r. wydatki izb uległy zmniejszeniu o 7 777 tys. zł (dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 92,3%, natomiast realnie, skorygowana o wskaźnik średniorocznej inflacji²¹ na poziomie 3,5% wyniosła 88,8%). W wyniku zmniejszenia planu finansowego izb (określonego pierwotnie w wysokości 102 906 tys. zł) o 10%, do kwoty 92 615 tys. zł, tj. o kwotę **10 291 tys. zł**, dokonano następujących zmian w odpowiednich grupach wydatków:

- wynagrodzenia osobowe i dodatkowe wynagrodzenie roczne – zmniejszenie o kwotę **3 785 tys. zł**,
- pochodne od wynagrodzeń – zmniejszenie o kwotę **870 tys. zł**,
- wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne – zmniejszenie o kwotę **2 743 tys. zł**,
- pozapłacowe wydatki bieżące – zmniejszenie o kwotę **2 893 tys. zł** (w tym podróże służbowe krajowe, zakup materiałów papierniczych i biurowych, szkolenia pracowników, zakup literatury specjalistycznej i prasy, zakup usług remontowych, zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji, zakup usług telekomunikacyjnych i dostępu do sieci Internet).

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. Zmniejszenie planu wydatków w wyniku zmiany ustawy budżetowej utrudniło realizację ustawowych zadań izb, głównie w zakresie realizacji zadań kontrolnych. Zmniejszenie wydatków uniemożliwiło również izbom dokonanie niezbędnych zakupów wyposażenia i usług remontowych, zmuszając jednocześnie do rezygnacji z większości wydatków inwestycyjnych. W zakresie wydatków bieżących wprowadzono wiele ograniczeń – m.in. znacznie ograniczono liczbę pracowników delegowanych na szkolenia, do niezbędnego minimum ograniczono inne wyjazdy służbowe oraz inne wydatki ogólnoadministracyjne (zakup materiałów biurowych, prenumeraty prasy, literatury fachowej). Z uwagi na ograniczone środki finansowe w wielu izbach zrezygnowano z obsadzenia wakatów (w tym w wydziałach merytorycznych).

²⁰ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2009 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

²¹ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2009 r. (M. P. Nr 4, poz. 43).

Niezbędne przesunięcia (głównie z paragrafów płacowych na wydatki rzeczowe) i ograniczenie wydatków, jak również finansowanie wydatków dotyczących bieżącego funkcjonowania izb z rachunku dochodów własnych w granicach określonych przez art. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, pozwoliły większości izb uniknąć zobowiązań wymagalnych. Na dzień 31 grudnia 2009 r. zobowiązania wymagalne w kwocie 193 tys. zł wystąpiły tylko w jednej izbie i dotyczyły czynszu za wynajem pomieszczeń na siedzibę izby i oddziałów zamiejscowych.

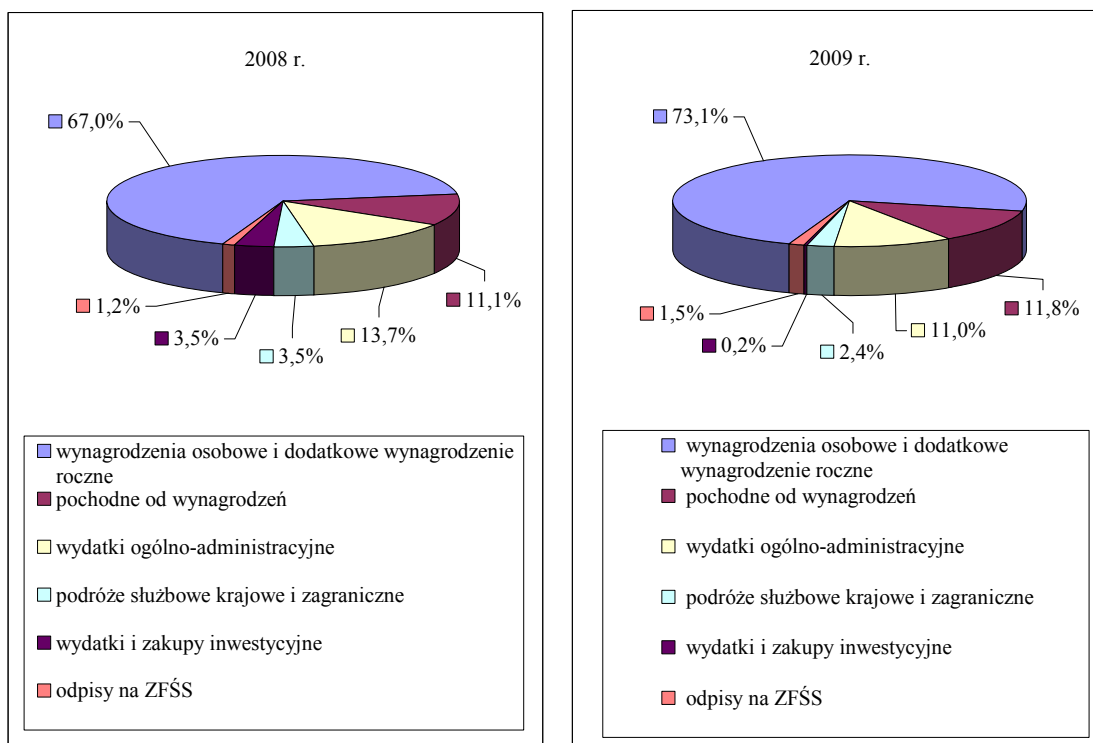
Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2008 i 2009 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008 r.			2009 r.		
	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
- wynagrodzenia osobowe	63 517	63 514	62,8	63 524	63 520	68,1
- pochodne od wynagrodzeń	11 181	11 181	11,1	11 036	11 036	11,8
- dodatkowe wynagrodzenie roczne	4 192	4 192	4,2	4 682	4 682	5,0
- wydatki ogólnoadministracyjne	14 056	13 888	13,7	10 192	10 106	11,0
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 553	3 550	3,5	2 262	2 260	2,4
- wydatki i zakupy inwestycyjne	4 187	3 542	3,5	203	203	0,2
- odpisy na ZFŚS	1 239	1 239	1,2	1 375	1 375	1,5

Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków dominujący udział mają wydatki na wynagrodzenia. W 2009 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 73,1% ogółu wydatków (w 2008 r. – 67,0%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 11,8% (w 2008 r. – 11,1%). Zmiany w strukturze wydatków w stosunku do roku ubiegłego (zmniejszony udział wydatków na wydatki i zakupy inwestycyjne, podróże służbowe i wydatki ogólnoadministracyjne) związane były przede wszystkim z korektą planu wydatków budżetowych izb. Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 2,4% ogółu wydatków (w 2008 r. – 3,5%). 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 11,0% (w 2008 r. – 13,7%) ogółu wydatków. Wydatki inwestycyjne w 2009 r. wyniosły 203 tys. zł i stanowiły zaledwie 0,2% ogółu wydatków (w 2008 r. wyniosły 3 542 tys. zł – 3,5%), co spowodowane było rezygnacją izb z większości inwestycji (wydatki inwestycyjne w ramach planu finansowego zrealizowano tylko w trzech izbach i dotyczyły niezbędnych prac remontowo-modernizacyjnych oraz zakupu sprzętu komputerowego).

Struktura wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2008 i 2009



W 2009 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 63 524 tys. zł został wykonany w 99,9%, podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 4 682 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 i 2009 prezentuje poniższe zestawienie.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2008 i 2009 (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

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

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2005 - 2009 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2005	82 424 433	502 136	0,6	1 395 689	1,7
2006	86 841 924	440 794	0,5	4 547 965	5,2
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

W 2009 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano niespełna 65 tys. zł, co stanowiło zaledwie 0,1% ogółu wydatków (w 2008 r. wydatkowano 712 tys. zł, co stanowiło 0,7% ogółu wydatków). Tak niski poziom środków na szkolenia pracowników związany był, jak wykazano wyżej, 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 oraz obowiązkowe świadczenia wypłacane na podstawie odrębnych przepisów.

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 izmom zadań oraz licznych nowelizacji przepisów prawa.

W 2009 r., na podstawie art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 22 ust. 2 pkt 10 uofp, 13 izb prowadziło odrębną gospodarkę finansową w formie rachunku 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 opracowanie i przygotowanie materiałów szkoleniowych,
- działalność informacyjna związana z wydawaniem przez izby biuletynów informacyjnych, innych publikacji oraz z zakupem wydawnictw.

Uzyskane w 2009 r. dochody w kwocie 5 067 tys. zł stanowiły wpływy z odpłatności za udział w szkoleniach, za biuletyny i inne wydawnictwa. Poniesione wydatki w kwocie 5 028 tys. zł, podobnie jak w latach poprzednich, dotyczyły kosztów związanych z przygotowaniem i organizacją szkoleń dla pracowników jst, opracowaniem biuletynów, wydawnictw i materiałów szkoleniowych, zakupom oprogramowania i sprzętu komputerowego, w tym zestawów komputerowych do prezentacji materiałów szkoleniowych. Stan środków pieniężnych na koniec roku wyniósł 339 tys. zł.

Ponadto, w 2009 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 2009, zgodnie z art. 22 ust. 8 uofp, do budżetu państwa odprowadzono nadwyżkę dochodów własnych przekraczającą $\frac{1}{6}$ planowanych na dany rok budżetowy wydatków finansowanych z dochodów własnych, w kwocie 10 732 zł.

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 państwowych²². W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

²² Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2008 i 2009

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

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

²⁾ Brak danych.

Według stanu na koniec grudnia 2009 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 316 etatach. W strukturze wiekowej pracowników izb najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 31 - 40 lat (32,6%) oraz osoby w wieku 51 - 60 lat (27,8%). Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 70%) 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 2009 r. z pracy w izbach odeszło ogółem 107 pracowników (w 2008 r. – 136, w 2007 r. – 147). Z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy 74,8% 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 2009 r. przyjęto 88 osób, z tego 65 osób do pracy w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń, co stanowi 73,9%. 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 29 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb (w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów), w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem w 2009 r. wyniosło 3 986 zł (w 2008 r. – 3 935 zł), przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 3 103 zł. Natomiast średnie wynagrodzenie bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 3 711 zł (w 2008 r. – 3 551 zł). Z kolei średnie wynagrodzenie pracowników wydziału kontroli gospodarki finansowej i wydziału informacji analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi

oraz dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wyniosło odpowiednio: 3 733 zł i 3 182 zł. Poziom wynagrodzeń stanowił główną przyczynę niepokojącego, z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań izb, zjawiska rotacji pracowników w obu wydziałach. Spośród 107 osób, które odeszły z izb 74,8% stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Natomiast na 88 osób przyjętych do pracy 73,9% stanowili pracownicy tych wydziałów.

1.6.2. Kwalifikacje

Z ogólnej liczby pracowników 1 142 osoby (86,8%) posiadają wykształcenie wyższe. Wśród pracowników z wyższym wykształceniem 20 osób posiada tytuł doktora, 53 osoby kwalifikacje radcy prawnego, a 30 osób uprawnienia audytora wewnętrznego. Ponadto, ponad 12% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło bądź rozpoczęło specjalistyczne studia podyplomowe. W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem ekonomicznym (36,0% ogółu zatrudnionych) oraz prawniczo-administracyjnym (31,8%).

W 2009 r. 129 pracowników regionalnych izb obrachunkowych (9,8% ogółu zatrudnionych) podnosiło swoje kwalifikacje, z tego:

- 41 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich,
- 33 pracowników na studiach podyplomowych,
- 10 pracowników w ramach realizowanej aplikacji,
- 45 pracowników korzystało z innych form dokształcania, 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.

Należy podkreślić, iż w związku z niewielkimi środkami, które poszczególne izby przeznaczają na szkolenia, pracownicy podnoszący kwalifikacje finansują dokształcanie z własnych środków. Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 1999 - 2009 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych w izbach na dzień 31 grudnia w latach 1999 - 2009

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
2000	1 346	147	79	17	10	41
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

Poza wyżej wymienionymi formami dokształcania i doskonalenia zawodowego pracownicy podnosili swoje kwalifikacje i umiejętności zawodowe w ramach szkoleń.

W 2009 r. 2 159 pracowników regionalnych izb obrachunkowych (tj. o 1 423 osoby mniej niż w roku 2008) uczestniczyło w 239 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Szczegółowe dane o szkoleniach pracowników izb prezentuje poniższe zestawienie.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2008 i 2009

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)
2008	319	3 582	87	2 700	6	355	226	527
2009	239	2 159	67	1 663	3	92	169	404

¹⁾ Brak danych.

Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- wzmocnienia działań antykorupcyjnych oraz przeciwdziałania przestępstwom i nadużyciom gospodarczym,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprawności (formalnej i merytorycznej) wniosków o ukaranie i odwołań składanych przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych,
- nowej ustawy o finansach publicznych,
- projektu budżetu na 2010 rok,
- budżetu zadaniowego,
- podatków i opłat lokalnych,
- udzielania zamówień publicznych,
- partnerstwa publiczno-prywatnego,
- 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,
- audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej,
- gospodarki finansowej i ewidencji księgowej,
- rachunkowości oraz sprawozdawczości (budżetowej i finansowej),
- klasyfikacji budżetowej i strukturalnej,
- procedur audytu i kontroli, standardów kontroli, doboru prób kontrolnych,
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki,
- finansowania i kontroli projektów realizowanych z udziałem środków UE, dotacji rozwojowych w budżetach jst,
- postępowania administracyjnego, orzecznictwa sądów administracyjnych,
- modułu Uchwały oraz modułu Raporty w programie BeSTi@ oraz oprogramowania ACL, systemu sprawozdawczości jednostek organizacyjnych SJO BeSTi@,
- podpisu elektronicznego, bezpieczeństwa danych, elektronicznego obiegu dokumentów i zarządzania informacją, legalności oprogramowania i multimediiów,
- elektronicznej formy dzienników urzędowych,
- finansowania rozwoju regionalnego i lokalnego,
- ochrony danych osobowych, informacji niejawnych i prawa pracy, zakładowego

- funduszu świadczeń socjalnych,
- BHP, pierwszej pomocy, ochrony przeciwpożarowej.

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, Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, 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 2009 r. 1 436 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 jedenaście projektów (łącznie kwota dofinansowania 5 092 727 zł), z których siedem złożonych zostało przez regionalne izby obrachunkowe (łącznie kwota dofinansowania dla izb 2 987 716 zł).

Projektodawca	Partner/ Partnerzy	Tytuł projektu	Wnioskowana kwota dofinansowania (w zł)
RIO Bydgoszcz	-	Nowe systemy i kompetentni pracownicy gwarancją poprawy funkcjonowania Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy	317 170
RIO Gdańsk	RIO Białystok RIO Olsztyn RIO Warszawa	Wzmocnienie potencjału czterech partnerskich Regionalnych Izb Obrachunkowych w Gdańsku, Olsztynie, Warszawie i Białymstoku	553 745
RIO Katowice	Akademia Ekonomiczna w Katowicach	Wzmocnienie potencjału Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach poprzez poprawę jakości narzędzi nadzorczych i kontrolnych	418 723
RIO Kraków	-	Edukacja i doświadczenie potencjałem administracji	368 955
RIO Łódź	RIO Opole RIO Poznań	Podniesienie sprawności i efektywności działania pracowników regionalnych izb obrachunkowych – inwestycje w ludzi inwestycjami w potencjał urzędów administracji publicznej	570 722
RIO Wrocław	-	Wzmocnienie potencjału Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu przez podnoszenie kompetencji jej pracowników	165 350
RIO Zielona Góra	RIO Szczecin	Efektywniej, sprawniej, skuteczniej – wzmocnienie potencjału i podnoszenie kompetencji kadr RIO w Szczecinie i Zielonej Górze	593 051

Projekty realizowane w latach 2009 - 2012 będą współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, tj. Europejskiego Funduszu Społecznego (85%) oraz budżetu państwa (15%). W ich realizację zaangażowanych będzie łącznie trzynaście izb (liderzy projektów oraz partnerzy). Do końca 2009 r. podpisano umowy na realizację projektów z wszystkimi izbami – projektodawcami. Natomiast rzeczową realizację projektów w roku 2009 rozpoczęły dwie izby (RIO Bydgoszcz, RIO Gdańsk), otrzymując na ten cel środki z rezerwy celowej budżetu państwa w łącznej kwocie 49 411 zł.

Celem projektów jest wzmocnienie potencjału regionalnych izb obrachunkowych m.in. poprzez podnoszenie kompetencji pracowników oraz wzmocnienie narzędzi nadzorczych. Realizowane projekty obejmować będą 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.

2. Działalność nadzorcza

2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

Nadzór nad działalnością jst, związków międzygminnych i związków powiatów sprawowany jest zgodnie z zapisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustaw ustrojowych i ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, na podstawie kryterium legalności, tj. zgodności z prawem. Ponadto, w odniesieniu do prowadzonych przez izby kontroli gospodarki finansowej w zakresie zadań administracji rządowej, które wykonywane są przez jst na podstawie ustaw i porozumień, zastosowanie mają kryteria celowości, rzetelności i gospodarności.

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa, obejmuje 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 podatkowa²³,
- 6) absolutorium.

W wyniku prowadzonego postępowania nadzorczego izby:

- orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem bądź wskazują, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, gdy naruszenie prawa jest nieistotne,
- w odniesieniu do uchwał budżetowych, podjętych z naruszeniem prawa – wskazują organom stanowiącym jst nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia,

²³ Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

- orzekając o nieważności uchwały budżetowej jst w części lub całości, ustalają budżet lub jego część dotkniętą nieważnością,
- ustalają budżet jst w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez tę jednostkę na podstawie ustaw lub porozumień, jeżeli organ stanowiący tej jednostki nie uchwalił budżetu do 31 marca roku budżetowego.

W 2009 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 808 jst, z tego 2 413 gmin, 65 miast na prawach powiatu, w tym miasta stołecznego Warszawa, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 174 związków międzygminnych i jednego związku powiatów (spośród 232 zarejestrowanych).

2.2. Wyniki działalności nadzorczej

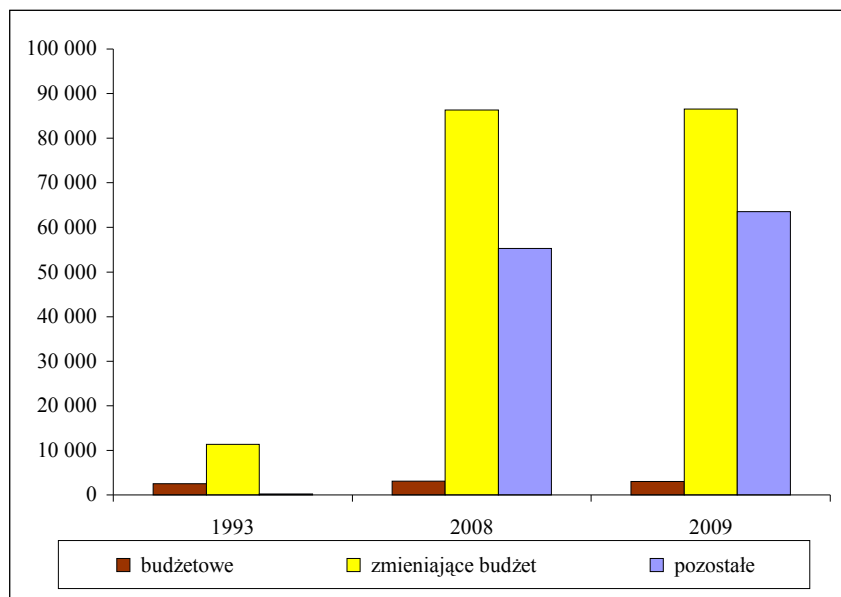
W 2009 r. izby zbadały ogółem **153 138** uchwał i zarządzeń organów jst, związków komunalnych, tj. o 8 462 więcej niż w 2008 r., z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 324 (w 2008 r. – 488),
- budżetu – 2 985 (w 2008 r. – 3 077),
- zmian budżetu – 86 570 (w 2008 r. – 86 335),
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 7 125 (w 2008 r. – 6 028),
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa – 9 407 (w 2008 r. – 11 258),
- absolutorium – 2 917 (w 2008 r. – 2 931),
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 3 127 (w 2008 r. – 2 604),
- układu wykonawczego budżetu – 19 034 (w 2008 r. – 15 444),
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 21 649 (w 2008 r. – 16 511).

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych prezentuje **tabela 1**. Liczba badanych uchwał i zarządzeń systematycznie rośnie. W porównaniu do pierwszego roku działalności izb liczba zbadanych uchwał i zarządzeń wzrosła o 139 033. Wzrost liczby zbadanych uchwał i zarządzeń na przestrzeni lat 1993 - 2009 wynika zarówno ze zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak też ze zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek (w związku z dokonaną 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju) oraz rozszerzenia katalogu aktów podlegających nadzorowi izb.

W 2009 r. z ogólnej liczby 153 138 zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najwięcej dotyczyło zmian budżetu, układu wykonawczego budżetu, zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst oraz podatków i opłat lokalnych.

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2008 i 2009



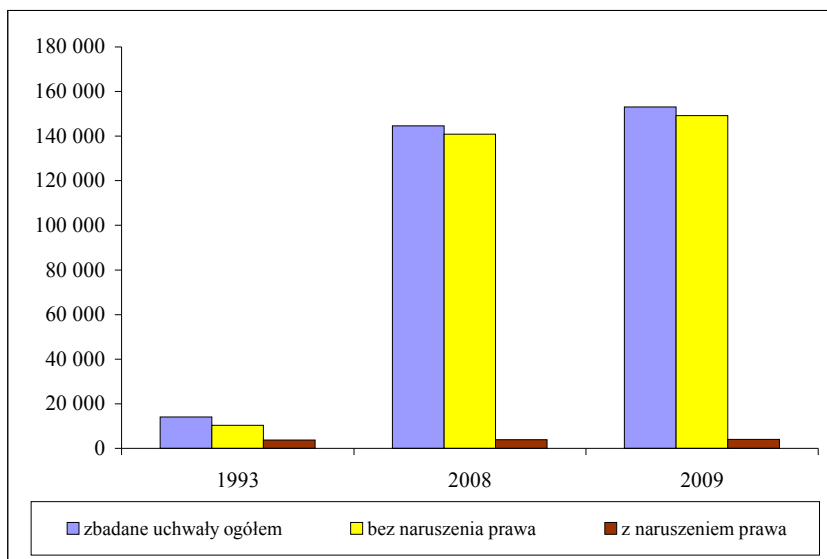
W wyniku badania nadzorczego **153 138** uchwał i zarządzeń organów jst, kolegia izb uznały 149 169 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,4% ogółu uchwał i zarządzeń. W 3 969 (2,6% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

- w 1 175 uchwałach i zarządzeniach (0,8% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
- 1 449 uchwały i zarządzenia (0,9% ogółu) uznano za nieważne, z czego 821 nieważne w części i 628 nieważne w całości,
- w stosunku do 1 206 uchwał i zarządzeń (0,8% ogółu) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w stosunku do 139 uchwał i zarządzeń (0,1% ogółu) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności²⁴.

Z danych zawartych w **tabeli 2**, prezentującej wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2008 i 2009, wynika iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2009 r. utrzymał się na takim samym poziomie jak w 2008 r., a w porównaniu do 1993 r. – zmalał o 24,3 punktu procentowego.

²⁴ Z tego: 118 uchwał i zarządzeń dotyczących zmian budżetów roku 2008 zostało zbadanych w 2009 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 20 uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności, a w stosunku do jednej uchwały postępowanie umorzono w 2010 r.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2008 i 2009



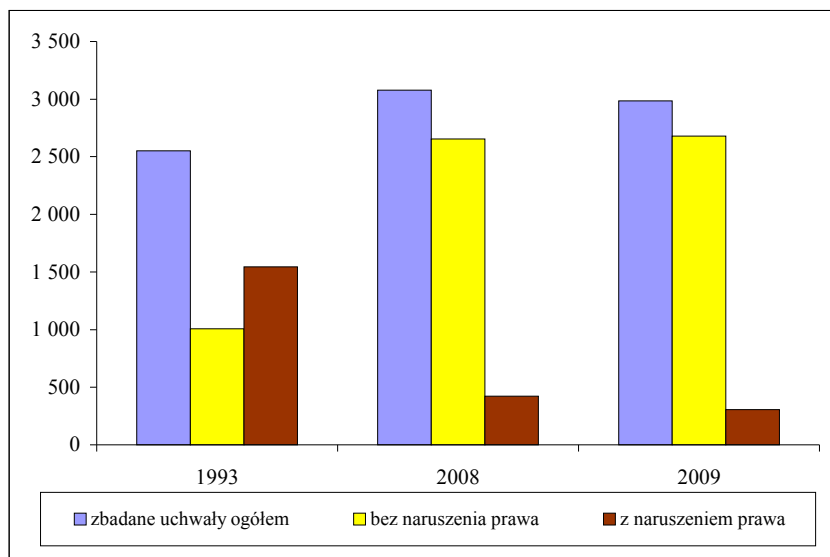
Z ogólnej liczby zbadanych w 2009 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – 89 555 (58,5% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian oraz zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3 i 4**.

Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń za 2009 r. wykazały, że:

- 1) na ogólną liczbę 2 985 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
 - w 2 679 (89,7% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 138 (4,6%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 13 (0,4%) uznano za nieważne, z tego 11 nieważne w części, a 2 nieważne w całości,
 - w stosunku do 138 (4,6%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,
 - 8 uchwał uznano za podjęte z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności;
- 2) na ogólną liczbę 86 570 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
 - w 84 795 (97,9% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
 - w 792 (0,9%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
 - 169 (0,2%) uznano za nieważne, z tego 126 nieważne w części, a 43 nieważne w całości,
 - w stosunku do 702 (0,8%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez jst,
 - w 112 (0,1%) uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet stwierdzono naruszenie prawa, z tego 111 dotyczyło zmian budżetów roku 2008, w stosunku do jednej uchwały postępowanie umorzono w 2010 r.

Wyniki badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2008 i 2009 wskazują na systematyczne obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 13,7% w 2008 r. i 10,3% w 2009 r.

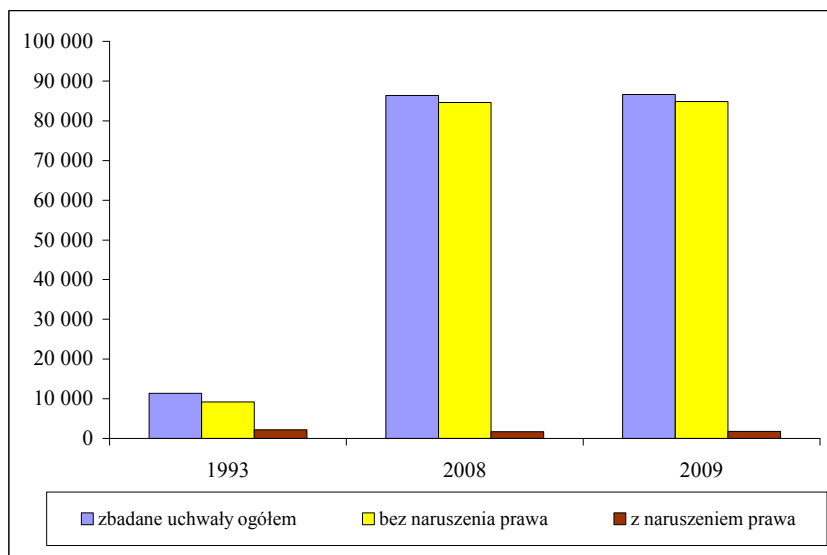
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2008 i 2009



Na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa w latach 1993, 2008 i 2009 wskazują również wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet, które w 1993 r. stanowiły 19,1%, w 2008 r. – 2,0%, a w 2009 r. – 2,1% ogółu zbadanych uchwał 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, 2008 i 2009



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

- niezaplanowania w budżecie wszystkich źródeł dochodów lub zaplanowania ich w niewłaściwej wysokości (niezaplanowanie wpłaty nadwyżki zakładu budżetowego,

- ustalenie dochodów własnych jednostki wyższych niż 5% dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami),
- zaniechania zaplanowania w treści uchwały budżetowej bądź określenia w niewłaściwej wysokości limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 82 ust. 1 uofp,
 - nieprawidłowości w zakresie upoważnień dla organu wykonawczego (np. upoważnienie do lokowania wolnych środków na funduszach inwestycyjnych, upoważnienie do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do dokonywania zmian w planie wydatków tych jednostek między paragrafami w ramach rozdziału, w sytuacji gdy rada nie upoważniła organu wykonawczego do dokonywania jakichkolwiek zmian w budżecie jednostki, upoważnienia do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu gminy, pod warunkiem zaopiniowania przez właściwe komisje rady),
 - ustalenia struktury dochodów lub wydatków budżetowych w szczególności mniejszej niż określona w uofp (np. brak podziału dochodów na bieżące i majątkowe),
 - naruszenia zasady równowagi budżetowej (np. zwiększenie deficytu bez wskazania źródeł pokrycia, zwiększenie rozchodów bez jednoczesnego zwiększenia przychodów, zmniejszenie przychodów powodujące niedobór środków na pokrycie rozchodów),
 - zaniechania wskazania przeznaczenia nadwyżki budżetowej bądź źródeł pokrycia deficytu (uchwała budżetowa),
 - niezaplanowania wydatków na obligatoryjne zadania własne jst lub zaplanowanie ich w niewłaściwej wysokości (np. brak utworzenia rezerwy celowej na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli),
 - zaplanowania środków na wydatki niemieszczące się w katalogu zadań danego stopnia samorządu terytorialnego (np. zakup i montaż systemów solarnych na obiektach będących własnością podmiotów innych niż gmina, wydatki na przydomowe oczyszczalnie ścieków),
 - utworzenia bądź zwiększenia rezerwy celowej w trakcie roku budżetowego, rozdysponowanie rezerwy ogólnej przez organ stanowiący, postanowienie rady o likwidacji rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe, zwiększenie rezerwy ogólnej powodujące przekroczenie 1% wydatków,
 - naruszenia kompetencji organu wykonawczego (np. w zakresie inicjowania zmian w budżecie – zmiany wykraczające poza propozycje organu wykonawczego nie zostały z nim uzgodnione, podjęcie przez radę uchwał w sprawie zmian w budżecie na podstawie projektów uchwał wniesionych przez grupę radnych, dokonanie zmian w uchwale budżetowej przy negatywnej opinii zarządu o propozycji zmian zgłoszonych przez grupę radnych),
 - niezgodności treści uchwały budżetowej z załącznikami stanowiącymi jej integralną część (błędy rachunkowe, pisarskie i redakcyjne),
 - niewłaściwego zastosowania klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów.

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

- przekroczenia kompetencji do dokonywania zmian w budżecie (m.in. przeniesienie wydatków między działami, zmiana budżetu w związku z otrzymaniem dotacji z funduszu celowego, zwiększenie wydatków w związku ze zmianą kwoty subwencji w wyniku podziału rezerw, zmiana planu wydatków ujętych w wieloletnim programie inwestycyjnym),
- rozdysponowania rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem bez uzyskania pozytywnej opinii komisji rady.

W 2009 r. kolegia izb zbadała ogółem **2 917 uchwał** organów stanowiących jst oraz zgromadzeń związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego: 2 899 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 18 – nieudzielenia absolutorium. Zgodnych z prawem było 2 893 uchwał (99,2% ogółu), z tego 2 877 uchwał o udzieleniu absolutorium (99,2%) oraz 16 o nieudzieleniu absolutorium (88,9%). Dwie uchwały o nieudzieleniu absolutorium podjęte z naruszeniem prawa kolegia dwóch izb uznały 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 w sprawie udzielenia absolutorium pomimo nierozstrzygniętego głosowania w tym zakresie, bądź bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady,
- naruszenia przez organ stanowiący określonych przepisami procedur (podjęcie uchwały bez uprzedniego przedstawienia i rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu, bez uprzedniej opinii rio w tej sprawie),
- podjęcia uchwały w sprawie absolutorium po terminie określonym w przepisach ustawy o finansach publicznych,
- postanowienia o publikacji uchwały w dzienniku urzędowym województwa.

W 2009 r. z ogólnej liczby 2 808 jednostek samorządu terytorialnego 54 jednostki nie przesłały do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące nie podjęły bowiem przedmiotowych uchwał bądź w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. W przypadku związków międzygminnych brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był podjęciem decyzji o likwidacji związku lub rozpoczęciem działalności pod koniec 2009 r.

W 2009 r., oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, kolegia izb zbadała **60 666** uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych (39,6% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 6**. Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 58 802 (96,9%) podjęto bez naruszenia prawa, w 1 864 (3,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 236 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 356 wszczęte postępowania umorzono, a 1 253 uznano za nieważne (676 w części, 577 w całości), w 7 – naruszenia prawa dotyczyły spraw finansowych 2008 r., a w 12 – 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 i zarządzeń 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 lokalnych²⁵, uchwalenie zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym, zwolnienie z podatku przedmiotów/podmiotów niepodlegających opodatkowaniu, nieuchwalenie stawek podatku dla wszystkich kategorii przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości lub od środków transportowych, określenie odmiennych stawek podatku dla tego samego przedmiotu opodatkowania, scedowanie na organ wykonawczy kompetencji dotyczących określenia inkasentów i ich wynagrodzenia, nieprawidłowe/nieprecyzyjne określenie podmiotu pełniącego funkcję inkasenta, przyjęcie nieprawidłowego sposobu ogłaszania uchwał podatkowych;
- **zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych mających wpływ na wysokość długu publicznego** – postanowienie o zaciągnięciu kredytu/pożyczki na sfinansowanie zadań w przypadku zaplanowania nadwyżki budżetowej, zaciągnięcie kredytu bez wcześniejszego zaplanowania w przychodach budżetu, nieujęcie w budżecie zadań, na które postanowiono zaciągnąć kredyt, zaciągnięcie pożyczki na wyprzedzające finansowanie w 2010 roku zadania inwestycyjnego, upoważnieniu zarządu do zaciągnięcia i spłaty kredytu długoterminowego, zaciągnięcie pożyczki długoterminowej i zabezpieczenie jej spłaty nieodwołalnym pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bankowym;
 - **udzielania pożyczek i poręczeń majątkowych** – przekroczenie przez organ stanowiący kompetencji poprzez wyrażanie zgody na udzielenie pożyczki bądź poprzez podjęcie uchwały w sprawie udzielenia poręczenia, udzielenie poręczenia bez uprzedniego określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty, do której organ wykonawczy może udzielać poręczeń, wprowadzenie klauzul ograniczających odpowiedzialność poręczyciela;
 - **zasad i zakresu przyznawania dotacji** – wprowadzenie wymogu złożenia przez dotowanego oświadczenia o znajomości treści art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²⁶, uzależnienie przyznania dotacji od złożenia dodatkowych oświadczeń i obowiązków niezgodnych z przepisami ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁷, w tym zobowiązanie podmiotu dotowanego do sporządzania sprawozdań o wydatkach sfinansowanych środkami z dotacji oraz o liczbie uczniów, prowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej, przekazanie organowi wykonawczemu uprawnień w zakresie określenia procedur i zakresu kontroli wykorzystania dotacji, ograniczenie kręgu podmiotów/wnioskodawców mogących ubiegać się o dotacje w trybie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁸, przyznanie organowi wykonawczemu kompetencji organu decydującego w przedmiocie ustalenia zasad udzielania i przyznawania dotacji na zabytki oraz określenie dodatkowych wymogów, sprzecznych z przepisami ww. ustawy, odnośnie zatwierdzenia kosztorysu prac przez konserwatora zabytków.

²⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.

²⁶ Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

²⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

²⁸ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

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 marca roku budżetowego. Zgodnie z art. 183 ust. 3 uofp budżet jst ustalany jest przez kolegium izby w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, w terminie do dnia 30 kwietnia roku budżetowego. Ponadto, kolegium izby, na podstawie przepisów 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 2009 r., w związku z nieuchwaleniem uchwały budżetowej do dnia 31 marca roku budżetowego, kolegia pięciu izb ustaliły budżety w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych dla 2 gmin i 3 związków międzygminnych. Przyczynami nieuchwalenia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jst były spory między organem stanowiącym i wykonawczym, zaś w przypadku związków podjęcie decyzji o ich likwidacji.

2.4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2009 r. jst oraz regionalne izby obrachunkowe, na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁹, skierowały do wojewódzkich sądów administracyjnych 55 skarg (44 w 2008 r.). Łącznie jst zaskarżyły 45 rozstrzygnięć kolegiów izb, a regionalne izby obrachunkowe 10 uchwał tych jednostek.

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2009 r. wydały 42 orzeczenia, w tym 7 w odniesieniu do aktów zaskarżonych przez jst w 2008 r. Ogółem 35 orzeczeń dotyczyło skarg na uchwały kolegiów izb skierowane przez jst w 2009 r., z tego 14 orzeczeń o oddaleniu skargi jst, 9 o uchyleniu rozstrzygnięcia nadzorczego, 9 o umorzeniu postępowania oraz 3 o odrzuceniu skarg wniesionych przez jst.

W odniesieniu do skarg na uchwały jst, wniesionych przez regionalne izby obrachunkowe, wojewódzkie sądy administracyjne wydały 9 orzeczeń, z tego 1 o oddaleniu skargi (z 2008 r.), 5 o stwierdzeniu nieważności uchwał jst, i 3 o umorzeniu postępowania.

Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych o **oddaleniu** skarg wniesionych w 2008 i 2009 roku przez jst dotyczyły m.in. uchwał w sprawie:

- 1) procedury uchwalenia budżetu – sąd nie podzielił argumentacji skarżącej, że ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o finansach publicznych nie regulują trybu, w jakim rada gminy uchwała budżet; ponadto, sąd uznał, że postanowienia uchwały wskazujące organowi wykonawczemu zasady, na podstawie których winien on opracować projekt wkraczają w jego kompetencje;
- 2) budżetu i jego zmian:
 - sąd dokonując oceny zasadności zakwestionowanych uchwałą kolegium izby postanowień uchwały budżetowej stwierdził, że limit zobowiązań (określenie prawidłowej wysokości), o których mowa w ustawie o finansach publicznych jest obligatoryjnym elementem uchwały budżetowej, a brak jego uchwalenia powoduje

²⁹ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

brak możliwości zaciągania przez jst kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych;

- sąd podzielił argumentację kolegium izby, że ustawowe przyznanie wójtowi gminy, wyłącznego prawa zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy oznacza, że rada gminy nie jest uprawniona uchwalić zmian w budżecie z własnej inicjatywy;
- 3) zaciągnięcia kredytu długoterminowego – sąd uznał, że brak jest podstaw do przyjęcia argumentów skarżącej, że kwestionowana uchwała nie rozstrzygnęła o zaciągnięciu zaplanowanej pożyczki; ponadto, zdaniem sądu, uchwała o zaciągnięciu pożyczki musi znajdować odzwierciedlenie w budżecie jst w postaci wydatków nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach, a kwoty zobowiązań zaciągniętych przez jst nie mogą przekraczać limitu określonego w uchwale budżetowej;
- 4) wyrażenia zgody na udzielenie pożyczek na remonty, w tym na remonty elewacji budynków będących poza zarządem budynków – komunalnych zdaniem sądu z katalogu ustawowo określonych zadań jst, nie wynika, że jst może przeznaczyć środki finansowe na zaspokojenie potrzeb wspólnoty, bez związku z ustawami szczególnymi; ponadto, sąd uznał, że brak jest ustawowego upoważnienia do nieograniczonego udzielania pożyczek nieoprocentowanych na remonty elewacji budynków będących poza zarządem budynków komunalnych;
- 5) określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości – zdaniem sądu określenie wysokości stawek podatku od nieruchomości z pominięciem wskazania przedmiotu opodatkowania stanowi naruszenie prawa;
- 6) nieudzielenie absolutorium – sąd wskazał, że uchwała organu stanowiącego jst nie opierała się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach wskazujących na niewykonanie budżetu z winy zarządu.

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

- 1) obciążenie budżetu wydatkami na inwestycje (baza naukowo – dydaktyczna kompleksu naukowo – dydaktycznego), które po zrealizowaniu przekazane będą w użyczenie uczelniom wyższym, mieści się w zakresie zadań własnych jst;
- 2) z przepisu art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wynika obligatoryjność ustalenia wynagrodzenia inkasenta w sytuacji, gdy zarządzono pobór opłat lokalnych w drodze inkasa;
- 3) orzeczenie o nieważności uchwały w sprawie zmian opłaty miejscowej winno nastąpić w oparciu o obowiązujący stan prawny;
- 4) wspieranie finansowe sportu kwalifikowanego stanowi jedną płaszczyznę kompetencji organów samorządu terytorialnego, a następną jest przyznawanie stypendiów, nagród i wyróżnień; zarówno podjęcie decyzji o wspieraniu finansowym sportu kwalifikowanego, jak i podjęcie uchwały o przyznaniu nagród lub wyróżnień mieści się w kompetencjach organów samorządu terytorialnego.

Postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych o umorzeniu postępowania wydane zostały w związku z bezprzedmiotowością postępowania, w tym w wyniku uwzględnienia skarg jst przez kolegia, jak też wycofania skarg.

Przyczynę **odrzućcia** skarg wniesionych przez jst stanowiło:

- 1) podzielenie poglądu wyrażonego przez Naczelnego Sąd Administracyjny, zgodnie z którym uchwała kolegium regionalnej izby obrachunkowej, wydana na podstawie art. 11 ust. 3

w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 7 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;

- 2) wniesienie skargi po upływie terminu;
- 3) przedłożenie uchwały organu stanowiącego o zaskarżeniu, która podjęta została podczas prowadzenia obrad przez osobę nieuprawnioną.

Orzeczenie o nieważności uchwał jst wydane przez wojewódzkie sądy administracyjne, w związku ze skargami wniesionymi przez Izby, dotyczyły uchwał w sprawie:

- 1) współdziałania jst w sprawie odrestaurowania rzeźby (...) – sąd uznał, że w uchwale zaniechano określenia formy współdziałania;
- 2) podatków i opłat lokalnych, sąd przyjął, że z art. 10 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw³⁰ wynika jednoznaczna kompetencja dla rad gmin do wprowadzenia pozaustawowych zwolnień z podatku od nieruchomości, wyłącznie jednak o charakterze przedmiotowym; zwolnienie powinno zatem dotyczyć konkretnych nieruchomości (gruntów), ze względu na ich przeznaczenie, bez uwzględnienia jednak – w jakimkolwiek stopniu – sytuacji ekonomicznej lub też specyficznych cech charakteryzujących podmioty, które władają tymi nieruchomościami;
- 3) szczegółowego trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół niepublicznych prowadzonych przez podmioty inne niż jst i ministrowie, która w ocenie sądu została podjęta z naruszeniem art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty, w tym poprzez nakładanie w uchwale dodatkowych obowiązków, od których spełnienia przez beneficjenta dotacji zależy jej otrzymanie.

W 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał 1 orzeczenie **oddalające** skargę kasacyjną kolegium regionalnej izby obrachunkowej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, który zapadł w sprawie skargi wniesionej przez radę miasta na uchwałę kolegium izby z 2008 roku dotyczącą stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie uchwalenia budżetu.

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 wprost art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, którego treść znajduje potwierdzenie i rozszerzenie w przepisach ustawy o finansach publicznych i w przepisach ustaw ustrojowych³¹.

³⁰ Dz. U. Nr 188, poz. 1840 z późn. zm.

³¹ Odpowiednio: art. 83 ust. 2, art. 172 ust. 1, art. 181 ust. 1 i 2, art. 198 ust. 1, art. 199 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 18a ust. 3, 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. Zakres działalności opiniodawczej izb w 2009 r. reguluje także art. 121 ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach należy do właściwości składów orzekających, złożonych z trzech członków kolegium, wyznaczonych przez prezesa izby. Składy orzekające izb na podstawie analizy przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), konfrontowanych z dokumentami działalności nadzorczej i kontrolnej – wydają opinie o:

- możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (opinia wydawana na wniosek organu wykonawczego jst),
- możliwości sfinansowania deficytu budżetu oraz prognozy kształtowania się długu jst, o których mowa w art. 172 uofp,
- projektach budżetów wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami,
- informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze,
- sprawozdaniach z wykonania budżetu,
- wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium,
- uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi o obowiązku wydawania opinii, przy czym na gruncie jej przepisów nie został określony charakter tych opinii. Zawierają one stanowisko w rozpatrywanej sprawie, są formą oceny prawidłowości procesów finansów publicznych, a jednocześnie zawierają wyjaśnienia i wskazówki w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych. Mogą zawierać pozytywną lub negatywną ocenę rozpatrywanego stanu rzeczy, jednakże podstawowym kryterium oceny, w świetle obowiązujących przepisów, może być jedynie zgodność z prawem. Zarówno doktryna, jak i 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, że wydawane przez izby opinie mają istotny wpływ na zgodność z prawem uchwał podejmowanych przez organy jst, szczególnie zaś w przypadku uchwał budżetowych, których uchwalenie, zgodnie z art. 181 ust. 2 uofp, musi być poprzedzone przedstawieniem organowi stanowiącemu jst opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej oraz o prognozie łącznej kwoty długu³².

Wydanie przez izbę negatywnej opinii:

- 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),
- o prognozie kwoty długu jst – zobowiązuje jst do dokonania takiej zmiany uchwały budżetowej, aby zostały zachowane relacje określone w art. 169 i 170 (art. 172 ust. 3 uofp),
- 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).

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,

³² Art. 238 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej nuofp) określa obowiązek przedstawienia organowi stanowiącemu jst opinii o projekcie uchwały budżetowej.

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.

3.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały w 2009 r. **21 625 opinii**, tj. o 1 094 (o 5,3%) więcej niż w 2008 r., z tego:

- 1) 18 756 opinii pozytywnych (86,7% wydanych),
- 2) 2 768 opinii pozytywnych z uwagami (12,8% wydanych),
- 3) 101 opinii negatywnych (0,5% ogółu wydanych).

Wyniki działalności opiniodawczej i charakter opinii wydanych w latach 1993, 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2009 r.			Liczba odwołań 2009 r.
	1993 r.	2008 r.	2009 r.	pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne	
Ogółem, z tego w sprawie:	4 030	20 531	21 625	18 756	2 768	101	13
– możliwości spłaty kredytów, pożyczek lub wykupu papierów wartościowych	134	3 713	4 624	4 573	44	7	1
– projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia	495	2 998	2 996	1 871	1 107	18	3
– możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości prognozy kwoty długu	x	4 863	5 072	4 634	395	43	2
– informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	2 113	2 979	2 976	2 380	591	5	0
– sprawozdań z wykonania budżetu	1 288	2 983	2 976	2 475	496	5	5
– wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	0	2 973	2 966	2 809	134	23	2
– uchwały o nieudzieleniu absolutorium	x	22	15	14	1	0	x

Z danych o działalności opiniodawczej izb w latach 2008 i 2009 wynika, że najwięcej opinii składy orzekające wydały w sprawie możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych oraz w sprawie możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości dołączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu jst. Łącznie w tych sprawach wydano w 2008 r. 8 576 opinii, a w 2009 r. 9 696 opinii, co stanowiło, odpowiednio 41,8% i 44,8% ogółu wydanych w tych latach. Dla porównania, w 1993 r. w przedmiotowych sprawach wydano 130 opinii, co stanowiło zaledwie 3,2%, spośród 4 030 wydanych w pierwszym roku działalności regionalnych izb obrachunkowych.

W 2009 r. wydano łącznie 4 624 (o 911 więcej niż w 2008 r.) opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (w tym 225, tj. o 83 więcej opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych) oraz łącznie 5 072 (o 209 więcej niż w 2008 r.) opinii o możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości dołączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu.

Wzrost liczby opinii w sprawach związanych z potencjalnym wzrostem poziomu zadłużenia jst, wskazuje na duże zainteresowanie samorządów pozyskaniem środków

zwrotnych niezbędnych na finansowanie deficytów ich budżetów w 2009 r., a także dużą liczbę planowanych na rok 2010 budżetów deficytowych, finansowanych z udziałem środków pochodzących z zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych. Liczba wydanych opinii o możliwości spłaty, to także efekt zmiany w trakcie roku budżetowego decyzji w zakresie możliwości pozyskania środków. Wydanie w 2009 r. o 83 więcej niż w 2008 r. opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych, związane jest m.in. z występującymi w pierwszym półroczu trudnościami w pozyskaniu kredytów, co z kolei odzwierciedliło się wzrostem zainteresowania na pozyskanie środków z emisji obligacji komunalnych. Potwierdzeniem tego był wzrost (o ponad 48%) stanu zobowiązań jst z tytułu papierów wartościowych na koniec II kw. 2009 r. w stosunku do stanu na koniec 2008 r., a jednocześnie wzrost ich udziału w łącznej kwocie zadłużenia jst z 9,8% do 14,1%.

Składy orzekające izb wydały w 2009 r. 2 996 (o 2 mniej niż w 2008 r.) opinii o przedłożonych projektach uchwał budżetowych jst wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami.

Na poziomie porównywalnym z 2008 r. ukształtowała się liczba opinii wydanych w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2009 r. (2 976 opinii), w sprawie sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2008 (2 976 opinii) oraz w sprawie wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2008 (2 966 opinii).

W sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium wydano 15 opinii (o 7 mniej niż w 2008 r.). Do izb przekazano 18 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium za rok 2008. W 2 przypadkach kolegia orzekły o nieważności uchwał, a w 1 przypadku, w związku z art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, kolegium podjęło uchwałę w sprawie uchwały rady powiatu. Wśród 15 opinii wydanych przez składy orzekające – 5 opinii dotyczyło uchwał o nieudzieleniu absolutorium wójtowi, 7 – burmistrzowi, 3 – prezydentowi miasta.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w 2009 r. wskazują, że wzrosła nie tylko liczba wydanych opinii, ale także liczba opinii negatywnych (z 71 w 2008 r. – do 101 w 2009 r.), a ich udział wśród wydanych ogółem wzrósł, odpowiednio z 0,3% do 0,5%. W 2009 r. najwięcej negatywnych opinii wydano o:

- 1) możliwości sfinansowania deficytu i prognozy kwoty długu – 43 (w 2008 r. – 13),
- 2) wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium – 23 (w 2008 r. – 21),
- 3) przedkładanych projektach uchwał budżetowych – 18 (w 2008 r. – 10).

Najwięcej opinii pozytywnych z uwagami (1 107) wydano o projektach uchwał budżetowych jst i o projektach planów finansowych związków, w tym 944 o projektach uchwał budżetowych gmin, 95 o projektach uchwał budżetowych powiatów i 44 o projektach planów finansowych związków.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2008 i 2009 w podziale na rodzaje jst, prezentuje **tabela 8**.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości

- w przypadku opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji (4 624 opinii, w tym 44 pozytywne z uwagami i 7 negatywnych, wśród negatywnych 5 o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki przez gminy, 1 przez powiat, 1 przez związek), wskazywano na:

- zagrożenie przekroczenia granicy zadłużenia określonej w art. 170 ust. 1 uofp, tj. 60% wykonanych dochodów, w związku z nierealnym oszacowaniem poziomu dochodów ze sprzedaży majątku (3 przypadki negatywnej opinii),
- przekroczenie granicy zadłużenia i granicy spłaty długu, o której mowa w art. 169 ust. 1 uofp, tj. 15% planowanych dochodów w latach 2009 - 2013, w związku z obciążeniem budżetu powiatu przejętymi zobowiązaniami SP ZOZ,
- brak podstaw prawnych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek, w związku z nieokreśleniem ich kwot w budżecie, co stanowi naruszenie art. 83 ust. 1 i art. 184 ust. 1 pkt 4 i 9 uofp (3 przypadki negatywnej opinii),

ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:

- nieuwzględnienie zmiany zasad zaciągania zobowiązań, w tym obowiązującej od 2011 r. zasady zrównoważenia budżetu bieżącego, którą jst może naruszyć, wobec występowania wysokiego udziału wydatków z tytułu obsługi już zaciągniętego długu,
- niedokonanie rzetelnej oceny możliwości spłaty i ryzyka wzrostu kosztów obsługi długu, szczególnie w sytuacji ubiegania się o kredyt na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- w opiniach o przedłożonych projektach uchwał budżetowych jst wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami (2 996 opinii, w tym 1 107 pozytywnych z uwagami i 18 negatywnych, wśród negatywnych 15 o projektach budżetów gmin i 3 o projektach budżetów związków) stwierdzono:
 - brak możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek, w związku z przekroczeniem granicy określonej w art. 170 ust. 1 uofp (11 przypadków wydania negatywnej opinii),
 - niezachowanie równowagi budżetowej w wyniku nieprawidłowego ustalenia wysokości planowanego deficytu budżetu, w związku z niepełnym określeniem źródeł pokrycia deficytu, co stanowi naruszenie przepisu art. 184 ust. 1 pkt 3 uofp, odpowiednio art. 212 ust. 1 pkt 3 nuofp (3 przypadki wydania negatywnej opinii),
 - nieprawidłowe określenie łącznej kwoty planowanych przychodów i łącznej kwoty planowanych rozchodów budżetu, co wskazuje na brak uwzględnienia zasad określonych w art. 184 ust. 1 pkt uofp, odpowiednio w art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 nuofp (2 przypadki wydania negatywnej opinii),
 - bezpodstawne zaplanowanie wysokich wpływów z tytułu dochodów ze sprzedaży majątku, których wykonanie w dwóch poprzednich latach osiągnęło zaledwie 15% wielkości planowanej i skutkowało wystąpieniem wysokich zobowiązań wymagalnych (1 przypadek wydania negatywnej opinii),
 - sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego bez dopełnienia wymogów art. 180 uofp (2 przypadki negatywnej opinii),
 - nieprawidłowe określenie limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych (art. 184 ust. 1 pkt 9 uofp, odpowiednio art. 212 ust. 1 pkt 6 nuofp),
 - brak upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 166 ust. 1 uofp oraz z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym (art. 184 ust. 1 pkt 10 uofp),

- niezachowanie ustawowych wymogów szczegółowości opracowania projektu uchwały budżetowej w zakresie planowanych dochodów i wydatków, określonej w art. 184 ust. 1 i 3 uofp, ze wskazaniem na obowiązywanie w 2010 r. wymogów określonych w art. 235 - 237 nuofp,
- niezachowanie ustawowych wymogów w zakresie szczegółowości kwot dotacji udzielanych z budżetu jst, zamieszczanych w załącznikach do uchwały budżetowej (art. 214 i 215 nuofp),
- nieuwzględnienie ustawowych wymogów dotyczących poziomu rezerw, w tym ustawowo chronionego poziomu rezerwy ogólnej w budżecie na rok 2010 (art. 173 ust. 1 - 4 uofp, odpowiednio art. 222 ust. 1 - 3 nuofp),
- niezaplanowanie wydatków na realizację obligatoryjnych zadań własnych jst, w tym: rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 26 ust. 4 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³³), środków na przeciwdziałanie narkomanii (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³⁴), środków na wzrost wynagrodzeń i na doszkalcenie nauczycieli (art. 30 ust. 3 i art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela³⁵), obligatoryjnej wpłaty na rzecz izby rolniczej w wysokości niższej niż 2% planowanych wpływów z tytułu podatku rolnego (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych³⁶),

ponadto, w opiniach formułowano uwagi dotyczące:

- konieczności zachowania wewnętrznej spójności danych przedstawionych w załącznikach do projektu uchwały budżetowej, w tym przez wyeliminowanie błędów w stosowaniu klasyfikacji budżetowej, a także błędów rachunkowych,
- konieczności uwzględnienia w planie wydatków występujących zobowiązań wymagalnych, o ile nie zostaną one uregulowane do końca roku,
- konieczności uprzedniego określenia przez organ stanowiący trybu udzielania dotacji dla szkół publicznych i niepublicznych, prowadzonych przez osoby prawne lub osoby fizyczne, oraz zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków – przed zamieszczeniem takich dotacji w planie wydatków budżetu;
- w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz o prawidłowości prognozy kwoty długu (5 072 opinie, w tym 395 pozytywnych z uwagami i 43 negatywne, wśród negatywnych 12 o możliwości sfinansowania deficytu i 31 o prognozie kwoty długu), wskazywano na:
 - brak możliwości sfinansowania deficytu, wobec przekroczenia w roku budżetowym granicy 60% i 15% planowanych dochodów, w związku z brakiem przesłanek do zastosowania wyłączeń ustawowych, o których mowa w art. 170 ust. 3 i w art. 169 ust. 3 uofp (11 przypadków negatywnej opinii o deficycie i 13 o prognozie długu),
 - przekroczenie w latach 2010 - 2013 ustawowo dopuszczonej granicy łącznej kwoty długu lub granicy łącznej kwoty spłat (9 przypadków negatywnej opinii o prognozie),

³³ Dz. U. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

³⁴ Dz. U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.

³⁵ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.

³⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.

- brak pełnego pokrycia deficytu budżetu i nieprawidłowe ustalenie prognozowanej kwoty długu na koniec roku budżetowego lub lat następnych (art. 11 ust. 1 uofp), w tym z powodu nieuwzględnienia planowanych do zaciągnięcia pożyczek na wyprzedzające finansowanie lub nieuwzględnienia zobowiązań wymagalnych (7 negatywnych opinii),
- brak ustalenia prognozowanej kwoty długu i jego spłaty na wszystkie lata, na które zaciągnięto zobowiązania (art. 180 uofp),
- brak lub nieprawidłowe obliczenie relacji, o których mowa w art. 169 i 170 uofp, ponadto, w opiniach formułowano uwagi dotyczące:
 - konieczności spełnienia wymogu art. 172 ust. 3 uofp, tj. dokonania takiej zmiany uchwały budżetowej, by zachowane zostały relacje określone w art. 169 i 170 uofp,
 - konieczność dokonywania rzetelnej oceny możliwości spłaty zobowiązań, wobec zarzutu nierealnego oszacowania dochodów, stanowiących podstawę wyliczenia relacji;
- w opiniach o przedkładanych przez zarządy powiatów, zarządy województw, zarządy związków oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2009 r. (2 976 opinii, w tym 591 pozytywnych z uwagami i 5 negatywnych, wśród negatywnych 3 budżetu gminy 2 budżetu związku), stwierdzono:
 - dopuszczenie do wystąpienia zobowiązań wymagalnych (naruszenie art. 35 ust. 3 uofp) i wzrostu łącznej kwoty długu powyżej 60% planowanych dochodów (naruszenie art. 170 ust. 2 uofp), bądź stworzenie realnego zagrożenia przekroczenia tej granicy na koniec roku (3 negatywne opinie o wykonaniu budżetu gminy),
 - przedłożenie informacji niezgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych i bez zachowania ustawowych wymogów szczegółowości określonych w art. 198 ust. 1 uofp (2 negatywne o wykonaniu budżetu związku),
 - niedokonanie płatności z tytułu zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich i dopuszczenie do dalszego wzrostu zobowiązań wymagalnych skutkujących obciążeniem budżetu zapłatą odsetek i kar (naruszenie art. 35 ust. 3 uofp oraz art. 16 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych),
 - przekroczenie planu wydatków na koniec okresu sprawozdawczego (naruszenie art. 35 ust. 1 oraz art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 uofp),
 - 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. 138 pkt 2 uofp),
 - nieprzedstawienie informacji o stanie zobowiązań SP ZOZ (art. 198 ust. 1 uofp),ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
 - konieczność dokonania oceny możliwości wykonania budżetu w planowanych wielkościach, wobec znikomego wykonania dochodów ze sprzedaży majątku,
 - konieczność dopełnienia obowiązku uprzedniego określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze (art. 198 ust. 2 uofp),
 - występowanie wysokiego stanu zobowiązań wymagalnych w SP ZOZ, które przy likwidacji tych podmiotów, stają się zobowiązaniami organu założycielskiego;
- w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2008 (2 976 opinii, w tym 496 pozytywnych z uwagami i 5 negatywnych) – wskazywano na:
 - w 2 przypadkach negatywnych opinii o wykonaniu budżetu związku – przekroczenie, ustawowo dopuszczalnej granicy zadłużenia (art. 170 ust. 1, w związku z art. 171 uofp), w 1 przypadku z powodu rażącego niewykonania ustalonego budżetu związku,

- w 2 przypadkach negatywnych opinii o wykonaniu budżetu gminy – brak dokonania spłaty kredytu zaciągniętego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu (art. 82 ust. 2 uofp), zagrożenie utraty płynności finansowej wobec dalszego wzrostu zobowiązań wymagalnych (art. 35 ust. 3 uofp) i wobec dokonania wydatków ze środków subwencji oświatowej, przekazanej na styczeń kolejnego roku (art. 35 ust. 2 uofp),
 - naruszenie zasady równowagi budżetowej, określonej w art. 184 ust. 1 pkt 3 i 4 uofp,
 - przekroczenie określonego w budżecie limitu rozchodów z tytułu spłat kredytów (art. 34 ust. 1 pkt 2 uofp) lub przekroczenie ustawowej granicy 15% dochodów,
 - niższe, od zrealizowanych dochodów, wykonanie wydatków na realizację zadań profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 35 ust. 2 uofp),
- ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
- obowiązek dokonania analizy wykonania budżetu i wyjaśnienia przyczyn odchyleń realizacji od uchwalonego planu, szczególnie dochodów i wydatków majątkowych,
 - obowiązek wyjaśnienia przypadków przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań, oraz obowiązek zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
 - znaczenie terminowego przedstawienia organowi stanowiącemu sprawozdania z wykonania budżetu w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej (art. 199 ust. 1 uofp), co pozwala na prawidłową ocenę wykonania budżetu przez komisję rewizyjną i rozpatrzenie sprawozdania na sesji absolutoryjnej;
- w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2008 (2 966 opinii, w tym 134 pozytywne z uwagami i 23 negatywne):
 - w 15 przypadkach negatywnych opinii o wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium, z tego wójtowi (3 wnioski), burmistrzowi (3 wnioski), prezydentowi miasta (4 wnioski), zarządowi powiatu (4 wnioski), zarządowi województwa (1 wniosek), wskazywano niedochowanie wymogów formalnoprawnych, w związku ze sformułowaniem wniosku bez rzetelnego zaopiniowania wykonania budżetu, sformułowania wniosku w oparciu o kryteria niezwiązane bezpośrednio z wykonaniem budżetu, nieprzedstawienia zarzutów dotyczących wykonania budżetu, a także wobec braku logicznego związku między treścią wniosku absolutorijnego i pozytywną opinią komisji rewizyjnej o wykonaniu budżetu,
 - w 7 przypadkach negatywnych opinii o wniosku w sprawie udzielenia absolutorium wskazano niedochowanie obowiązku merytorycznej i rzetelnej oceny wykonania budżetu gminy, co stanowi naruszenie art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym,
 - w 1 przypadku wskazano brak podstaw prawnych do sformułowania wniosku absolutorijnego dla odwołanego organu;
 - w opiniach w sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium za rok 2008 (15 opinii, w tym 1 pozytywna z uwagami) – oceniano zachowanie wymogów procedury absolutoryjnej z uwzględnieniem obowiązującego stanu prawnego oraz zawierano pouczenie o obowiązku zapoznania rady gminy z opinią regionalnej izby obrachunkowej przed podjęciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (prezydenta miasta), zgodnie z art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminy.

Niezależnie od sprawy, będącej przedmiotem opiniowania i charakteru wydanej opinii, składy orzekające zawierały pouczenie o przysługującym prawie wniesienia odwołania do kolegium izby (z wyjątkiem opinii o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium).

3.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby

Do kolegiów izb, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wniesiono w 2009 r. 13 (o 5 więcej niż w 2008 r.) odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii, z tego dotyczących oceny: możliwości spłaty kredytu (1), projektu uchwały budżetowej (3), prognozy kwoty długu (2), sprawozdania z wykonania budżetu (5), wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium (2).

Kolegia izb, po rozpatrzeniu odwołań od uchwał składów orzekających i rozpoznaniu charakteru podnoszonych zarzutów (w 3 przypadkach bez rozpoznania zarzutów), postanowiły:

- w 6 przypadkach o uwzględnieniu odwołania – od 1 pozytywnej z uwagami opinii o możliwości spłaty kredytu przez miasto, od 2 pozytywnych z uwagami opinii o projekcie uchwały budżetowej (gminy, powiatu), od 3 pozytywnych z uwagami opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu (gminy, miasta, powiatu) – z uwagi na sformułowanie uwag o charakterze ocennym bez wyraźnego wskazania przepisu, który został naruszony,
- w 7 przypadkach o oddaleniu odwołania – od 1 negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej gminy, od 2 negatywnych opinii o prognozie długu (gminy, miasta), od 2 pozytywnych z uwagami opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy, od 2 opinii (negatywnej i pozytywnej) o wniosku w sprawie absolutorium dla burmistrza, w związku z uznaniem stawianych zarzutów za bezzasadne (4 przypadki) oraz stwierdzeniem niezachowania wymogów formalnych dla skutecznego wniesienia odwołania (3 przypadki).

Prezesi izb, wypełniając dyspozycję art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, powiadomili w 2009 r. właściwych wojewodów i ministra do spraw finansów publicznych o 4 przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2008 (2 gmin i 2 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.

Od 21 marca 2001 r. zakres kontroli kompleksowych prowadzonych przez wszystkie 16 regionalnych izb obrachunkowych w Polsce jest jednolity³⁷ i obejmuje następujące zagadnienia:

- 1) ustalenia ogólno-organizacyjne, 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 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.

W 2009 r. regionalne izby obrachunkowe rozpoczęły wdrażanie, wspomagającego działalność kontrolną, systemu informatycznego ACL³⁸. Zakup i wdrożenie podyktowane było zarówno potrzebą wyposażenia kontrolujących w narzędzie wspomagające analizę danych elektronicznych, które badane są w procesie kontroli, jak i podniesieniem efektywności działań kontrolnych. Zastosowanie systemu ACL w trakcie czynności kontrolnych zapewnia m.in. szybką i wydajną analizę danych elektronicznych, tworzenie przejrzystych raportów, identyfikację trendów, wykrywanie wyjątków i wybór potencjalnych obszarów zainteresowania, a także możliwość zlokalizowania błędów i potencjalnych nadużyć poprzez porównanie i analizę plików zgodnie z zadanymi kryteriami. Ponadto, system ACL daje możliwość łączenia danych z nowoczesnych, obszernych baz, systemów ewidencyjnych i raportów, co pozwala na zmianę dotychczas stosowanej metodologii prowadzenia kontroli na podstawie określonych prób i wdrożenie metodologii kontroli pełnej. Pierwsze doświadczenia związane z zastosowaniem systemu ACL wskazują na jego dużą skuteczność, zwłaszcza zaś w wykrywaniu istotnych nieprawidłowości, np. w zakresie realizacji dochodów i wydatków budżetowych, prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości.

W 2009 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1 162 kontrole. Kontroli kompleksowych, których obowiązek przeprowadzania w każdej jst, co najmniej raz na cztery lata wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz innych kontroli kompleksowych zrealizowano 771. Często, w ramach nich dokonywane

³⁷ Uchwała Nr 3/2001 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 21 marca 2001 r. w sprawie ramowej tematyki kontroli kompleksowych jednostek samorządu terytorialnego.

³⁸ ACL – Audit Command Language – to nowoczesne narzędzie stosowane przez organy kontroli (UKS, NIK), a także firmy audytorskie.

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 2009 r. wykonano 39. Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, przeprowadzona w formie kontroli problemowych, była realizowana w ubiegłym roku 183 razy. Kontroli doraźnych, które przeprowadza się w przypadkach weryfikacji zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2009 r. zrealizowano 169. Ogółem regionalne izby obrachunkowe w 2009 r. zweryfikowały zasadność 474 doniesień i informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (34 pisma policji, 23 – prokuratury, 17 – wojewodów, 17 – CBA, w pozostałych przypadkach różne instytucje, osoby prawne i fizyczne oraz pisma anonimowe.

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

Kontrole przeprowadzone w 2009 r. według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	1 162	100,0	771	100,0	183	100,0	169	100,0	39	100,0
Województwa samorządowe	12	1,0	12	1,6	0	x	0	x	0	x
Powiaty ziemskie	123	10,6	118	15,3	0	x	4	2,4	1	2,6
Miasta na prawach powiatu	17	1,5	10	1,3	2	1,1	3	1,8	2	5,1
Gminy ogółem:	694	59,7	597	77,5	6	3,3	57	33,7	34	87,2
- miejskie	67	5,8	57	7,4	1	0,5	8	4,7	1	2,6
- miejsko-wiejskie	169	14,5	141	18,3	3	1,6	16	9,5	9	23,1
- wiejskie	458	39,4	399	51,8	2	1,2	33	19,5	24	61,5
Związki jst	15	1,3	15	1,9	0	x	0	x	0	x
Stowarzyszenia jst	8	0,7	1	0,1	0	x	7	4,1	0	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	293	25,2	18	2,3	175	95,6	98	58,0	2	5,1

Podobnie jak w latach poprzednich, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 66,4%. Udział kontroli problemowych i doraźnych był porównywalny i wynosił około 15%.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst oraz samorządowych osób prawnych przeprowadzone w 2009 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %
Ogółem, z tego:	293	100,0	18	100,0	175	100,0	97	100,0	2	100,0
Jednostki budżetowe	203	69,3	14	77,8	135	77,2	53	54,2	1	50,0
Zakłady budżetowe	38	13,0	2	11,1	25	14,3	11	11,2	0	x
Gospodarstwa pomocnicze	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x
Instytucje kultury ¹⁾	30	10,2	2	11,1	11	6,3	16	16,3	1	50,0
SP ZOZ ¹⁾	12	4,1	0	x	2	1,1	10	10,2	0	x
Pozostałe osoby prawne ¹⁾	8	2,7	0	x	2	1,1	6	6,1	0	x
Pozostałe ²⁾	2	0,7	0	x	0	x	2	2,0	0	x

¹⁾ Samorządowe osoby prawne

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

W roku 2009 w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 59,7% oraz doraźne – 33,4%. Kontrole kompleksowe, podobnie jak w latach poprzednich stanowiły 6,2 % ogólnej liczby kontroli.

Z analizy liczby nieprawidłowości w poszczególnych kategoriach, ujawnionych w trakcie kontroli w 2009 r. oraz ich ogólnej liczby wynika, iż jednostkami, w których przeciętnie występowało najwięcej popełnianych i wykrywanych naruszeń prawa były gminy miejsko-wiejskie oraz województwa samorządowe. Z ustaleń kontroli kompleksowych gmin miejsko-wiejskich wynika, że na każdą z przeprowadzonych kontroli przypada średnio około 19 różnego rodzaju nieprawidłowości.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg rodzaju jednostki kontrolowanej oraz typu 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	16 663	14,3	14 724	19,1	1 231	6,7	631	3,7	77	2,0
Województwo samorządowe	231	19,3	231	19,3	0	-	0	-	0	-
Powiat ziemski	1 548	12,6	1 543	13,1	0	-	2	0,5	3	3,0
Miasto na prawach powiatu	206	12,1	183	18,3	4	2,0	4	1,3	15	7,5
Gminy ogółem:	12 828	18,5	12 545	21,0	0	0,0	229	4,0	54	1,6
- miejskie	1 040	15,5	1 035	18,2	0	0,0	4	0,5	1	1,0
- miejsko-wiejskie	3 272	19,4	3 174	22,5	0	0,0	88	5,5	10	1,1
- wiejskie	8 516	18,6	8 336	20,9	0	0,0	137	4,2	43	1,8
Związek i stowarzyszenie jst	141	5,5	126	7,9	0	-	0	0,0	0	-
Jednostka organizacyjna jst i inne	1 709	5,9	96	5,3	1 227	7,0	396	4,0	5	2,5

4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono 16 663 przypadków wystąpienia nieprawidłowości, przy czym jednostkowa liczba nieprawidłowo podjętych działań wyniosła 96 817³⁹. Nieprawidłowości w 2009 r., podobnie jak w latach poprzednich, występowały w kilku podstawowych grupach zagadnień: ustalenia ogólnie-organizacyjne, 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.

³⁹ Oznacza to, że w klasyfikacji nieprawidłowości stwierdzanych w toku kontroli przyjmuje się za jedną nieprawidłowość nieprawidłowość danego rodzaju, bez względu na fakt, czy w danej kontroli ujawniony został jeden taki przypadek, czy więcej tego rodzaju przypadków nieprawidłowości.

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2005 - 2009

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008		2009	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	16 576	100,0	16 549	100,0	15 876	100,0	17 171	100,0	16 663	100,0
Ustalenia ogólna-organizacyjne	2 052	12,4	2 064	12,4	1 916	12,1	1 862	10,8	1 833	11,0
Księgowość i sprawozdawczość budżetowa	3 348	20,1	3 462	20,8	3 196	20,2	3 596	20,9	3 515	21,1
Gospodarka pieniężna i rozrachunki	1 585	9,6	1 613	9,8	1 070	6,7	1 166	6,8	1 102	6,6
Wykonanie budżetu, w tym:	6 027	36,4	5 789	35,0	6 238	39,3	6 404	37,4	6 123	36,7
- dochody i przychody	3 452	20,8	3 285	19,9	3 726	23,5	3 759	21,9	3 389	20,4
- wydatki i rozchody	2 339	14,1	2 319	14,0	2 281	14,4	2 449	14,4	2 518	15,1
- inne	236	1,5	185	1,1	231	1,4	196	1,1	216	1,3
Zamówienia publiczne	1 809	10,9	2 032	12,3	1 972	12,4	2 339	13,6	2 157	12,9
Mienie komunalne	1 281	7,7	1 254	7,6	1 093	6,9	1 338	7,8	1 339	8,0
Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	115	0,7	92	0,6	163	1,0	188	1,1	283	1,7
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	359	2,2	243	1,5	228	1,4	278	1,6	311	1,9

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w 2009 r. wynika, że największą liczbę nieprawidłowości stwierdzono w zakresie działań związanych z realizacją budżetu, w tym dochodów i przychodów (20,4%) oraz wydatków i rozchodów (15,1%), jak też w zagadnieniach tematycznych dotyczących księgowości i sprawozdawczości budżetowej oraz ogólna-organizacyjnych.

4.1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli

Ustalenia ogólna-organizacyjne

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 2009 r. wystąpiły 1 833 przypadki nieprawidłowości dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, do których zaliczały się w głównej mierze:

- 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) – 361 przypadków,
- nieprzeprowadzenie kontroli 5% wydatków w jednostkach podległych lub nadzorowanych – 263,
- brak lub niekompletne opracowanie procedur kontroli finansowej – 187,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 154.

Nierealizowanie obowiązku prowadzenia audytu w Urzędzie Miejskim w Ropczycach (woj. podkarpackie), co stanowi naruszenie przepisu art. 49 ust. 2 uofp. Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Starostwie Powiatowym w Bolesławcu (woj. dolnośląskie), w Starostwie Powiatowym w Żyrardowie (woj. mazowieckie), w Urzędzie Gminy Dopiewo (woj. wielkopolskie) oraz w Urzędzie Miejskim w Miastku (woj. pomorskie).

Gminna Biblioteka Publiczna funkcjonująca w 2008 r. oraz w latach wcześniejszych w Gminie Oleśnica (woj. świętokrzyskie), nie została wyodrębniona organizacyjnie oraz przekształcona w instytucję kultury, co stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁴⁰, zgodnie z którymi gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną w formie instytucji kultury.

W 2008 r. w 14 jednostkach organizacyjnych Gminy Drezdenko (woj. lubuskie), kierownicy tych jednostek działali jednoosobowo nie posiadając pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Drezdenka, co było niezgodne z przepisem art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zatrudnianie na stanowisku Skarbnika Gminy Izbica (woj. lubelskie) osoby niespełniającej wymogów dotyczących wykształcenia, o których stanowi przepis art. 45 ust. 2 pkt 4 uofp.

Księgowość i sprawozdawczość budżetowa

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji, stwierdzono 3 515 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 księgową – 263,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 261, w tym istotnych nieprawidłowości skutkujących zawiadomieniem organów ścigania z art. 77 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹ – 26,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 244,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont analitycznych, zestawień obrotów i sald) – 230.

Zaniżenie w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego za 2008 r. sporządzonym przez Gminę Kołbaskowo (woj. zachodniopomorskie) stanu środków zgromadzonych na rachunkach bankowych o kwotę 3 332 616,00 zł, czym naruszono § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴².

W sporządzonym na dzień 31 grudnia 2008 r. przez Województwo Podlaskie sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji nie wykazano kwoty 11 690 370,46 zł, stanowiącej wartość należności głównych i odsetek od kredytów poręczonych szpitalom przez województwo.

⁴⁰ Dz. U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.

⁴¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

⁴² Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.

Nabyte przez Powiat Sochaczewski (woj. mazowieckie) udziały w spółce w wysokości 50 000,00 zł nie zostały zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego na koncie 030 - „Długoterminowe aktywa finansowe”. Ponadto, w zkładowym planie kont Starostwa nie przewidziano konta 030.

W ewidencji środków trwałych, prowadzonej w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Komarówka Podlaska (woj. lubelskie), nie ujęto na dzień 31 grudnia 2008 r. gruntów o wartości co najmniej 2 099 182,20 zł. Powyższy stan był niezgodny z przepisem w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Miasto i Gmina Wyszaków (woj. mazowieckie) - stwierdzone w wyniku inwentaryzacji różnice w ewidencji dróg i ulic między stanem faktycznym, a stanem wykazany w księgach rachunkowych na dzień 31 grudnia 2007 r. w kwocie 1 787 056,22 zł, nie zostały wyjaśnione i rozliczone w księgach rachunkowych roku obrotowego na który przypadał termin inwentaryzacji. Powyższy stan był niezgodny z przepisem w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Zawyżenie wyniku finansowego Urzędu Miasta Torunia (woj. kujawsko-pomorskie) na koniec 2006 r. o kwotę 6 199 702,70 zł, na koniec 2007 r. o kwotę 7 246 908,80 zł oraz na koniec 2008 r. o kwotę 6 713 485,22 zł, co było spowodowane brakiem odpisów aktualizujących należności odsetkowe w kwotach stanowiących równowartość naliczonych, a niezapłaconych do dnia bilansowego odsetek od zaległości podatkowych. Powyższy stan był niezgodny z przepisem w art. 35b ustawy o rachunkowości, w związku z § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

Gospodarka pieniężna i rozrachunki

W ramach kontroli, zwłaszcza kompleksowych, szczególną uwagę zwraca się m.in. na terminowość regulowania zobowiązań przez jednostki. W 2009 r. ujawniono 226 przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań, co, podobnie jak w latach poprzednich, stanowiło ok. 20% ogólnej liczby 1 102 nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli gospodarki pieniężnej i rozrachunków. Kolejnymi, pod względem częstotliwości występowania, były następujące nieprawidłowości:

- nieprzeprowadzenie lub nierzetelne przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji finansowych składników mienia i rozrachunków lub nieudokumentowanie jej wyników - 149 przypadków,
- nierzetelne lub nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji gotówkowych (niebieżące, nierzetelne, niesprawdzalne prowadzenie raportów kasowych), niesporządzanie raportów kasowych mimo występowania obrotu gotówką – 128,
- realizowanie zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym, niezatwierdzonych do wypłaty – 114,
- wypłata gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania – 38.

W 2008 r. ze środków zgromadzonych na rachunkach Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym dokonano przelewów na rachunek budżetu Powiatu Żarskiego (woj. lubuskie) w łącznej wysokości 1 450 000,00 zł. Przedmiotowe środki przeznaczono na sfinansowanie zobowiązań Starostwa Powiatowego w Żarach m.in. o charakterze publicznoprawnym, nieprzewidzianych w rocznym planie finansowym. Powyższe działanie było

niezgodne z przepisem art. 168 ust. 2 uofp. W trakcie roku budżetowego dokonano zwrotu ww. środków z rachunku budżetu Powiatu na rachunki Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

W Urzędzie Gminy Brzeźnica (woj. lubuskie) nie została przeprowadzona inwentaryzacja aktywów finansowych zgromadzonych na dzień 31 grudnia 2008 r. na rachunkach bankowych, co było niezgodne z przepisem art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Urząd otrzymał od banku zawiadomienia o stanie środków pieniężnych na poszczególnych rachunkach bankowych na dzień 31 grudnia 2008 r., jednak wysokości te nie odpowiadały saldom odpowiednich kont w księgach rachunkowych Urzędu Gminy i budżetu Gminy – różnice wynosiły 618 737,60 zł. Do dnia 9 czerwca 2009 r. (data wydruku zestawień obrotów i sald dla ww. kont) nie dokonano porównania pomiędzy wielkościami podanymi przez bank, a saldami kont księgowych i nie wyjaśniono ww. różnic.

Kierownik Zakładu Gospodarki Komunalnej w Piaskach (woj. lubelskie) zawarł 11 lipca 2006 r. umowę kredytu długoterminowego w kwocie 114 680,00 zł na zakup ciągnika rolniczego, bez zgody Rady Miejskiej w Piaskach.

Powiat Opoczyński (woj. łódzkie) zawarł 26 czerwca 2006 r. umowę pożyczki na kwotę 8 899 768,00 zł, z przeznaczeniem na zapewnienie płynności projektu nr ZPORR_111.013862.10, pomimo braku podjęcia stosownej uchwały w tym zakresie przez Radę Powiatu, co było niezgodne z przepisem art. 12 pkt 8 lit. c ustawy o samorządzie powiatowym. Rada Powiatu podjęła uchwałę w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu Państwa w dniu 18 października 2006 r., tj. po zawarciu ww. umowy.

Wykonanie budżetu - dochody i przychody

W tej kategorii kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały jedną z największych liczb nieprawidłowości, tj. 3 389 przypadków. Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 272 przypadki,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżenia stawek podatkowych – 215,
- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości – 180,
- 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) – 170,
- nieprzestrzeganie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków (podatek od nieruchomości) – 118,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku rolnym – 110,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 108,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie zobowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy (podatek od nieruchomości) – 103.

W Gminie Mielno (woj. zachodniopomorskie), na podstawie 2 decyzji, umorzono podatnikom ich zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości za maj 2007 r. w łącznej kwocie

77 159,00 zł mimo, że w dniu złożenia wniosków podatki nie stanowiły zaległości, co stanowi naruszenie przepisu art. 67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

Zakład Gospodarki Komunalnej Gminy Nowosolna (woj. łódzkie), jako podmiot na rzecz którego ustanowiono trwały zarząd na nieruchomościach gminnych (na podstawie 6 decyzji z dnia 13 września 2001 r., które stały się ostateczne w dniu 28 września 2001 r.) nie dokonywał wpłat z powyższego tytułu na rzecz Gminy Nowosolna. Wysokość niepobranych dochodów wyniosła ogółem 56 505,91 zł, w tym: należność główna 37 483,20 zł oraz odsetki 19 022,71 zł (stan na dzień 30 września 2009 r.). Należności te nie były windykowane, ani też nie udzielono ulg w ich zapłacie.

Bezpodstawne naliczenie i pobranie w 2008 r. w 4 przypadkach opłaty planistycznej w łącznej wysokości 20 610,90 zł, w związku z wydaniem przez Wójta Gminy Chojnice (woj. pomorskie) decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, co stanowi naruszenie przepisu art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴³.

Świętokrzyski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Kielcach nie złożył Gminie Stąporków (woj. świętokrzyskie) deklaracji na podatek od nieruchomości od gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako Ws – grunty pod wodami stojącymi. Skutki finansowe z tytułu nie objęcia ww. gruntów podatkiem od nieruchomości wyniosły w latach 2005 - 2009 ogółem 46 324,00 zł. Powyższy stan był niezgodny z przepisami art. 274a § 1, art. 165 § 1 - 2, w związku z art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa.

Organ podatkowy w Gminie Stąporków (woj. świętokrzyskie) zaniechał prowadzenia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych oraz działań zmierzających do zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości na kwotę 217 639,98 zł za 1998 r. i 2002 r. oraz w podatku od środków transportowych na kwotę 28 464,78 zł z lat 1998 - 2004. W wyniku powyższego doprowadzono do przedawnienia należności Gminy z tytułu dochodów budżetowych w łącznej kwocie 246 104,76 zł.

W Gminie Tuplice (woj. lubuskie) w latach 2005 - 2008 nie podjęto czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zaległości w podatku od nieruchomości 3 osób prawnych, których łączna wartość na dzień 31 grudnia 2008 r. wynosiła 336 657,37 zł. Powyższy stan był niezgodny z przepisem art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W trakcie kontroli kompleksowej Miasta Opola (woj. opolskie) zbadano powszechność opodatkowania w latach 2007 - 2009 posiadaczy lokali użytkowych stanowiących własność Miasta. Ustalono, że w ww. okresie w posiadanie zależne oddano 1 312 lokali użytkowych, w tym garaże i pomieszczenia gospodarcze. Podatkiem od nieruchomości objęto 895 lokali użytkowych, natomiast w stosunku do 417 lokali nie ustalono podatku od nieruchomości. Naruszenie zasady powszechności opodatkowania spowodowało uszczuplenie dochodów Miasta Opola z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2007 - 2009 w kwocie łącznej 214 670,00 zł.

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

⁴³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa⁴⁴.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2009 r. stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w 215 jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2008 i 2009 (w zł)

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2008	2009	2008	2009
Ogółem, z tego:	19 393 083,70	18 981 220,95	7 563 350,92	5 986 898,67
Skutki obniżenia górnych stawek podatków	11 024 609,24	8 631 001,68	1 503 728,88	2 394 202,65
Skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	7 741 251,74	6 641 124,01	3 000 307,49	1 914 461,33
Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa	627 222,72	3 709 095,26	3 059 314,55	1 678 234,69

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.

Miasto i Gmina Kolbuszowa (woj. podkarpackie) w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za 2007 r. wykazała kwotę skutków udzielonych ulg i zwolnień, obliczoną za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) zaniżoną o 93 782,24 zł. Na podstawie ustaleń kontroli, w związku ze sporządzoną przez jednostkę korektą ww. sprawozdania, Minister Finansów decyzją z dnia 5 sierpnia 2009 r. zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2009 r. dla Miasta i Gminy Kolbuszowa o 132 573,00 zł.

W wyniku stwierdzonych przez regionalną izbę obrachunkową nieprawidłowych danych w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych, Minister Finansów wydał decyzje zmniejszające część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2009 r.: dla Gminy Kamieniec Żąbkowski o kwotę 19 690,00 zł, dla Gminy Lubawka o kwotę 78 474,00 zł oraz dla Gminy Krośnice o kwotę 21 262,00 zł (wszystkie 3 jst – woj. dolnośląskie).

Wykonanie budżetu - wydatki i rozchody

W trakcie realizacji czynności kontrolnych polegających na badaniu zgodności działalności jednostek z prawem i zgodności ich dokumentacji ze stanem faktycznym, regionalne izby obrachunkowe ustaliły 2 518 przypadków naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych. Najczęstsze z nich to m.in.:

- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 282 przypadki,

⁴⁴ 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.

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 277,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników – 208,
- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków – 185,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 158,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 153,
- nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS – 150,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 133.

Stwierdzono 2 przypadki zawarcia przez Wójta Gminy Niechanowo (woj. wielkopolskie) umów cywilnoprawnych z radnymi Gminy, tj. umowy zlecenia, zawartej w dniu 1 stycznia 2008 r. z radnym na pełnienie obowiązków Komendanta Gminnego Ochotniczej Straży Pożarnej w Niechanowie w 2008 r. oraz umowy (zawartej w dniu 18 stycznia 1995 r., zmienianej aneksami w kolejnych latach) z radnym będącym właścicielem przedsiębiorstwa na świadczenie usług transportowych polegających na dowożeniu uczniów do szkół. Stosownie do przepisu art. 24d ustawy o samorządzie gminnym, Wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której radny uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Nieprawidłowo ustalono staż pracy Burmistrza Gminy Pniewy (woj. wielkopolskie), wliczając do stażu dwa razy ten sam okres zatrudnienia, co skutkowało wypłaceniem nagrody jubileuszowej za 30 lat pracy w kwocie 14 367,00 zł, 3 lata i 7 miesięcy przed dniem nabycia prawa do tej nagrody. Powyższy stan był niezgodny z zapisem § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich⁴⁵.

W 2008 r. Urząd Gminy Czermin (woj. wielkopolskie) nie dokonał wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w kwocie łącznej 12 276,00 zł. Nie sporządzano i nie przesyłano, w obowiązujących terminach, deklaracji miesięcznych wpłat i ich rozliczenia rocznego. Powyższy stan był niezgodny z przepisami art. 21 ust. 1 i ust. 2f ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁶. Wymienione obowiązki zostały wykonane w trakcie czynności kontrolnych.

W 2008 r. z budżetu Miasta Łaskarzew (woj. mazowieckie) została udzielona dotacja z przeznaczeniem na realizację zadania z zakresu kultury fizycznej w wysokości 103 400,00 zł. bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, czym naruszono przepis art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁷. Ponadto, do zakończenia czynności kontrolnych Burmistrz Miasta Łaskarzew nie wyegzekwował od Klubu sprawozdania z wykonania zadania oraz nie dokonał merytorycznej, formalnej i rachunkowej kontroli celu, na jaki dotacja została wykorzystana.

Analogiczną nieprawidłowość stwierdzono w Mieście i Gminie Głinojeck (woj. mazowieckie), w której w 2008 r. przekazano dla Fundacji dotacje w wysokości 82 000,00 zł, z przeznaczeniem na promocję Gminy, bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert.

Przekazanie przez Gminę Dębica Kaszubska (woj. pomorskie) Stowarzyszeniu w latach 2005 - 2006 środków w łącznej kwocie 50 603,07 zł na odbudowę i modernizację pałacu w Niepogłędziu, będącego jego własnością i niewpisanego do rejestru zabytków, tj. na realizację

⁴⁵ Dz. U. Nr 146, poz. 1223 z późn. zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 92 z późn. zm.

⁴⁷ Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

zadania nienależącego do zakresu działań gminy, stanowi naruszenie art. 6 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Udzielenie z budżetu Gminy Miastko (woj. pomorskie) dotacji celowych Klubowi Sportowemu w 2006 r. w wysokości 79 015,00 zł i w 2008 r. w wysokości 60 000,00 zł, z naruszeniem art. 167 ust. 2 uofp, w związku z art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym⁴⁸, poprzez przeznaczenie środków z budżetu Gminy na wsparcie sportu profesjonalnego, tj. na realizację zadania nienależącego do zadań jst.

W Mieście i Gminie Miłakowo (woj. warmińsko-mazurskie), poprzez zawarcie 12 października 2007 r. umowy na wykonanie dokumentacji projektowej na kwotę 185 684,00 zł. z terminem realizacji w dniu 31 grudnia 2007 r., zaciągnięto zobowiązanie przekraczające plan finansowy Urzędu o ww. kwotę, co stanowiło naruszenie postanowień art. 36 ust. 1 uofp.

W Zarządzie Budynków Komunalnych w Krakowie (woj. małopolskie) zaciągnano zobowiązania finansowe obciążające plan finansowy jednostki na lata przyszłe, bez stosownego upoważnienia udzielonego w tym zakresie przez Prezydenta Miasta Krakowa. Bez powyższego upoważnienia zaciągnięto następujące zobowiązania: w 2005 r. na lata 2006 - 2008 na kwotę 2 392 963,14 zł, w 2007 r. na rok 2008 w kwocie 1 334 687,76 zł oraz w 2008 r. na rok 2009 w wysokości 256 680,32 zł.

W Gminie Małdyty (woj. warmińsko-mazurskie) stwierdzono nieterminowe uregulowanie składek ZUS: za m-c styczeń 2008 r. w kwocie łącznej 60 963,79 zł oraz za m-c wrzesień 2009 r. w kwocie łącznej 34 005,92 zł. Skutkiem przekroczenia terminu zapłaty składek należnych wobec ZUS była zapłata odsetek w kwocie 56,79 zł.

Bezpodstawne wydatkowanie przez Gminę Łukowica (woj. małopolskie) środków publicznych na remonty dróg stanowiących własność osób prywatnych, dla których Gmina Łukowica nie jest zarządcą, na kwotę co najmniej 460 550,19 zł.

W Gminie Mucharz (woj. małopolskie) rozpoczęto wykonywanie robót budowlanych w ramach zadania polegającego na budowie ujęcia wody, zbiornika wyrównawczego oraz rurociągu łączącego ujęcie ze zbiornikiem, pomimo braku ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, co było niezgodne z przepisem art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁹ oraz z treścią decyzji Starosty Wadowickiego z dnia 18 kwietnia 2008 r. w sprawie pozwolenia na budowę. Część robót budowlanych na kwotę 122 406,46 zł. obejmujących wodociąg oraz zbiornik wyrównawczy wykonano w okresie od 18 do 30 kwietnia 2008 r. podczas, gdy decyzja w sprawie pozwolenia na budowę stała się ostateczna dopiero w dniu 9 maja 2008 r.

Gmina Kobierzyce (woj. dolnośląskie) zlecała NZOZ na podstawie umów realizację programów zdrowotnych oraz badań przesiewowych (od 2008 r. - dokonywała „zakupu usług medycznych”) i przekazała w związku z tym środki publiczne w kwocie 1 866 000,00 zł, bez dokonania wyboru realizatora programu zdrowotnego w drodze konkursu ofert, co stanowiło naruszenie przepisu art. 48 ust. 4 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁵⁰.

⁴⁸ Dz. U. Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.

⁴⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

Wykonanie budżetu – inne nieprawidłowości

W 2009 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 – 70 przypadków. W 41 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, odbywa się m.in. poprzez stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵¹. Przepisy ww. ustawy obligują jednostki do stosowania określonych procedur przy dokonywaniu zakupów, zlecaniu podmiotom zewnętrznym poszczególnych zadań i prac.

W 2009 r. stwierdzono w tym zakresie 2 157 przypadków nieprawidłowości, stanowiących ponad 13% łącznej liczby nieprawidłowości. Występowały one zarówno na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości oraz uchybienia dotyczyły:

- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia – 157 przypadków,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o postępowaniu i o zawarciu umowy – 128,
- braku lub niewłaściwej treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia – 124,
- nieokreślenia lub niewłaściwego określenia wartości zamówienia – 123,
- nieprawidłowości przy ustalaniu lub pobieraniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 94,
- nieodrzućcenia nieprawidłowej oferty lub odrzućcenia prawidłowej – 80,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 71,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia (cechy techniczne i jakościowe, kosztorys, projekt) – 65,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych realizowanych inwestycji – 62,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia – 57.

Gmina Bralin (woj. wielkopolskie) udzieliła zamówienia publicznego na podstawie umowy zawartej w dniu 11 września 2008 r., na świadczenie usługi polegającej na oświetleniu ulic i dróg oraz innych otwartych terenów publicznych na okres od dnia 11 września 2008 r. do dnia 31 marca 2012 r., bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Koszty poniesione w 2008 r. z tytułu usług świadczonych przez spółkę wynosiły 236 277,17 zł, tj. przekroczyły kwotę 14 000 euro.

⁵¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.

W Gminie Stare Bogaczowice (woj. dolnośląskie) kontrola ustaliła, że usługa polegająca na dowozie uczniów do szkół, której wartość wynosiła odpowiednio: w 2008 r. – 165 184,75 zł, w I półroczu 2009 r. – 77 422,40 zł, była realizowana przez wykonawcę, który nie został wybrany na zasadach i w trybie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz bez zawarcia umowy w formie pisemnej na wykonywanie ww. usługi.

Burmistrz Miasta i Gminy Nowe (kujawsko-pomorskie) zawarł w 2007 r. z bankiem umowę o kredyt inwestycyjny w wysokości 1 244 000,00 zł na okres od dnia 6 czerwca 2007 r. do dnia 15 kwietnia 2032 r. z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych.

Mienie komunalne

Zgodnie z przepisem art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵² 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 – 337 przypadków,
- nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwałe zarząd itp.) – 229,
- nieprzeprowadzenie, nierozliczenie lub nieprawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych – 168,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 50.

W trakcie kontroli Gminy Otmuchów (woj. opolskie) stwierdzono, że na 6 zbadanych przypadków zbycia nieruchomości w 5 przypadkach nie zamieszczono w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Opisane zaniechanie stanowi naruszenie przepisu w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W latach 2006 i 2007 w Gminie Przemyśl (woj. podkarpackie) dokonywano przetargowej sprzedaży nieruchomości gminnych – 14 działek gruntowych w miejscowości Ostrów, na podstawie nieaktualnego operatu szacunkowego sporządzonego w dniu 23 października 2002 r. Powyższe działanie było niezgodne z przepisem art. 67 ust. 1, w związku z art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Decyzją GN.7224/10/07 z dnia 1 marca 2007 r. Wójt Gminy Tuplice (woj. lubuskie) ustanowił dla Zakładu Gospodarki Komunalnej w Tuplicach trwałe zarząd, na nieruchomości zabudowanej oczyszczalnią ścieków o wartości 7 545 196,84 zł. W ww. decyzji nie ustalono opłaty z tytułu trwałego zarządu, co było niezgodne z przepisem w art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Za lata 2007 - 2009 nieustalone należności Gminy z tytułu trwałego zarządu wyniosły 63 255,62 zł.

W 2008 r. obciążono nieruchomość stanowiącą własność Miasta Żywiec (woj. śląskie) hipoteką zwykłą na łączną kwotę 3 000 000,00 zł, jako zabezpieczenie kredytu bankowego zaciągniętego pod budowę obiektu hotelowo-gastronomicznego przez przedsiębiorcę. Takiej formy zabezpieczania zobowiązań osób trzecich, poprzez ustanowienie hipoteki na nieruchomościach komunalnych, nie przewidują przepisy uofp.

W Starostwie Powiatowym w Sławnie (woj. zachodniopomorskie) nie przeprowadzono na dzień 31 grudnia 2006 r. inwentaryzacji środków trwałych w budowie o wartości 5 048 530,42 zł oraz

⁵² Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

gruntów będących własnością Powiatu o wartości 8 907 766,40 zł, czym naruszono przepis art. 26 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o rachunkowości.

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 – 49 przypadki,
- nierozliczenia lub nieprawidłowego rozliczenia otrzymanych dotacji – 18,
- nieopracowania lub nieprawidłowego opracowania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej – 12,
- wykorzystywania dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 12.

Niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie przez Gminę Łukowica (woj. małopolskie) dotacji celowych z budżetu Państwa, otrzymanych w latach 2007 i 2008 na podstawie umów zawieranych z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, przeznaczonych na sfinansowanie remontów i odbudowę zniszczonych dróg gminnych przez kłeski żywiołowe – środki wykorzystano na remont dróg położonych na gruntach prywatnych. Ogółem nieprawidłowo wykorzystano dotacje na kwotę co najmniej 289 752,79 zł.

W Mieście Opole (woj. opolskie) na 20 zbadanych decyzji w sprawie zwrotu producentom rolnym podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej wszystkie zostały wydane z opóźnieniem.

Rozstrzygnięcie sprawy z uchybieniem ustawowego terminu pozostaje w sprzeczności z zapisem art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej⁵³.

W 2008 r. Powiat Grójecki (woj. mazowieckie) nie przekazywał na rachunek Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego dochodów uzyskanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Dochody uzyskane w 2008 r. z tytułu czynszów za najem nieruchomości Skarbu Państwa i odsetek od nieterminowo wnoszonych opłat w wysokości 26 496,37 zł zostały przekazane dopiero w dniu 19 czerwca 2009 r.

Niewykorzystaną część dotacji z budżetu Państwa w kwocie 33 506,34 zł, przeznaczoną w 2006 r. na zadania własne Gminy Borne Sulinowo (woj. zachodniopomorskie) z zakresu pomocy społecznej, odprowadzono na rachunek Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego 22 lutego 2007 r., zamiast do 15 lutego 2007 r., czym naruszono przepis art. 144 ust. 1 uofp. Z tytułu nieterminowego zwrotu ww. dotacji Gmina zapłaciła odsetki za zwłokę w kwocie 383,70 zł.

Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi

W 2009 r. w zakresie rozliczeń budżetów jst z ich jednostkami organizacyjnymi, ujawniono nieprawidłowości w 311 przypadkach, w tym największa liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań, które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń (82 przypadki), niedokonywania lub dokonywania bez zachowania ustalonego terminu wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych przez zakłady budżetowe lub części zysku gospodarstw

⁵³ Dz. U. Nr 52, poz. 379.

pomocniczych (13 przypadków) oraz nierozliczania z budżetem dochodów zrealizowanych przez jednostki budżetowe (12 przypadków).

Zakład Gospodarki Komunalnej w Szadku (woj. łódzkie), działający w formie zakładu budżetowego, nie dokonał rozliczenia przyznanej przez Miasto i Gminę Szadek w 2008 r. dotacji przedmiotowej w wysokości 171 550,00 zł. Powyższa nieprawidłowość świadczyła o niespełnieniu wymogu wynikającego z § 52 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, który nakazuje kierownikowi zakładu budżetowego przekazanie zarządowi jst w terminie do 31 stycznia następnego roku, rozliczenia wykorzystania dotacji w szczególności określonej przez ten zarząd.

Przedszkole w Mońkach (woj. podlaskie,) działające w formie zakładu budżetowego, nie dokonało wpłaty nadwyżki środków obrotowych za 2008 r. w kwocie 55 837,54 zł do budżetu Gminy Mońki, co było niezgodne z zapisem § 49 ust. 4 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną. Przedszkole nie rozliczyło też nadwyżki środków za 2007 r. wynoszącej 14 617,31 zł. W wyniku realizacji zalecenia pokontrolnego Burmistrz Moniek wyegzekwował od zakładu budżetowego wpłatę do budżetu Gminy nadwyżki środków obrotowych za 2008 r.

Analogiczną nieprawidłowość stwierdzono w Gminie Dwikozy (woj. świętokrzyskie), w której Zakład Gospodarki Komunalnej w Dwikozach zaniechał wpłaty (do 15 kwietnia 2009 r.) do budżetu Gminy różnicy między faktycznym, a planowanym stanem środków obrotowych na koniec 2008 r. w kwocie 78 288,85 zł oraz w Mieście i Gminie Kcynia (woj. kujawsko-pomorskie), gdzie Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkańcowej w Kcyni nie dokonał wpłaty do budżetu Miasta nadwyżki za 2008 r. w wysokości 66 906,08 zł.

W Województwie Podlaskim (woj. podlaskie) wystąpiły przypadki zaniechania obowiązku zawierania umów w sprawie udzielenia dotacji celowych instytucjom kultury, co stanowiło naruszenie przepisu art. 189a, w związku z art. 130 uofp. Z pominięciem umownego określenia zasad i terminów przekazywania i rozliczania środków wydatkowano 500 000,00 zł na zakup instrumentów muzycznych przez Operę i Filharmonię Podlaską oraz przekazano Teatrowi Dramatycznemu dotację celową w wysokości 428 660,00 zł na remont budynku teatru.

4.1.3. Skutki finansowe kontroli

Prezentacja wyników działalności kontrolnej, począwszy od 2007 r., na podstawie uchwały Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych nr 6/2006 z 28 września 2006 r., którą przyjęto „Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych” na wymiar liczbowy oraz finansowy.

Wykazywane skutki finansowe obrazują skalę finansową nieprawidłowości, tj. rząd wielkości operacji, przy których doszło do wystąpienia nieprawidłowości.

Nieprawidłowości finansowe

W trakcie 1 162 przeprowadzonych w 2009 r. kontroli ujawniono 16 663 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek na łączną kwotę 6 277,90 mln zł.

Struktura tych nieprawidłowości ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 4 588,34 mln zł – 73,1%,

- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1 019,20 mln zł – 16,1%,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 457,2 mln zł – 7,3%,
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 73,05 mln zł – 1,2%,
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 62,04 mln zł – 1,0%,
- uszczuplenia środków publicznych – 55,47 mln zł – 0,9 %,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem kryterium rzetelności – 22,61 mln zł – 0,4%.

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2009 r. (w mln zł)

Zagadnienie	Nieprawidłowości	%
Ogółem, z tego:	6 277,9	100,0
- ustalenia ogólnie-organizacyjne	0,0	x
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	4 640,7	73,9
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	143,3	2,3
- wykonanie budżetu - dochody i przychody	104,3	1,7
- wykonanie budżetu - wydatki i rozchody	197,1	3,1
- wykonanie budżetu - inne	46,1	0,7
- zamówienia publiczne	469,5	7,5
- mienie komunalne	576,1	9,2
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	43,2	0,7
- rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi	57,6	0,9

Największą, podobnie jak w 2008 r., wynoszącą ponad 70% ogólnej kwoty, grupę nieprawidłowości stanowiły uchybienia w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej, w łącznej wysokości 4 640,73 mln zł. Na taką skalę zjawiska złożyło się przede wszystkim nieprzewodzenie wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont analitycznych, zestawień obrotów i sald itp.), wykazywanie w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją oraz nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków.

Drugą, co do wielkości skutków finansowych, grupą były nieprawidłowości związane z mieniem komunalnym. Łącznie stwierdzono w 1 339 przypadkach podjęcie 7 175 nieprawidłowych czynności ujętych wartościowo na kwotę 576,12 mln zł. Nieprawidłowości te stanowiły łącznie blisko 10% 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 – 429,21 mln zł,
- zbywaniu nieruchomości – 55,71 mln zł,
- dysponowaniu ograniczonymi prawami rzeczowymi (najem, dzierżawa, trwałe zarząd itp.) – 55,71 mln zł.

Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2009 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 5 283 tys. zł.

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

Zagadnienie	Korzyści finansowe	%
Ogółem, z tego:	5 283	100,0
- ustalenia ogólnie-organizacyjne	0	0,0
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	32	0,6
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	15	0,3
- wykonanie budżetu - dochody i przychody	4 052	76,7
- wykonanie budżetu - wydatki i rozchody	731	13,8
- wykonanie budżetu - inne	0	0,0
- zamówienia publiczne	205	3,9
- mienie komunalne	160	3,0
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	6	0,1
- rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi	82	1,6

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

- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 3 571 tys. zł,
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela, bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 1 355 tys. zł,
- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 268 tys. zł,
- inne nieutracone pożytki finansowe – 89 tys. zł.

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

- nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) – 1 016 tys. zł,
- nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych (podatek od nieruchomości) – 947 tys. zł,
- wykazywania w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżenia stawek podatkowych – 494 tys. zł,
- niewłaściwego podejmowania lub zaniechania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 335 tys. zł,
- nieprawidłowego udzielania ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości – 193 tys. zł,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 188 tys. zł,
- ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami lub aktami prawa miejscowego (podatek od nieruchomości) – 159 tys. zł,
- niepodjętowania czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 154 tys. zł,
- niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wypłacania wynagrodzeń pracowników – 135 tys. zł,
- nieprawidłowości przy pozyskiwaniu dochodów własnych – 125 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 111 tys. zł,
- przekraczania upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 80 tys. zł.

W Gminie Rajgród (woj. podlaskie) wykonawca dokumentacji projektowo-kosztorysowej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej otrzymał wynagrodzenie w kwocie 191 156,79 zł, które w świetle postanowień umowy zostało zawyżone o 23 777,80 zł. W związku z ustaleniami kontroli wykonawca zwrócił nadpłaconą kwotę.

W trakcie kontroli Gminy Głinojeck (woj. mazowieckie) ustalono, że bezumownie przekazano na konto Fundacji kwotę 18 500,00 zł. W dniu 2 października 2009 r. Fundacja dokonała zwrotu ww. kwoty na konto Urzędu.

W trakcie kontroli w powiecie szydłowieckim (woj. mazowieckie) wystąpiono, na podstawie umowy Nr ON-343-18/2007 z 31 grudnia 2007 r., do wykonawcy o zapłatę kar umownych w wysokości 15 721,96 zł z tytułu nieterminowego wykonania i dostarczenia tablic rejestracyjnych.

W gminie Brwinów (woj. mazowieckie) Burmistrz decyzją Nr 132/2008 z 10 września 2008 r. ustalił dla podmiotu opłatę z tytułu wycinki drzew w wysokości 21 933,47 zł. Opłata została uregulowana w kwocie 13 160,08 zł. W trakcie kontroli wysłano do podmiotu wezwanie do zapłaty nieuregulowanej kwoty 8 773,39 zł.

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 2009 r. Izby wydały ogółem 17 370 wniosków pokontrolnych (w 2008 r. – 17 471 wniosków).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do ww. wniosków. W 2009 r. jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do 223 wniosków pokontrolnych (w 2008 r. do 202 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 33 przypadkach (w 2008 r. w 43 przypadkach), w części w 3 przypadkach (w 2008 r. w 7 przypadkach).

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

W 2009 r. regionalne izby obrachunkowe łącznie skierowały 657 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów.

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje	Liczba	
	2008 r.	2009 r.
Ogółem, z tego:	711	657
- do organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa	59	30
- do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych	505	492
- do Wojewody	17	11
- do organów kontroli skarbowej	29	20
- do innych organów	101	104

Do organów ścigania przekazano ogółem 30 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. poświadczenia nieprawdy w dokumencie, niedopełnienia obowiązków w zakresie należytego przechowywania i zabezpieczenia dokumentów, przywłaszczenia mienia, działania na szkodę interesu jst.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano 492 zawiadomienia 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, wydatkowaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczeniem otrzymanej dotacji lub nieterminowym rozliczeniem tej dotacji.

Do organów kontroli skarbowej skierowano 20 zawiadomień dotyczących m.in. nierzetelnego i wadliwego prowadzenia ksiąg rachunkowych, nieprowadzenia ewidencji przebiegu pojazdów, niepobierania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.

W 11 przypadkach koniecznym było poinformowanie wojewodów o wystąpieniu nieprawidłowości. Powiadomienie wojewody dotyczyło tych jednostek, w których wystąpiły nieprawidłowości powtarzające się w toku kolejnych kontroli przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe, a także jednostek w których stwierdzono przypadki niewykonania wniosków pokontrolnych.

Ponadto, zawiadomienia kierowano do Ministerstwa Finansów, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Delegatur Krajowego Biura Wyborczego i innych (ogółem 104 zawiadomienia).

4.2. 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 kwartalnie **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 oraz w zakresie należności i zobowiązań, a także stanu środków finansowych na rachunkach bankowych jst regulują przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

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.

W 2009 r. izby skontrolowały łącznie **126 725 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 28 089 korekt sprawozdań budżetowych, co stanowiło 22,2% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań.

W porównaniu do 2008 r. liczba skontrolowanych przez izby sprawozdań budżetowych zwiększyła się o 13 465 (o 11,9%). W 2009 r. jst przekazały o 2 005 (o 7,7%) korekt więcej

niż w 2008 r. Wzrost liczby zbadanych sprawozdań, a co za tym idzie także liczby skorygowanych sprawozdań, był konsekwencją wprowadzenia zmian w zasadach sporządzania i przekazywania sprawozdań budżetowych. W wyniku zmiany rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵⁴ wprowadzony został obowiązek sporządzania sprawozdań miesięcznych Rb-27S i Rb-28S za miesiąc grudzień, począwszy od grudnia 2008 r. oraz nowe sprawozdania z zakresu należności i zobowiązań, tj. Rb-UZ roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych i Rb-UN roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności, które po raz pierwszy należało sporządzić za 2008 r. Wszystkie wymienione nowe rodzaje sprawozdań były przedmiotem kontroli przez izby w pierwszym kwartale 2009 r.

Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- wykazywania danych dotyczących planu, niezgodnych z uchwałami i zarządzeniami organów jednostek samorządu terytorialnego,
- niezgodności danych zarówno po stronie planu jak i wykonania dochodów z tytułu subwencji i udziałów w podatku od osób fizycznych,
- niezgodności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań,
- braku danych uzupełniających w zakresie wyemitowanych papierów wartościowych (obligacje komunalne),
- błędnym wykazywaniu kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych jako kredytów zaciąganych w banku centralnym,
- braku lub nieprawidłowym wykazywaniu danych o zaangażowaniu środków budżetowych obciążających plan finansowy wydatków,
- wykazaniu zobowiązań powstałych na koniec okresu sprawozdawczego bez jednoczesnego ich wykazania w zobowiązaniach ogółem,
- wykazaniu kwoty wykonania nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków – niezgodnie z kwotami wynikającymi z bilansu za rok ubiegły,
- nieprawidłowym wykazaniu skutków udzielonych przez gminę ulg i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa,
- błędnym wykazaniu lub niewykazaniu wysokości bądź wierzycieli (np. bank centralny, podmioty zaliczane do grupy III) w zakresie zobowiązań,
- niewykazywaniu w sprawozdaniu środków na rachunku bankowym lub w kasie jako depozytów na żądanie i terminowych lub gotówki,
- nieprawidłowym ujęciu kwot należności zarówno w układzie podmiotowym (wg grup dłużników), jak i przedmiotowym (wg tytułów), w tym nieprawidłowym dokonaniu podziału na należności wymagalne i pozostałe należności oraz nieprawidłowym wykazaniu lub niewykazaniu należności wymagalnych oraz pozostałych należności.

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2008 i 2009 przedstawia poniższe zestawienie.

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 16, poz. 100).

Sprawozdania budżetowe jst zbadane w latach 2008 i 2009

2008			2009		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
113 260	26 084	23,0	126 725	28 089	22,2

W 2009 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość sporządzonych **24 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 wynikają z 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 ekonomicznych. 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 2009 r. część rekompensująca subwencji ogólnej przysługiwała 26⁵⁵ gminom z dziewięciu województw (dolnośląskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego). W ustawowym terminie 21 gminy złożyły wnioski do właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych, z czego 2 były negatywne (dolnośląskie). Ponadto, 3 gminy (2 z pomorskiego i 1 z podlaskiego) złożyły wnioski po terminie, w tym jeden był negatywny. Dwie uprawnione jednostki wniosków nie złożyły.

W 2009 r. izby, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sporządzały zbiorcze **sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych (kwartalne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ i Rb-UN)**.

Liczbę i rodzaje zbadanych w 2009 r. sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych prezentuje poniższe zestawienie.

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych zbadane w 2009 r.

Rodzaj sprawozdania	Liczba zbadanych sprawozdań	w tym korekty sprawozdań (%)
Rb-Z Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji	19 658	7
Rb-N Kwartalne sprawozdanie o stanie należności	20 159	18
Rb-UZ Roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych	4 956	22
Rb-UN Roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej	4 951	3

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2008 (Dz. U. Nr 108, poz. 905).

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 wyżej wymienionych sprawozdań 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,
- sporządzania sprawozdań z uwzględnieniem gminnych i powiatowych funduszy celowych nieposiadających osobowości prawnej,
- 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, wykazywanie w sprawozdaniach kwot w groszach, niewskazanie lub wskazanie nieprawidłowego okresu sprawozdawczego, brak pieczętek lub podpisów osób odpowiedzialnych za sporządzenie sprawozdania, niewłaściwa data sporządzenia sprawozdania).

W 2009 r., w związku z zapisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, izby pośredniczyły w przekazywaniu następujących sprawozdań sporządzanych przez jst:

- sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej oraz informacje o nieudzieleniu pomocy publicznej (do 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.

W 2009 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 **3 067 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami)

sporządzonych na dzień 31 grudnia 2008 r. Na podstawie wyżej wymienionego rozporządzenia wszystkie jst mają obowiązek sporządzania skonsolidowanych bilansów.

4.3. 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 z uwzględnieniem korekt, złożonych do końca 2008 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2009 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 nieprawidłowości, były wysyłane przez izby do Ministra Finansów lub bezpośrednio do Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego. Ogółem informacje dotyczyły nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań Rb-PDP w 257 gminach w latach 2006 – do końca 2008 r. Ogółem informacje zawierały dane z korekt sprawozdań, dotyczące zawyżenia skutków na kwotę 13 930 862,70 zł i zaniżenia na kwotę 9 336 163,29 zł, co oznacza że gminy, sporządzając przedmiotowe sprawozdania wyliczyły o 4 594 699,41 zł niższe skutki udzielonych ulg i zwolnień, wykazując tym samym niższe dochody podatkowe skutkujące ustaleniem większej części wyrównawczej subwencji ogólnej w danym okresie.

Nieprawidłowości przy rozliczeniach dotacji celowych (2 informacje) dotyczyły w pierwszym przypadku rozdysponowania środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. Na ogólną kwotę 6 863,00 zł dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystano 308,10 zł, tj. 4,9% dotacji. W drugim przypadku doszło do uchybień formalnych i rachunkowych, które zostały skorygowane w trakcie kontroli. Stwierdzono też dokonanie zakupów niezgodnych z „pismem dysponenta”. Informacje o wymienionych nieprawidłowościach prezesi izb przekazali odpowiednio dyrektorowi Delegatury Krajowego Biura Wyborczego i wojewodzie.

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

Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika należy do ustawowych zadań izb i wynika z art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Rozpatrywanie powiadomień należy do właściwości komisji powołanej spośród członków kolegium przez prezesa, który wyznacza również jej przewodniczącego.

Obowiązek kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej wynika z ustaw ustrojowych⁵⁶ i dotyczy tych czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych dla jst. O kontrasygnacie skarbnika stanowią również przepisy ustawy o finansach publicznych⁵⁷.

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 2009 r. do izb wpłynęło 1 powiadomienie od skarbnika gminy o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Odmowa kontrasygnaty dotyczyła podpisania umowy, której zapisy dwóch paragrafów, według oceny skarbnika, mogą narazić w przyszłości gminę na koszty i określiła je jako „niebezpieczne dla gminy” i „niejasne”.

Komisja do sprawa kontrasygnaty uznała odmowę kontrasygnaty za nieuzasadnioną, ponieważ przesłanki odmowy wykraczały poza ustawowe kryteria wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych i nie związane były z przedmiotem wskazania naruszenia prawa, a dotyczyły interpretacji zapisów umowy. Komisja wskazała, iż spory co do treści zapisów umowy podlegają rozstrzygnięciu przez właściwy sąd powszechny.

W okresie od 1993 r. do 2009 r. do izb wpłynęło ogółem 49 powiadomień od skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika. Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby, podobnie jak w latach poprzednich, wskazują 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 jst w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rozpatruje

⁵⁶ Art. 46 ustawy o samorządzie gminnym; art. 48 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 57 ustawy o samorządzie województwa.

⁵⁷ Art. 194 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

wojewoda. Inne skargi na organy wykonawcze rozpatrywane są odpowiednio przez radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa.

W 2009 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 365 pism i skarg, w których podnoszono naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, w tym 106 dotyczyło działalności organów stanowiących jst.

W porównaniu z rokiem 2008 odnotowano wzrost o 2,0% pism i skarg skierowanych do regionalnych izb obrachunkowych. Analiza liczby wpływających do regionalnych izb obrachunkowych pism i skarg w latach 1999 - 2009 wskazuje na znaczące odchylenia w tym okresie, przy czym w latach 2001 - 2009 liczba ta utrzymywała się na poziomie przekraczającym 300 pism rocznie, za wyjątkiem 2007 r., w którym odnotowano jej spadek.

Z ogólnej liczby 106 skarg na działalność organów stanowiących jst w 84 przypadkach wnoszący wnioskowali o stwierdzenie nieważności uchwał podjętych przez te organy. Podnoszone zarzuty dotyczyły uchwał w sprawie:

- a) procedury uchwalania budżetu (6);
- b) budżetu i jego zmian (26), w tym:
 - zwiększenia kwot wydatków i deficytu bez zgody wójta,
 - odrzucenia przez radę autopoprawek zgłoszonych przez wójta mających na celu zmniejszenie planowanego deficytu,
 - zaplanowania w budżecie bez zgody wójta innych zadań niż ujęte w projekcie budżetu,
 - naruszenia przez radę kompetencji wójta do zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy poprzez wprowadzenie zmian, które nie były wnioskowane przez wójta,
 - celowości zaplanowania wydatków na zadania własne,
 - wprowadzenia zmian budżetu bez wskazania przychodów stanowiących źródło spłaty zobowiązań kredytowo-pożyczkowych,
 - ujęcia w budżecie zadań, które zdaniem wnoszących nie należą do zadań gminy,
 - usunięcia z budżetu 2009 r. zadania wieloletniego zaplanowanego do realizacji w latach 2008 i 2009, na które zawarto umowę z wykonawcą,
 - zmniejszenia środków na niektóre zadania;
- c) określania zasad i wysokości dotacji (14), w tym:
 - trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych,
 - ustalenia stawki dotacji przedmiotowej dla zakładu budżetowego;
- d) określenia stawek podatków i opłat lokalnych (9), które w szczególności dotyczyły:
 - zasad poboru opłaty targowej,
 - zaniżenia stawek opłaty targowej;
- e) absolutorium (4);
- f) naruszenia trybu podejmowania uchwał (17), w tym w zakresie:
 - dostarczenia radnym niekompletnych dokumentów, w tym nieprzekazania projektów uchwał,
 - nieprawidłowego zawiadomienia radnych o terminie sesji,
 - przeprowadzenia przez przewodniczącego rady głosowania niezgodnie z procedurą tj. poddania pod głosowanie stanowiska wójta dotyczącego wniosków komisji zamiast samych wniosków,

- zaniechania przez przewodniczącego rady poddania pod głosowanie zgłoszonych poprawek,
 - podjęcia uchwały budżetowej bez opinii komisji ds. budżetu, wymaganej uchwałą w sprawie procedury uchwalania budżetu;
- g) zaciągnięcia kredytu, powodującego zagrożenie przekroczenia wskaźnika określonego w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania przekraczającego rok budżetowy, ustalenia dopłat do wody i zrzutu ścieków, które zdaniem skarżących dyskryminują mieszkańców niepodłączonych do sieci miejskiej (8 skarg).

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

Skargi dotyczące stwierdzenia nieważności uchwał w latach 2008 i 2009

Skargi w sprawie	2008		2009		Dynamika % (4:2)
	Liczba skarg	Struktura %	Liczba skarg	Struktura %	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	73	100,0	84	100,0	115,1
- procedury uchwalania budżetu	7	9,6	6	7,1	85,7
- budżetu i jego zmian	23	31,5	26	31,0	113,0
- określenia zasad i wysokości dotacji	11	15,1	14	16,7	127,3
- podatków i opłat lokalnych	12	16,4	9	10,7	75,0
- absolutorium	8	11,0	4	4,8	50,0
- trybu podejmowania uchwał	3	4,1	17	20,2	566,7
- inne	9	12,3	8	9,5	88,9

Z analizy danych wynika, że w 2009 r. w porównaniu do 2008 r. zwiększyła się liczba skarg, w których wnoszono o stwierdzenie nieważności uchwał. Największy (ponad 4,5-krotny) wzrost dotyczył trybu podejmowania uchwał oraz uchwał w sprawie określenia zasad i wysokości dotacji (o 27,3%). Zwiększyła się również liczba zarzutów dotyczących uchwał w sprawie budżetu i jego zmian (o 13,0%). Spadek liczby skarg dotyczył uchwał w sprawie absolutorium (o 50,0%), uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 25,0%), procedury uchwalania budżetu (o 14,3%) oraz uchwał w kategorii inne (o 11,1%).

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

- uznały uchwałę za nieważną (12 przypadków),
- stwierdziły nieistotne naruszenie prawa (4),
- 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 (22) dotyczyły m.in.:

- sprzedaży nieruchomości,
- planu zagospodarowania przestrzennego,

- zaniechania rozpatrzenia skargi na działalność wójta,
- braku pouczenia o środkach odwoławczych w uchwale w sprawie rozpatrzenia skargi,
- pozbawienia radnych diet za udział w komisjach z powodu nieobecności wynikającej z udziału w innej komisji.

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 2009 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło **259 skarg** na działalność organów wykonawczych jst (art. 229 pkt 3 - 5 kpa), z tego 234 na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów i przewodniczących zarządów związków gmin, 22 na działalność starostów i zarządów powiatów oraz 3 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 tej 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 2009 r. regionalne izby obrachunkowe sporządziły 1 raport o stanie gospodarki finansowej gminy. Sporządzony raport zawierał charakterystykę danej jednostki, wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej prowadzonej przez izby, ocenę stanu gospodarki finansowej i jej wpływ na wykonywanie zadań, oraz wnioski końcowe, w których zawarto zalecenia i wskazano sposoby poprawy istniejącej sytuacji.

Raport o stanie gospodarki finansowej gminy był sporządzony z przyczyn określonych w art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a głównie z powodu pogarszającej się sytuacji finansowej gminy, której przyczyną było narastanie kwot zobowiązań wymagalnych oraz nadmierne rozszerzanie zakresu realizowanych inwestycji – co może prowadzić do utraty przez gminę płynności finansowej. Stwierdzono niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku – czego przyczyną było planowanie do sprzedaży działek, które nie posiadały sporządzonego operatu szacunkowego nieruchomości

(co jest warunkiem koniecznym do przeprowadzenia procedury przetargowej), w kolejnych latach przeznaczano do sprzedaży te same działki – przy innym określaniu ich wartości. Gmina nie uzyskała zaplanowanych dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste – żaden bowiem z użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych nie złożył wniosku o przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzono, że planowanie w kolejnych budżetach dochodów ze sprzedaży nieruchomości było niemożliwe do uzyskania w pełnej wysokości, bowiem nie zostały uruchomione stosowne procedury (podział działki, wycena) – planowane dochody były więc nierealne.

W zakresie oświaty stwierdzono, że na koniec poszczególnych lat objętych analizą wystąpiły kwoty zobowiązań wymagalnych z tytułu realizowanych zadań bieżących (środki przekazywane jednostkom organizacyjnym były niewystarczające). Gmina nie wywiązywała się z obowiązku comiesięcznego przekazywania dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez Stowarzyszenie Szkół Katolickich i posiadała wobec tego Stowarzyszenia zobowiązania. Nieterminowe regulowanie zobowiązań pociągało za sobą zapłatę odsetek, co wiązało się z uszczupleniem środków publicznych. Gmina płaciła także odsetki karne, koszty procesu sądowego, nie regulowała składek z tytułu ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego i składek na Fundusz Pracy, a część składek uiszczana była z opóźnieniem.

Gmina w okresie objętym raportem realizowała wiele zadań inwestycyjnych. Jednocześnie wypracowywana nadwyżka operacyjna była na poziomie od 2,4% do 2,8%. Łączna kwota wykonanych dochodów majątkowych oraz nadwyżki operacyjnej w stosunku do wykonanych dochodów majątkowych w analizowanym okresie kształtowała się na poziomie od 33,0% do 63,1%. Poziom tych wskaźników świadczy o niewielkiej zdolności jednostki do samofinansowania wydatków inwestycyjnych.

W analizowanym okresie wzrastało zadłużenie z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek. Jednostka posiadała także zobowiązania wynikające z dwóch umów o wykup wierzytelności.

W celu przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom, które wystąpiły w Gminie, jednostka winna podjąć działania polegające na niezwłocznym (najpóźniej do 15 września 2009 r.) opracowaniu, a następnie wdrożeniu programu naprawczego finansów gminy, który jak wynika z zaleceń, powinien zawierać co najmniej:

- przegląd wydatków bieżących zmierzający do ustalenia, które z nich mogą zostać ograniczone bez szkody dla wykonywania zadań jednostki,
- przegląd zamierzeń inwestycyjnych zmierzający do oceny, które z prowadzonych projektów można wstrzymać bez dodatkowych kosztów umownych,
- przegląd wszystkich zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek pod kątem możliwości przesunięcia w czasie ich spłaty lub też uzyskania okresowego moratorium na ich uregulowanie,
- Gmina powinna przystąpić do natychmiastowej spłaty zobowiązań wymagalnych poprzez umieszczenie wszystkich zobowiązań w planie wydatków na 2009 r.,
- zgodnie z ustawą o finansach publicznych, Gmina powinna dokonywać spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek z przychodów budżetu, tj. w przypadku tej gminy z zaciągniętego kredytu, co pozwoli przeznaczyć te dochody, które były do tej pory źródłem spłaty kredytów na realizację wydatków budżetu.

W ocenie Izby niezbędne stało się opracowanie przez Gminę realnego harmonogramu wychodzenia z aktualnych kłopotów, uwzględniającego założenie, że dane w nim zawarte muszą być oparte na udokumentowanych wyliczeniach, tak by po ograniczeniu wydatków zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych, gmina mogła realizować swoje bieżące zobowiązania, a także posiadać dodatkowo zdolność do spłaty kredytów i pożyczek.

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 2009 r. izby zorganizowały 373 szkolenia, w których uczestniczyło 29 446 pracowników jst. Spośród wymienionych szkoleń, 26 zostało zorganizowanych we współpracy izb z innymi podmiotami.

Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów i województwa, pracownicy zajmujący się zabezpieczeniem i wymiarem podatków oraz opłatami, główni księgowi jednostek organizacyjnych jst, i zakładów budżetowych, osoby zajmujące się gospodarką nieruchomościami, radni i sołtysi, przewodniczący organów stanowiących, dyrektorzy jednostek oświatowych, kierownicy samorządowych instytucji kultury. W szkoleniach uczestniczyły również osoby zajmujące się zamówieniami publicznymi zarówno w jst, jak i w im podległych jednostkach, księgowość oraz pozyskiwaniem i rozliczaniem środków unijnych, dyrektorzy zakładów opieki zdrowotnej, pracownicy RIO, pracownicy NIK, kadra kierownicza urzędów, prezydenci, burmistrzowie, wójtowie, starostowie, pracownicy zajmujący się obsługą komputerową jst oraz osoby zajmujące się obsługą systemu BeSTi@. Ponadto w szkoleniach brali udział przewodniczący i członkowie komisji rewizyjnych, przewodniczący i członkowie komisji właściwych ds. budżetu, audytorzy, pracownicy urzędu wojewódzkiego i urzędu pracy, sekretarze i radcowie prawni obsługujący jst członkowie komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, pracownicy zajmujący się pomocą publiczną.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2008 i 2009

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
2008	341	24 913	301	22 373	40	2 540
2009	373	29 446	347	27 369	26	2 077

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

- projekt uchwały budżetowej i uchwała budżetowa w świetle nowej ustawy o finansach publicznych,
- procedura absolutoryjna z tytułu wykonania budżetu za 2008 rok,
- funkcja kontrolna i opiniodawcza komisji rewizyjnej,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- ewidencja wydatków strukturalnych i zasady sporządzania sprawozdania Rb-WS za 2008 rok,
- obowiązki i odpowiedzialność głównego księgowego w zakresie inwentaryzacji,
- fundusz sołecki jako nowa forma gospodarki finansowej gminy,
- nowe uregulowania prawne w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego,
- wieloletnia prognoza finansowa i wskaźnik zadłużenia,
- funkcjonowanie pożytku publicznego i wolontariatu w działalności jst po zmianach,
- obsługa modułu Uchwały w systemie BeSTi@ (od projektu do sprawozdania rocznego),
- rozliczenia podatku od towarów i usług VAT w samorządzie terytorialnym,
- egzekucja podatków i zagadnienia z tym związane,
- nowelizacja przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych w jst oraz w jednostkach budżetowych,
- sprawozdawczość z pomocy publicznej z wykorzystaniem aplikacji SHRIMP,
- podatki i opłaty lokalne,
- sprawozdawczość budżetowa oraz zasady sporządzania jednostkowych i zbiorczych sprawozdań jst oraz ich jednostek organizacyjnych,
- inwentaryzacja w jst,
- gospodarka finansowa i zamówienia publiczne w publicznych placówkach oświatowych,
- obowiązki kierownika instytucji kultury w świetle ustawy o finansach publicznych,
- finansowanie zadań przez jst z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii,
- gospodarka nieruchomościami w jst,
- dotacje w świetle ustawy o finansach publicznych,
- dotacje z budżetu jst na działalność oświatową publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli i placówek,
- kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach sektora finansów publicznych,
- wykorzystanie środków unijnych na przykładzie polsko – niemieckich doświadczeń,
- szkolenie dla radców prawnych z zakresu przepisów nowej ustawy o finansach publicznych,
- ustawa o koncesji na roboty budowlane,
- zarządzanie nieruchomościami komunalnymi w świetle kontroli NIK,
- zasady udzielania pomocy publicznej,
- protokół dyplomatyczny i etykieta urzędnicza,
- bilans z wykonania budżetu,
- obowiązki dyrektora SP ZOZ – kierownika jednostki sektora finansów publicznych w świetle nowej ustawy o finansach publicznych i ustawy Prawo zamówień publicznych,

- zmiany w zamówieniach publicznych wprowadzone ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁸,
- swoboda kształtowania umów przez jst – zaciąganie zobowiązań przez jst,
- środki pochodzące z Unii Europejskiej, w tym z dotacji rozwojowych w planowaniu budżetowym oraz w ewidencji księgowej i w sprawozdawczości,
- wyniki działalności nadzorczej i kontrolnej rio,
- klasyfikacja budżetowa,
- fundusz alimentacyjny,
- system SJO BeSTi@,
- obowiązki organów prowadzących szkoły wynikające ze znowelizowanego art. 30 Karty Nauczyciela⁵⁹.

Prowadzącymi szkolenia byli pracownicy izb: prezesi, zastępcy prezesów, członkowie kolegiów, naczelnicy wydziałów, inspektorzy i specjaliści oraz zaproszeni eksperci – przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przedstawiciele urzędów marszałkowskich, Izb Skarbowych, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Najwyższej Izby Kontroli, a także pracownicy naukowcy wyższych uczelni. Ponadto, szkolenia prowadzili przedstawiciele samorządowych kolegiów odwoławczych oraz inspektorzy Krajowej Izby Obrachunkowej Landu Saksonia – Anhalt.

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.

W roku 2009 izby udzieliły 1060 pisemnych odpowiedzi i interpretacji dotyczących przede wszystkim:

- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: obowiązku podatkowego, stawek i podmiotu w podatku od nieruchomości, właściwości rzeczowej organu podatkowego, zwolnień w podatku od nieruchomości, pobierania opłaty targowej, (art. 2 ust. 3 pkt 4, art. 5 ust. 1 - 4, art. 7, art. 10 ust. 1, art. 12 i 12a, art. 16, art. 20c ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), możliwości umarzania opłat z tytułu użytkowania wieczystego (art. 42 uofp), zwolnień w podatku rolnym, ulg inwestycyjnych, opodatkowania nieruchomości sklasyfikowanych jako użytki rolne pozostające we współwłasności osób fizycznych oraz Skarbu Państwa i gminy (art. 1, art. 3 ust. 5, art. 3a, art. 12 ust. 1 pkt 4 lit. a, art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 13 ustawy o podatku rolnym), zaległości podatkowych i ich umarzania,

⁵⁸ Dz. U. Nr 171, poz. 1058.

⁵⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1).

zasad naliczania odsetek za zwłokę od zobowiązań podatkowych i zasad księgowania wpłaconych zaległości podatkowych, inkasa podatków (art. 9, art. 13, art. 30, art. 31, art. 32, art. 92, art. 122, art. 125, art. 139 § 2, art. 187 § 1 i 3 Ordynacji podatkowej), opodatkowania podatkiem leśnym lasów stanowiących współwłasność osób fizycznych i Skarbu Państwa (art. 2 ust. 1 pkt 2, 3, 4 i ust. 2 ustawy o podatku leśnym), terminów wejścia w życie uchwał (art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁶⁰);

- **kompetencji organów jst** i komisji stałych organów stanowiących jst, w tym: kompetencji i zakresu uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnych, kompetencji organów gminy w zakresie inicjatywy w sprawie zmian budżetu, dysponowania rezerwami, procedury głosowania, uprawnień biegłych rewidentów, roli organu stanowiącego w procedurze uchwalania budżetu i jego zmian (również bez zgody organu wykonawczego), wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie powołania skarbnika gminy (art. 18, art. 18a, art. 52 ust. 1a, art. 30, art. 33, art. 60 ust. 2 pkt 4, art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 ust. 3 pkt 5, art. 14 pkt 2e, art. 44 ust. 1, art. 166 ust. 4, art. 173, art. 179 i art. 183 ust. 2, art. 188 ust. 1a i 1b uofp, art. 222 ust. 4, art. 240 ust. 2 uofp, art. 281, 293 ustawy Ordynacja podatkowa, art. 61 Konstytucji RP, art. 212 i 213 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁶¹), możliwości podjęcia uchwały o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium mimo braku wniosku komisji rewizyjnej (art. 199 ust. 3 uofp), zaciągania zobowiązań, w tym kredytów i pożyczek (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c, pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym), w sprawie możliwości udzielenia poręczenia (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym);
- **klasyfikacji budżetowej**, w tym: klasyfikowania kar naliczanych przez Inspekcję Transportu Drogowego, zwrotu kosztów przejazdu członków komisji ds. alkoholowych, opłaty abonamentowej, opłaty handlowej, kosztów energii elektrycznej, opłaty za czynności Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zwrotu udzielonej pomocy publicznej, finansowania promocji jst w ramach umowy partnerskiej, opłat do spółki na zadanie inwestycyjne (art. 177 - 179 Kodeks spółek handlowych), klasyfikacji dotacji udzielonej szkołom publicznym i niepublicznym (art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty), klasyfikacji budżetowej wydatków współfinansowanych ze środków unijnych (art. 3 ust. 1 pkt 16, art. 28 ust. 1 ustawy o rachunkowości), klasyfikacji odsetek od opłat i kar za wycinkę drzew i krzewów (art. 87 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶²);
- **współfinansowania programów i projektów realizowanych z udziałem środków UE**, w tym: możliwości dofinansowania wkładu własnego organizacji pozarządowych działających w sferze pożytku publicznego (art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), udzielenia dotacji z budżetu gminy dla instytucji kultury na wkład własny oraz pożyczki na część refundowaną, aplikowania o środki EFRROW w ramach LGD, partnerstwa w ramach RPO, finansowania instalacji systemów energii odnawialnej w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (art. 216 ust. 2 pkt 6 uofp);

⁶⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 z późn. zm.

⁶¹ Dz. U. Nr 94, poz. 1037.

⁶² Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

- **zaciągania zobowiązań**, w tym: podstaw i granic prawnych do zaciągania zobowiązań, również długoterminowych (art. 82 ust. 1 uofp), możliwości zaciągania przez wójta zobowiązań w toku realizacji budżetu na podstawie upoważnienia zawartego w budżecie ustalonym przez regionalną izbę obrachunkową, ograniczeń do udzielania poręczeń i gwarancji oraz poręczeń udzielonych samorządowej osobie prawnej (art. 4, pkt 12, art. 169 ust. 3 pkt 2, art. 86, art. 167 ust. 2 uofp), przejęcia przez powiat należności i zobowiązań po likwidacji SP ZOZ (art. 876 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶³), art. 60 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁶⁴, art. 12 pkt 8 lit. c ustawy o samorządzie powiatowym), kontrasygnaty na wekslu in blanco, przekroczenia wskaźnika zadłużenia 60% (art. 170 uofp);
- **gospodarki komunalnej**, w tym: możliwości aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości (art. 87 ustawy o gospodarce nieruchomościami), przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę z o. o. na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶⁵, finansowania przez gminy budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, możliwości stosowania bonifikat od opłat z tytułu użytkowania wieczystego w stosunku do osób, które dokonują tych opłat, ale nie są użytkownikami wieczystymi (art. 74 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami), możliwości udzielania dotacji na utrzymanie cmentarza parafialnego w sytuacji braku cmentarza komunalnego, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, udzielania dotacji na zadania z zakresu gospodarki komunalnej (art. 174, art. 175 uofp), możliwości rozliczania zaległości czynszowych z TBS jako zarządcą nieruchomości gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 14 oraz art. 29 i art. 32 ustawy o samorządzie gminnym);
- **zamówień publicznych**, w tym: wskazania trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez spółkę komunalną, kontynuowania wstrzymanego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego, możliwości zakupu przez SP ZOZ leków za "0" zł, możliwości zlecenia utrzymania porządku i czystości w gminie spółce bez przeprowadzenia przetargu, możliwości zatrzymania wadium w sytuacji kiedy wykonawca uzupełnił wymagany dokument jednak treść uzupełnionego dokumentu nie była prawdziwa, postępowania o zamówienie publiczne dotyczące uzyskania preferencyjnej pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, (art. 4 pkt 8, art. 3 ust. 1, art. 2 pkt 2, 8, 10, 13, art. 139 ust. 1, art. 46, art. 93 ustawy Prawo zamówień publicznych), możliwości wyłączenia kierownika zamawiającego z prowadzonego postępowania, na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy Prawo Zamówień Publicznych;
- **sprawozdawczości jst**, w tym: sposobu obliczania wynagrodzenia i zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego (art. 30a, 30b ustawy Karta Nauczyciela), zasad sporządzania sprawozdań miesięcznych za miesiąc grudzień, sposobu ujmowania ulg i zwolnień ustawowych w sprawozdaniu Rb-27S, wykazywania w sprawozdaniu Rb-27S skutków „obniżki karty podatkowej”, wynikającej z decyzji naczelników urzędów skarbowych, ujmowania zobowiązań długoterminowych

⁶³ Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁶⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 z późn. zm.

⁶⁵ Dz. U. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

w sprawozdaniach Rb-Z oraz bilansie z wykonania budżetu, ujmowania dotacji podlegającej opodatkowaniu podatkiem VAT w planie finansowym zakładu budżetowego;

- **wynagrodzeń pracowników samorządowych**, w tym: zasad przyznawania nagrody rocznej dla pracowników sfery budżetowej, konieczności podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przyznania wójtowi gminy dodatkowego wynagrodzenia rocznego, uchwał w sprawie wynagrodzeń wójtów i kompetencji organów gminy w zakresie przyznawania nagród (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym), dodatku funkcyjnego dla osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych w jednostkach organizacyjnych jst, świadczeń przysługujących pracownikom samorządowym za pracę w godzinach nadliczbowych (art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych), sposobu klasyfikacji wydatków ponoszonych w związku ze zwrotem kosztów podróży służbowych radnych, prawa do nagrody rocznej dla pracowników przebywających na zwolnieniu lekarskim lub urlopie macierzyńskim,

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” oraz innych wydawnictw („Rachunkowość budżetowa”, „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”). Artykuły pracowników izb ukazywały się m.in. we „Wspólnocie”, „Polska The Times”, „Gazecie Prawnej” czy „Gazecie Wyborczej”. Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegów regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były również wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.

W 2009 r. na stronie internetowej każdej z izb oraz na stronie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych www.rio.gov.pl prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, wyjaśnienia kolegów 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

W 2009 roku regionalne izby obrachunkowe, podobnie jak w latach poprzednich, realizowały obowiązki określone ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej poprzez:

- ogłaszanie dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
- udostępnianie dokumentów na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów,
- wyłożenie lub wywieszenie w siedzibach izb i zespołów zamiejscowych pozostałych dokumentów.

Izby udostępniły zarówno informacje (dokumenty) wytworzone przez izby, jak i wytworzone przez podmioty zewnętrzne. Izby zamieszczały niektóre informacje na odrębnych serwisach własnych, stosując odesłania (linki) do Biuletynu Informacji Publicznej.

Na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej udostępniano dokumenty, zachowując systematykę menu przedmiotowego określoną art. 6 ust. 1 ustawy, 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 numerach 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.

Ponadto, Izby udostępniały 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.

W Biuletynie Informacji Publicznej zamieszczano wydawane przez składy orzekające na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych opinie, w tym wydawane w związku z art. 172 ust. 1 pkt 1 uofp o możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości dołączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu jst. 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 oraz art. 12 uofp 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 2008 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 2009 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, postępowań o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W 2009 roku w 3 przypadkach odmówiono udostępnienia informacji z powodu niewykazania przez wnioskodawców interesu publicznego; w jednym przypadku postępowanie dotyczące udzielenia informacji umorzono.

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.). 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 swoich posiedzeniach plenarnych, poprzez działalność przewidzianych w regulaminie komisji oraz poprzez 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 2009 ze względu na trudną sytuację finansową rio odbyły się trzy posiedzenia plenarne KR RIO. Podczas obrad podejmowano tematy dotyczące m.in. nowelizacji ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych oraz audytu finansowego w jst, zlecenia zadań jst spółkom kapitałowym, zasadami finansowania prasy lokalnej wydawanej przez jst, zasadami prowadzenia szkoleń dla jst w sytuacji likwidacji w rio przez nową ustawę o finansach publicznych rachunków dochodów własnych. Przyjęto uchwałę w sprawie regulaminu KR RIO i rzeczowego wykazu akt. Omówiono raporty z dwóch kontroli koordynowanych oraz zasady prowadzenia kontroli w jst dotyczące nowego zadania rio – sprawdzania w ramach kontroli kompleksowych osiągania przez nauczycieli średniego wynagrodzenia w ramach grup awansu zawodowego. Omówiono zasady funkcjonowania izb w warunkach cięć budżetowych wynoszących 10% uchwalonego budżetu izb.

Krajowa Rada przyjęła, jak co roku, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r.*, przedkładańe Sejmowi i Senatowi RP oraz uchwałę dotyczącą przyjęcia wniosków do projektu budżetu państwa na rok 2010 w części 80, obejmującej regionalne izby obrachunkowe.

KR RIO przyjęła *Stanowisko w sprawie przygotowania i uchwalenia budżetów jst na 2010 r.*, *Stanowisko w sprawie możliwości wykorzystania środków pochodzących z Funduszu Sołeckiego na finansowanie wkładu własnego wnioskodawcy w ramach małych projektów realizowanych w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* oraz *Stanowisko KR RIO z dnia 4 marca 2009 r. w sprawie zmian w projekcie ustawy o finansach publicznych*, *Stanowisko z 8 czerwca 2009 r. w sprawie kontroli przez regionalne izby obrachunkowe osiągania wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w jednostkach samorządu terytorialnego.*

W 2009 r. ze względu na trudną sytuację finansową izb praktycznie nie odbywały się posiedzenia stałych komisji Rady oraz okresowe spotkania naczelników wydziałów kontroli oraz wydziałów informacji, analiz i szkoleń koordynowane przez właściwe komisje Krajowej Rady. Jedyne spotkanie Komisji Koordynacji Kontroli poświęcone było sprawom wymiany doświadczeń i koordynacji wykorzystywania programu kontrolnego ACL. Prace nad wdrożeniem nowych technik kontrolnych – programu ACL, w oparciu o który jest

realizowana część kontroli, umożliwi łatwiejsze sporządzanie raportów pokontrolnych i dokładniejsze badanie wydatków jst.

Zasadniczym zadaniem Komisji był nadzór nad wdrażaniem kontroli koordynowanych. Dotyczyło to m.in. kontroli realizacji dochodów z mienia gminy zakończonej przedstawieniem *Informacji o wynikach kontroli – Realizacja dochodów z mienia gminy za lata 2006 - 2007 oraz Informacji o wynikach kontroli – Gospodarka finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej za lata 2006 - 2007*.

Przewodniczący KR RIO przedstawił sejmowej Komisji 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, analizą finansów jst o zasięgu ogólnokrajowym 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 2009 zaopiniowała i wniosła szereg uwag m.in. do następujących projektów aktów normatywnych:

- do projektu rozporządzenia z 29 grudnia 2009 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,
- do projektu rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- do projektu rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

KR RIO wnosząc uwagi do powyższych rozporządzeń miała na względzie m.in. zapobieżenie niepotrzebnych kosztów dla administracji, likwidację niejasności klasyfikacyjnych, powiązanie paragrafów klasyfikacji z brzmieniem z art. 236 uofp – braki w tym zakresie powodują kłopoty ze sprawowaniem właściwego nadzoru, czy właściwe zaklasyfikowanie wpłat na izby rolnicze – w chwili obecnej klasyfikowane są one jako dotacje co wydaje się być sprzeczne z istotą datacji wynikającą z art. 126 uofp. Zdecydowana większość wniosków izb dotyczących postanowień projektowanych rozporządzeń nie została przez MF uwzględniona.

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.

Szczególnie intensywnie w 2009 r. współpracowano z Ministerstwem Edukacji Narodowej w zakresie nowelizacji art. 30a i 30b Karty Nauczyciela oraz opiniowania przepisów wykonawczych do rozporządzeń do tej ustawy. Pierwotna wersja uchwalonej ustawy uniemożliwiała wykonywanie regionalnym izbom obrachunkowym ich obowiązków kontrolnych.

W marcu 2009 roku KR RIO skierowała do Ministra Finansów stanowisko w sprawie występujących w świetle art. 207 uofp rozbieżności w ujmowaniu w budżetach samorządów województw dotacji rozwojowej na realizację Programu Operacyjnego zgodnie z alokacją środków z UE na 2009 rok.

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. W dniach 18 - 19 czerwca 2009 r. w Zielonej Górze miało miejsce seminarium robocze NIK – RIO poświęcone wymianie doświadczeń w zakresie audytu systemu kontroli wewnętrznej w zakresie zapobiegania i wykrywania oszustw i nadużyć finansowych oraz metodyki ustalania efektów finansowych oraz formowania ocen i wniosków w kontrolach wykorzystania środków unijnych. Omówiono również problemy współdziałania z urzędami kontroli skarbowej oraz potrzeby w zakresie szkolenia pracowników kontroli

Izby i Krajowa Rada ściśle współpracują z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, bowiem minister właściwy ds. administracji sprawuje nadzór nad działalnością izb. W tym zakresie KR RIO przekazała Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informację na temat długu jednostek samorządu terytorialnego obliczonego na nowych zasadach wprowadzonych ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. oraz informację na temat praktyki stosowania ustawy o funduszu sołeckim.

W dniach 18 - 20 listopada 2009 r. odbyła się ogólnopolska Konferencja „20 lat finansów samorządowych w Polsce”. Konferencję przygotowało Kolegium Redakcyjne „Finansów Komunalnych” – miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych, a jedną z instytucji patronujących Konferencji była Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. Gospodarzem Konferencji był dr Bogdan Cybulski, Prezes RIO we Wrocławiu.

W 2009 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 7 - 8 maja 2009 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy była gospodarzem i wraz z EURORAI współorganizatorem międzynarodowej Konferencji

– Audyt pomocy społecznej. W konferencji uczestniczyli audytorzy z 13 państw europejskich a obrady były prowadzone w sześciu językach. W Konferencji bardzo aktywnie uczestniczyła strona polska: dr Jacek Uczkiewicz, polski audytor w Europejskim Trybunale Obrachunkowym wygłosił wykład wprowadzający, Przewodniczący KR RIO referat na temat zasad funkcjonowania pomocy społecznej w Polsce, a Prezes RIO we Wrocławiu był moderatorem sesji drugiej. Konferencja została wysoko oceniona przez Kierownictwo EURORAI. Ponadto, przewodniczący KR RIO i Prezes RIO w Bydgoszczy uczestniczyli w Konferencji EURORAI w Barcelonie na temat: Audyt ochrony środowiska, podczas której Prezes RIO w Bydgoszczy przewodniczył obradom w jednej z sesji.

Kontynuowana była również współpraca regionalnych izb obrachunkowych z trybunałami obrachunkowymi z Niemiec. W ramach współpracy bilateralnej z izbami niemieckim zorganizowano konferencję w Łęknicy. Ponadto, RIO w Katowicach na podstawie porozumienia z Trybunałem Obrachunkowym w Sachsen-Anhalt w Saksonii realizuje program współpracy, który obejmuje wymianę doświadczeń w zakresie kontroli finansowej, w tym wspomaganie rozwoju zawodowego pracowników izby i trybunału, a RIO w Opolu kontynuuje program współpracy z Trybunałem Obrachunkowym Nadrenii-Pallatynatu w Speyer, w ramach którego organizowane są m.in. seminaria dla pracowników Izby i Trybunału.

W roku 2009 koszty działalności KR RIO wyniosły 27 810 zł. W kwocie tej, wzorem lat ubiegłych, największą pozycję stanowiły wydatki na sporządzenie *Sprawozdania ...* dla Sejmu i Senatu.

Skład Krajowej Rady w 2008 r. przedstawiał się następująco (prezesi i członkowie kolegium poszczególnych izb): Stanisław Srocki i Wanda Orłowska (RIO Białystok), Tadeusz Dobek i Włodzimierz Bartkowiak (RIO Bydgoszcz), Henryk Ledóchowski i Alina Kowalewska-Wołowska (RIO Gdańsk), Mariusz Siwoń i Mirosław Cer (RIO Katowice), Henryk Rzepa i Wojciech Czerw (RIO Kielce), Janusz Kot i Bożena Jakubowska (RIO Kraków), Marek Poniąkowski i Alina Smagała (RIO Lublin), Ryszard Paweł Krawczyk i Paweł Jaśkiewicz (RIO Łódź), Iwona Bendorf-Bundorf i Bogumił Pliszka (RIO Olsztyn), Janusz Gałkiewicz i Grzegorz Czarnocki (RIO Opole), Grażyna Wróblewska i Zdzisław Drost (RIO Poznań), Zbigniew K. Wójcik i Anna Trałka (RIO Rzeszów), Józef Chodarczewicz (RIO Szczecin), Stanisław Stępień i Witold Kaczkowski (RIO Warszawa), Bogdan Cybulski i Krystyna Sawicka (RIO Wrocław) oraz Andrzej Skibiński i Ryszard Zajączkowski (RIO Zielona Góra).

Sekretariat KR RIO działa przy przewodniczącym, którym był w 2009 r. Ryszard Paweł Krawczyk, prezes RIO w Łodzi (ul. Zamenhofa 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), Andrzej Skibiński, prezes RIO w Zielonej Górze, (ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra; zielonagora@rio.gov.pl).

9.2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2009 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 LGBMS 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 2009 r., z uwagi na ograniczenia budżetowe, nie odbyło się żadne 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@ obejmujące:

- monitoring funkcjonalności,
- wypracowywanie rozwiązań w zakresie obsługi i administracji systemem, w tym analizy sytuacji finansowej jst.

Ponadto, członkowie Zespołu brali aktywny udział w testach akceptacyjnych kolejnych aktualizacji systemu BeSTi@.

W ramach projektu Transition Facility 2006/018-180.01-04 „System zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego - sprawozdawczość jednostek organizacyjnych” wybrani przedstawiciele Zespołu w 2009 r. uczestniczyli w kilkunastu spotkaniach roboczych, w czasie których zbierano informacje o wymaganiach funkcjonalnych nowego systemu oraz dokonywano odbioru produktów przygotowanych przez Wykonawcę, w szczególności:

- projektu technicznego systemu,
- planu testów wraz ze scenariuszami testowymi,
- wersji pilotażowej oprogramowania wraz z dokumentacją,
- wersji finalnej oprogramowania,
- pakietu materiałów szkoleniowych.

W 2009 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 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, na którym zamieszczane były pisma i interpretacje oraz informacje o nowych aktach prawnych.

W 2009 r. forum internetowe izb, służące 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 dużą popularnością 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.

Poczta internetowa 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 zabezpieczeniem 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.

Poczta internetowa dla jst

Izby i jst w 2009 r. do wymiany korespondencji w zdecydowanej większości przypadków używały kont poczty elektronicznej udostępnionych im nieodpłatnie na serwerze regionalnych izb obrachunkowych, korzystając z zapewnionej tam ochrony antywirusowej oraz antyspamowej. Ujednolicone adresy pozwalają na sprawny przepływ informacji.

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

1. Wnioski dotyczące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i systemu finansów publicznych samorządu terytorialnego

1. Możliwość współfinansowania dróg krajowych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Zarządcą dróg krajowych, do którego właściwości, na podstawie art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o drogach publicznych⁶⁶ należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Z ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego⁶⁷ regulującej zasady finansowania dróg (art. 3 ust. 1 pkt 1) wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzanie nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych.

W świetle wskazanych wyżej uregulowań jst nie mogą ponosić wydatków związanych z finansowaniem dróg krajowych, z wyjątkiem miast na prawach powiatu.

Propozycja zmian:

W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251 z późn. zm.) w art. 3 dodaje się ust. 6 w brzmieniu:

„6. Z budżet jednostki samorządu terytorialnego mogą być współfinansowane zadania w zakresie budowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych (wyłącznie w odniesieniu do chodników, sygnalizacji świetlnych i przejść dla pieszych) w granicach danej jednostki samorządu terytorialnego. Współfinansowanie może odbywać się w formie pomocy rzeczowej lub dotacji celowej.”.

Wyraźne rozgraniczenie kompetencji w zakresie finansowania i zarządzania drogami publicznymi, wynikające z obowiązujących przepisów wskazuje, że podmiotem finansującym infrastrukturę transportu lądowego w zakresie dróg krajowych jest Skarb Państwa, skutkiem czego w obecnym stanie prawnym jst nie mogą finansować wydatków związanych z drogami krajowymi.

W praktyce jednak samorządy, w szczególności gminy, podejmują często próby dofinansowania dróg krajowych, a zwłaszcza chodników, sygnalizacji świetlnych czy przejść dla pieszych. Drogi krajowe przebiegające przez miejscowości gminne w istotny sposób oddziałują na jakość życia mieszkańców, w tym na poziom ich bezpieczeństwa. Dlatego samorząd gminny jako odpowiedzialny za zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców jest szczególnie zainteresowany powstawaniem i utrzymaniem infrastruktury drogowej w należyтым stanie, gdyż duża jej część użytkowana jest przede wszystkim przez społeczność lokalną. Dla mieszkańca danej miejscowości nie ma znaczenia czy korzysta z chodnika i drogi leżącej w ciągu drogi krajowej czy gminnej, tym bardziej, że drogi krajowe przebiegają przeważnie przez centrum tych miejscowości.

⁶⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.).

⁶⁷ Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251 z późn. zm.).

Jednocześnie wobec braku środków Skarbu Państwa, zapóźnień i potrzeb związanych z prawidłowym utrzymaniem i budową dróg krajowych Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie jest często zainteresowana budową i utrzymaniem chodników czy świateł zlokalizowanych w ciągu drogi krajowej.

Z tego też względu koniecznym jest stworzenie podstaw prawnych do legalnego przekazywania przez gminy środków finansowanych na wyżej wymienione cele.

2. Przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) na realizację zadań

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w art. 48 ust. 1 pkt 1 stanowi, że środki Funduszu są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań, na wyodrębniony rachunek bankowy – według algorytmu.

Propozycja zmian:

W ustawie z dnia 25 października 1991 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 z późn. zm.) art. 48 ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„Środki Funduszu są przekazywane przez Prezesa Zarządu tego Funduszu:

- 1) samorządom wojewódzkim i powiatowym na realizację określonych zadań lub rodzajów zadań **w formie dotacji na rzecz budżetów samorządu wojewódzkiego i samorządu powiatowego** – według algorytmu;”.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Zadania finansowane ze środków PFRON realizują między innymi samorządy województw i powiatów i zadania te należą do kategorii zadań własnych. W aktualnym stanie prawnym środki PFRON przekazywane są na wyodrębnione rachunki bankowe wskazane przez samorządy województw i powiatów. W rzeczywistości zmusza to samorządy do utworzenia od kilku do kilkudziesięciu rachunków bankowych w celu realizacji zadań, bowiem faktycznie dokonują „transferu” środków na poszczególne konkretne zadania. Właściwym i postulowanym rozwiązaniem jest przekazywanie środków z Funduszu na rzecz samorządów województw i powiatów w formie dotacji z państwowego funduszu celowego na rachunek bieżący (podstawowy) odpowiedniego samorządu i ujęcie tych dotacji w budżecie. Takie rozwiązanie wymagać będzie jedynie prowadzenia ewidencji analitycznej w danej jednostce samorządu. Proponowana zmiana art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jest zgodna z istotą zasady jedności budżetu (jedności formalnej i jedności materialnej).

3. Zasadność funkcjonowania instytucji kultury, jako odrębnych osób prawnych w gminach wiejskich i małych gminach miejsko-wiejskich

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁶⁸ jst organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie przedmiotowej działalności jest podstawowym celem statutowym.

⁶⁸ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.).

Ustawa reguluje zasady funkcjonowania instytucji kultury, jako podmiotów wpisanych do rejestru prowadzonego przez organ założycielski oraz stanowi, że uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru (art. 14 ustawy). Jednostki samorządu terytorialnego, jako organy założycielskie mają obowiązek zapewnienia instytucjom kultury środków niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym działalność jest prowadzona. Działalność kulturalna prowadzona jest w obiektach użyteczności publicznej, stanowiących mienie komunalne. Na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, ustalonej na okres roku (art. 28 ust. 3).

W formie instytucji kultury organizowane są też biblioteki publiczne. Wynika to z ustawy o bibliotekach (art. 18 ust. 2), przy czym biblioteki publiczne nie mogą być łączone z innymi instytucjami oraz z bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi (art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach).

W świetle powołanych wyżej przepisów jest zobowiązane się prowadzić co najmniej dwie instytucje kultury. W formach przewidzianych ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej jest tworzą: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Ponadto, są organami założycielskimi bibliotek publicznych, które służą zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych społeczeństwa.

W większości małych gmin funkcjonują niewielkie instytucje kultury (domy kultury lub świetlice wiejskie), przy znacznej pomocy działaczy społecznych i niewielkim udziale środków publicznych. Duże placówki kulturalne (teatry, filharmonie czy opery) prowadzone są w dużych miastach, które dysponują odpowiednimi środkami publicznymi i są w stanie, w przeciwieństwie do ubogich gmin wiejskich, ponieść koszty związane z organizacją instytucji kultury na zasadach określonych przepisami ustaw.

Należy zauważyć, że wyżej wymienione formy organizacyjne instytucji kultury, w myśl art. 9 pkt 13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, są jednostkami sektora finansów publicznych. W instytucjach kultury, na zasadach określonych w odrębnych przepisach powoływani są kierownicy (stosunek pracy z powołania ewentualnie kontrakt menedżerski) oraz główni księgowi. Głównym księgowym zgodnie z art. 54 ustawy o finansach publicznych, jest pracownik jednostki sektora finansów publicznych, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w określonym zakresie. Jest to zatem wymóg zatrudnienia osoby posiadającej odpowiednie kompetencje, co generuje kolejne koszty.

Konkludując, opisane zasady funkcjonowania instytucji kultury i ich gospodarki finansowej mają swoje uzasadnienie w przypadku, gdy organami założycielskimi są województwa samorządowe, miasta na prawach powiatu czy miasta będące siedzibą powiatów ziemskich. Ustawowe wymogi, dotyczące wyodrębnienia bibliotek czy konieczności zatrudnienia kierownika jednostki i głównego księgowego w przypadku, gdy organami założycielskimi są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie nie znajdują uzasadnienia zarówno ekonomicznego, jak i praktycznego. Jednostki samorządu terytorialnego

dysponujące znaczną ilością środków publicznych są w stanie utrzymać (przez dotowanie) opery, teatry, filharmonie i inne instytucje propagujące kulturę na dużą skalę, natomiast w gminach o niewielkich budżetach, prowadzenie dwóch odrębnych instytucji kultury jest zbyt kosztowne, bowiem wiąże się z koniecznością powołania ich kierowników, zatrudnienia dodatkowych pracowników oraz wyodrębnieniem księgowości. Takie podmioty nie prowadzą działalności kulturalnej w szerokim zakresie, ich działania są ograniczone możliwościami technicznymi i finansowymi, ale stanowią one ważne dla społeczności lokalnej ośrodki rozwoju. Dlatego też wiele jst, kierując się przede wszystkim względami ekonomicznymi, nadal realizuje ustawowe zadanie własne w formie jednostki budżetowej, co sprzeczne jest z powołanymi wyżej przepisami. Niejednokrotnie na przedmiotowe kwestie uwagę zwracają regionalne izby obrachunkowe zarówno w postępowaniu nadzorczym (np. opiniując budżety), jak też w formie zaleceń pokontrolnych.

Biorąc pod uwagę przedstawioną sytuację zasadne wydaje się zniesienie ograniczenia wynikającego z art. 13 ust. 7 ustawy o bibliotekach, dotyczącego zakazu łączenia bibliotek z innymi instytucjami oraz bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi. Konieczne jest także wprowadzenie w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej dowolności wyboru formy organizacyjnej dla instytucji kultury, w przypadku gdy organami założycielskimi miałyby być gminy wiejskie lub miejsko-wiejskie. To od decyzji rady i organu wykonawczego powinno zależeć, jaka forma organizacyjna jest dogodniejsza zarówno z punktu widzenia ekonomicznego jak i praktycznego. Obawy, że nastąpi gwałtowne zmniejszenie nakładów na kulturę lub likwidacja bibliotek wiejskich może wyeliminować wprowadzenie obowiązku finansowania przez jst zadań z zakresu kultury na ustawowo określonym poziomie (nie niższym niż w latach poprzedzających rok budżetowy).

4. Możliwość udzielania pomocy wzajemnej przez jednostki samorządu terytorialnego z Polski i innych krajów

Zgodnie z art. 172 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Zasady na jakich jst może korzystać z tego prawa określa ustawa.

W związku z brakiem jednoznacznych regulacji dotyczących możliwości udzielania pomocy finansowej lub rzeczowej dla krajów sąsiednich przez polskie jst lub korzystania przez nie z takiej pomocy, konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania tej kwestii w ustawach ustrojowych, w sposób nie budzący wątpliwości.

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.), w art. 10 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:
„3. Przepisy ust. 2 stosuje się odpowiednio w przypadku pomocy wzajemnie udzielanej przez polskie gminy i jednostki samorządu terytorialnego innych państw.”.
2. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) art. 7a otrzymuje brzmienie:
„Art. 7a. 1. Powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio w przypadku pomocy wzajemnie udzielonej przez polskie powiaty i jednostek samorządu terytorialnego innych państw.”.

5. Kredyt kupiecki i faktoring

Jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej zachęcane są do korzystania z ofert realizacji zadań inwestycyjnych z wykorzystaniem instrumentów kredytu kupieckiego i faktoringu. Banki (w tym także banki państwowe) oraz inne instytucje finansowe oferują udział w zawieraniu transakcji na wykonanie robót inwestycyjnych lub dostaw, polegający na zapewnieniu wykupu wierzytelności przedsiębiorcy zbywającego towary lub świadczącego usługi jst, z odroczonym terminem płatności. W efekcie tych transakcji jst stają się dłużnikami banków lub innych instytucji finansowych, tak jakby zaciągnęły kredyt. Zadłużenia tego nie wykazują jednak jako tego, którego wielkość jest limitowana przepisami art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (obowiązującymi do 2013 r.) oraz art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Umożliwia to niekontrolowany wzrost zadłużenia jst.

Artykuł 72. ust. 1. ustawy o finansach publicznych z 2009 r. określa tytuły zadłużeń składających się na państwowy dług publiczny. Oprócz wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów, pożyczek i depozytów przepis ten wymienia wymagalne zobowiązania, a więc te, których termin płatności minął. Zobowiązania wynikające z umów z odroczonym terminem płatności są zobowiązaniami niewymagalnymi i nie są wliczane do państwowego długu publicznego, nie są też uwzględniane w wyliczeniach, mających na celu ustalenie czy stan zadłużenia jst lub kwoty przeznaczone na obsługę zadłużenia nie przekraczają dopuszczalnych granic.

KR RIO proponuje zmianę art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. polegającą na dodaniu w jej ust. 1 dodatkowego tytułu wydatku objętego limitem, wynikającego z zawarcia umowy z odroczonym terminem płatności, przypadającym w następnych latach budżetowych.

6. Inne sposoby omijania ustawowych granic dopuszczalnego zadłużania jst

W ofercie banków oraz innych instytucji finansowych pojawiają się też propozycje innych, niż opisanych w pkt 5 mechanizmów zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, w sposób nielimitowany przepisami ustawy o finansach publicznych. Takim rozwiązaniem są tzw. „nowe linie kredytowe” dla spółek komunalnych. Zobowiązań spółek nie zalicza się do długu publicznego. Jednostka samorządu terytorialnego poręcza umowę kredytu czy pożyczki zaciąganej przez spółkę komunalną a następnie zawiera umowę z wierzycielem spółki o wstąpienie w prawa i obowiązki dłużnika. Kolejny etap to likwidacja spółki. Przyjęte zobowiązanie nie jest kredytem czy pożyczką, zaś jego spłata będzie nielimitowanym wydatkiem, a nie spłatą rat kredytów i pożyczek (rozchodem budżetu), których wielkość jest limitowana przepisami art. 169 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. i art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

Podobnie nie zalicza się do długu limitowanego przepisami ustaw o finansach publicznych przejętego zadłużenia likwidowanych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a także kwot płatności wynikających z zobowiązania się jst wobec koncesjonariusza lub partnera prywatnego z tytułu umowy o koncesję na roboty budowlane lub umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Nie jest także zaliczone do długu publicznego jst zobowiązanie się przez nią do wykupu udziałów lub akcji spółek komunalnych, po wcześniejszej ich sprzedaży z opcją odkupu nie dłuższego niż 5 lat (art. 593 § 1 kodeksu cywilnego).

Bez względu na to, jaki charakter mają zobowiązania jst obowiązane są one do ich spłaty. KR RIO mając na względzie konieczność oparcia gospodarki finansowej jst na zdrowych podstawach, uniknięcia sytuacji ich nadmiernego zadłużenia, postuluje albo zaliczenie zobowiązań z umów opisanych wyżej do długu publicznego, albo inne limitowanie ich wielkości, bądź też wprowadzenie ustawowego zakazu zawierania przez jst niektórych rodzajów umów. W chwili obecnej umowy te służą bowiem obejściu prawa, co w przyszłości spowoduje komplikacje w gospodarce finansowej jst, a ocena stanu ich zadłużenia będzie niewiarygodna.

Analiza zadłużenia jst oparta na porównaniu ich dochodów bieżących i wydatków bieżących wykazała, że w chwili obecnej 232 jednostki nie spełniają wymogów art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (patrz www.rio.gov.pl zbiór tekstów – Varia – wstępna informacja o wykonaniu budżetów jst za lata 2007 - 2009 w ujęciu art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych).

7. Fundusz sołecki

Realizacja obowiązującej od 1 stycznia 2010 r. ustawy o funduszu sołeckim⁶⁹ ujawniła szereg problemów uzasadniających potrzebę zmiany i uzupełnienia niektórych jej postanowień.

Ustawa zawiera bardzo szczegółowo określony tryb zgłaszania przez sołectwo wniosków o środki z funduszu sołeckiego. Brak jest natomiast postanowień regulujących sposób wprowadzenia zmian w tych wnioskach przed ujęciem ich w budżecie, a także zasad dokonywania zmian budżetu w trakcie roku budżetowego w części określającej wydatki funduszu sołeckiego. Pominięcie w ustawie tych zagadnień jest często interpretowane jako brak podstaw do dokonywania jakichkolwiek zmian zarówno we wnioskach sołectw, jak i w budżecie. Jest tak nawet w sytuacjach, gdy byłoby to zgodne z wolą wszystkich zainteresowanych stron oraz ekonomicznie i gospodarczo uzasadnione.

Przyjęcie, że wskazane zmiany są niedopuszczalne byłoby nieuzasadnionym wyjątkiem od ogólnej reguły, pozwalającej na dokonywanie korekt wszelkich podejmowanych przez gminy uchwał i zarządzeń, z zachowaniem określonym przez prawo kompetencji tych organów i procedur postępowania. Należy jednak te kompetencje i procedury określić w ustawie.

Propozycja zmian:

W ustawie z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) Po art. 4 dodaje się art. 4a w brzmieniu:

„Art. 4a 1. Złożony do wójta (burmistrza) wniosek może ulec zmianie, o ile zmiana nie dotyczy kwoty środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 2 ust. 2.

2. Przy zmianie wniosku ma zastosowanie art. 4 ust. 2.

⁶⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.).

3. Zmiana budżetu gminy wynikająca ze zmiany wniosku uchwalana jest przez organ stanowiący lub wykonawczy gminy, w ramach kompetencji organu wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
- 2) W art. 2 ust. 2, w art. 4 ust. 1, 4, 5 i 6 wykreśla się słowa: „prezydent miasta”.

8. Dofinansowanie inwestycji ekologicznych

Likwidacja gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska, dokonana na mocy przepisów ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁷⁰, spowodowała, że z dniem 1 stycznia 2010 r. dotychczasowe przychody tych funduszy z tytułu opłat i kar, stały się dochodami budżetów odpowiednio gmin lub powiatów. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 403 ustawy – Prawo ochrony środowiska⁷¹ do zadań powiatów i gmin (od 1 stycznia 2010 r.) należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust.1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21 - 25, 29, 31, 32 i 38 - 42 w wysokości nie mniejszej, niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych, stanowiących dochody budżetów powiatów i gmin. Katalog zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, finansowanych z budżetów powiatów i gmin, odpowiada katalogowi zadań, który był określony w art. 406 i 407 ustawy – Prawo ochrony środowiska, obowiązujących do końca 2009 roku. Zmianie uległa jednak form finansowania tych zadań, gdyż nie mogą już być przyznawane na ich wykonanie dotacje (dawny art. 408 ustawy Prawo ochrony środowiska). Od dnia 1 stycznia 2010 r. finansowanie tych zadań odbywa się na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, które przewidują (w art. 221) możliwość udzielania z budżetu jst dotacji, ale wyłącznie podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku na cele publiczne związane z realizacją zadań jst lub na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań, co eliminuje m.in. osoby fizyczne z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o środki publiczne.

Jednocześnie realizacja nałożonych na Polskę zobowiązań unijnych w zakresie poprawy stanu środowiska może być utrudniona lub uniemożliwiona bez zaangażowania społeczeństwa w realizację przedsięwzięć ekologicznych, związanych m.in. z budową kolektorów słonecznych i innych urządzeń wykorzystujących energię ze źródeł odnawialnych, z budową przydomowych oczyszczalni ścieków na terenach o rozproszonej zabudowie gdzie brak jest kanalizacji sanitarnej, z usuwaniem materiałów budowlanych zawierających azbest z budynków. Inicjatywy podejmowane do tej pory na szczeblach samorządu powiatowego i gminnego przyniosły wymierne korzyści służące poprawie stanu środowiska w skali całego kraju. Pozbawienie zatem samorządów możliwości stosowania zachęt ekonomicznych adresowanych do mieszkańców i innych podmiotów spoza sektora finansów publicznych w celu podejmowania przez nich działań ekologicznych może te działania zahamować. Problemu tego nie rozwiązuje również umożliwienie osobom fizycznym pozyskanie na tego rodzaju przedsięwzięcia preferencyjnych, niskooprocentowanych kredytów oraz uzyskanie w WFOŚiGW dopłaty do odsetek od zawartych w tym zakresie umów kredytowych.

⁷⁰ Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664).

⁷¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

Propozycja zmian:

W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) po art. 403 dodaje się art. 403a w brzmieniu:

„Art.403a 1. Z budżetów powiatów i gmin mogą być udzielane podmiotom, mającym tytuł prawny do nieruchomości, dotacje na dofinansowanie zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 21 i 22.

2. Tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli realizowanego zadania w zakresie wskazanym w ust.1 określa, w drodze uchwały, organ stanowiący odpowiednio powiatu i gminy, mając na względzie zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.”.

9. Ujęcie nadwyżki z tytułu dochodów z opłat i kar , o których mowa w art. 402 ust. 4 - 6 ustawy Prawo ochrony środowiska w budżetach powiatów i gmin

Z treści art. 18 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw wynika, że powiaty oraz gminy, których dochody w wysokości przekazanych im przychodów, odpowiednio powiatowych i gminnych funduszy z tytułu opłat i kar z roku 2009 są większe niż 10-krotność średniej krajowej przychodów gminnych i powiatowych funduszy z tytułu opłat i kar z roku 2008 przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do właściwej samorządowej osoby prawnej. Art. 18 ust. 3 ustawy stanowi również, że powiaty oraz gminy, których dochody z tytułu opłat i kar z roku 2010 będą większe niż 10-krotność średniej krajowej przychodów gminnych i powiatowych funduszy z tytułu opłat i kar z roku 2009 przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do właściwej samorządowej osoby prawnej. Od 1 stycznia 2011 r. mechanizm ten będzie obowiązywał na podstawie uregulowań zawartych w art. 404 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Przekazanie nadwyżki środków nie stanowi, zgodnie z brzmieniem znowelizowanego art. 402 ustawy prawo ochrony środowiska, zadania własnego powiatów oraz gmin. W świetle postanowień art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przekazanie nadwyżki może jednakże stanowić wydatek jednostki samorządu terytorialnego, gdyż regulacja ta nie stanowi katalogu zamkniętego. Podobna sytuacja pojawia się chociażby w przypadku dokonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej. Analiza znowelizowanej ustawy Prawo ochrony środowiska pozwala stwierdzić, że przekazanie środków finansowych do właściwego wojewódzkiego funduszu stanowi zadanie z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, określone w art. 400a ust. 1 pkt 42 ustawy, tj. inne zadanie służące ochronie środowiska i gospodarki wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa.

Sytuacja wydaje się być prosta w przypadku powiatów oraz gmin, które otrzymują z opisywanych źródeł środki w stosunkowo niewielkiej wysokości. Wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do samorządów, które otrzymały w 2009 r. znaczne środki na rachunki funduszy, bądź otrzymają je począwszy od 2010 r. na rachunki budżetów. W praktyce z sytuacją taką ma do czynienia część gmin, które w związku z budową przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad dróg krajowych otrzymały lub otrzymają środki z tytułu opłat za wycinkę drzew rosnących na terenach gmin. Wysokość otrzymywanych

środków przekracza niejednokrotnie dochody budżetowe realizowane w ciągu całego roku budżetowego. Ujęcie tych środków jako dochodów budżetowych powodować może określone konsekwencje, np. ponad dwukrotne obniżenie wskaźników, o których mowa w przepisach art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, a tym samym w niektórych latach gwałtowne zwiększenie możliwości zadłużania się.

Opisywana nadwyżka stanowiła będzie dochody bieżące oraz wydatki bieżące, co będzie miało również duże znaczenie z punktu widzenia uregulowań art. 242 oraz 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Obowiązujący stan prawny budzi wątpliwości w szczególności w zakresie kreowania wskaźnika zadłużenia powiatów i gmin, który może nie mieć odzwierciedlenia w rzeczywistej sytuacji finansowej jednostki, osiągającej dochody znacznie przekraczające 10-krotność średniej dochodów, o których mowa powyżej. Jednakże analiza stanu prawnego oraz obowiązujących zasad prowadzenia rachunkowości nie wskazuje na istnienie innego sposobu ewidencjonowania opisywanych wpływów i wydatków jak ujęcie do budżetu powiatów oraz gmin dochodów i wydatków w pełnej wysokości środków otrzymanych z tytułu dochodów z opłat i kar.

W świetle powyższego zasadnym wydaje się wprowadzenie zmian umożliwiających przyjęcie do budżetu jst (jako jej dochodów) tylko części wpływów z tytułu opłat i kar; w pozostałej części uznawanie ich w ciągu roku budżetowego jako środki obce, które należy w określonym terminie odprowadzić na rzecz właściwego wojewódzkiego funduszu. Środki te mogłyby trafiać np. na wyodrębnione konto bankowe lub być ewidencjonowane na koncie służącym do ewidencji rozrachunków z innymi budżetami.

Propozycja zmian:

I wariant

W ustawie z dnia 27 kwietnia 2008 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.) w art. 404 ust. 1 i 3 otrzymują brzmienie:

„1. Gminy i powiaty, jeżeli ich dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4 - 6, przekroczą 10 – krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują dalsze wpływy z tego tytułu do właściwego wojewódzkiego funduszu. Nadwyżka wpływów z tytułu opłat i kar nie stanowi dochodów budżetu gmin i powiatów.”;

„3. Gminy i powiaty dokonują wpłat, o których mowa w ust. 1, na rachunek odpowiedniego wojewódzkiego funduszu, w terminie, do dnia 15 sierpnia roku następującego po roku, w którym wystąpiła nadwyżka. Wpłata nie jest wydatkami budżetu gminy i powiatu.”.

II wariant

Można rozważyć ewentualne potraktowanie nadwyżki wpływów z kar i opłat jako „zwrot dochodów” i wykazywanie ich w sprawozdawczości w odrębnej pozycji ze znakiem minus. W ten sposób w każdym roku jednostki wykazywałyby 100% pobranych dochodów w roku bieżącym i jednocześnie całą kwotę nadwyżki zwracanej za rok poprzedni ze znakiem ujemnym co w efekcie doprowadziłoby do zmniejszenia łącznej kwoty dochodów budżetu, w tym dochodów bieżących o kwotę odprowadzanej nadwyżki.

10. Stworzenie spójnego prawa w zakresie kultury fizycznej i sportu (w tym sportu kwalifikowanego)

Artykuł 7 ust. 1 pkt 10 i 15 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje na zadania gminy z zakresu kultury fizycznej i sportu, nie jest jednak samodzielną podstawą do wykonywania i finansowania zadań z zakresu kultury i sportu (w tym kwalifikowanego). Art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Takimi przepisami dotyczącymi różnych rodzajów aktywności sportowej jest ustawa o kulturze fizycznej⁷² i ustawa o sporcie kwalifikowanym.

Postanowienia tych ustaw budzą jednak liczne problemy interpretacyjne. Dotyczą one przede wszystkim art. 2 ust. 3 ustawy o sporcie kwalifikowanym, który określa, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać, w tym finansowo, rozwój sportu kwalifikowanego, z zastrzeżeniem, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określi warunki i tryb wspierania, w tym finansowego, rozwoju sportu kwalifikowanego.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczące powyższego przepisu sprowadzają się przede wszystkim do pytania, czy to wsparcie finansowe może obejmować także dotacje na finansowanie sportu kwalifikowanego.

W stosunku do klubów sportowych działających w formie stowarzyszeń, można wywieść – przy uwzględnieniu przepisów ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie oraz ustawy o finansach publicznych – że zgodne z prawem będzie powierzenie im wykonywania zadań z zakresu sportu kwalifikowanego (o ile mają charakter lokalny i służą krzewieniu kultury fizycznej w danej społeczności lokalnej) i finansowanie ich w formie dotacji jako powierzonych zadań własnych na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych. Taka interpretacja znalazła się między innymi w piśmie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 lutego 2008 r., BG-1-070-1332/08. Jednak powyższa podstawa prawna nie będzie dotyczyć większości klubów działających w formie spółek prawa handlowego, gdyż nie można ich zaliczyć do podmiotów niedziałających w celu osiągnięcia zysku, do których adresowany jest art. 221 ustawy o finansach publicznych.

Tak więc w chwili obecnej – mimo dokonania nowelizacji – przepis art. 2 ust. 3 ustawy o sporcie kwalifikowanym w dalszym ciągu budzi poważne wątpliwości interpretacyjne, a ich wyrazem jest niejednołite orzecznictwo izb obrachunkowych oraz sądów administracyjnych. W ocenie niektórych organów nadzoru i sądów postanowienia art. 2 ust. 3 ustawy o sporcie kwalifikowanym nie zawierają delegacji do określenia przez organ stanowiący jst formy wsparcia finansowego, dlatego też kwestionują, z uwagi na przekroczenie granic ustawowego upoważnienia, uchwały stanowiące o wsparciu rozwoju sportu kwalifikowanego w formie dotacji.

Co do zasady KR RIO nie kwestionuje idei wspierania sportu kwalifikowanego przez jednostki samorządu terytorialnego, ale wskazuje, że sposób tego wspierania powinien być określony w sposób jasny, czytelny i legislacyjnie poprawny.

Propozycja zmian:

Jeżeli środki pochodzące z budżetu jst mają być jednym ze źródeł finansowania sportu, w tym także sportu kwalifikowanego, nie wyłączając z tego zakresu sportu profesjonalnego

⁷² Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. Z 2001 r. Nr 81, poz. 889 z późn. zm.).

reprezentowanego przez spółki sportowe, to koniecznym jest:

- doprecyzowanie w jakim zakresie samorządy mogą wspierać kluby sportowe (działające w formie spółek prawa handlowego oraz stowarzyszeń) oraz określić formę przekazywania środków finansowych,
- uregulowanie kwestii dotyczących możliwości współfinansowania remontów i modernizacji obiektów sportowych niebędących własnością gminy, znajdujących się we władaniu spółek i stowarzyszeń,
- zdefiniowanie lub doprecyzowanie pojęć z obszaru sportu (np. „wysokie wyniki sportowe”, „ impreza rekreacyjna”, spis dyscyplin sportowych oraz kryteriów, które warunkują uznanie danej aktywności fizycznej za dyscyplinę sportową),
- ujednolicenie kategorii wiekowych we wszystkich dyscyplinach sportowych w zakresie nazewnictwa oraz progów wiekowych.

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2009 r.

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2008 r.	Ogółem w 2009 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:				
							z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
										nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	3 077	2 985	-	2 679	306	138	147	13	11	2
2	zmian budżetu	86 335	86 570	54 170	84 795	1 775	792	702	169	126	43
3	procedury uchwalania budżetu	488	324	46	296	28	9	5	12	6	6
4	układu wykonawczego budżetu	15 444	19 034	19 031	18 918	116	38	49	25	10	15
5	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	240	353	10	346	7	3	3	1	1	-
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez organ stanowiący	1 829	2 071	2	1 973	98	11	34	53	5	48
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	5 298	6 267	14	6 105	162	29	48	85	26	59
8	udzielania pożyczek	104	145	55	125	20	1	2	16	-	16
9	udzielania poręczeń	386	360	61	321	39	1	6	32	-	32
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	171	255	119	245	10	1	1	8	1	7
11	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	941	1 048	14	985	63	6	7	50	31	19
12	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych	1 663	2 079	81	1 785	294	10	38	246	170	76
13	podatków i opłat lokalnych	11 258	9 407	7	8 796	611	53	86	466	364	102
14	absolutorium	2 931	2 917	-	2 893	24	9	1	14	8	6
14	pozostałe uchwały i zarządzenia	14 511	19 323	3 749	18 907	416	74	77	259	62	197
Ogółem		144 676	153 138	77 359	149 169	3 969 ¹⁾	1 175	1 206	1 449	821	628

¹⁾ W tym: 118 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2008 r., a zbadanych w 2009 r., 20 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności, 1 uchwała z naruszeniem prawa (umorzenie postępowania w 2010 r.).

Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2009 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
2008	144 676	140 850	97,4	3 826	2,6	1 334	0,9	1 246	0,9	1 093	0,8	559	0,4	534	0,4
2009	153 138	149 169	97,4	3 969²⁾	2,6	1 175	0,8	1 206	0,8	1 449	0,9	821	0,5	628	0,4
<i>z tego:</i>															
- gminy	121 943	118 545	97,2	3 398	2,8	1 019	0,8	1 024	0,8	1 240	1,0	725	0,6	515	0,4
- powiaty	17 631	17 295	98,1	336	1,9	104	0,6	103	0,6	114	0,6	52	0,3	62	0,4
- miasta na prawach powiatu	9 420	9 285	98,6	135	1,4	25	0,3	49	0,5	57	0,6	32	0,3	25	0,3
- województwa samorządowe	2 781	2 747	98,8	34	1,2	3	0,1	10	0,4	20	0,7	7	0,3	13	0,5
- związki międzygminne	1 357	1 291	95,1	66	4,9	24	1,8	20	1,5	18	1,3	5	0,4	13	1,0
- związek powiatów	6	6	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Brak danych.

²⁾ W tym: 118 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2008 r., a zbadanych w 2009 r., 20 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności, 1 uchwała z naruszeniem prawa (umorzenie postępowania w 2010 r.).

Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2009 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
2008	3 077	2 655	86,3	422	13,7	191	6,2	211	6,9	18	0,6	17	0,6	1	0,0
2009	2 985	2 679	89,7	306²⁾	10,3	138	4,6	147	4,9	13	0,4	11	0,4	2	0,1
<i>z tego:</i>															
- gminy	2 417	2 164	89,5	253	10,5	115	4,8	122	5,0	10	0,4	8	0,3	2	0,1
- powiaty	324	295	91,0	29	9,0	15	4,6	12	3,7	-	x	-	x	-	x
- miasta na prawach powiatu	65	57	87,7	8	12,3	2	3,1	4	6,2	2	3	2	3,1	-	x
- województwa samorządowe	18	13	72,2	5	27,8	1	5,6	4	22,2	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne	161	150	93,2	11	6,8	5	3,1	5	3,1	1	0,6	1	0,6	-	x
- związek powiatów	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Brak danych.

²⁾ W tym: 8 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności.

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2009 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
2008	86 335	84 615	98,0	1 720	2,0	786	0,9	683	0,8	131	0,2	95	0,1	36	0,0
2009	86 570	84 795	97,9	1 775²⁾	2,1	792	0,9	702	0,8	169	0,2	126	0,1	43	0,0
<i>z tego:</i>															
- gminy	69 367	67 839	97,8	1 528	2,2	690	1,0	602	0,9	143	0,2	106	0,2	37	0,1
- powiaty	10 711	10 553	98,5	158	1,5	74	0,7	56	0,5	15	0,1	11	0,1	4	0,0
- miasta na prawach powiatu	4 473	4 418	98,8	55	1,2	17	0,4	29	0,6	6	0,1	5	0,1	1	0,0
- województwa samorządowe	1 422	1 413	99,4	9	0,6	1	0,1	5	0,4	3	0,2	3	0,2	-	x
- związki międzygminne	592	567	95,8	25	4,2	10	1,7	10	1,7	2	0,3	1	0,2	1	0,2
- związek powiatów	5	5	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Brak danych.

²⁾ W tym: 111 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2008 r., a zbadanych w 2009 r., 1 uchwała z naruszeniem prawa (umorzenie postępowania w 2010 r.).

Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2009 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 - ogółem, z tego: ¹⁾	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	2)	x	2)	x
- udzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	2)	x	2)	x
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	2)	x	2)	x
2008 - ogółem, z tego:	2 931	2 898	98,9	33	1,1	8	0,3	3	0,1	21	0,7	8	0,3	13	0,4
- udzielenie	2 901	2 878	99,2	23	0,8	7	0,2	3	0,1	12	0,4	8	0,3	4	0,1
- nieudzielenie	30	20	66,7	10	33,3	1	3,3	-	x	9	30,0	-	x	9	30,0
2009 - ogółem, z tego:	2 917	2 893	99,2	24	0,8	9	0,3	1	0,0	14	0,5	8	0	6	0,2
- udzielenie	2 899	2 877	99,2	22	0,8	9	0,3	1	0,0	12	0,4	8	0	4	0,1
- nieudzielenie	18	16	88,9	2	11,1	-	x	-	x	2	11,1	-	x	2	11,1
z tego:															
- gminy															
- ogółem, z tego:	2 371	2 352	99,2	19	0,8	8	0,3	1	0,0	10	0,4	6	0,3	4	0,2
- udzielenie	2 357	2 339	99,2	18	0,8	8	0,3	1	0,0	9	0,4	6	0,3	3	0,1
- nieudzielenie	14	13	92,9	1	7,1	-	x	-	x	1	7,1	-	x	1	7,1
- powiaty															
- ogółem, z tego:	313	311	99,4	2	0,6	-	x	-	x	2	0,6	1	0,3	1	0,3
- udzielenie	311	310	99,7	1	0,3	-	x	-	x	1	0,3	1	0,3	-	x
- nieudzielenie	2	1	50,0	1	50,0	-	x	-	x	1	50,0	-	x	1	50,0
- miasta na prawach powiatu															
- ogółem, z tego:	55	55	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	53	53	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	2	2	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- 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:	161	158	98,1	3	1,9	1	0,6	-	x	2	1,2	1	0,6	1	0,6
- udzielenie	161	158	98,1	3	1,9	1	0,6	-	x	2	1,2	1	0,6	1	0,6
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związek 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 2009 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	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8	¹⁾	x	¹⁾	x
2008	52 333	50 682	96,8	1 651	3,2	349	0,7	349	0,7	923	1,8	439	0,8	484	0,9
2009	60 666	58 802	96,9	1 864²⁾	3,1	236	0,4	356	0,6	1 253	2,1	676	1,1	577	1,0
<i>z tego:</i>															
- gminy	47 788	46 190	96,7	1 598	3,3	206	0,4	299	0,6	1 077	2,3	605	1,3	472	1,0
- powiaty	6 283	6 136	97,7	147	2,3	15	0,2	35	0,6	97	1,5	40	0,6	57	0,9
- miasta na prawach powiatu	4 827	4 755	98,5	72	1,5	6	0,1	16	0,3	49	1,0	25	0,5	24	0,5
- województwa samorządowe	1 325	1 305	98,5	20	1,5	1	0,1	1	0,1	17	1,3	4	0,3	13	1,0
- związki międzygminne	443	416	93,9	27	6,1	8	1,8	5	1,1	13	2,9	2	0	11	2,5
- związek powiatów	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

¹⁾ Brak danych.

²⁾ W tym: 7 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2008 r., a zbadanych w 2009 r., 12 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności.

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

- procedury uchwalania budżetu,
- układu wykonawczego 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 ustaloną 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 :
 - ~ 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
 - ~ utworzenia / zmiany / likwidacji rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych
 - ~ 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
 - ~ udzielenia dotacji na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków
 - ~ wyrażenia / nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki
 - ~ umorzeń pożyczek
 - ~ 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 środków finansowych w budżecie
 - ~ zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową
 - ~ założenia do projektu budżetu
 - ~ trybu i warunków wspierania sportu kwalifikowanego
 - ~ zasad sporządzania, zatwierdzania sprawozdań finansowych

Tabela 7. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2009 r.

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2008	2009
1	2	3	4
I.	Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:	144 676	134 460
	- uznane za nieważne	1 093	1 388
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 334	1 092
II.	Liczba skarg skierowanych do WSA	44	55
	1. Liczba skarg na uchwały kolegiów izb skierowane do WSA przez jednostki samorządu terytorialnego	30	45
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń:	29	42
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	7	-
	2008 r.	-	7
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego,	12	17
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	3	-
	2008 r.	-	3
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium,	3	11
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	-	-
	2008 r.	-	2
	- umarzających postępowanie	9	9
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	3	-
	2008 r.	-	-
	- inne rozstrzygnięcia (odrzućcie skargi)	5	5
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	1	-
	2008 r.	-	2
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do dnia 31 grudnia	9	10
	2. Liczba uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby do WSA	14	10
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń	11	9
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	5	-
	2008 r.	-	1
	- oddalających skargę regionalnych izb obrachunkowych,	5	1
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	5	-
	2008 r.	-	1
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego	3	5
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	-	-
	2008 r.	-	-
	- umarzających postępowanie	1	3
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	-	-
	2008 r.	-	-
	- inne rozstrzygnięcia (odrzućcie skargi)	2	-
	w tym dotyczących skarg z: 2007 r.	-	-
	2008 r.	-	-
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia	8	2

Tabela 8. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2009 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	2008 r. - ogółem:	20 531	17 796	2 664	71
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	3 571	3 521	40	10
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	2 998	2 016	972	10
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 979	2 361	613	5
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 983	2 432	544	7
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 973	2 707	245	21
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	142	141	1	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	4 863	4 605	245	13
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium	22	13	4	5
3	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	-
z tego:					
4	2009 r. - gminy	17 863	15 460	2 324	79
	a)	3 763	3 735	23	5
	b)	2 423	1 464	944	15
	c)	2 413	1 919	491	3
	d)	2 414	1 997	415	2
	e)	2 411	2 290	107	14
	f)	167	161	6	-
	g)	4 259	3 882	337	40
	h)	13	12	1	-
5	2009 r. - powiaty	2 254	2 035	214	5
	a)	408	404	3	1
	b)	318	223	95	-
	c)	314	266	48	-
	d)	313	285	28	-
	e)	313	298	11	4
	f)	35	35	-	-
	g)	553	524	29	-
	h)	-	-	-	-
6	2009 r. - miasta na prawach powiatu	588	504	82	2
	a)	189	183	6	-
	b)	66	45	21	-
	c)	65	48	17	-
	d)	65	51	14	-
	e)	65	58	5	2
	f)	20	17	3	-
	g)	116	100	16	-
	h)	2	2	-	-
7	2009 r. - województwa samorządowe	113	98	14	1
	a)	15	15	-	-
	b)	17	14	3	-
	c)	16	12	4	-
	d)	16	11	5	-
	e)	16	15	-	1
	f)	3	3	-	-
	g)	30	28	2	-
	h)	-	-	-	-
8	2009 r. - związki komunalne	807	659	134	14
	a)	24	20	3	1
	b)	172	125	44	3
	c)	168	135	31	2
	d)	168	131	34	3
	e)	161	148	11	2
	f)	-	-	-	-
	g)	114	100	11	3
	h)	-	-	-	-

//.

WYKONANIE BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2009 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 2009 były opracowane według zasad określonych w Dziale IV rozdział 2 ustawy o finansach publicznych¹ (uofp). Zgodnie z art. 181 uofp organ wykonawczy jst przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania i organowi stanowiącemu, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz prognozę łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne, wynikającą z planowanych i zaciągniętych zobowiązań oraz informację o stanie mienia komunalnego. Analizując terminy przedłożonych regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów na 2009 r. stwierdzono, że 56,7% jst złożyło projekty w ustawowym terminie, natomiast w latach 2005 - 2008 projekty budżetów, przedkładane w ustawowym terminie stanowiły, odpowiednio 51,3%, 51,4%, 50,3% i 60,5% projektów budżetów ogółem.

Największe zdyscyplinowanie przy przedkładaniu projektów budżetu na 2009 r. wykazały:

- samorządy województw – 93,8% (projekty na 2008 r. złożone w 2007 r. – 75,0%),
- miasta na prawach powiatu – 80,0% (projekty na 2008 r. złożone w 2007 r. – 93,8%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2009 r.

Wyszczególnienie	Liczba projektów budżetów na 2009 r. przedłożonych				
	Ogółem	do 15.11.2008	w %	po 15.11.2008	w %
Ogółem, z tego:	2 978	1 687	56,7	1 291	43,3
- gminy	2 413	1 306	54,1	1 107	45,9
- miasta na prawach powiatu	65	52	80,0	13	20,0
- powiaty	314	213	67,8	101	32,2
- województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,2
- związki komunalne	170	101	59,4	69	40,6

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych², wydają opinie o przedłożonych przez jst projektach budżetów wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami. Oceniając przedłożone na 2009 r. projekty budżetów (bez względu na datę wydania powyższych opinii) składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały 2 978 opinii, z czego 2 032 stanowiły opinie pozytywne, 936 opinie pozytywne z uwagami, 10 opinie negatywne. W porównaniu z rokiem ubiegłym wzrosła liczba opinii pozytywnych, a obniżyła się liczba opinii pozytywnych z uwagami. Opinie negatywne o projektach budżetów na 2009 r. zostały wydane dla 6 gmin, 1 powiatu i 3 związków komunalnych. W stosunku do roku poprzedniego ich liczba wzrosła (z 6 w 2008 r. do 10 w 2009 r.).

Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na rok 2009 przedstawia niżej zamieszczone zestawienie.

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

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

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2009 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:					
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	negatywne	w %
Ogółem, z tego:	2 978	2 032	68,2	936	31,4	10	0,4
- gminy	2 413	1 617	67,0	790	32,7	6	0,3
- miasta na prawach powiatu	65	49	75,4	16	24,6	0	0,0
- powiaty	314	236	75,2	77	24,5	1	0,3
- województwa samorządowe	16	11	68,7	5	31,3	0	0,0
- związki komunalne	170	119	70,0	48	28,2	3	1,8

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez składy orzekające dotyczyły w szczególności:

- braku lub niewłaściwego wskazania źródła pokrycia deficytu,
- braku określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych (art. 184 ust. 1 pkt 9 uofp),
- braku spójności pomiędzy uchwałą budżetową a jej załącznikami – limity zobowiązań,
- braku lub niepełnej informacji o stanie mienia komunalnego (art. 180 uofp),
- nie zaplanowania wydatków na finansowanie obligatoryjnych zadań własnych jst,
- planowania wydatków na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań właściwej jst,
- niewłaściwego i nieprecyzyjnego udzielania upoważnień dla organu wykonawczego,
- niewłaściwego stosowania klasyfikacji budżetowej,
- błędów rachunkowych i pisarskich.

Art. 182 uofp obliguje organ stanowiący jst do uchwalenia budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – w trakcie roku budżetowego – nie później jednak niż do dnia 31 marca.

Terminy uchwalenia budżetów na 2009 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	z tego uchwalonych przez organ stanowiący:				Ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe	w %
		do 31.12.2008	w %	do 31.03.2009	w %		
Ogółem, z tego:	2 982	2 216	74,3	758	25,4	5	0,2
- gminy	2 413	1 787	74,1	624	25,8	2	0,1
- miasta na prawach powiatu	65	50	76,9	15	23,1	0	0,0
- powiaty	314	270	86,0	44	14,0	0	0,0
- województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,2	0	0,0
- związki komunalne	174 ¹⁾	94	54,0	74	42,5	3	1,7

¹⁾ W ogólnej liczbie budżetów związków komunalnych wykazano: uchwałę budżetową Międzygminnego Związku Regionu Ciechanowskiego, który został uchwalony po utworzeniu związku w dniu 28.10.2009 r.; uchwałę budżetową Edukacyjnego Związku Międzygminnego Gostkowo-Niepart, który został zarejestrowany w dniu 05.06.2009 r. a uchwałą budżet w dniu 31.08.2009 r.; budżet Związku Międzygminnego Bzura, który został uchwalony w dniu 28.09.2009 r. (związek został wpisany do rejestru w dniu 05.06.2009 r.); budżet Związku Gmin Fortecznych, który nie przedłożył projektu ale uchwałą budżet w dniu 15 października 2008 r.

Z ogólnej liczby uchwalonych budżetów 74,3% jst uchwaliło budżety na 2009 r. do 31 grudnia 2008 r. Natomiast w pierwszych trzech miesiącach 2009 r. budżety uchwaliło 25,4% jst.

W związku z nieuchwaleniem budżetu przez jst w ustawowym terminie, regionalne izby obrachunkowe ustaliły 5 budżetów dla 2 gmin i 3 związków, co stanowiło 0,2% ogółu

uchwalonych budżetów. Dla porównania w roku 2008 regionalne izby obrachunkowe ustaliły 5 budżetów, w tym dla 3 gmin i 2 związków. Łączna liczba uchwalonych budżetów na 2009 r. oraz ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe (2 982) 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 ustrojowych³, 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. 188 uofp.

Ustawa o finansach publicznych zawiera katalog upoważnień, w które organ stanowiący może wyposażać organ wykonawczy jst w celu sprawnej realizacji budżetu. W art. 184 ust. 1 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 źródeł niż wyżej wymienione, a także na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów i samorządem województwa. Uchwała budżetowa jst określa 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.

Obowiązujące uregulowania prawne umożliwiają również organowi stanowiącemu wprowadzenie do uchwały budżetowej rozszerzonych uprawnień dla organu wykonawczego do prowadzenia gospodarki finansowej. Najczęściej stosowanymi dodatkowymi upoważnieniami, dla organu wykonawczego w roku 2009 były, podobnie jak w 2008 i 2007 r., upoważnienia do:

- zaciągania długu i spłaty zobowiązań,
- 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,
- emisji papierów wartościowych.

³ 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.).

Ponadto, 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.

Podobnie jak w latach ubiegłych w 2009 r. większość, bo 95,9% (99,7% w 2008 r., 91,8% w 2007 r., 92,3% w 2006 r.) organów stanowiących jst upoważniło organ wykonawczy do dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. W mniejszym zakresie (54,3%) stosowane było upoważnienie do przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jst (w 2008 r. – 54,4%, w 2007 r. – 43,0%, w 2006 r. – 40,0%). Ponadto 80,2% organów stanowiących jst udzieliło organowi wykonawczemu upoważnienia do lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach (w 2008 r. – 82,7%, w 2007 r. – 73,9%, w 2006 r. – 60,5%). Natomiast 91,1% organów stanowiących upoważniło organ wykonawczy do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetowego (w 2008 r. – 92,8%, w 2007 r. – 82,5%, w 2006 r. – 80,3%).

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 nie mające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków oraz wyniku budżetu.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie jest efektem zarówno działań zewnętrznych polegających na wprowadzeniu 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 zmian wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu oraz zapobiegania i przeciwdziałania naruszeniom dyscypliny finansów publicznych. Polega to przede wszystkim na przenoszeniu środków finansowych między zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Wymienione zmiany należą do najczęściej dokonywanych zmian w budżetach jst.

1.3. Zmiany w uchwalach budżetowych

W 2009 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst wyniosła 86 570, tj. o 0,3% więcej niż w 2008 r. Podobnie jak w latach ubiegłych, najwięcej uchwał i zarządzeń zmieniających budżet podjętych zostało w gminach.

W roku 2009 najczęściej w budżetach jst wprowadzane były zmiany dotyczące kwot dotacji celowych. W niewielkim stopniu zmiany te dotyczyły dochodów własnych i subwencji. Wzrost planu dotacji celowych o 17,1% związany był głównie ze wzrostem w budżetach jst ogółem finansowania zadań dotacjami rozwojowymi (najwyższy wzrost wystąpił w budżetach województw samorządowych) oraz ze zmianą w klasyfikowaniu dochodów na realizację zadań z udziałem środków UE. W poprzednim okresie programowania (2004 - 2006) środki te klasyfikowane były w dochodach własnych jst (§ 270 oraz § 629 z czwartą cyfrą „8” lub „9”). Zmiany wprowadzone w budżetach na rok

2009 spowodowały również wzrost planowanych wydatków bieżących o 4,3% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 11,9% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

Zmiany budżetów jst w 2009 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:	157 476 316	158 673 170	100,0	100,0	100,8
- dochody własne	81 326 740	76 732 748	51,6	48,3	94,4
- dotacje celowe	31 525 110	36 919 213	20,0	23,3	117,1
- subwencje	44 624 466	45 021 209	28,4	28,4	100,9
Wydatki ogółem, z tego:	182 589 069	181 270 709	100,0	100,0	99,3
- wydatki bieżące	125 812 935	131 235 969	68,9	72,4	104,3
- wydatki majątkowe	56 776 134	50 034 741	31,1	27,6	88,1
Deficyt budżetu	-25 112 753	- 22 597 539	x	x	90,0

Na podstawie art. 191 uofp jst mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z końcem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący ustalał wykaz wydatków, ostateczne terminy ich realizacji oraz plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. W 2009 r. jst podjęły 995 uchwał w tym zakresie (w 2008 r. – 1 183, w 2007 r. – 1 198, w 2006 r. – 954). Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (przedłużające się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych⁴, warunki atmosferyczne), niezależnie od posiadanych na te zadania środków finansowych, nie mogły być zrealizowane przed upływem roku budżetowego. Były to zadania majątkowe w tym: inwestycje dotyczące budowy i modernizacji dróg, ulic, mostów, chodników, parkingów, przebudowa skrzyżowań, itp., 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 na wydatki niewygasające zgodnie z zapisem uofp, były gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst. Po upływie określonego w uchwale terminu realizacji zadań, niewykorzystane środki zwracane są na rachunek dochodów budżetowych danej jst.

W przypadku stwierdzenia w jst niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków czy naruszenia zasad gospodarki finansowej określonych w art. 154 uofp, organ wykonawczy jst, na podstawie art. 192 tej ustawy, podejmuje decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Blokowanie planowanych wydatków

⁴ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).

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 roku budżetowym 2009 podjęto 6 uchwał i zarządzeń o blokowaniu planowanych wydatków (w 2008 r. – 6, w 2007 r. – 5, 2006 r. – 7). Blokowaniem w 2009 r. objęto:

- wydatki z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej oraz niektóre świadczenia rodzinne (rozdział 85213) oraz wydatki na zasiłki i pomoc w naturze i składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (rozdział 85214),
- wydatki w zakresie polityki społecznej (dział 853, rozdział 85333 paragraf 4010),
- zadania finansowane z budżetu państwa i z udziałem środków UE,
- inwestycje i remonty rozpoczęte w terminie wcześniejszym niż podjęte zarządzenie,
- wydatki, które wynikają z zawartych umów,
- wydatki w zakresie wynagrodzeń osobowych pracowników i składek społecznych, składki na fundusz pracy w ramach działania „Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej”,
- zakup materiałów i wyposażenia dla szkół, zakup pomocy naukowych.

1.4. Poprawność dokonywanych zmian

W art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych określony został zakres właściwości rzeczowej nadzoru sprawowanego przez regionalne izby obrachunkowe.

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety na rok 2009 nie odbiegają swym zakresem od występujących w latach poprzednich. Porównując je z wynikami nadzoru z lat ubiegłych, zauważyć należy utrzymywanie się na zbliżonym poziomie liczby uchwał i zarządzeń podjętych bez naruszenia prawa. Dla porównania w 2009 r. bez naruszenia prawa podjęto 97,9% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (w 2008 r. – 98,0%, w 2007 r. – 95,0%, w 2006 r. – 98,0%, w 2005 r. – 98,2%, w 2004 r. – 98,5%). Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w **części I, pkt 2.2. Sprawozdania ...**

1.5. Podsumowanie

1. *Ustawowy termin przedłożenia przez jst projektu budżetu na 2009 r. to 15 listopada 2008 r. W tym terminie projekty złożyło 56,7% jst (na 2008 r. – 60,5%, na 2007 r. – 50,3%).*
2. *Regionalne izby obrachunkowe wydały 2 978 opinii o projektach budżetów na 2009 r., w tym 10 opinii negatywnych (na 2008 r. – 2 980, w tym 6 negatywnych). W porównaniu do ubiegłego roku wzrosła liczba opinii pozytywnych i negatywnych, a zmalała liczba opinii pozytywnych z uwagami. Wzrost liczby opinii negatywnych dotyczył gmin (z 2 w 2008 r. do 6 w 2009 r.).*
3. *Z dniem 1 stycznia 2009 r. organy wykonawcze w 74,3% jst realizowały dochody i wydatki w oparciu o uchwalone budżety (w 2008 r. – 64,4%, w 2007 r. – 37,2%). Najwyższy wskaźnik (93,8%) budżetów uchwalonych do 31 grudnia 2008 r. osiągnęły województwa samorządowe (do końca roku 2008 budżety uchwalilo 15 z 16 województw).*
4. *Organy stanowiące jst w roku budżetowym 2009 (do 31 marca) uchwały 758 budżetów*

(25,4%). Po tym terminie regionalne izby obrachunkowe ustaliły 5 budżetów: dla 2 gmin i 3 związków (w 2008 r. – 5 budżetów: dla 3 gmin i 2 związków, w 2007 r. – 4 budżety: dla 3 gmin i 1 związku).

5. W 2009 r. w stosunku do 2008 r. nieznacznie wzrosła (o 0,3%) liczba uchwał i zarządzeń organów jst zmieniających budżet (w 2008 r. o 7,0%, w 2007 r. o 5,9%). W największym zakresie zmian dokonano w planie dotacji celowych (wzrost o 17,1%) co związane było m.in. ze zmianą klasyfikowania środków na realizację przedsięwzięć z udziałem środków UE.
6. Organy stanowiące jst podjęły 995 uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na kwotę 2 021 533 tys. zł (w 2008 r. – 1 183 uchwały na kwotę 2 629 967 tys. zł, w 2007 r. – 1 198 na kwotę 2 224 673 tys. zł). Sytuacja ta była głównie wynikiem złożonych procedur wyłaniania wykonawców w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.
7. Organy wykonawcze jst podjęły w 2009 r. 6 uchwał i zarządzeń w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych (w 2008 r. – 6, w 2007 r. – 5). Blokowanie wydatków stosuje się wyłącznie w przypadku stwierdzenia drastycznej niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań oraz naruszania zasad gospodarki finansowej i w związku z tym jest ono instrumentem rzadko stosowanym.

2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

2.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego

Za najważniejszą w 2009 r. zmianę dotyczącą finansów samorządu terytorialnego z pewnością należy uznać uchwaloną przez Sejm RP 27 sierpnia 2009 r. nową ustawę o finansach publicznych⁵, której przepisy w większości weszły w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.⁶ Ustawa wprowadza zmiany w zakresie form organizacyjno – prawnych samorządowych jednostek sektora finansów publicznych, instytucji absolutorium dla organu wykonawczego, procedury uchwalania budżetu, ustawa wprowadza również wieloletnią prognozę finansową oraz nakłada na kierowników jednostek wdrożenie skutecznej kontroli zarządczej. Istotną zmianą jest indywidualny wskaźnik zadłużenia jst uzależniony od limitowanego poziomu wypłat na obsługę długu (art. 243 nowej ustawy).

Rok 2009 to szósty już rok funkcjonowania jst w warunkach stabilnych zasad kształtowania dochodów tych jednostek⁷. Samorządy otrzymały możliwość uzyskania dofinansowania w postaci dotacji celowych z budżetu państwa na budowę, przebudowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych w ramach narodowego programu przebudowy dróg lokalnych⁸. Pozwoliło to na realizacją programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy program przebudowy dróg lokalnych w latach 2008 - 2011”. Ponadto zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła możliwość otrzymywania przez jst dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z budową i remontami obiektów sportowych i rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych⁹. Podziału tych środków dokonuje minister właściwy ds. kultury fizycznej i sportu.

Jak co roku ukazało się rozporządzenie określające sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku 2009¹⁰.

W związku z wejściem w życie tzw. nowej ustawy kompetencyjnej¹¹, część uprawnień wojewody przekazanych zostało marszałkowi, zarządowi województwa lub sejmikowi. Również organy pozostałych szczebli samorządów zyskały nowe zadania. Gospodarzem województwa, zgodnie z zapisami ustawy kompetencyjnej, powinien być samorząd, który ma posiadać kompetencje reglamentacyjno-porządkowe, a wojewoda, wyposażony w uprawnienia nadzorcze i kontrolne, będzie reprezentantem rządu w województwie. Zmieniona ustawa wskazuje na nadrzędną rolę konstytucyjnej zasady subsydiarności.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

⁷ Od 2004 r. zasady kształtowania dochodów określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.), w której nie dokonano zmian istotnych dla poziomu osiągniętych przez jst dochodów.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 435, poz. 53).

⁹ Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1419).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2009 (Dz. U. Nr 235, poz. 1588).

¹¹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 92, poz. 753).

Zgodnie z tą zasadą uprawnienia powinny być przypisane do najniższego szczebla administracji, który jest w stanie bardziej efektywnie realizować zadania. Przekazane zadania i kompetencje powinny być podejmowane przez samorząd jako zadania własne.

Od 2009 r. istnieje możliwość tworzenia w budżetach funduszu sołeckiego¹², który jest przeznaczony na realizację przedsięwzięć, będących zadaniami własnymi gminy, zgodnymi ze strategią rozwoju gminy i służącymi poprawie warunków życia jej mieszkańców. Gmina będzie otrzymywała z budżetu państwa zwrot części wydatków poniesionych w ramach tego funduszu, w formie dotacji celowej (obliczony zgodnie z obowiązującym algorytmem).

Zmianie uległa również ustawa Karta Nauczyciela¹³, w której ustawodawca wprowadził szereg zmian. Najbardziej istotne dotyczą wynagradzania nauczycieli oraz zajęć i zadań realizowanych przez nich w ramach obowiązującego ich czasu pracy. Nowelizacja znosi konieczność corocznego uchwalania regulaminów wynagradzania nauczycieli przez samorządy, wprowadzając obowiązek dokonywania przez nie analizy ponoszonych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli. Kontrola prawidłowości tego procesu od 2009 r. przypisana została regionalnym izbom obrachunkowym, które są adresatem sprawozdań w tym zakresie. Ponadto, nauczyciele zobowiązani będą do realizacji w ramach 40-godzinnego tygodnia pracy, oprócz obowiązkowego pensum oraz zajęć i czynności związanych z przygotowaniem się do zajęć, samokształceniem i doskonaleniem zawodowym, także innych zajęć i czynności wynikających ze statutu szkoły. W ustawie o systemie oświaty wprowadzono, od 1 września 2012 r., obowiązek szkolny dla sześciolatków, zmienił się również tryb wyboru dyrektora szkoły oraz określono szczegółowy sposób przekazywania „małych” szkół¹⁴.

Zmian dokonano również w ustawie o podatku akcyzowym oraz zarządzaniu kryzysowym. Nowy akt prawny w sprawie podatku akcyzowego wprowadził zmiany systemowe w zakresie opodatkowania akcyzą oraz regulacje dostosowujące polskie przepisy z zakresu podatku akcyzowego do przepisów wspólnotowych¹⁵. Natomiast podstawowym celem nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym było wyeliminowanie wątpliwości związanych z interpretacją dotychczasowych przepisów – wprowadzone zmiany porządkują dokumentację planistyczną, zapewniają spójność i uproszczenie planowania w systemie zarządzania kryzysowego.

W 2009 r. weszła również w życie nowelizacja ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁶, która zastąpiła dotychczasowe, skomplikowane i w praktyce martwe przepisy o tej formie realizacji inwestycji. W ustawie zrezygnowano ze szczegółowego określania zakresu i treści umowy pozostawiając te kwestie decyzji partnerów, zrezygnowano także z przepisów „instruktażowych” i odesłano do obowiązującego już w Polsce prawa, w szczególności do przepisów kodeksu cywilnego. Wybór partnera ma odbywać się na mocy obowiązujących przepisów, na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych lub ustawy koncesyjnej. Inwestycje realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego również będą mogły być współfinansowane ze środków unijnych.

¹² Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 1).

¹⁴ Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458 z późn. zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100).

2.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego

W 2009 r. **dochody** budżetowe jst zaplanowane na poziomie 158 673 170 tys. zł zrealizowane zostały w 97,6% – w kwocie 154 842 461 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 z tytułu dochodów własnych oraz subwencji zrealizowano, odpowiednio w 98,5% i 100,0%. Kwoty równe bądź wyższe od planowanych uzyskano niemal ze wszystkich dochodów o charakterze podatkowym, co miało znaczenie dla realizacji zaplanowanego budżetu gmin, miast na prawach powiatu oraz m. st. Warszawy, które uzyskują tego typu dochody. Najwyższe wykonanie planu uzyskano w podatku od spadków i darowizn (109,1%) i podatku od czynności cywilnoprawnych (103,4%), co wskazuje na pozytywne oddziaływanie na sytuację dochodową jst w 2009 r. zasady prawnego porządkowania spraw majątkowych.

Ze wszystkich typów jst tylko m. st. Warszawa zrealizowało w pełni zaplanowane dochody, które wyniosły 105,5% planu, podczas gdy w pozostałych jst wielkości te wyniosły: 92,5% w województwach, 97,3% w gminach, 98,2% w powiatach i 98,5% w miastach na prawach powiatu. Podobna tendencja wystąpiła w przypadku realizacji dochodów własnych, przesądzających o samodzielności ekonomicznej jednostek oraz dotacji celowych. W m. st. Warszawie oraz województwach samorządowych wykonanie dochodów własnych przekroczyło zaplanowane kwoty (odpowiednio 106,4% i 102,3%), natomiast w pozostałych typach jst wykonanie ukształtowało się na poziomie: 96,2% w gminach, 97,4% w powiatach i 98,1% w miastach na prawach powiatu. Dotacje celowe zostały w pełni zrealizowane tylko przez m. st. Warszawę, natomiast subwencja ogólna wpłynęła na rachunki wszystkich typów jst w kwotach równych zaplanowanym.

W 2009 r. jst zaplanowały w swoich budżetach **wydatki** w kwocie 181 270 709 tys. zł, które zrealizowane zostały w 92,6% i wyniosły 167 828 195 tys. zł. Wydatki majątkowe wykonane zostały w stopniu niższym (w 86,2%) niż wydatki bieżące (95,0%), prawidłowość taka w realizacji wydatków jst utrzymuje się od kilku lat. Podobnie jak w przypadku dochodów, w najniższym stopniu wydatki wykonały województwa samorządowe – 88,7%, w pozostałych typach jst ich realizacja ukształtowała się na poziomie powyżej 90%.

Wszystkie typy jst planowały w 2009 r. niedobór budżetowy w wysokości 22 597 540 tys. zł, jednak wyższy stopień realizacji dochodów niż wydatków spowodował, że w efekcie **deficyt** wyniósł 57,5% planu (12 985 734 tys. zł) i stanowił 8,4% zrealizowanych dochodów. W najwyższym stopniu niedobór budżetowy wykonały miasta na prawach powiatu (67,4%), w najniższym – województwa (47,4%). Rok 2009 był kolejnym, w którym jst realizowały wydatki dużo wyższe od dochodów, czego skutkiem był deficyt osiągnięty przez wszystkie typy jst. Wynikało to z wyższego zadłużania się jednostek z uwagi na specyfikę finansowania zadań realizowanych z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych, polegającą na wcześniejszym wydatkowaniu środków z budżetów jst i ich późniejszej refundacji.

Osiągnięty w 2009 r. szybszy, realny wzrost wydatków (12,1%) niż dochodów (5,1%) przyczynił się do wzrostu łącznej kwoty wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst, która na 31 grudnia 2009 r. wyniosła 40 294 344 tys. zł, co stanowiło 26,0% w relacji do osiągniętych w tym roku dochodów. Wskaźnik ten był o 5,8% wyższy od osiągniętego na

koniec 2008 r. Przeciętny poziom zadłużenia jst w Polsce wciąż nie jest zbyt wysoki, nie ma więc szczególnej presji na ograniczenie zakresu 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 2004 - 2009 (w %)

Wyszczególnienie	Lata						
	1999	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Polska, z tego:	9,5	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0
- gminy	11,5	18,7	17,6	18,5	17,5	17,4	22,5
- m. st. Warszawa ¹⁾	-	36,7	37,8	29,8	23,3	22,0	39,8
- miasta na prawach powiatu	12,3	28,4	26,4	27,0	24,2	26,8	36,6
- powiaty	0,6	11,9	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5
- województwa	0,7	8,1	12,5	16,6	17,8	18,1	15,6
Województwa:							
Dolnośląskie	11,5	26,8	23,6	23,4	20,1	25,1	35,7
Kujawsko-pomorskie	11,7	22,6	21,2	26,8	26,6	26,6	29,6
Lubelskie	7,1	16,6	17,1	18,0	17,2	18,6	22,5
Lubuskie	8,7	14,8	16,0	20,6	21,0	21,4	24,9
Łódzkie	9,1	22,3	21,9	22,9	21,6	21,1	24,4
Małopolskie	11,5	27,1	27,1	29,1	28,0	29,5	33,4
Mazowieckie	6,5	23,7	24,7	21,2	19,2	21,9	33,3
Opolskie	13,2	12,4	13,0	16,5	17,0	16,2	20,4
Podkarpackie	9,3	18,2	17,8	19,4	18,2	15,3	19,5
Podlaskie	8,7	19,7	19,3	19,9	16,4	14,0	15,9
Pomorskie	12,9	22,9	22,0	20,2	17,3	17,8	25,9
Śląskie	7,7	14,7	14,0	16,1	15,9	16,0	21,0
Świętokrzyskie	5,8	11,8	13,3	16,5	15,1	12,6	17,3
Warmińsko-mazurskie	8,3	21,6	21,3	23,4	20,6	18,9	23,1
Wielkopolskie	12,4	21,3	20,0	21,8	19,4	17,6	20,9
Zachodniopomorskie	12,2	21,1	21,6	21,9	18,8	17,5	21,5

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 poza województwami samorządowymi, które osiągnęły w stosunku do roku ubiegłego ponad 50% wzrost dochodów. W największym stopniu zwiększyło się zadłużenie m. st. Warszawy (o 17,8%) i miast na prawach powiatu (o 9,8%). Przeciętna relacja wliczanych do długu publicznego zobowiązań tych jednostek do osiągniętych przez nie dochodów wyniosła, odpowiednio 39,8% i 36,6%.

Wszystkie 16 województw odnotowało w 2009 r. wzrost obciążeń związanych z długiem w stosunku do roku poprzedniego. Z reguły niższy stopień zadłużenia kształtował się w jst województw słabiej rozwiniętych gospodarczo, natomiast jednostki regionów bogatszych, które odważniej korzystały z zewnętrznych źródeł przychodów, charakteryzowały się wyższymi wskaźnikami. Przeciętna relacja długu do dochodów najbardziej wzrosła w województwach „bogatych”: mazowieckim (o 11,4%) i dolnośląskim (o 10,6%), które obok województwa małopolskiego znalazły się w czołówce województw najbardziej zadłużonych. Niski poziom zadłużenia wciąż wykazuje część zamożnych województw: śląskie (21,0%), zachodniopomorskie (21,5%) czy wielkopolskie (20,9%).

Najniższe wskaźniki zadłużenia – podobnie jak w roku ubiegłym – zanotowały jst województwa podlaskiego (15,9%) i świętokrzyskiego (17,3%).

Wyraźnie widoczny związek wskaźnika zadłużenia ze stopniem zamożności jst oraz przeciętnie niewysoki, daleko odbiegający od ustawowej granicy 60% poziom 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 czego wyrazem był niewysoki 5,4% udział jst w tworzeniu długu publicznego państwa, mimo że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 56,5% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 56,3% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Dynamika i poziom dochodów budżetowych jst

Mimo stabilizacji zasad kształtowania dochodów jst od 2004 r., ich poziom w kolejnych latach wykazywał znaczną dynamikę, którą w głównej mierze należało przypisać poprawiającej się koniunkturze gospodarczej. Od 2008 r. można dostrzec stopniowe osłabienie dynamiki wpływów do budżetów jst, na co w głównej mierze miał wpływ ogólnoswiatowy kryzys finansowo-gospodarczy oraz wzrastający wskaźnik inflacji. W 2009 r. dochody sektora samorządowego wzrosły w stopniu zbliżonym do dochodów budżetu państwa, ich dynamika ukształtowała się na poziomie roku poprzedniego i wyniosła 8,6% (realnie 5,1%).

Dynamika dochodów jst i budżetu państwa w latach 2004 - 2009

Wyszczególnienie	Dochody (w mln zł)			Wskaźniki dynamiki dochodów (w %)					
	2004	2008	2009	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008		2009/2004
				nominalnie				realnie ¹⁾	nominalnie
Polska, z tego:	91 504,0	142 569,0	154 842,5	113,7	112,3	108,5	108,6	105,1	169,2
- gminy	40 308,5	62 317,8	64 882,2	112,9	110,2	109,3	104,1	100,6	161,0
- m. st. Warszawa	5 983,4	10 257,0	10 116,7	116,9	113,9	105,0	98,6	95,1	169,1
- miasta na prawach powiatu	25 770,4	39 186,8	40 210,8	112,0	114,5	105,6	102,6	99,1	156,0
- powiaty	12 471,4	18 147,2	20 084,5	107,9	108,8	112,3	110,7	107,2	161,0
- województwa samorządowe	6 970,3	12 660,2	19 548,3	134,2	119,6	111,6	154,4	150,9	280,5
Budżet państwa	156 281,2	253 547,3	274 183,5	109,9	119,6	107,3	108,1	104,6	175,4

¹⁾ Wskaźnik inflacji w 2009 r. wyniósł 3,5%.

Najbardziej wzrosły dochody województw samorządowych (nominalnie o 54,4%, realnie o 50,9%), a w najmniejszym stopniu – m. st. Warszawy (nominalnie spadek o 1,4%, realnie o 4,9% w stosunku do roku ubiegłego). Prawidłowość ta dotyczyła także dłuższego okresu. W latach 2004 - 2009 dochody województw samorządowych wzrosły o 180,5% (w wyższym stopniu niż dochody budżetu państwa), co nie pozostawało bez związku z pełnieniem przez województwa roli instytucji zarządzającej i pośredniczącej w realizacji programów unijnych. W okresie tym w najniższym stopniu wzrosły dochody miast na prawach powiatu (o 56,0%).

Począwszy od 2008 r. dynamika wzrostu dochodów jst pokrywała się z dynamiką wzrostu dochodów budżetu państwa, jednak w całym okresie 2004 - 2009 w większym stopniu

wzrosły dochody budżetu państwa. W czasie dobrej koniunktury dynamicznie rosną dochody z podatków pośrednich, które w mniejszym stopniu narażone są na ubytki związane z obowiązującym systemem zwolnień i ulg, a podatki te stanowią główne źródło zasilania budżetu państwa. Wykazują one jednak większe wahania pod wpływem zmian koniunktury gospodarczej niż podatki bezpośrednie, w których udziały stanowią dochód jst.

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 88,3% dochodów ogółem i zostały wykonane przez wszystkie typy jst na poziomie powyżej 90%. Realizacja dochodów majątkowych ukształtowała się na poziomie 86,9%, od 79,4% w gminach do 95,8% w m. st. Warszawie.

Dynamika dochodów budżetowych jst w podziale na podstawowe części w 2009 r. oraz liczona w stosunku do 2004 r. (w %)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna	
	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004
Polska, z tego:	108,6	169,2	96,4	160,5	144,1	261,3	111,3	143,8
- gminy	104,1	161,0	97,8	154,4	109,9	255,2	110,4	139,0
- m. st. Warszawa	98,6	169,1	96,3	175,1	110,7	102,3	114,2	165,0
- miasta na prawach powiatu	102,6	156,0	97,5	160,2	118,9	173,5	108,8	139,5
- powiaty	110,7	161,0	98,5	186,2	123,1	171,0	113,1	144,0
- województwa samorządowe	154,4	280,5	85,6	153,8	350,3	669,8	121,9	214,5

Roczna dynamika dochodów jst w 2009 r. związana była przede wszystkim z wysokim tempem wzrostu dotacji celowych, wpływy z tego tytułu wzrosły o 44,1% (w 2008 r. – o 16,0%). W województwach samorządowych, które charakteryzowały się najwyższym wzrostem poziomu dochodów ogółem, ta grupa dochodów zwiększyła się aż o 250,3%. Wysoki wzrost wynikał z pełnienia przez tę grupę jst roli instytucji pośredniczącej w przekazywanych innym samorządom z budżetu państwa dotacji celowych, wobec czego nie należy utożsamiać tego zjawiska z gwałtownym wzrostem dochodów województw z tego źródła. Pozostałe typy jst również odnotowały dodatnią dynamikę dotacji celowych w porównaniu do poprzedniego roku, od 9,9% w gminach, 10,7% w m. st. Warszawie, do 18,9% w miastach na prawach powiatu i 23,1% w powiatach.

Analogicznie do roku 2008 tempo wzrostu dochodów własnych jst było niższe niż w roku ubiegłym (o 9,3 punktu procentowego). Spadek nastąpił we wszystkich typach jst, w województwach dynamika dochodów tej grupy obniżyła się w największym stopniu, o 10 punktów procentowych. Dochody własne (udziały w podatku dochodowym, wpływy z majątku oraz pozostałych dochodów), które przesądzają o stopniu samodzielności ekonomicznej osiągnęły w województwach wskaźnik dynamiki poniżej 100% (odpowiednio 89,6%, 91,7% oraz 71,4%). Żaden typ jst nie osiągnął wysokości dochodów własnych z roku poprzedniego, ich dynamika kształtowała się na poziomie od 85,6% w województwach, poprzez 96,3% w m. st. Warszawie, 97,5% w miastach na prawach powiatu, 97,8% w gminach do 98,5% w powiatach. Zarówno dochody z majątku, jak i udziały w podatku dochodowym nie osiągnęły poziomu z roku 2008. To ostatnie źródło dochodów własnych

jest najbardziej podatne na wahania koniunktury gospodarczej kraju i zarazem ściśle powiązane z gospodarką oraz polityką fiskalną państwa. W dłuższym okresie (w latach 2004 - 2009) dochody własne wzrosły w najwyższym stopniu w powiatach, a w najniższym – w województwach samorządowych. Z uwagi na fakt, iż w niektórych samorządach część działalności może być wyodrębniona w formie zakładów budżetowych czy gospodarstw pomocniczych, a w innych stanowi element budżetu, trudno jest dokonać jednoznacznego porównania ich sytuacji.

Największa stabilność jst – jak co roku – dotyczyła przekazywania kwot subwencji ogólnej, która w 2009 r. zwiększyła się w wyższym stopniu od dochodów własnych, uzyskując tempo wzrostu 11,3%. Wszystkie typy jst odczuły wzrost dochodów z tego tytułu na zbliżonym poziomie (od 8,8% w miastach na prawach powiatu do 14,2% w m. st. Warszawie) poza województwami, które z tego źródła otrzymały dochody wyższe od uzyskanych w roku ubiegłym o 21,9%. Również w latach 2004 - 2009 województwa samorządowe osiągnęły najwyższy wzrost dochodów z subwencji, co wynikało ze skokowego (54,1%) przyrostu, jaki wystąpił w 2006 r. W roku tym znacząco wzrosła zarówno kwota części oświatowej, jak i wyrównawczej przysługującej województwom samorządowym.

Część oświatowa subwencji ogólnej w 2009 r. wzrosła w sposób wyrównany, średnio o 8,1%. Od kilku lat wzrost dochodów z tego tytułu był stabilny, co jest ważne z uwagi na cele, na które środki te są przeznaczane. Ograniczenia finansowe w tym zakresie mogą rzutować na jakość kształcenia młodzieży, gdyż oświata jest dziedziną wymagającą dużych nakładów i niezapewnienie wystarczających środków na jej funkcjonowanie stanowić może poważne utrudnienie w pracy samorządów.

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 22,0%, od 19,7% w gminach i 21,9% w miastach na prawach powiatu do 24,7% w województwach samorządowych i 29,6% w powiatach.

W 2009 r. – podobnie jak w roku ubiegłym – 5 województw zanotowało niższe od średniej krajowej tempo wzrostu dochodów ogółem. Poniżej 8,6% wzrosły dochody województw: mazowieckiego (2,7%), śląskiego (4,2%), dolnośląskiego (6,8%), pomorskiego (6,9%) oraz kujawsko-pomorskiego (7,9%). Pozostałe województwa znalazły się w przedziale od 9,6% w opolskim i lubelskim do 20,7% w lubuskim (które w 2008 r. zanotowało najniższy wzrost dochodów na poziomie 2,0%). Znacznie powyżej średniej krajowej znalazły się również województwa świętokrzyskie i podlaskie, których dochody wzrosły w stosunku do 2008 r. odpowiednio o 16,4% i 19,8%. Samorządy te zanotowały również najwyższy wzrost dochodów własnych, w województwie podlaskim jako jedynym ich dynamika w 2009 r. była wyższa od zeszłorocznej (o 2,1%), w pozostałych nie przekroczyła poziomu roku poprzedniego. Najniższa dynamika tej części dochodów wystąpiła w województwach uboższych: opolskim (spadek o 7,7 punktu procentowego w stosunku do 2008 r.), warmińsko-mazurskim (spadek o 6,7 punktu procentowego) i lubelskim (spadek

o 6,1 punktu procentowego). Mniejsze różnice dotyczyły, osiąganego przez jst poszczególnych województw, tempa wzrostu dochodów w formie udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. W 2009 r. nie było województwa, w którym wzrost dochodów z tych źródeł osiągnąłby poziom zeszłoroczny, wahał się on od 89,2% poziomu roku 2008 w województwie śląskim do 96,3% w zachodniopomorskim.

Pozostałe źródła dochodów – dotacje celowe i subwencja ogólna – zrekompensowały w pewnym stopniu niską dynamikę dochodów własnych, to właśnie one zapewniały i zapewniają względną równomierność wzrostu ogólnej kwoty dochodów budżetowych jst poszczególnych województw. Dotacje celowe zwiększyły się, w porównaniu do roku poprzedniego, o 28,1 punktu procentowego osiągając wzrost o 44,1%, natomiast subwencja ogólna we wszystkich województwach wzrosła w porównywalnym stopniu średnio o 8,1%.

Dochody budżetowe jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999 i 2009 oraz ich relacja poziomu dochodów do średniej krajowej w roku 1999 i 2004 oraz w latach 2008 i 2009

Województwa	Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)		Relacja poziomu dochodów jst wg województw do średniej krajowej (w %)									
	1999	2009	1999	2004	2008	2009						
			dochody ogółem				dochody własne	udziały w podatku dochodowym	dotacje celowe	subwencja ogólna	część oświatowa	część wyrównawcza
Polska, z tego:	1 679	4 058	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dolnośląskie	1 869	4 161	114	106	104	103	116	107	98	83	89	64
Kujawsko-pomorskie	1 544	3 858	92	94	96	95	83	79	103	109	106	120
Lubelskie	1 475	3 574	88	89	87	88	61	59	101	123	106	182
Lubuskie	1 763	4 262	105	101	94	105	84	75	155	103	98	106
Łódzkie	1 560	3 914	93	92	93	96	92	90	117	89	91	98
Małopolskie	1 537	3 894	91	92	95	96	89	90	96	107	110	115
Mazowieckie	2 095	4 835	125	121	126	119	160	185	66	92	93	71
Opolskie	1 611	3 820	96	92	93	94	82	78	111	101	98	117
Podkarpackie	1 548	3 878	92	91	93	96	66	57	115	130	116	181
Podlaskie	1 518	4 074	90	91	91	100	77	68	131	116	104	151
Pomorskie	1 680	4 183	100	106	105	103	104	101	106	99	106	79
Śląskie	1 613	3 621	96	99	93	89	105	104	77	76	90	29
Świętokrzyskie	1 560	4 093	93	92	94	101	74	69	133	121	107	174
Warmińsko-mazurskie	1 617	4 140	96	101	101	102	76	67	132	123	111	161
Wielkopolskie	1 570	3 969	93	97	97	98	97	100	100	97	104	77
Zachodniopomorskie	1 809	4 248	108	101	102	105	99	84	123	101	97	106

W 2009 r. zmniejszyła się przewaga zamożnych województw mierzona relacją kwot dochodów budżetowych osiąganych przez jst poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca do poziomu średniego dla jst całego kraju. Najbardziej zauważalny spadek wystąpił w województwie mazowieckim (z 126% do 119%) jednak pozostałe „bogate” województwa również odnotowały niższy poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca: w dolnośląskim o 1 a w pomorskim o 2 punkty procentowe.

Znacząco poprawiła się sytuacja województwa lubuskiego (wzrost o 11 punktów procentowych do poziomu 105%), które w 2009 r. odnotowało najwyższą dynamikę dochodów ogółem spośród wszystkich województw samorządowych. Dalszej poprawie

– rozpoczętej w 2008 r. – uległa sytuacja dochodowa jst województw najmniej zamożnych, w województwie lubelskim poziom dochodów w relacji do średniej krajowej wzrósł z 87% do 88%, w łódzkim i podkarpackim z 93% do 96%, w świętokrzyskim z 94% do 101% w najwyższym stopniu, w podlaskim z 91% do 100%.

Zasady kształtowania dochodów jst funkcjonujące do 2003 r. prowadziły do ograniczenia różnic w poziomie dochodów uzyskiwanych przez jst poszczególnych województw. W roku utworzenia trzech poziomów samorządu (1999 r.) jst 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 najmniej zamożnego województwa lubelskiego w 2004 r. obniżył się do 89% średniej krajowej, w 2009 r. – do 88%, natomiast dochody jst województwa mazowieckiego w relacji do średniej krajowej w 2004 r. osiągnęły 121% a w 2009 r. – 119%. Na wysoki poziom dochodów jst województwa mazowieckiego rzutowała przede wszystkim sytuacja m. st. Warszawy, jednak również pozostałe typy jst tego województwa zaliczane były do czołówki krajowej. W 2009 r. gminy województwa mazowieckiego osiągnęły dochody stanowiące 104% poziomu przeliczonych na 1 mieszkańca dochodów wszystkich gmin kraju, miasta na prawach powiatu (poza m. st. Warszawą) 103%, powiaty osiągały poziom stanowiący 98% poziomu dochodów wszystkich powiatów, a samorządowe województwo mazowieckie – 111% poziomu dochodów wszystkich województw.

Udział w podatku dochodowym jst województwa mazowieckiego wzrósł w stosunku do roku ubiegłego o 2 punkty procentowe i wyniósł 185% średniej krajowej, w następnym w kolejności województwie dolnośląskim osiągnął poziom 107% a w województwie śląskim – 104%. W grupie najmniej zamożnych województw udział ten – w porównaniu do 2008 r. – zmniejszył się w jeszcze większym stopniu: z 60% do 57% w podkarpackim, z 61% do 59% w lubelskim i z 68% do 67% w warmińsko-mazurskim, nieznaczny wzrost odnotowały jst województw podlaskiego (z 66% do 68%) i świętokrzyskiego (z 68% do 69%).

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 182% i 181% średniej krajowej, w województwie świętokrzyskim – 174%, w warmińsko

-mazurskim – 161% i w podlaskim – 151%. Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowi więc instrument poprawy sytuacji dochodowej jst całej „ściany wschodniej” kraju.

Struktura dochodów

Zakres zadań realizowanych przez jednostki poszczególnych poziomów 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.

Udział poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie samorządowych dochodów budżetowych w roku 1999 i 2004 i w latach 2007 - 2009 oraz udział poszczególnych typów jst w podstawowych składnikach tych dochodów w roku 2009 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2004	2007	2008	2009			
	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	43,5	43,7	41,9	39,7	37,6	48,8
- m. st. Warszawa	7,1	6,5	7,4	7,2	6,5	11,3	1,2	2,7
- miasta na prawach powiatu	29,9	28,2	28,2	27,5	26,0	33,0	15,6	22,1
- powiaty	15,2	13,6	12,3	12,7	13,0	7,6	15,1	20,3
- województwa samorządowe	5,1	7,6	8,6	8,9	12,6	8,4	30,5	6,1

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.). Najbardziej widoczne było stopniowe zwiększanie udziału zadań realizowanych przez województwa w kwocie realizowanych dochodów samorządowych, z 7,6% w 2004 r. do 12,6% w 2009 r.

Wysoki udział gmin (37,6%) w dochodach uzyskiwanych w formie dotacji świadczył o dużym obciążeniu gmin zadaniami zleconymi lub przejętymi w drodze porozumień (dotacje na zadania własne stanowiły tylko 6,3% dochodów gmin), jednak w porównaniu do 2008 r. udział dotacji celowych realizowanych przez gminy obniżył się o 11,7 punktu procentowego na korzyść województw (wzrost 2,4-krotny, o 18 punktów procentowych). Tak wysoki wzrost wynikał z pełnienia przez województwa roli instytucji pośredniczącej w przekazywanych innym samorządom z budżetu państwa dotacji celowych, wobec czego nie należy utożsamiać tego zjawiska z gwałtownym wzrostem zadań realizowanych przez województwa przy udziale tego źródła dochodów.

Struktura udziału poszczególnych typów jst w kwocie subwencji ogólnej pozostaje od dłuższego okresu 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 48,8%, 22,1% i 20,3%, podczas gdy niski udział województw samorządowych (6,1%) i m. st. Warszawy (2,7%) świadczył o niewysokim ich wkładzie w realizację tych zadań. Prawidłowości te w kolejnych latach ulegały utrwaleniu.

Struktura dochodów budżetowych poszczególnych typów jst w latach 2003 i 2004 oraz 2008 i 2009 (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
	2008	55,0	25,3	13,7	4,3	16,7	28,4	21,7	5,1
	2009	48,8	21,7	12,6	3,7	22,1	29,1	21,6	5,7
- 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
	2008	49,3	18,2	18,7	4,4	18,8	32,0	23,2	8,1
	2009	46,3	16,3	18,3	3,7	19,8	33,9	23,9	9,3
- 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
	2008	86,1	42,2	14,9	7,1	3,5	10,4	9,0	x
	2009	84,0	41,2	14,1	7,2	4,0	12,0	10,1	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
	2008	65,2	29,4	16,1	5,8	11,5	23,3	21,5	0,2
	2009	61,9	27,1	15,4	5,5	13,3	24,7	22,8	0,2
- 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
	2008	32,4	17,3	x	1,6	23,2	44,5	35,7	6,6
	2009	28,8	14,4	x	1,3	25,8	45,5	35,1	7,7
- 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
	2008	58,5	44,7	x	0,8	23,5	17,9	4,8	7,4
	2009	32,4	25,9	x	0,4	53,4	14,2	3,4	6,0

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 i 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 16,7% w 2008 r. i 22,1% w 2009 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 obniżeniu we wszystkich typach jst (średnio o 6,2 punktu procentowego). W największym stopniu spadek ten odnotowały województwa (o 26,1 punktu procentowego), notując jednocześnie ponad dwukrotny wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych, które w 2009 r. stanowiły już połowę dochodów ogółem tej grupy jst. Związane to było w pewnym stopniu z rolą przekąznika, jaką pełniły województwa dystrybuując otrzymane dotacje z budżetu państwa pozostałym typom jst. Udział dochodów

z tytułu podatku dochodowego w województwach obniżył się o 18,8 punktu procentowego, z 44,7% do 25,9%.

Spadkowi znaczenia dochodów własnych towarzyszył w 2009 r. wzrost roli dotacji celowych, których udział w strukturze zwiększył się we wszystkich typach jst: od 1 punktu procentowego w gminach, poprzez 1,8 w miastach na prawach powiatu i 2,6 w powiatach do wspomnianego już najwyższego wzrostu w województwach samorządowych (o 29,9 punktów procentowych).

Przeciętnie we wszystkich jst łącznie dotacje stanowiły w 2009 r. 22,1% dochodów, przy czym 9,4% to dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, 11,3% – 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 0,5% – na zadania finansowane ze środków przekazanych z funduszy celowych. W stosunku do roku ubiegłego udział dotacji na zadania własne w dochodach ogółem zwiększył się o 6,2 punktu procentowego, przy spadku o 1 punkt procentowy udziału dotacji na zadania zlecone. W uzyskiwanych przez jst kwotach dotacji przeważały środki otrzymywane na realizację zadań bieżących, jednak aż 33,6% dotacji posiadało przeznaczenie inwestycyjne (w 2008 r. – 14,8%). Najbardziej uprzywilejowane były pod tym względem województwa samorządowe, w których 65,4% uzyskiwanych dotacji przeznaczonych było na cele inwestycyjne.

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 się wagi części oświatowej tej subwencji został zahamowany w 2009 r. Jej udział wzrósł we wszystkich typach jst, poza województwami, które zanotowały spadek o 3,7 punktu procentowego. Jednostki samorządu terytorialnego odnotowały niewielkie różnice części oświatowej i wyrównawczej subwencji, nie zmienił się jednak zasadniczo ich poziom z roku poprzedniego. Wciąż zasadniczą część dochodów w postaci subwencji ogólnej uzyskiwały powiaty (45,5%), gminy (33,9%) oraz miasta na prawach powiatu (24,7%), 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 (65,4%), co oczywiście w głównej mierze należało przypisać m. st. Warszawie (84,0%), również gminy województwa mazowieckiego osiągały wyższy udział dochodów własnych (52,1%) od przeciętnych, ustalonych dla gmin kraju (46,3%), podobnie jak powiaty (odpowiednio 36,2% i 28,8%) i województwo samorządowe (odpowiednio 67,1% i 32,4%). Jedynie miasta na prawach powiatu województwa mazowieckiego pod względem samodzielności ekonomicznej ustępowały przeciętnym tego samego typu jednostkom w kraju (54,3% udział dochodów własnych w jednostkach mazowieckich i 61,9% – przeciętnie w miastach na prawach powiatu całego kraju). Ponad 50% udział dochodów własnych osiągały ponadto jst województw śląskiego (57,3%) oraz dolnośląskiego (55,3%). Najniższy udział występował w województwach o najmniej zamożnych jednostkach samorządowych, tzn. w województwie podkarpackim (33,8%), lubelskim (33,9%) oraz świętokrzyskim (35,9%).

2.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Dynamika i poziom wydatków

Coraz szersze wykorzystywanie przez jst zwrotnych źródeł zasilania w postaci przychodów z zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych pozwala realizować wydatki budżetowe przekraczające poziom uzyskanych dochodów. Tempo wzrostu wydatków budżetowych jst, w stosunku do 2008 r., było wyższe od tempa wzrostu dochodów i wyniosło 15,6% (tempo wzrostu dochodów – 8,6%), co po uwzględnieniu 3,5% wskaźnika inflacji zapewniało wzrost realny w wysokości 12,1%.

Wydatki budżetowe ogółem jst i ich dynamika w roku 2004 i latach 2007 - 2009

Wyszczególnienie	Wydatki (w mln zł)				Wskaźniki dynamiki wydatków (w %)					
	2004	2007	2008	2009	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008		2009/2004
					nominalnie			realnie ¹⁾	nominalnie	
Polska, z tego:	91 389,1	129 113,1	145 182,6	167 828,2	115,6	107,6	112,4	115,6	112,1	183,6
- gminy	40 941,8	56 074,1	62 892,6	70 002,6	116,0	105,4	112,2	111,3	107,8	171,0
- m. st. Warszawa	6 257,0	9 098,0	10 522,3	11 348,2	108,2	112,5	115,7	107,8	104,3	181,4
- miasta na prawach powiatu	25 879,7	36 779,1	40 650,1	44 852,9	114,3	110,9	110,5	110,3	106,8	173,3
- powiaty	12 444,7	16 069,6	18 114,9	21 155,8	112,3	103,1	112,7	116,8	113,3	170,0
- województwa samorządowe	5 865,9	11 092,2	13 002,7	20 468,7	132,2	110,6	117,2	157,4	153,9	348,9

¹⁾ Wskaźnik inflacji – 3,5%.

Wzrost wydatków był zrównoważony we wszystkich typach jst poza województwami, od 7,8% w m. st. Warszawie do 16,8% w powiatach (przy wzroście dochodów średnio o 8,6%). W województwach samorządowych dynamika wydatków wyniosła aż 157,4% (przy wzroście dochodów o 54,4%), a w okresie pięcioletnim 348,9% (przy wzroście dochodów o 180,5%). Wiązało się to z pełnieniem przez województwa roli instytucji zarządzającej i pośredniczącej w realizacji programów unijnych. Podobnie jak w roku poprzednim, wydatki wszystkich typów jst rosły szybciej niż dochody (o 7,2 punktu procentowego w gminach, o 9,2 w m. st. Warszawie, o 7,7 w miastach na prawach powiatu, o 6,1 w powiatach i o 3,0 w województwach). W latach 2004 - 2009 wyższą od średniej dynamikę dochodów i wydatków osiągnęły jedynie województwa.

Rok 2009 był okresem bardziej dynamicznego wzrostu wydatków jst województw: lubuskiego (o 29,5%), świętokrzyskiego (o 27,7%) i podlaskiego (o 27,4%), przy przeciętnym wzroście wydatków dla wszystkich jst o 15,6%. W tych województwach, jst uzyskały najsilniejszy wzrost dochodów. Równomierne zwiększanie się zarówno wydatków jak i dochodów nie wymagało pozyskiwania z zewnątrz w dużym zakresie środków na sfinansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach – wskaźniki zadłużenia jst województw podlaskiego i świętokrzyskiego były najniższe i wyniosły, odpowiednio 15,9% i 17,3% dochodów, natomiast w jst województwa lubuskiego osiągnął przeciętny poziom 24,9% dochodów. Zahamowanie dynamiki wydatków budżetowych dotknęło przede

wszystkim jst województw: mazowieckiego (wzrost o 8,4%) i kujawsko-pomorskiego (wzrost o 11,8%), które również zanotowały jedno z najniższych poziomów wzrostu dochodów.

Największy wpływ na dynamikę osiąganą przez jst wywierały wydatki o charakterze majątkowym, które w 96,5% składały się z wydatków inwestycyjnych. Porównanie dynamiki wzrostu poszczególnych rodzajów wydatków zarówno w relacji do poprzedniego roku, jak i za okres 2004 - 2009 prowadziło do bardzo optymistycznych wniosków. Przy 15,6% wzroście ogólnej kwoty wydatków osiągniętym przez jst w stosunku do roku ubiegłego, ich wydatki majątkowe w 2009 r. wzrosły aż o 35,1%, w tym wydatki inwestycyjne o 35,0% (w 2008 r. wielkości te wyniosły odpowiednio 12,4%, 17,9% i 17,4%). W okresie pięcioletnim relacje te były jeszcze bardziej widoczne – wydatki majątkowe zwiększyły się o 183,8% przy średnim wzroście wydatków ogółem o 83,6%. Dynamika wydatków bieżących pozostała na poziomie zbliżonym do osiągniętego w roku poprzednim – 110,1%.

Dynamika podstawowych części wydatków budżetowych jst w roku 2009 (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące							
	ogółem		inwestycyjne		ogółem		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu	
	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004	2009/2008	2009/2004
Polska, z tego:	135,1	283,8	135,0	280,5	110,1	163,7	109,9	146,4	122,8	203,5	106,4	161,3
- gminy	125,5	216,4	125,7	213,4	107,6	160,8	109,6	143,3	113,9	184,1	104,2	158,9
- m. st. Warszawa	100,2	212,1	96,8	208,9	109,7	175,6	106,9	155,6	117,5	168,9	97,8	112,0
- miasta na prawach powiatu	113,4	290,6	111,2	285,1	109,4	153,6	109,0	143,0	111,8	168,8	107,4	149,5
- powiaty	155,4	321,6	155,6	322,5	110,2	152,8	111,4	147,8	109,2	205,6	98,3	203,4
- województwa samorządowe	208,6	571,8	214,1	573,5	127,7	254,8	117,2	213,0	148,4	290,2	141,6	411,5

Wydatki na inwestycje w najwyższym stopniu wzrosły w województwach o 114,1%. W 2008 r. ta kategoria samorządu odnotowała najniższy wzrost – o 15,1% w stosunku do roku poprzedniego. Miasta na prawach powiatu – podobnie jak rok wcześniej – wykorzystały środki na inwestycje w mniejszym stopniu niż pozostałe jst, natomiast m. st. Warszawa jako jedyne odnotowało spadek tej grupy wydatków o 3,2 punktu procentowego. Porównując dynamikę wzrostu poszczególnych rodzajów wydatków w okresie pięcioletnim wyraźnie widać, że we wszystkich typach jst wydatki na inwestycje wzrosły w znacznie większym stopniu niż wydatki bieżące.

Porównanie wydatków w 2009 r. i za lata 2004 – 2009 wskazuje, że wzrost dochodów uzyskiwanych przez jst nie był wykorzystywany głównie na podwyższenie wynagrodzeń pracowników samorządowych. W 2009 r. kwota tych wydatków, w stosunku do 2008 r., wzrosła o 9,9%, a w stosunku do 2004 r. – o 46,4%. Najwyższy wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne zapewniły województwa samorządowe i powiaty. Optymistycznym było również malejące obciążenie jst wydatkami związanymi z obsługą długu, w ciągu pięciu lat kwota tych wydatków wzrosła o 61,3%, a w stosunku do 2008 r. tylko o 6,4%. Obciążenie jst wydatkami związanymi z obsługą długu wzrosło głównie

w województwach samorządowych, co było wynikiem m.in. realizowania przez nie dużej liczby zadań finansowanych z bezzwrotnych źródeł zagranicznych.

W jst wszystkich województw wydatki na inwestycje osiągnęły poziom wyższy od zeszłorocznego, od 22,0% w lubelskim i 23,6% w pomorskim do nawet 136,8% w lubuskim. Jedynie w jst województwa mazowieckiego, których wydatki ogółem wzrosły w 2009 r. w najmniejszym stopniu, ta grupa wydatków zwiększyła się tylko o 0,7%.

Przy dużym zróżnicowaniu sytuacji jst województw w zakresie działalności inwestycyjnej, w 2009 r. w każdym z województw wzrosły, w stosunku do 2008 r., wydatki bieżące. Wzrost był wyrównany, od 7,8% w województwie kujawsko-pomorskim, do 13,3% w świętokrzyskim. Pod tym względem wyrównana była również sytuacja poszczególnych typów jst. Wydatki bieżące gmin wzrosły o 7,6%, miast na prawach powiatów o 9,4%, m. st. Warszawy o 9,7%, powiatów o 10,2% a województw samorządowych o 27,7%. Wszystkie typy jst odnotowały też wzrost podstawowych grup wydatków bieżących – przede wszystkim wydatków na wynagrodzenia i pochodne. Tempo wzrostu wynagrodzeń (9,9%) było bardzo zbliżone do wzrostu ogólnej kwoty wydatków bieżących. Nie było też województw, w których jst szczególnie silnie zwiększyłyby wydatki na wynagrodzenia i pochodne (od 9,1% w województwie mazowieckim do 12,0% w świętokrzyskim). Zwiększył się natomiast zakres zadań przekazywanych przez jst do realizacji jednostkom uzyskującym z budżetu dotacje (zarówno jednostki organizacyjne jst jak zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze oraz jednostki spoza sektora finansów publicznych). W 2009 r. szczególnie zwiększyła się ta forma realizowania wydatków w województwach samorządowych (wzrost przekazywanych przez nie dotacji o 48,4%). Bardzo zróżnicowana była sytuacja poszczególnych typów jst w zakresie wzrostu kosztów obsługi długu. W m. st. Warszawa koszty te obniżyły się w 2009 r. o 2,2%, natomiast w województwach samorządowych – wzrosły o 41,6%.

Poziom wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca dawał obraz bardzo zbliżony do zróżnicowania poziomu dochodów. Przypadająca na jednego mieszkańca ogólna kwota wydatków budżetowych jst województw lubelskiego i śląskiego stanowiła, odpowiednio 86% i 91% poziomu przeciętnego dla jst kraju a w województwie mazowieckim – 122%. Jeszcze bardziej zróżnicowany był poziom wydatków inwestycyjnych, wahał się on od 71% średniej krajowej w województwie lubelskim do 129% w lubuskim. W jst województwa lubelskiego przeciętnie na jednego mieszkańca przypadało 777 zł wydatków inwestycyjnych, co stanowi 55,3% poziomu jst województwa lubuskiego (1 405 zł).

Struktura wydatków budżetowych

Różnice w tempie i kierunkach zmian poszczególnych grup wydatków stopniowo wpływały na ich poziom oraz strukturę. Dla dalszych perspektyw rozwoju poszczególnych jst decydujące znaczenie ma część wydatków przeznaczonych na inwestycje. Wzrost ich udziału może wskazywać 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. Związek między wysokością osiąganych dochodów a rozmiarami ich części przeznaczonej na inwestycje nie jest nierozzerwalny dzięki możliwości korzystania z zasilania zewnętrznego w postaci kredytów

i pożyczek, nadal jednak jst muszą się liczyć z możliwościami spłaty zaciąganych zobowiązań, co nie pozostaje bez związku z zasobnością budżetów samorządowych.

Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst w roku 1999 i 2004 oraz w latach 2007 - 2009 oraz udział poszczególnych typów jst w wydatkach inwestycyjnych w roku 2004 oraz 2008 i 2009 (w %)

Wyszczególnienie	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach					Udział poszczególnych typów jst w samorządowych wydatkach inwestycyjnych		
	1999	2004	2007	2008	2009	2004	2008	2009
Polska, z tego:	18,6	16,2	20,3	21,2	24,8	100,0	100,0	100,0
- gminy	20,9	18,1	18,5	20,0	22,5	49,8	40,7	37,9
- m. st. Warszawa	27,6	15,5	18,7	19,8	17,8	6,5	6,8	4,9
- miasta na prawach powiatu	17,2	13,6	22,2	22,3	22,4	23,8	29,3	24,2
- powiaty	6,4	10,1	13,1	14,4	19,2	8,5	8,5	9,7
- województwa samorządowe	31,8	28,8	35,4	34,8	47,3	11,4	14,7	23,3

Wysoka dynamika wydatków inwestycyjnych w 2009 r. przełożyła się na wzrost ich udziału w wydatkach ogółem z 21,2% w 2008 r. do 24,8%. We wszystkich typach jst wydatki inwestycyjne wzrosły, jedynie m. st. Warszawa odnotowało spadek ich udziału w wydatkach ogółem o 2,0 punkty procentowe, wynikiem czego było zmniejszenie się udziału realizowanych przez nią zadań w samorządowych wydatkach inwestycyjnych z 6,8% do 4,9%. Wciąż najwięcej – blisko połowę – ze swoich budżetów (47,3% wydatków ogółem) przeznaczają na inwestycje województwa, około jedną czwartą gminy i miasta na prawach powiatu, jedną piątą powiaty i najmniej m. st. Warszawa.

Obniżył się w porównaniu do roku ubiegłego, udział dominujących do tej pory gmin i miast na prawach powiatu w samorządowych wydatkach inwestycyjnych, odpowiednio z 40,7% do 37,9% i z 29,3% do 24,2%. Choć gminy wciąż realizują blisko 40% wszystkich zadań inwestycyjnych, to w 2009 r. poziom ich realizacji przez województwa zbliżył się do osiąganego przez miasta na prawach powiatu (w 2008 r. różnica ta wynosiła 14,6 punktów procentowych). Zmiany w wykorzystaniu dochodów na cele inwestycyjne przez poszczególne typy jst miały wpływ na sytuację poszczególnych województw. Najniższy udział wydatków inwestycyjnych w 2009 r. wystąpił w jst województw lubelskiego (20,5%), mazowieckiego (21,8%) i warmińsko-mazurskiego (22,8%) a najwyższy: lubuskiego (30,4%), podlaskiego (29,2%), łódzkiego (27,7%) oraz świętokrzyskiego (27,2%).

Wzrost udziału wydatków inwestycyjnych przełożył się na obniżenie wydatków na finansowanie zadań bieżących. Ich udział w wydatkach ogółem stopniowo obniżał się, osiągając w 2009 r. 74,3%. Poprawa w tym zakresie obejmowała wszystkie typy jst za wyjątkiem m. st. Warszawy, gdzie nastąpił nieznaczny wzrost (o 1,4 punktu procentowego). Udział wydatków bieżących w kwocie wydatków ogółem obniżył się w największym stopniu w województwach samorządowych (o 12,0 punktów procentowych) i powiatach (o 4,8), w pozostałych typach jst pozostał na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego, na co w pewnym stopniu miała wpływ wysokość wydatków przeznaczanych na wynagrodzenia i pochodne – przy ogólnym spadku tych wydatków, w porównaniu do roku poprzedniego, w gminach i miastach na prawach powiatu pozostały one na prawie niezmiennym poziomie.

Udział poszczególnych grup wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst w roku 2004 oraz latach 2007 - 2009 (w %)

Wyszczególnienie	Lata	Wydatki ogółem	Udział wydatków bieżących			
			wynagrodzenia i pochodne	dotacje	obsługa długu	pozostałe
Polska, z tego:	2004	83,4	40,8	9,9	0,9	31,7
	2007	79,0	34,8	10,2	0,8	33,2
	2008	78,0	34,2	10,3	0,9	32,5
	2009	74,3	32,5	10,9	0,8	29,9
- gminy	2004	81,7	41,8	5,5	0,8	33,6
	2007	81,2	36,5	5,6	0,6	38,5
	2008	79,5	35,6	5,8	0,8	38,6
	2009	76,9	35,1	5,9	0,7	35,2
- m. st. Warszawa	2004	84,2	29,5	17,2	1,7	35,7
	2007	81,2	26,4	13,9	1,2	39,7
	2008	80,1	25,6	14,7	1,2	38,6
	2009	81,5	25,3	16,0	1,1	39,1
- miasta na prawach powiatu	2004	85,6	39,8	11,4	1,3	33,1
	2007	76,6	33,2	10,6	1,0	31,8
	2008	76,5	33,2	10,9	1,2	31,2
	2009	75,9	32,8	11,1	1,1	30,8
- powiaty	2004	89,8	57,3	5,1	0,6	26,6
	2007	86,9	52,7	6,5	0,7	27,0
	2008	85,5	52,3	6,6	0,8	25,6
	2009	80,7	49,9	6,2	0,7	24,0
- województwa samorządowe	2004	70,3	15,4	35,8	0,5	18,5
	2007	63,3	12,0	34,1	0,4	16,8
	2008	63,3	12,7	31,6	0,6	18,3
	2009	51,3	9,4	29,8	0,6	11,5

Stanowiące podstawową część wydatków bieżących wydatki na wynagrodzenia i pochodne w największym stopniu obciążały budżety powiatów, gmin i miast na prawach powiatu. Związane było to z charakterem realizowanych przez nie zadań (pracochłonna oświata i opieka społeczna, bezpieczeństwo) oraz realizacją części zadań przez ich jednostki budżetowe, których wynagrodzenia ujmowane są w budżecie. Ponad jedną dziesiątą zadań (w ujęciu wartościowym) realizowały jednostki organizacyjne traktowane jako gospodarka pozabudżetowa oraz podmioty spoza sektora finansów publicznych, którym zalecono realizację tych zadań. Zakres takiego sposobu realizacji zadań stopniowo rozszerzał się, o czym świadczył wzrost udziału dotacji w wydatkach jst, jednak proces ten był bardzo powolny. Najszerzej zlecanie zadań wykorzystywały województwa samorządowe. Koszty obsługi długu od początku funkcjonowania samorządów utrzymywały się na niskim poziomie (niecały procent wydatków budżetowych jst) i nie wykazywały zdecydowanych zmian. Najsilniej obciążone tymi kosztami były budżety miast na prawach powiatu i wyodrębnione spośród nich m. st. Warszawa. W strukturze wydatków nie wyodrębniono wydatków poniesionych w związku z udzielonymi przez jst poręczeniami, ponieważ kwoty te były śladowe.

Zdecydowana większość zadań realizowanych przez jst miała charakter zadań własnych (91,2%), przy czym w najwyższym stopniu dotyczyło to m. st. Warszawy (97,3%), województw samorządowych (94,9%) i miast na prawach powiatu (93,2%). W strukturze wydatków gmin i powiatów, które w największym stopniu realizowały zadania zlecone, wydatki w tym zakresie stanowiły największą część (odpowiednio 11,5% i 10,8%).

Struktura wydatków budżetowych jst według działów klasyfikacji budżetowej w roku 2004 oraz latach 2008 i 2009 (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem			Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
	2004	2008	2009	2009				
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	30,0	28,2	35,0	19,8	29,7	29,8	5,1
600 - Transport i łączność	12,7	16,0	17,0	11,2	25,8	17,1	18,9	30,1
852 - Pomoc społeczna	12,8	13,6	12,1	15,7	5,9	12,0	13,8	1,8
750 - Administracja publiczna	9,9	9,2	8,6	10,0	7,4	6,7	10,9	5,9
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,7	5,4	5,7	7,8	2,9	7,8	0,1	1,2
926 - Kultura fizyczna i sport	1,5	3,2	3,9	4,3	3,5	5,6	0,5	2,5
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,3	3,7	3,8	3,4	5,6	3,7	0,5	7,7
700 - Gospodarka mieszkaniowa	3,1	3,8	3,7	3,3	10,5	4,9	0,6	1,9
851 - Ochrona zdrowia	2,3	2,5	2,4	0,8	2,0	1,7	5,5	7,0
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	2,9	2,5	2,4	1,2	2,3	2,7	6,6	1,2
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,2	2,3	2,1	1,3	2,3	2,6	5,7	0,2
150 - Przetwórstwo przemysłowe	0,1	0,2	2,1	0,0	x	0,0	0,0	17,3
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,9	1,5	2,0	0,5	0,8	1,4	4,0	6,7
010 - Rolnictwo i łowiectwo	2,2	1,9	1,7	3,0	0,0	0,1	0,2	3,5
758 - Różne rozliczenia	1,2	1,6	1,7	0,3	9,0	1,3	0,6	4,4
757 - Obsługa długu	1,0	1,0	0,9	0,7	1,2	1,2	0,9	0,6
Pozostałe	1,6	1,6	1,7	1,5	1,0	1,5	1,4	2,9

Wydatki jst, podobnie jak w latach ubiegłych, koncentrowały się w czterech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (28,2%), Transport i łączność (17,0%), Pomoc społeczna (12,1%) i Administracja publiczna (8,6%). Wydatki oświatowe stanowiły dominującą grupę wydatków we wszystkich typach jst poza województwami (5,1% wydatków tych jednostek) oraz m. st. Warszawą, która przeznaczyła na ten cel tylko jedną piątą swoich wydatków. Wydatki transportowe stanowiły najważniejszą część wydatków województw samorządowych (30,1%) oraz m. st. Warszawy (25,8%). Ponadto, województwa 17,3% wydatków przeznaczyły na zadania związane z przetwórstwem przemysłowym (głównie na realizację różnych priorytetów w ramach ZPORR oraz Regionalnych Programów Operacyjnych i Programów Operacyjnych Kapitał Ludzki) oraz około 7% na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, ochronę zdrowia i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej. Dla powiatów, obok oświaty, transportu, pomocy społecznej i administracji, ważnym kierunkiem wydawania pieniędzy były wydatki na edukacyjną opiekę wychowawczą, w związku z usytuowaniem tych zadań na szczeblu powiatu oraz wydatki na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i ochronę przeciwpożarową. Gminy i miasta na prawach powiatu w podobnym stopniu finansowały zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska, kulturą fizyczną i sportem oraz kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego.

Udział poszczególnych typów jst w wydatkach budżetowych według działów klasyfikacji budżetowej w 2009 r. (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Wydatki budżetowe, w tym:	100,0	41,7	6,8	26,7	12,6	12,2
801 - Oświata i wychowanie	100,0	51,7	4,7	28,1	13,3	2,2
600 - Transport i łączność	100,0	27,5	10,2	26,8	14,0	21,5
852 - Pomoc społeczna	100,0	54,1	3,3	26,4	14,4	1,8
750 - Administracja publiczna	100,0	48,5	5,9	21,1	16,0	8,5
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	100,0	57,0	3,4	36,8	0,2	2,6
926 - Kultura fizyczna i sport	100,0	45,9	6,0	38,7	1,7	7,7
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	100,0	37,8	10,0	26,0	1,5	24,7
700 - Gospodarka mieszkaniowa	100,0	37,3	19,1	35,1	2,2	6,3
851 - Ochrona zdrowia	100,0	12,9	5,7	18,1	28,6	34,7
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	100,0	21,7	6,6	30,5	35,0	6,2
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	100,0	25,3	7,1	32,8	33,7	1,1
150 - Przetwórstwo przemysłowe	100,0	0,3	0,0	0,3	0,3	99,1
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	100,0	10,9	2,9	18,6	25,6	42,0
010 - Rolnictwo i łowiectwo	100,0	72,7	0,0	1,4	1,2	24,7
758 - Różne rozliczenia	100,0	8,4	35,2	20,9	4,6	30,9
757 - Obsługa długu	100,0	35,1	9,0	34,8	12,8	8,3

Gminy realizowały podstawową część zadań samorządowych w 2009 r. (41,7%). Szczególnie duży udział odnotowano w wykonywaniu przez nie zadań z zakresu rolnictwa i łowiectwa (72,7% wydatków samorządowych na te zadania), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (57,0%), pomocy społecznej (54,1%), oświaty i wychowania (51,7%) oraz administracji publicznej (48,5%). Następne w kolejności co do zakresu realizacji zadań samorządowych – miasta na prawach powiatu skupiały swoje działania głównie w obszarach dotyczących kultury fizycznej i sportu (38,7%), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (36,8%) oraz gospodarki mieszkaniowej (35,1%).

Struktura wydatków inwestycyjnych jst według działów klasyfikacji budżetowej w roku 2004 oraz latach 2008 i 2009 (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem			Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
	2004	2008	2009					
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	37,0	36,8	34,3	34,0	32,5	65,3	33,8
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	17,7	13,2	12,0	17,2	3,1	19,6	0,3	2,3
926 - Kultura fizyczna i sport	3,7	10,0	11,1	12,6	13,5	18,4	2,0	4,3
801 - Oświata i wychowanie	12,4	9,6	8,2	11,6	12,0	7,6	9,1	2,3
150 - Przetwórstwo przemysłowe	0,1	0,2	6,7	0,0	-	0,0	0,1	28,7
851 - Ochrona zdrowia	4,9	6,3	5,0	0,8	7,2	2,6	9,1	12,1
700 - Gospodarka mieszkaniowa	5,1	5,9	5,0	5,5	7,4	7,1	0,6	3,3
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,5	4,0	4,3	3,6	12,4	4,6	0,3	5,1
010 - Rolnictwo i łowiectwo	10,8	4,9	3,9	8,1	-	0,3	0,2	3,2
750 - Administracja publiczna	2,7	2,9	1,8	2,0	2,8	1,5	4,2	0,8
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,7	2,1	1,6	1,8	1,3	1,7	3,7	0,3
852 - Pomoc społeczna	1,4	1,4	0,9	0,4	3,9	1,3	2,8	0,1
Pozostałe	2,1	2,5	2,7	2,1	2,4	2,8	2,3	3,7

M. st. Warszawa było zaangażowane głównie w realizację zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej (19,1% wydatków przeznaczonych na ten cel przez samorządy). Powiaty w zakresie swoich obowiązków wykonywały bardzo wiele zadań z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej (35,0%), bezpieczeństwa publicznego (33,7%) i ochrony zdrowia (28,6%) a województwa samorządowe realizowały zadania z zakresu przetwórstwa przemysłowego (99,1%), ochrony zdrowia (34,7%), pozostałych zadań z polityki społecznej (42,0%), kultury i dziedzictwa narodowego (24,7%) oraz rolnictwa i łowiectwa (24,7%).

Wydatki inwestycyjne jst koncentrowały się w innych działach klasyfikacji budżetowej. W tej ważnej dla rozwoju infrastruktury komunalnej części wydatków, wyróżniały się nakłady ponoszone na budowę i modernizację dróg (36,8% wydatków inwestycyjnych jst w 2009 r.). Budowa tego typu infrastruktury pochłonięła 34,3% wydatków inwestycyjnych gmin, 34,0% – m. st. Warszawy, 32,5% miast na prawach powiatów, 65,3% – powiatów i 33,8% wydatków inwestycyjnych województw. Malejącą, w stosunku do 2008 r., ale nadal znaczącą część wydatków inwestycyjnych jst stanowiły inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (12,0%) oraz z oświatą i wychowaniem (8,2%). Gminy i miasta na prawach powiatu na inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska przeznaczały około 18% swoich wydatków inwestycyjnych, a inwestycje w infrastrukturę oświatową pochłonięły 11,6% wydatków inwestycyjnych gmin i 9,1% powiatów. Wzrosła, w stosunku do roku ubiegłego, liczba zadań inwestycyjnych związanych z kulturą fizyczną i sportem – 11,1% wydatków inwestycyjnych jst. Głównym wykonawcą tych zadań były miasta na prawach powiatu realizujące 18,4% ogółu inwestycji w tym zakresie oraz wydzielone z nich m. st. Warszawa – 13,5% (wpływ na to miała m.in. realizacja programu „Moje boisko – Orlik 2012”).

Udział poszczególnych typów jst w wydatkach inwestycyjnych według działów klasyfikacji budżetowej w 2009 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	37,9	4,9	24,2	9,7	23,3
600 - Transport i łączność	100,0	35,4	4,5	21,4	17,3	21,4
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	100,0	54,5	1,3	39,5	0,2	4,5
926 - Kultura fizyczna i sport	100,0	43,1	5,9	40,2	1,8	9,0
801 - Oświata i wychowanie	100,0	53,4	7,1	22,3	10,8	6,4
150 - Przetwórstwo przemysłowe	100,0	0,1	-	-	0,1	99,8
851 - Ochrona zdrowia	100,0	5,8	7,0	12,7	17,9	56,6
700 - Gospodarka mieszkaniowa	100,0	41,8	7,1	34,3	1,3	15,5
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	100,0	31,7	14,1	25,9	0,8	27,5
010 - Rolnictwo i łowiectwo	100,0	78,6	-	1,7	0,5	19,2
750 - Administracja publiczna	100,0	40,1	7,4	20,0	22,4	10,1
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	100,0	43,2	3,8	25,8	22,6	4,6
852 - Pomoc społeczna	100,0	14,5	20,2	33,2	29,4	2,7

Najpoważniejszym inwestorem w dziedzinie transportu były gminy. W 2009 r. realizowały one 35,4% samorządowych inwestycji w tej dziedzinie. Miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe zrealizowały 21,4% wydatków samorządowych

przeznaczonych na ten cel, a powiaty 17,3% wydatków w tym zakresie. Gminy dominowały również jako inwestor w większości sfer: rozwój infrastruktury dla rolnictwa i łowiectwa (78,6% tych inwestycji), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (54,5%), infrastruktura oświatowa (53,4%), bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (43,2%), kultura fizyczna i sport (43,1%), gospodarka mieszkaniowa (41,8%), administracja publiczna (40,1%) oraz kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (31,7%). Miasta na prawach powiatu były znaczącymi realizatorami inwestycji samorządowych w zakresie pomocy społecznej (zrealizowały 33,2% tych inwestycji). Województwa samorządowe, które przeciętnie realizowały 23,3% wartości inwestycji samorządowych, miały bardzo wysoki udział w rozbudowie infrastruktury dla ochrony zdrowia – 56,6% i inwestycjach w dziedzinie przetwórstwa przemysłowego (99,8%).

Uwzględnione w porównaniach udziały odnoszą się do kwot wydatków inwestycyjnych finansowanych z budżetów jst. Pamiętać należy, że pełne kwoty wydatków inwestycyjnych na rozwój infrastruktury komunalnej obejmowały ponadto wydatki realizowane z przychodów własnych uzyskiwanych przez będące jednostkami organizacyjnymi jst zakłady budżetowe, fundusze celowe oraz samorządowe jednostki posiadające osobowość prawną jak: instytucje kultury, SP ZOZ i inne jednostki. Możliwość wygospodarowania własnych przychodów i przeznaczenia ich na poprawę warunków działania tych jednostek stanowi silny bodziec podnoszenia racjonalności ich działania.

2.5. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Dochody ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

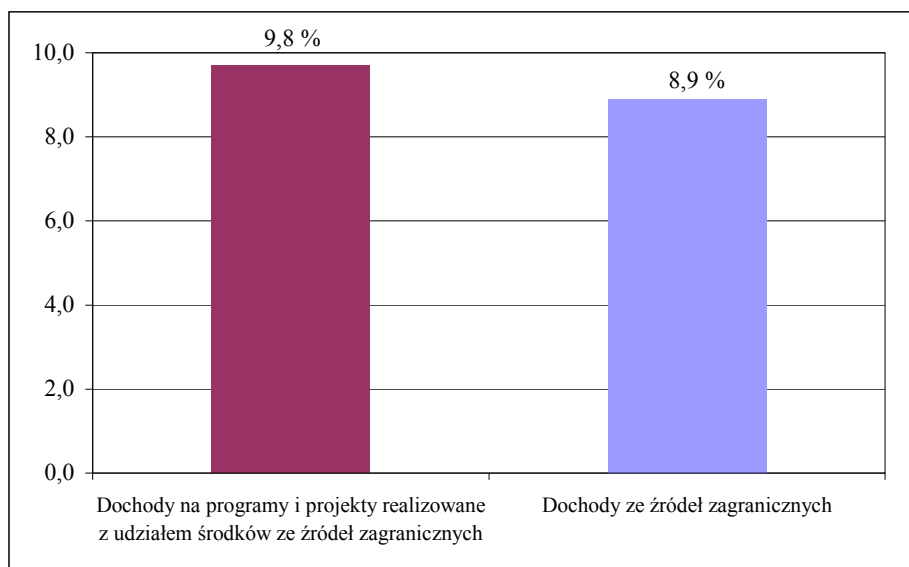
Jednostki samorządu terytorialnego, w celu wspierania inwestycji bądź realizacji innych, nieinwestycyjnych projektów publicznych, korzystają z dodatkowego źródła finansowania, jakim są środki ze źródeł zagranicznych. Są to m.in. środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA oraz 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 zagranicznych¹⁷ w skali kraju w 2009 r. wyniosło 15 096 984 tys. zł (tj. 9,8% wykonanych dochodów ogółem) i było wyższe niż w 2008 r. o 9 341 412 tys. zł, tj. o 162,3%. Wykonanie dochodów ze środków ze źródeł zagranicznych¹⁸ wyniosło 13 818 289 tys. zł (8,9% dochodów ogółem) i było wyższe w stosunku do 2008 r. o 8 507 517 tys. zł, tj. o 160,2%.

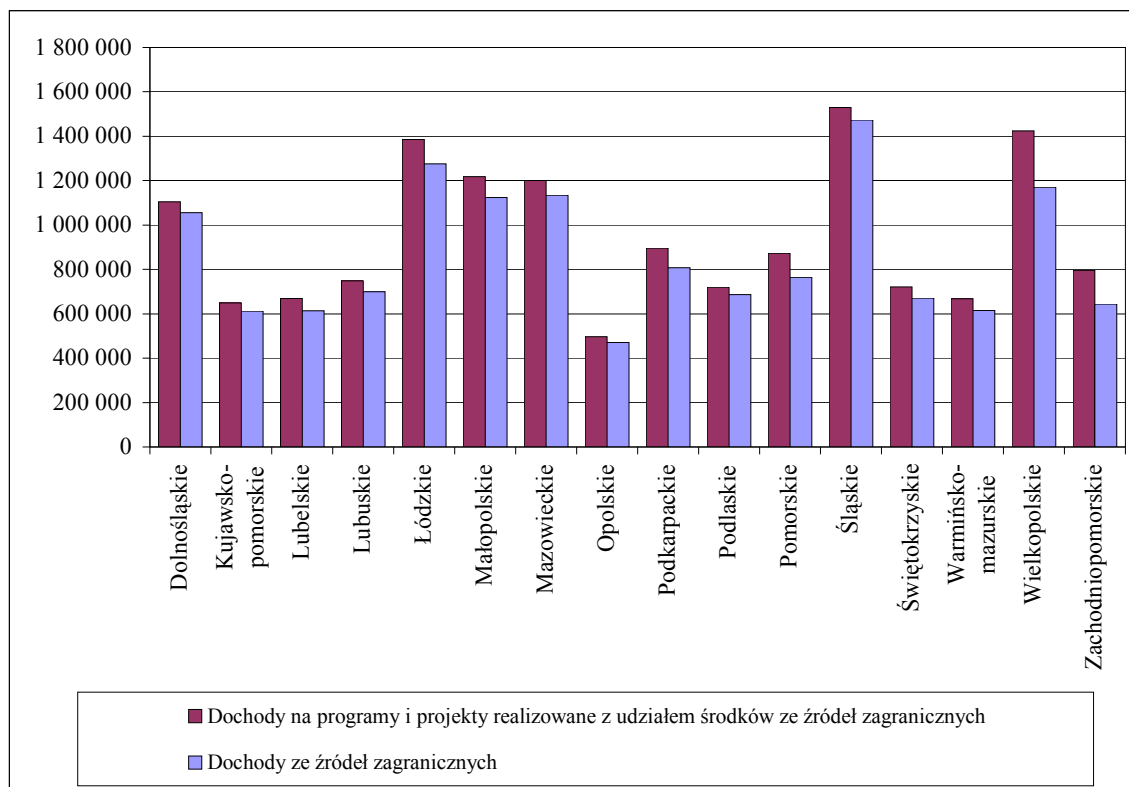
¹⁷ W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (końcówki paragrafów 2, 4, 6 i 9 oznaczają dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

¹⁸ 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.

Udział dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochodów ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem jst w 2009 r. (w %).



Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochody ze źródeł zagranicznych w 2009 r. (w tys. zł)

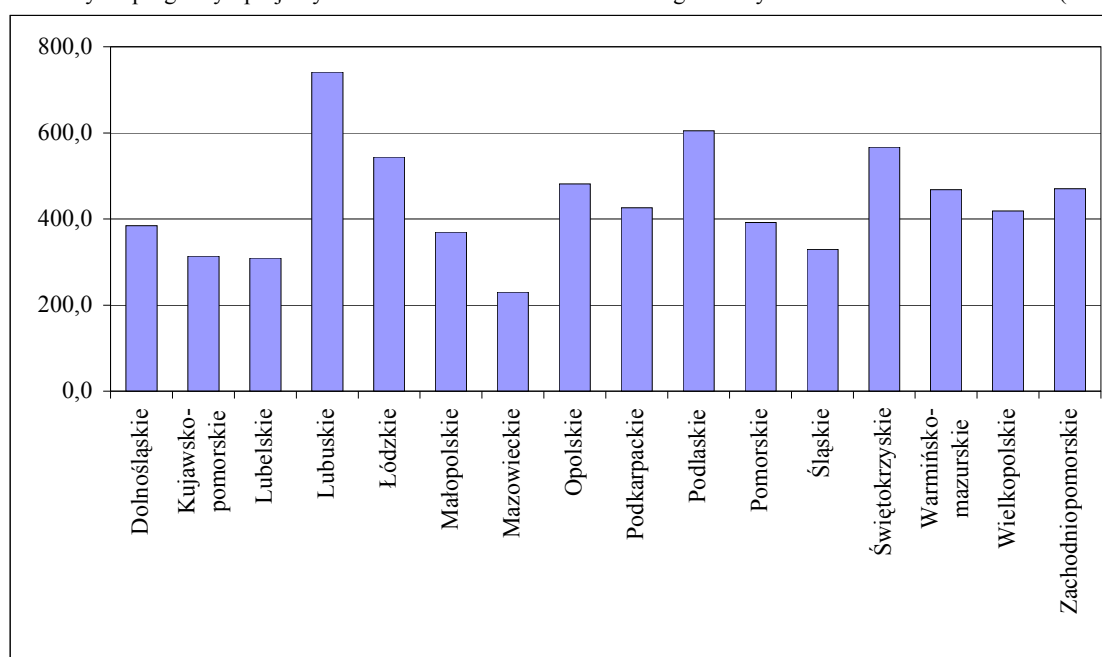


Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w roku 2009 wykonano w województwie śląskim – 1 530 032 tys. zł (w tym wykonanie dochodów ze źródeł zagranicznych 1 473 405 tys. zł). Najniższe wykonanie wystąpiło w województwie opolskim 496 461 tys. zł (w tym ze źródeł zagranicznych

470 308 tys. zł). Udział dochodów pozyskanych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w stosunku do dochodów ogółem był najwyższy w województwie lubuskim i wyniósł 17,4% (również w tym województwie udział dochodów ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem był najwyższy – 16,2%). Najniższy udział ww. relacji środków do dochodów odnotowano w województwie mazowieckim (odpowiednio 4,8% i 4,5%).

Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w przeliczeniu na 1 mieszkańca zrealizowano w województwie lubuskim (740,9 zł) a najmniej w mazowieckim (230,4 zł).

Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych na 1 mieszkańca w 2009 r. (w zł)



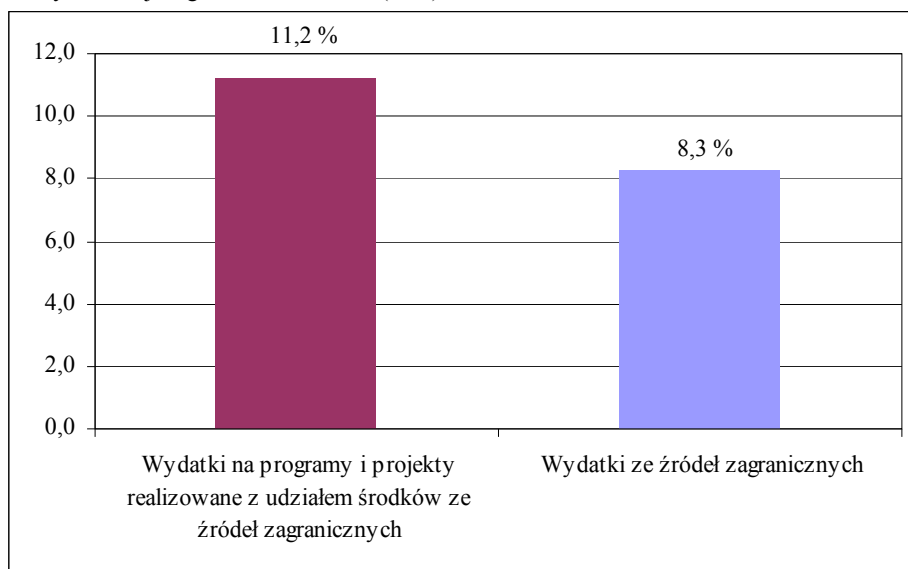
Wydatki ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych¹⁹ w 2009 r. wyniosło 18 847 794 tys. zł (w tym ze środków zagranicznych²⁰ 13 960 603 tys. zł), co stanowiło, odpowiednio 11,2% i 8,3% udziału tych środków w wydatkach budżetowych ogółem. Wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych, w porównaniu do 2008 r., wzrosło o 11 705 069 tys. zł, tj. o 163,9% (w tym ze środków zagranicznych o 9 666 671 tys. zł, tj. o 225,1%).

¹⁹ 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).

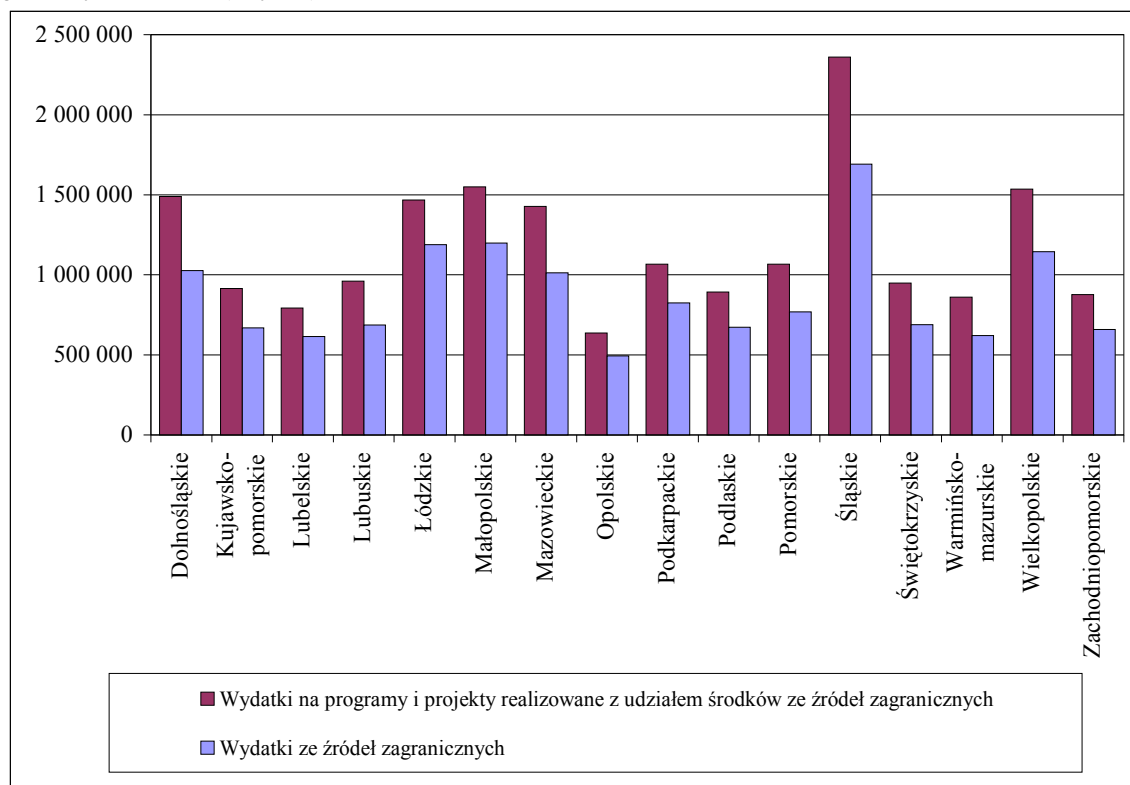
²⁰ W sprawozdaniu KR RIO, kwota wydatków z tytułu środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach jst ogółem w roku 2009 (w %).



Wysokość wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz wydatków ze środków zagranicznych w 2009 r. w ujęciu województw przedstawia poniższy wykres.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki ze źródeł zagranicznych w 2009 r. (w tys. zł)



Najwyższe wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych zrealizowały jst województwa śląskie – 2 360 629 tys. zł (z tego wydatki

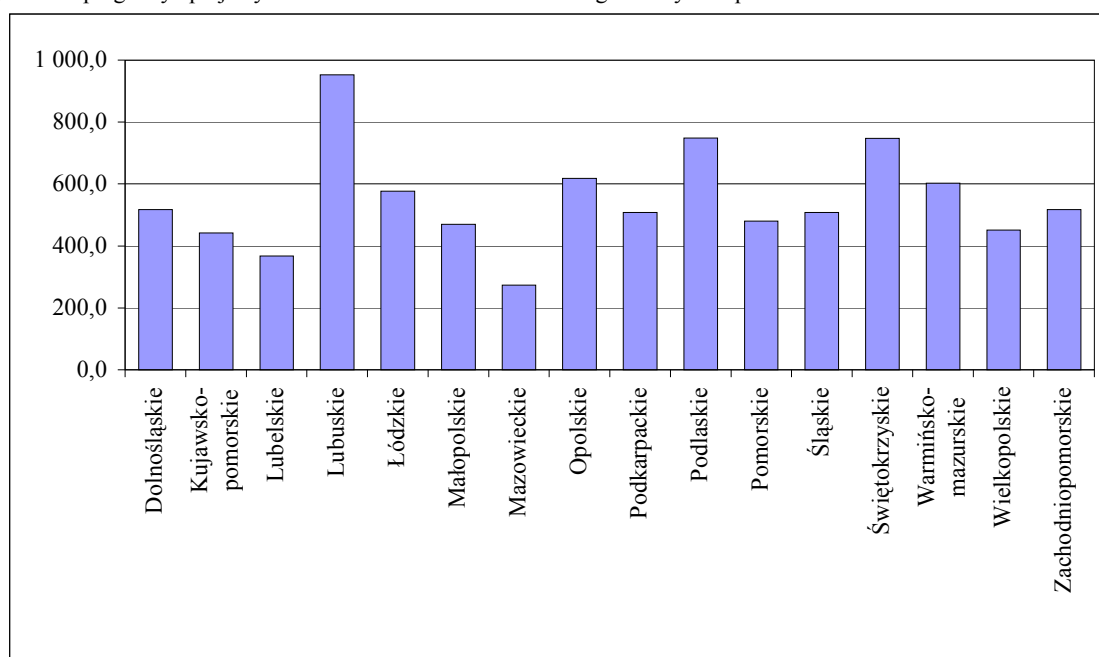
ze środków zagranicznych – 1 690 684 tys. zł), a najniższe jst województwa opolskiego, odpowiednio: 637 426 tys. zł i 493 810 tys. zł.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach budżetowych ogółem w 2009 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:	167 828 195	11,2	8,3
Dolnośląskie	13 630 155	10,9	7,5
Kujawsko-pomorskie	8 455 454	10,8	7,9
Lubelskie	8 167 586	9,7	7,5
Lubuskie	4 670 430	20,6	14,7
Łódzkie	10 706 115	13,7	11,1
Małopolskie	13 738 942	11,3	8,7
Mazowieckie	27 867 563	5,1	3,6
Opolskie	4 235 181	15,1	11,7
Podkarpackie	8 700 715	12,3	9,5
Podlaskie	5 015 177	17,8	13,4
Pomorskie	10 213 395	10,5	7,5
Śląskie	18 493 053	12,8	9,1
Świętokrzyskie	5 528 490	17,2	12,4
Warmińsko-mazurskie	6 318 194	13,6	9,8
Wielkopolskie	14 440 877	10,6	7,9
Zachodniopomorskie	7 646 867	11,5	8,6

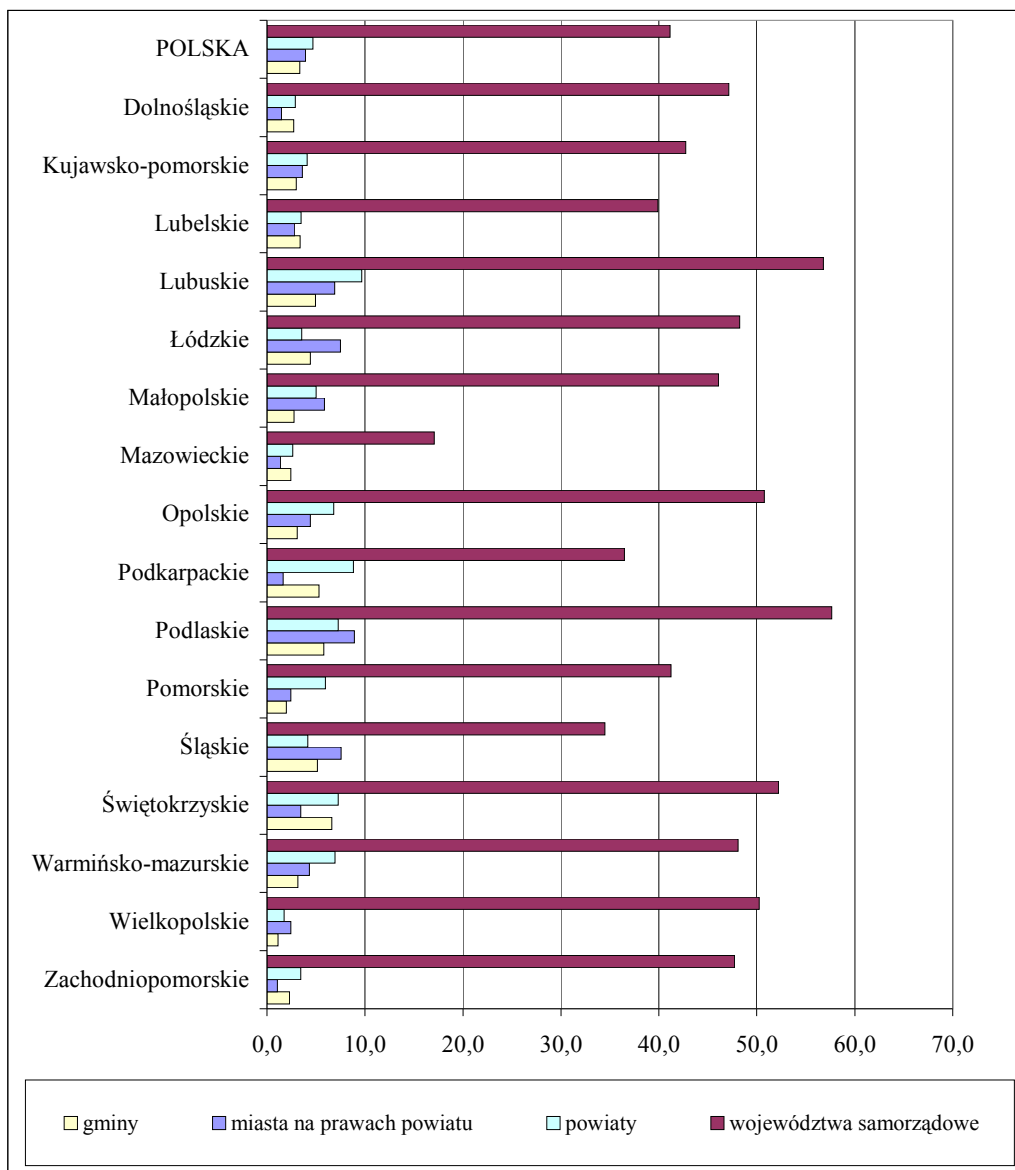
Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych odnotowano w jst województwa lubuskiego – 20,6%. Również jst tego województwa odnotowały największy udział wydatków zagranicznych – 14,7%. Natomiast najniższe relacje w ww. zakresie uzyskały jst województwa mazowieckiego – odpowiednio 5,1% i 3,6%.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2009 r. (w zł)



Analogenicznie kształtowały się relacje w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Najwyższe wydatki *per capita* na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowano w województwie lubuskim (952,2 zł) a najniższe w mazowieckim (273,7 zł).

Udział wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem - w podziale na typy jst w układzie województw (w %)



Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane ze środków pomocowych (**tabela 2.9.**) odnotowały w roku 2009 województwa samorządowe (średnia w typie wydatków na programy i projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych 48,0% wydatków ogółem, średnia wydatków ze źródeł zagranicznych 41,4% wydatków ogółem)²¹. Na drugim miejscu uplasowały się miasta na prawach powiatu, odpowiednio 7,9% i 4,6% wydatków. Wynik powyżej średniej uzyskały miasta na prawach powiatu

²¹ W kwotach środków wydatkowanych przez województwa samorządowe ujęte są także kwoty dotacji rozwojowych, czyli środków przekazywanych z budżetu samorządu województwa w formie zaliczki lub zwrotu wydatków poniesionych przez inne jst na realizację programów, projektów lub zadań z udziałem środków zagranicznych.

sześciu województw: lubuskiego (20,9% wydatków na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych), śląskiego (12,2%), podlaskiego (12,1%), warmińsko-mazurskiego (11,5%), opolskiego (10,9%) i łódzkiego (10,7%).

Wydatki ze środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach. Największa kwota środków przeznaczonych na realizację programów i projektów z udziałem źródeł zagranicznych została poniesiona w dziale 600 – Transport i łączność i wyniosła w roku 2009 – 4 526 113 tys. zł, co stanowiło 24,0% wykonanych wydatków ogółem w kraju. W dalszej kolejności dział 150 – Przetwórstwo przemysłowe – 3 533 556 tys. zł, tj. 18,4% kwoty wydatków ogółem oraz dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – wykonanie w wysokości 2 733 49 tys. zł, tj. 14,5% wydatków ogółem. Proporcje te zostały również zachowane w części dotyczącej udziału wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem. Kierunek wydatkowania tych środków przedstawia poniższe zestawienie.

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków za źródeł zagranicznych i wydatki ze źródeł zagranicznych oraz struktura obu tych grup wydatków w działach klasyfikacji budżetowej w 2009 r. (w tys. zł)

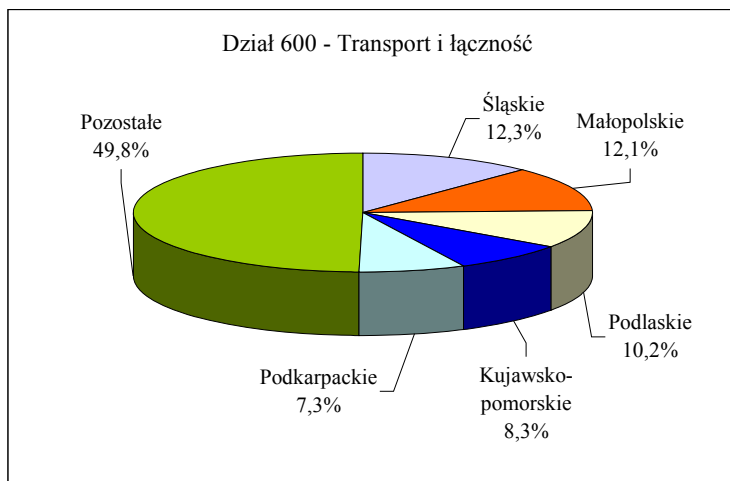
Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych (w tys. zł)	Struktura (w %)	Wydatki ze źródeł zagranicznych (w tys. zł)	Struktura (w %)
Wydatki budżetowe, w tym:	7 142 725	100,0	4 293 932	100,0
600 - Transport i łączność	4 526 113	24,0	3 274 338	23,5
150 - Przetwórstwo przemysłowe	3 533 556	18,7	2 947 664	21,1
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 733 849	14,5	1 549 151	11,1
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1 737 213	9,2	1 527 035	10,9
801 - Oświata i wychowanie	1 072 213	5,7	833 510	6,0
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	972 498	5,2	652 832	4,7
926 - Kultura fizyczna i sport	817 086	4,3	454 624	3,3
852 - Pomoc społeczna	662 546	3,5	585 567	4,2
851 - Ochrona zdrowia	572 354	3,0	457 840	3,3
750 - Administracja publiczna	446 264	2,4	382 144	2,7
010 - Rolnictwo i leśnictwo	440 850	2,3	285 027	2,0
Pozostałe	1 333 252	7,1	1 010 872	7,2

W dziale 600 – Transport i łączność najwięcej wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wydatkowano w jst województwa śląskiego – 12,3% oraz w jst województwa małopolskiego – 12,1% (najwięcej środków na programy i projekty z udziałem środków pomocowych wydatkowało miasto Kraków²²), a następnie w jst województwa podlaskiego – 10,2% (z miastem Białystok²³ jako liderem w wydatkowaniu środków na programy i projekty z udziałem środków pomocowych). W dalszej kolejności znalazły się jst województwa kujawsko-pomorskiego i podkarpackiego.

²² M.in. projekty dotyczące budowy i przebudowy dróg - w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

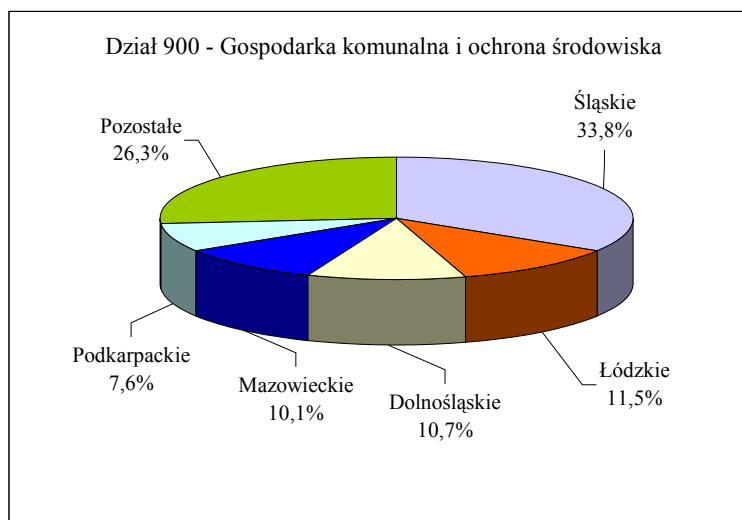
²³ M.in. projekt: „Poprawa jakości funkcjonowania systemu transportu publicznego Miasta Białegostoku - Etap II”.

Wydatki jst 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 2009 wydatkowały jst województwa śląskiego (33,8% wydatków ogółem²⁴) i województwa łódzkiego (11,5%), a następnie dolnośląskiego, mazowieckiego i podkarpackiego.

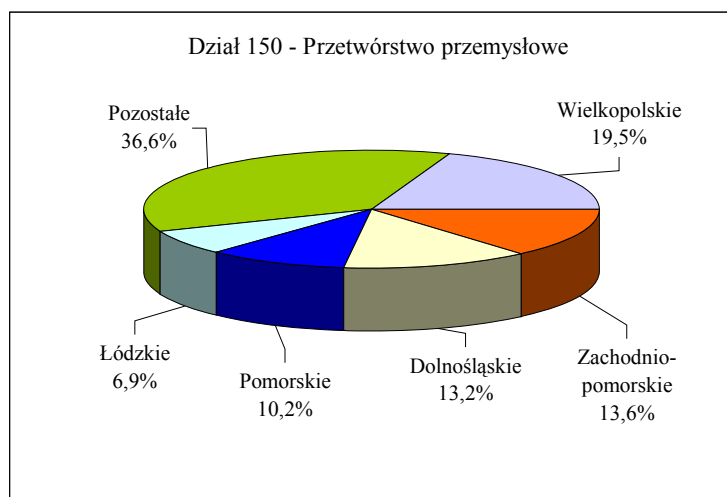
Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w dziale 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska



W dziale 150 – Przetwórstwo przemysłowe liderem były jst województwa wielkopolskiego z wydatkami na programy i projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w wysokości 19,6%, w dalszej kolejności jst województwa zachodniopomorskiego – 13,6% i dolnośląskiego – 13,2%.

²⁴ Przykładem inwestycji z zakresu ochrony środowiska realizowanego w województwie śląskim jest projekt: „Poprawa gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Zabrze”, współfinansowany z Funduszu Spójności.

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w dziale 150 - Przetwórstwo przemysłowe



2.6. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

Zrealizowane przez jst w 2009 r. wydatki budżetowe były o 12 985 734 tys. zł wyższe od dochodów (planowany deficyt był prawie dwa razy większy i wynosił 22 597 540 tys. zł). Wysokość łącznego deficytu wszystkich jst stanowiła 8,4% w relacji do ich dochodów, w 2008 r. relacja ta wynosiła 1,8%, a kwota deficytu była niższa o 79,9% od zrealizowanej w 2009 r. Dominowały jednostki, które zamknęły swój budżet niedoborem – 2 140 (76,2% wszystkich jst), nadwyżkę wygospodarowało tylko 668 jst (23,8%). Kwota nadwyżek wyniosła 828 197 tys. zł, a kwota deficytów jednostek, które zrealizowały wydatki wyższe od dochodów – 13 813 931 tys. zł.

Wyniki budżetów jst w 2009 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:	668	828 197	4,1	2 140	13 813 931	10,3
- gminy	608	528 660	4,3	1 805	5 649 142	10,7
- m. st. Warszawa	-	-	-	1	1 231 492	12,2
- miasta na prawach powiatu	2	58 233	9,8	62	4 700 319	11,9
- powiaty	54	84 626	2,7	260	1 155 920	6,8
- województwa samorządowe	4	156 679	3,6	12	1 077 058	7,1

Najwięcej jednostek deficytowych wystąpiło wśród gmin, jednak i w tej grupie jst większość jednostek wygospodarowała nadwyżkę. Przeciętna kwota deficytu w przeliczeniu na jednostki „deficytowe” sięgała 6 455,1 tys. zł a kwota nadwyżki wygospodarowanej przez jst „nadwyżkowe” wyniosła 1 239,8 tys. zł. W stosunku do roku ubiegłego wartości te uległy większemu różnicowaniu – w 2008 r. wynosiły, odpowiednio 4 117,6 tys. zł i 1 789,1 tys. zł. Najwyższe przeciętne kwoty deficytów wygospodarowały województwa (89 754,8 tys. zł)

i miasta na prawach powiatów (75 811,6 tys. zł), podobnie jak i największe nadwyżki (odpowiednio 39 169,8 tys. zł i 29 116,5 tys. zł).

W związku z planowanym na 2009 r. deficytem, w budżetach jst przyjęto przychody wyższe od rozchodów. Zaplanowane przychody zrealizowano w wysokości 29 716 616 tys. zł (99,4% planu), a rozchody – w kwocie 7 684 778 tys. zł (108,5%).

Struktura przychodów jst w 2009 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:	44,8	46,1	17,3	53,2	52,6	38,5
- na realizację programów przy udziale środków zagranicznych	4,9	4,6	-	8,5	4,8	1,2
- Spłata pożyczek udzielonych	0,6	0,1	-	0,6	0,5	2,8
- Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	13,0	16,8	-	8,3	8,8	28,2
- środki na pokrycie deficytu	4,5	5,4	-	3,1	3,3	10,6
- Papiery wartościowe i obligacje jst, w tym:	14,8	8,1	45,8	14,2	8,7	16,2
- na realizację progr. przy udziale środków zagranicznych	0,4	0,5	-	0,7	0,5	-
- Prywatyzacja majątku	0,3	0,2	-	0,6	-	-
- Inne źródła, w tym:	26,5	28,7	36,9	23,0	29,4	14,3
- środki na pokrycie deficytu	7,0	9,5	-	7,1	8,7	2,6

W kwocie przychodów ponad 50% udział kredytów i pożyczek wystąpił w miastach na prawach powiatu i powiatach. Nadwyżka z lat ubiegłych była najpoważniejszym źródłem przychodów dla województw samorządowych (28,2%, w tym w 10,6% przeznaczona została na pokrycie deficytu) i gmin (16,8%, w tym 5,4% na pokrycie deficytu). Wolne środki pochodzące z niewykorzystanych, a wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, stanowiły ponad jedną trzecią przychodów m. st. Warszawy, około 29% przychodów gmin i powiatów, 23,0% przychodów miast na prawach powiatu i w najniższym stopniu (14,3%) przychodów województw samorządowych. We wszystkich tych jednostkach wykorzystanie wolnych środków na pokrycie deficytu nie przekroczyło 10%. Ponad trzykrotnie wzrosły przychody z tytułu emisji papierów wartościowych i obligacji – z 4,4% w 2008 r. do 14,9% w 2009 r., do czego przyczyniły się działania m. st. Warszawy (wzrost o 45,8 punktów procentowych), województw (wzrost o 12,8) i pozostałych miast na prawach powiatu (wzrost o 10,7%).

Struktura rozchodów jst w 2009 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:	72,0	72,9	28,6	76,6	78,1	85,9
- na realizację programów przy udziale środków zagranicznych	7,4	6,3	-	5,5	5,6	20,8
- Pożyczki udzielone	2,5	0,9	-	4,3	2,8	5,9
- Wykup papierów wartościowych i obligacji jst, w tym:	7,8	6,2	0,8	15,1	8,6	3,4
- na realizację progr. przy udziale środków zagranicznych	0,1	0,1	-	0,2	-	-
- Inne cele	17,7	20,0	70,6	4,0	10,5	4,8

Struktura rozchodów jst ogółem w porównaniu do roku ubiegłego nie uległa znaczącej zmianie. Wciąż dominującym źródłem rozchodów była spłata kredytów i pożyczek, która we wszystkich typach jst wyniosła ponad 70%. Jedynie m. st. Warszawa odnotowało spadek w tym zakresie aż o 70,2 punktów procentowych na korzyść kategorii inne cele (wzrost w stosunku do 2008 r. o 70,6 punktów procentowych), w której jst ujmowały rozchody z tytułu lokat bankowych. Rozchody stanowiące spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych obniżyły się we wszystkich typach jst (średnio z 20,8% w 2008 r. do 7,4% w 2009 r.), przy czym w największym stopniu spadek ten odnotowały województwa samorządowe – aż o 50,9 punktów procentowych w porównaniu do roku ubiegłego. Wykup wcześniej wyemitowanych obligacji stanowił około 8% rozchodów jst i miał większe znaczenie w miastach na prawach powiatu (15,1%), powiatach (8,6%) i gminach (6,2%).

Zobowiązania i należności

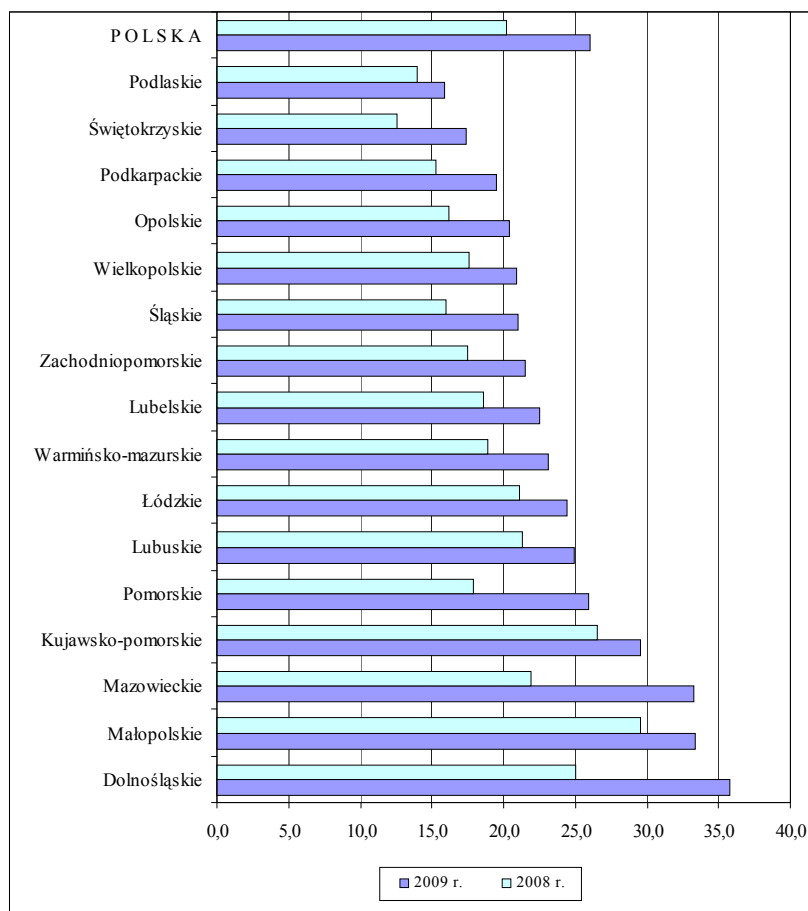
W kwocie zobowiązań wliczanych do państwowego długu publicznego, poza zobowiązaniami z tytułu niespłaconych kredytów i pożyczek, niewykupionych papierów wartościowych wyemitowanych przez jst oraz przyjętych i wykorzystanych w budżecie tych jednostek depozytów, uwzględnia się zobowiązania publiczne i cywilnoprawne, których termin płatności minął, co zadecydowało o ich wymagalnym charakterze.

Prawną granicą dla wielkości długu publicznego jst jest wyznaczony w ustawie o finansach publicznych limit zadłużenia, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku nie może przekroczyć 60% w relacji do dochodów²⁵. 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. Ustawowy limit traktowany jest często przez jednostki uzyskujące wysoki poziom dochodów budżetowych i posiadające duży stopień swobody gospodarowania nimi (wysoki udział dochodów własnych), jako czynnik hamujący ich rozwój. Jednocześnie dla mniej prężnych jednostek samorządowych wyznaczona ustawowo granica zadłużania jest za słabym środkiem, by uchronić je przed trudnościami w spłacie dużo niższego od tej granicy zadłużenia.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst w relacji do dochodów wzrosły o 5,8 punktu procentowego (z 20,2% w 2008 r i 26,0% w 2009 r.). Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (36,6%) i wyodrębnione spośród nich m. st. Warszawa (39,8%), w najniższym stopniu długiem obciążone były województwa samorządowe (15,6%).

²⁵ Relacja w I, II i III kwartale odnosi się do dochodów planowanych, w IV kwartale do wykonanych.

Zobowiązania jst poszczególnych województw w relacji do dochodów budżetowych w 2008 i 2009 r. (w %)



W 2009 r. zmniejszyła się grupa jednostek, w których dług nie przekraczał 20% w relacji do ich dochodów (o 13,3 punktów procentowych do poziomu 54,3%), jednocześnie zwiększył się odsetek jst, w których wskaźnik zadłużenia przekraczał 40% (z 4,9% w 2008 r. do 10,3%). Granicę 40% zadłużenia przekroczyło 10,1% gmin, 31,3% miast na prawach powiatu, 7,7% powiatów oraz 6,3% województw. Wzrosła do 71 liczba jednostek o zadłużeniu mieszczącym się w przedziałach 50% - 60% (w 2008 r. – 28) i powyżej 60% – 17 (w 2008 r. – 3). W pozostałych jednostkach limit zadłużenia określony w art. 170 uofp przekroczyło 6 gmin (w 2009 r. w czternastu gminach relacja zobowiązań do dochodów przekroczyła 60%). W ośmiu²⁶ z tych gmin zobowiązania na koniec 2009 r. obejmowały zobowiązania zaciągnięte na realizację zadań finansowanych z udziałem środków unijnych. Po wyłączeniu tych zobowiązań, zgodnie z art. 170 ust. 3 uofp, zadłużenie nie przekroczyło 60% zrealizowanych dochodów. W pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego usankcjonowane było to przepisami prawa, wyłączającymi z obowiązujących limitów kwoty

²⁶ Po wyłączeniu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wykazanych w sprawozdaniu Rb-Z (sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) w danych uzupełniających (część C) ustawy limit przekroczyło siedem gmin. W sprawozdaniu Rb-Z w danych uzupełniających ujmowane są tylko i wyłącznie kredyty i pożyczki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, nie ujmowane są natomiast obligacje emitowane w związku z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków unijnych. Do liczby (8) gmin, które po wyłączeniach nie przekroczyły ustawowej granicy zadłużenia w niniejszym opracowaniu zaliczono również jedną gminę, która wyemitowała obligacje w związku z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków unijnych na podstawie umowy zawartej z podmiotem dysponującym środkami unijnymi.

zobowiązań zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy współudziale środków zagranicznych.

Jst według poziomu relacji zadłużenia do dochodów ogółem wykonanych przez jst w 2009 r.

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
	poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	60% i powyżej
Liczba jst ogółem	804	722	594	400	200	71	17
% jst ogółem	28,6	25,7	21,2	14,2	7,1	2,5	0,6
liczba gmin	719	608	503	340	165	64	14
% gmin	29,8	25,2	20,8	14,1	6,8	2,7	0,6
m. st. Warszawa	x	x	x	1	x	x	x
liczba miast na prawach powiatu	3	8	18	15	14	4	2
% miast na prawach powiatu	4,7	12,5	28,1	23,4	21,9	6,3	3,1
liczba powiatów	75	101	70	44	20	3	1
%powiatów	23,9	32,2	22,3	14,0	6,4	1,0	0,3
liczba województw	7	5	3	-	1	-	-
% województw	43,8	31,3	18,8	x	6,3	x	x

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst w 2009 r. wyniosły 40 294 344 tys. zł (wzrost w stosunku do roku ubiegłego o 11 519 650 tys. zł) i w 82,1% miały charakter krajowy. Główną grupą wierzycieli były banki (70,6% zadłużenia jst). Zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły 9,8% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst, proporcje te pozostają niezmiennie od 2005 r.

Struktura zobowiązań jst wliczanych do długu publicznego według typów jst i tytułów dłużnych w 2009 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:	40 294 344	100,0	100,0	12,8	86,7	86,0	0,0	0,5	0,3
- gminy	14 611 051	36,2	100,0	10,7	88,4	87,7	0,0	0,9	0,7
- m. st. Warszawa	4 023 653	10,0	100,0	35,5	64,5	64,5	0,0	0,0	-
- miasta na prawach powiatu	14 706 166	36,5	100,0	8,3	91,4	91,1	0,0	0,3	0,2
- powiaty	3 907 312	9,7	100,0	13,3	86,3	85,9	0,0	0,4	0,1
- województwa samorządowe	3 046 161	7,6	100,0	14,7	85,2	81,9	0,0	0,1	0,0

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).

Udział poszczególnych typów jst w zobowiązaniach ogółem pozostał na poziomie zbliżonym do osiągniętego w ubiegłym roku, zmieniła się jedynie struktura zobowiązań według tytułów dłużnych w m. st. Warszawie – zmniejszyły się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (spadek o 34,9 punktów procentowych do poziomu 64,5%) a zwiększyły z tytułu emisji papierów wartościowych (wzrost o 34,9 punktów procentowych do poziomu 35,5%). Podobna sytuacja – lecz w mniejszym stopniu – wystąpiła w województwach samorządowych (o 9,6 punktu procentowego). Nadal pozycją dominującą były kredyty i pożyczki (86,7%), zobowiązania w formie niewykupionych

papierów wartościowych wyemitowanych przez jst stanowiły prawie 13% ogólnej kwoty zadłużenia tych jednostek. O dobrej na ogół kondycji finansowej jst świadczą niewysokie i nadal malejące udziały zobowiązań wymagalnych. W 2004 r. wynosiły one 1,9% zobowiązań jst, w 2008 r. – 0,6% a w 2009 r. – 0,5%. Najbardziej obciążone niespłaconymi w terminie zobowiązaniami były budżety gmin (0,9%), jednak udział tych zobowiązań obniżył się o 0,1% w stosunku do 2008 r.

Kwota zobowiązań jst wliczonych do długu publicznego była o 10 194 935 tys. zł wyższa od należności tych jednostek (30 099 409 tys. zł). Kwota należności w 32,5% miała charakter wymagalny i niemal w 100% – krajowy. Głównymi dłużnikami jst były – podobnie jak w roku ubiegłym – banki (51,7%), gospodarstwa domowe (23,4%) oraz przedsiębiorstwa niefinansowe (15,6%).

Jst w 2009 r. udzieliły poręczeń zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty na kwotę 862 987 tys. zł, która stanowiła 26,1% kwoty w stosunku do poprzedniego roku. Wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń (4 872 876 tys. zł) również uległa obniżeniu w stosunku do roku 2008, podobnie jak wartość wymagalnych zobowiązań z tego tytułu (spadek o 13 328 tys. zł do poziomu 27 771 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 niewyegzekwowane od dłużników wyniosły w końcu roku 55 931 tys. zł i obniżyły się w stosunku do 2008 r. o 1 960 tys. zł. Wielkości odzyskane od beneficjentów poręczeń w 2009 r. stanowiły tylko 9,2% kwot spłaconych przez jst. Wśród jst udzielających poręczeń dominowały miasta na prawach powiatu i gminy. Wartość zobowiązań z tytułu udzielonych przez nie poręczeń stanowiła odpowiednio 38,6% i 31,8% ogólnej kwoty tych zobowiązań.

2.7. Nadwyżka operacyjna w budżetach jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷ wprowadza 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 tj. środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jst wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 217 ust. 2 pkt 6 nowej ustawy).

Odmienne niż w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych²⁸, 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 uofp) oraz

²⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – dalej zwana nową ustawą.

²⁸ Ustawa obowiązywała do 31 grudnia 2009 r. z wyłączeniem art. 22; 23; 24 ust. 1-10; 26 ust. 1-9; 29 ust. 1-7; 169-171 (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 uofp), 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.

Obie regulacje wynikające z art. 242 i 243 nowej ustawy wprowadzające ograniczenia przy planowaniu i wykonywaniu budżetów jst nie miały zastosowania do budżetów roku 2009. Jednak analiza różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (zwana dalej „wynikiem operacyjnym”) oraz obliczenie zindywidualizowanych wskaźników zadłużenia, o których mowa w art. 243 nowej ustawy o finansach publicznych pozwoli oszacować skalę problemów, jakie mogą pojawić się w przypadku niedostosowania lub opóźnień w dostosowywaniu 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 nowa ustawa w identyczny sposób definiują pojęcia dochodów i wydatków bieżących. Przez dochody bieżące budżetu jst rozumieć należy dochody nie będące dochodami majątkowymi, a wydatki bieżące to wydatki nie będące wydatkami majątkowymi.

W 2009 r. zrealizowane dochody bieżące wszystkich jst *per saldo* przekroczyły poniesione wydatki bieżące o 11 962 670 tys. zł, z czego 2 585 jst (92,1% ogółu) osiągnęło dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na łączną kwotę 12 285 049 tys. zł, a 223 jst (7,9% ogółu) zakończyły rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 322 379 tys. zł.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w 2009 r.

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny				Nadwyżka operacyjna			
	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
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
- województwa samorządowe		-	-	-	16	12 413 232	10 507 386	1 905 846

Deficyt operacyjny w 2009 r. powstał w 168 gminach (7,0% ogółu tego typu jst), 9 miastach na prawach powiatu (14,1% ogółu) oraz w 46 powiatach (14,6% ogółu). W gminach oraz powiatach deficyt ten wynosił 3,1% wydatków bieżących co oznacza że tyle z nich nie znalazło pokrycia w dochodach bieżących, zaś w miastach na prawach powiatu relacja deficytu do wydatków bieżących była na nieznacznie wyższym poziomie i wynosiła 3,5%.

Wynik operacyjny jst planowany i wykonany w latach 2007 - 2009

Wyszczególnienie	2007			2008			2009		
	Liczba jst	Plan	Wykonanie	Liczba jst	Plan	Wykonanie	Liczba jst	Plan	Wykonanie
Ogółem	2 808	9 972 664	17 720 961	2 808	9 815 191	17 740 326	2 808	6 523 027	11 962 670
Deficyt operacyjny planowany i wykonany	90	-182 041	-73 575	86	-238 742	-88 836	217	-627 802	-321 007
Planowany deficyt wykonana nadwyżka	328	-251 333	507 126	346	-394 660	712 378	329	-934 402	1 002 069
Planowana nadwyżka wykonany deficyt	3	805	-505	1	27 491	-1 570	6	2 661	-1 372
Nadwyżka operacyjna planowana i wykonana	2 387	10 405 233	17 287 915	2 375	10 421 101	17 118 355	2 256	8 082 569	11 282 980

Analiza planowanych i wykonanych dochodów bieżących oraz wydatków bieżących w 2009 r. przez jst wskazuje, że:

- w 217 jst planowano i osiągnięto deficyt operacyjny (na poziomie o połowę niższym niż zakładano),
- w 2 256 jst planowano i osiągnięto nadwyżkę operacyjną (na poziomie o 39,6% wyższym niż zakładano),
- w 329 jst planowano deficyt lecz osiągnięto nadwyżkę operacyjną (różnica między planem a wykonaniem wyniosła 1 936 471 tys. zł, z czego prawie połowa powstała w m.st. Warszawa),
- w 6 jst planowano nadwyżkę operacyjną o osiągnięto deficyt (różnica między planem a wykonaniem wyniosła 4 033 tys. zł).

Podobne tendencje można było zaobserwować także w roku 2007 i 2008.

W 2009 r. w poszczególnych województwach deficyt operacyjny występował w dość zróżnicowanym stopniu. Największą liczbę jst z deficytem operacyjnym odnotowano w województwie dolnośląskim – 54, najmniejszą w województwie podlaskim – 3.

Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp obliczona informacyjnie za lata 2007 - 2009

Do 2013 r. włącznie, do budżetów jst będą miały nadal zastosowanie dwa wskaźniki wynikające z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, ograniczające poziom zadłużenia – identyczne dla wszystkich jst:

- 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 ufp),
- 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 uofp).

Nowe regulacje ograniczające limit zadłużenia – zawarte w art. 243 i kolejnych nowej ustawy – będą miały zastosowanie do uchwał budżetowych na 2014 r.²⁹ Tym niemniej, podjęto monitorowanie limitów wynikających ze średnich obliczonych według zasad określonych w art. 243 ust. 1 i 2 uofp dla lat 2010-2013 pozwoli to na ocenę funkcjonowania nowej regulacji, zanim stanie się obowiązującą normą, z drugiej zaś strony umożliwi jst dostosowanie ich sytuacji finansowej do wymogów nowej ustawy.

Na podstawie informacji ze sprawozdań budżetowych za lata 2007 - 2009 obliczono średnie określające limit dla każdej z 2 808 jst, które obowiązywałyby na 2010 r., gdyby nie wprowadzono okresu przejściowego dla art. 243 nowej ustawy. Lata 2007 - 2009 był to

²⁹ Zgodnie z art. 121 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

okres, w którym nie obowiązywała zasada (art. 242 nowej ustawy), że nie jest możliwe uchwalenie budżetu gdy bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki.

Rozkład indywidualnego limitu zadłużenia, według szczebli samorządu przedstawia poniższe zestawienie.

Rozkład średniej arytmetycznej dla poszczególnych jst obliczonej dla lat 2007 - 2009 relacji, o których mowa w art. 243 ust. 1 i 2 uofp

Wyszczególnienie		Liczba jst wg typów					Struktura jst wg typów oraz poziomu średniej z art. 243 nowej ustawy				
Średnia (Db-Wb+Sm/D) ¹⁾ za lata 2007 - 2009		Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe	Ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe.
Ogółem jst		2 808	2 413	65	314	16	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Poniżej 0%		39	16		23		1,4	0,7	0,0	7,3	0,0
0 - 15%	0 - 5%	284	164	2	118		10,1	6,8	3,1	37,6	0,0
	5 - 10%	876	722	14	140		31,2	29,9	21,5	44,6	0,0
	10 - 15%	888	829	29	28	2	31,6	34,4	44,6	8,9	12,5
Suma 0 - 15%		2 048	1 715	45	286	2	72,9	71,1	69,2	91,1	12,5
Powyżej 15%	15 - 20%	487	457	15	4	11	17,3	18,9	23,1	1,3	68,8
	20 - 25%	148	140	5	1	2	5,3	5,8	7,7	0,3	12,5
	25 - 30%	54	53			1	1,9	2,2	0,0	0,0	6,3
	30 - 35%	15	15				0,5	0,6	0,0	0,0	0,0
	35 - 40%	11	11				0,4	0,5	0,0	0,0	0,0
	Powyżej 40%	6	6				0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Suma powyżej 15%		721	682	20	5	14	25,7	28,3	30,8	1,6	87,5

¹⁾ Db – dochody bieżące; Wb – wydatki bieżące; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; D – dochody ogółem.

Realizacja budżetów w latach 2007 i 2008 oraz plan po zmianach wg stanu na koniec III kwartału 2009 r. wskazują, że na nowej regulacji skorzystałyby przede wszystkim województwa samorządowe, gdyż limit zadłużenia, liczony według nowych zasad, pozwoliłby aż 14 z nich na dokonywanie w 2010 r. większych spłat – co przekładałoby się na możliwość zaciągnięcia wyższych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji lub szybszą spłatę już zaciągniętych.

W przypadku pozostałych szczebli samorządu terytorialnego indywidualne limity zadłużenia dla każdej jst, obliczone na 2010 r. wskazują, że 721 jst (25,7% ogólnej ich liczby) mogłoby dokonywać spłat wyższych niż określony obecnie limit 15%. W odniesieniu do tych jst nowa regulacja jest dla nich bardziej korzystna.

Spłat kredytów i pożyczek na poziomie niższym niż 10% musiałoby dokonywać: 258 powiatów (82,2% powiatów), 16 miast na prawach powiatu (24,6% miast), 886 gmin (36,7% gmin), co może skutkować postrzeganiem nowej regulacji przez powyższe jst jako ograniczenie możliwości rozwoju.

Najważniejszą konkluzją z powyższej analizy jest fakt, że 39 jst (1,4% ogółu) – 16 gmin i 23 powiaty – nie mogłoby w 2010 r. dokonywać żadnych spłat zaciągniętych już wcześniej zobowiązań, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia są ujemne.

Wprowadzone art. 242 nowej ustawy ograniczenie nie jest wystarczającym mechanizmem zapewniającym uzyskanie dodatnich limitów zadłużenia, bowiem zgodnie z zapisem ustawy dopuszczalne jest zaplanowanie oraz wykonywanie budżetu z deficytem

bieżącym, o ile znajduje on pokrycie w przychodach z wolnych środków lub z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. W art. 243 nowej ustawy wskazuje się wyłącznie na nadwyżkę operacyjną, powiększoną o dochody ze sprzedaży mienia. Natomiast, przepis ten nie uwzględnia dodatkowych środków z przychodów, o których mowa w art. 242 nowej ustawy.

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 2009 r. wyniosła 4 551 087,34 tys. zł, tj. o 6,3% mniej niż w roku ubiegłym. Były to głównie (97,5%) zobowiązania nadzorowanych przez jst samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ). Jednostki nadzorowane przez jst posiadające osobowość prawną, 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.³⁰, 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 2008 i 2009

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 %)	
	2008	2009		2008	2009		2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	28 774 694	40 294 344	140,0	4 857 926	4 551 087	93,7	20,2	26,0	23,6	29,0
- Gminy	10 821 046	14 611 051	135,0	136 513	157 798	115,6	17,4	22,5	17,6	22,8
- m. st. Warszawa	2 260 671	4 023 653	178,0	161 568	177 987	110,2	22,0	39,8	23,6	41,5
- miasta na prawach powiatu	10 514 617	14 706 166	139,9	332 174	339 980	102,3	26,8	36,6	27,7	37,4
- powiaty	2 888 909	3 907 312	135,3	2 069 110	1 780 292	86,0	15,9	19,5	27,3	28,3
- województwa samorządowe	2 289 451	3 046 161	133,1	2 158 560	2 095 031	97,1	18,1	15,6	35,1	26,3

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 2009 r. stanowiły 26,0% w relacji do ich dochodów, jednak łącznie ze zobowiązaniami nadzorowanych przez nie jednostek (głównie SP ZOZ) wskaźnik ten wzrósł do 29,0%. W 2008 r. wskaźnik obciążenia dochodów jst własnymi zobowiązaniami wynosił 20,2%, a łącznie z zadłużeniem nadzorowanych jednostek posiadających osobowość prawną – 23,6%.

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy stanowiły poniżej jednego procenta w relacji do dochodów gmin – wzrost wskaźnika zadłużenia z 22,5% do 22,8% (nadal w 3 gminach potencjalna konieczność spłaty zobowiązań SP ZOZ

³⁰ 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.).

łączyłaby się z przekroczeniem ustawowej 60% relacji zobowiązań do dochodów ogółem). Na podobnym poziomie zagrożenie dla stabilności finansów stanowiły zobowiązania jednostek nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (wzrost wskaźnika zadłużenia z 36,6% do 37,4%, a w wyodrębnionym z nich m. st. Warszawa z 39,8% do 41,5%). Zagadnienie to nabiera większego znaczenia w przypadku powiatów i województw samorządowych. Skumulowanie zadłużenie powiatów (łączna wartość zobowiązań własnych powiatów oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) podniosło poziom ich zadłużenia z 19,5% do 28,3%, a w przypadku województw samorządowych z 15,6% do 26,3%. Skumulowany wskaźnik zadłużenia powiatów w latach 2006 - 2008 obniżał się, w 2009 r. nieznacznie wzrósł. Jednak nadal w niektórych powiatach, w których wystąpiłaby konieczność spłaty zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną, łączyłoby się to z przekroczeniem ustawowego limitu zadłużenia. Skumulowany wskaźnik zadłużenia województw był nadal najniższy od 2005 r.

Wpływ zadłużenia SP ZOZ na wskaźnik skumulowanego zadłużenia jst w poszczególnych województwach nie był jednolity, jednakże nie stanowił on już zagrożenia przekroczenia progu 60% relacji skumulowanych zobowiązań do dochodów jst, liczonej w poszczególnych województwach oraz na poszczególnych szczeblach jst. Nadal jednak występują w kraju takie jst (32 powiaty oraz 3 gminy), dla których przejęcie zadłużenia SP ZOZ skutkowałoby znacznym przekroczeniem ustawowych limitów zadłużenia.

W 2009 r. najwyższy przeciętny wskaźnik zadłużenia jst łącznie z zadłużeniem SP ZOZ ukształtował się w jst województwa dolnośląskiego (39,8%), co wynikało przede wszystkim ze znacznego wzrostu zobowiązań własnych jst (o 52,2%) przy jednoczesnym spadku zobowiązań SP ZOZ (o 18,0%). W tym województwie wystąpił także bardzo wysoki poziom zadłużenia własnego miast na prawach powiatu.

Podobnie jak w latach ubiegłych najwyższa relacja zobowiązań SP ZOZ do dochodów jst wystąpiła w województwie lubuskim. Przeciętny poziom zadłużenia powiatów tego województwa (27,4%) łącznie ze zobowiązaniami nadzorowanych przez nie SP ZOZ wzrósłby do 55,5%, a skumulowany wskaźnik zadłużenia województwa samorządowego – z 19,0% do 48,6%.

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 2008 i 2009

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	
				zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)			ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną		wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ			
	2008	2009		2008	2009		2008	2009	2008	2009		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	4 725 757	4 438 687	93,9	1 558 095	1 647 778	105,8	97,3	97,5	33,0	37,1	23,5	28,9
- gminy	126 184	144 740	114,7	44 007	65 373	148,6	92,4	91,7	34,9	45,2	17,6	22,7
- m. st. Warszawa	161 413	177 963	110,3	57 129	82 982	145,3	99,9	100,0	35,4	46,6	23,6	41,5
- miasta na prawach powiatu	324 732	332 715	102,5	109 264	127 416	116,6	97,8	97,9	33,6	38,3	27,7	37,4
- powiaty	2 068 724	1 779 436	86,0	706 999	677 664	95,9	100,0	100,0	34,2	38,1	27,3	28,3
- województwa samorządowe	2 044 703	2 003 833	98,0	640 696	694 342	108,4	94,7	95,6	31,3	34,7	34,2	25,8

Sytuacja województw samorządowych mierzona relacją łącznej wartości zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie SP ZOZ do dochodów w 2009 r. uległa poprawie. W 2009 r. w połowie województw odnotowano spadek wysokości zobowiązań wojewódzkich samorządowych SP ZOZ w porównaniu z rokiem poprzednim. Niepokojący był wysoki wzrost zobowiązań wojewódzkich SP ZOZ w województwach: opolskim (o 30,1%), śląskim (o 23,5%), podlaskim (o 20,7%) i lubelskim (o 16,1%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw (w %)	
	2008	2009		2008	2009
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	2 044 703	2 003 833	98,0	34,2	25,8
Mazowieckie	330 609	342 452	103,6	49,0	54,4
Lubuskie	223 895	223 937	100,0	102,8	48,6
Śląskie	180 176	222 601	123,5	15,8	17,1
Pomorskie	244 037	215 043	88,1	37,4	30,8
Lubelskie	183 422	213 826	116,6	64,0	44,4
Dolnośląskie	221 421	195 768	88,4	30,4	19,7
Łódzkie	203 849	135 123	66,3	32,2	19,9
Podlaskie	101 157	122 145	120,7	36,8	21,8
Podkarpackie	107 275	102 368	95,4	19,0	20,7
Małopolskie	93 922	84 572	90,0	31,1	21,1
Wielkopolskie	52 118	52 270	100,3	11,2	3,9
Świętokrzyskie	49 136	51 314	104,4	11,4	6,5
Kujawsko-pomorskie	30 093	23 102	76,8	45,0	30,6
Zachodniopomorskie	14 507	11 433	78,8	9,6	6,1
Opolskie	4 054	5 276	130,1	31,9	27,3
Warmińsko-mazurskie	5 030	2 602	51,7	24,9	16,1

W powiatach poszczególnych województw przeciętne skumulowane wskaźniki zadłużenia nie przekroczyły 60%, jednak w województwie lubuskim osiągnęły poziom 55,5% (w 2008 r. – 62,1%), w dolnośląskim 47,6% (w 2008 r. – 47,4%) poziom 30% przekroczyły powiaty województw: lubelskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego. Dla wielu powiatów tych województw mogłoby to oznaczać kłopoty w utrzymywaniu funkcjonujących na ich terenie SP ZOZ.

W powiatach województwa wielkopolskiego zobowiązania SP ZOZ wzrosły w 2009 r. w stosunku do roku ubiegłego, o 76,4% i był to jedyny przypadek znaczącego wzrostu zobowiązań powiatowych SP ZOZ. W powiatach województwa śląskiego i podlaskiego zobowiązania SP ZOZ wzrosły o około 15,0% w powiatach województwa lubelskiego o 7,7%. W pozostałych 12 województwach, w porównaniu z 2008 r., zobowiązania powiatowych SP ZOZ obniżyły się.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych powiatów (w %)	
	2008	2009		2008	2009
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	2 068 724	1 779 436	86,0	27,3	28,3
Dolnośląskie	346 108	266 190	76,9	47,4	47,6
Lubuskie	204 236	189 385	92,7	62,1	55,5
Łódzkie	268 552	189 078	70,4	33,8	28,0
Lubelskie	165 314	178 038	107,7	29,7	32,2
Mazowieckie	182 386	177 581	97,4	21,1	26,0
Wielkopolskie	58 093	102 479	176,4	17,1	21,4
Śląskie	86 174	99 110	115,0	18,5	24,9
Pomorskie	175 506	95 184	54,2	35,4	30,8
Świętokrzyskie	119 075	88 505	74,3	29,7	25,6
Małopolskie	99 010	84 050	84,9	24,6	26,5
Zachodniopomorskie	79 852	75 966	95,1	24,5	27,0
Warmińsko-mazurskie	82 440	74 245	90,1	33,6	32,4
Podkarpackie	61 931	55 251	89,2	19,5	20,3
Opolskie	43 598	40 569	93,1	21,1	24,6
Podlaskie	33 652	38 761	115,2	14,8	16,0
Kujawsko-pomorskie	62 797	25 042	39,9	18,5	18,0

W 2009 r. wzrosły zobowiązania wymagalne SP ZOZ (o 5,8%), których udział stanowił 37,1% ogólnego zadłużenia tych jednostek (wzrost o 4,1 punktu procentowego w stosunku do 2008 r.). Należy podkreślić, iż mimo restrukturyzacji i sprawniejszej windykacji należności wymagalnych przez samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wielkość zobowiązań obciążających te jednostki w 2009 r. nadal jest wysoka. Dane w tym zakresie prezentuje poniższe zestawienie.

Zobowiązania nadzorowanych przez jst SP ZOZ w latach 2001 - 2008 (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

¹⁾ Brak danych.

2.9. Podsumowanie

1. Pięcioletni okres obowiązywania stabilnych zasad finansowania jst, określonych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zaznaczył się pogłębieniem decentralizacji zadań realizowanych przez administrację publiczną. Wprowadzie relacja dochodów jst do dochodów budżetu państwa obniżyła się z 58,6% do 56,5%, jednak relacja wydatków budżetowych jst do wydatków budżetu państwa wzrosła

z 46,2% do 56,3%, co związane było z realizacją przez jst coraz większej części zadań publicznych. W pięcioletnim okresie dochody budżetu państwa wzrosły w wyższym stopniu (o 75,4%) w stosunku do dochodów jst (o 69,2%), jednak wydatki budżetowe wzrosły w tym samym czasie 83,6%, przy wzroście wydatków budżetu państwa jedynie o 50,7%. Najwyraźniej umocniła się rola województw samorządowych, których dochody, w porównaniu z 2004 r., zwiększyły się o 180,5%, a wydatki – o 248,9%. Jednostki te, po dziesięciu latach funkcjonowania samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim dysponują środkami, które pozwalają coraz skuteczniej realizować politykę regionalną.

2. Na dynamice dochodów budżetowych osiągniętych w 2009 r. odbiło się utrzymujące się od 2008 r. pogorszenie koniunktury gospodarczej. W trzech pierwszych latach pięcioletniego okresu dochody jst wzrastały rocznie od 12,5% w 2005 r., poprzez 13,7% w 2006 r. do 12,3% w 2007 r., natomiast w dwóch ostatnich latach: o 8,5% w 2008 r. i o 8,6% w 2009 r. Po uwzględnieniu inflacji, realny wzrost dochodów jst w 2008 r. wyniósł 4,3% a w 2009 r. – 5,1%. Osiągnięte w 2009 r. dochody jst w kwocie 154 842 461 tys. zł oznaczały 97,6% realizację poziomu zaplanowanego, z czego realizacja planu dochodów własnych wyniosła 98,5%, dotacji celowych 92,8% i subwencji ogólnej – 100,0%. Zaplanowane wydatki budżetów jst zrealizowane zostały w 92,6% (w kwocie 167 828 195 tys. zł). Komplikacje proceduralne, opóźnienia wykonawcze oraz trudności finansowe powodowały, że – zgodnie z wieloletnią normą – wykonanie zaplanowanych wydatków majątkowych (głównie inwestycyjnych) było znacznie niższe (86,2%) od realizacji planu wydatków bieżących (95,0%).
3. Na zwolnienie tempa wzrostu dochodów jst w 2009 r. wpłynął przede wszystkim spadek dochodów własnych (o 3,6% w ujęciu nominalnym i – przy inflacji równej 3,5% – o 7,1% realnie), które do 2007 r. były składnikiem najsilniej dynamizującym ogólną wysokość dochodów samorządowych. W 2009 r. obniżył się, w stosunku do roku ubiegłego (o 6,7% w ujęciu nominalnym), poziom udziałów jst w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz poziom dochodów z majątku (o 7,6%) przy niezmienionym poziomie dochodów z podatków i opłat samorządowych oraz pozostałych dochodów własnych (odpowiednio wzrost o 0,2% i 0,3%). Spadek dochodów własnych zrekompensowany został 44,1% wzrostem kwot uzyskanych przez jst dotacji celowych oraz 11,3% wzrostem subwencji ogólnej. W całym okresie 2004 – 2009 dochody własne jst wzrosły o 60,5%, dotacje celowe o 161,3% i subwencja ogólna o 43,8%.
4. Porównanie granicznych lat pięcioletniego okresu nie sygnalizuje wzrostu 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 2009 utrzymywało się na poziomie 88% w nadal „najbiedniejszym” województwie lubelskim i 119% w województwie mazowieckim. W latach dobrej koniunktury gospodarczej zróżnicowanie to rozszerzyło się do granic 86% i 129% w tych samych województwach. Pogorszenie się koniunktury przywróciło wyjściowe proporcje jednak, w wyniku skutecznych działań samorządów niektórych województw, poprawiła się wyraźnie ich pozycja w rankingu krajowym. Dochody jst województwa świętokrzyskiego, które w 2004 r. stanowiły 92% przeciętnego poziomu krajowego, w 2009 r. uzyskały w przeliczeniu na jednego mieszkańca poziom 101% średniej krajowej, jst województwa podlaskiego

osiągnęły zwiększenie tego poziomu z 91% do 100% a jst województwa podkarpackiego – z 91% do 96%. Poprawiła się również pozycja jst województw zachodniopomorskiego, małopolskiego, łódzkiego i lubuskiego, a wyraźnie pogorszyła – województwa śląskiego (99% średniej krajowej w 2004 r. i 89% w 2009 r.) oraz dolnośląskiego (odpowiednio 106% i 103%). Podstawowym elementem różnicującym dochody jst poszczególnych województw były dochody własne. Ich poziom mieścił się w 2009 r. w granicach od 61% średniej krajowej w województwie lubelskim do 160% w województwie mazowieckim, w tym dochody z udziałów w podatkach dochodowych od 59% do 185%. Najwyższe dochody z tytułu dotacji celowych uzyskiwały jst województw: lubuskiego (155% średniej krajowej w przeliczeniu na jednego mieszkańca), świętokrzyskiego (133%), warmińsko-mazurskiego (132%) i podlaskiego (131%). Poziom dochodów wykonanych z subwencji ogólnej mieścił się od 83% średniej krajowej w jst województwa dolnośląskiego do 130% w jst województwa podkarpackiego.

5. Spadek poziomu dochodów własnych w porównaniu z rokiem 2008 i dynamiczny wzrost kwot uzyskanych przez jst dotacji oznacza ograniczenie samodzielności ekonomicznej jst. Udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych obniżył się z 56,4% w 2007 r. do 55,0% w 2008 r. i 48,8% w 2009 r. Proces ten zaznaczył się we wszystkich typach jst, jednak najsilniej dotknął województw samorządowych, w których udział dochodów własnych w 2007 r. był najwyższy i sięgał 68,3%, w 2008 r. obniżył się do 58,8% a w 2009 r. do 32,4%. Nadal stosunkowo wysoką (61,9%), chociaż niższą niż w 2007 r. (66,1%) część dochodów budżetowych stanowiły dochody własne w miastach na prawach powiatu, w tym najwyższą w wyodrębnionym z tych miast m. st. Warszawie (84,0%). Spadkowi znaczenia dochodów własnych towarzyszył wzrost udziału w dochodach jst transferów z budżetu państwa, głównie w formie dotacji celowych. Ich udział przeciętnie we wszystkich typach jst zwiększył się z 16,7% w 2008 r. do 22,1% w 2009 r., w tym w województwach samorządowych z 23,5% do 53,4%. Przegrupowanie to związane było ze zmianą zasad przepływu środków unijnych i przekazywaniem ich do budżetów jst za pośrednictwem budżetu województw w formie dotacji rozwojowych, zamiast środków zaliczanych wcześniej do dochodów własnych.
6. Szybciej od dochodów wzrosły wydatki budżetowe jst. W stosunku do 2008 r. ich wzrost wyniósł 15,6% (realnie 12,1%) przy zwiększeniu dochodów o 8,6%. Zaważyły na tym przede wszystkim wyniki województw samorządowych, których wydatki w stosunku do 2008 r. zwiększyły się o 57,4% (przy wzroście dochodów o 54,4%), a w okresie pięcioletnim o 248,9% (przy wzroście dochodów o 180,5%). Dynamika wydatków ogółem w latach 2004 - 2009 (wzrost o 83,6%) była silniejsza od wzrostu dochodów (wzrost o 69,2%). Przyspieszeniu uległ przede wszystkim wzrost wydatków inwestycyjnych (o 35,0% w stosunku do 2008 r. i o 180,5% w stosunku do 2004 r.). Proces ten najsilniej wystąpił w województwach (wzrost wydatków inwestycyjnych w stosunku do 2008 r. o 114,1% i w stosunku do 2004 r. o 473,5%) oraz w powiatach (wzrost roczny o 55,6% i pięcioletni o 222,5%). Jedynie w miastach na prawach powiatu roczny wzrost wydatków inwestycyjnych był bardzo zbliżony do wzrostu ogólnej kwoty wydatków budżetowych (wydatki inwestycyjne o 11,2% przy ogólnym wzroście wydatków o 10,3%) a w m. st. Warszawie wydatki te uległy nawet obniżeniu (o 3,2%), jednak w długim okresie również i w tych jednostkach wydatki inwestycyjne wzrosły o 185,1%, przy wzroście ogólnej kwoty

wydatków budżetowych o 73,3%. Kwota wynagrodzeń wraz z pochodnymi w jst w stosunku do 2008 r. zwiększyła się o 9,9%, a w stosunku do 2004 r. – o 46,4%. Wydatki związane z obsługą długu jst wzrosły w ciągu roku o 6,4% i w ciągu pięciu lat – o 61,3%.

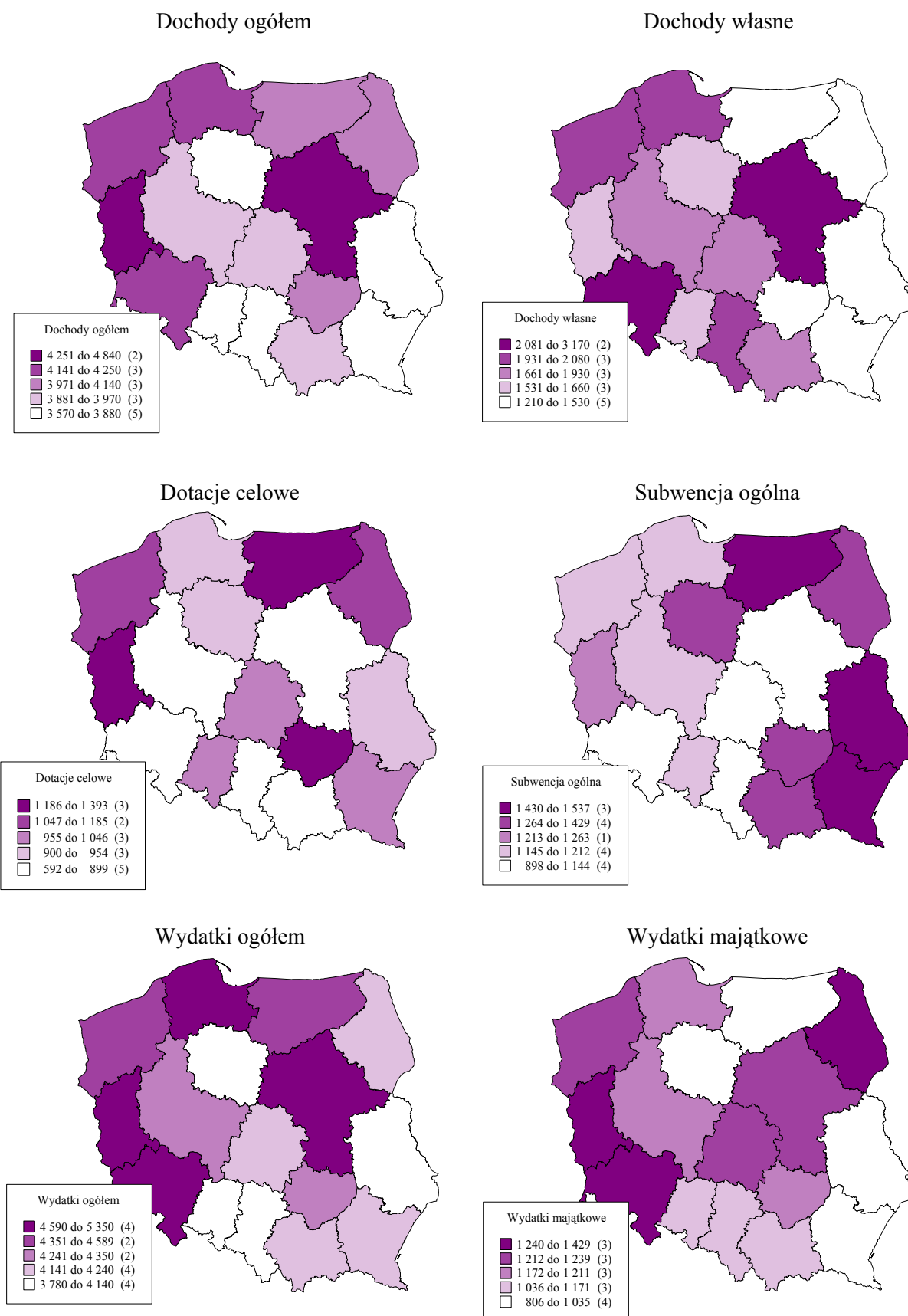
7. Wydatki budżetowe jst poszczególnych województw wykazywały nieco większe zróżnicowanie niż dochody. Poziom wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca mieścił się w granicach od 86% średniej krajowej w jst województwa lubelskiego do 122% w jst województwa mazowieckiego. Różnice te uległy spłaszczeniu w stosunku do 2008 r., od 87% do 130% w tych samych krańcowych województwach. Wysokie notowania poziomu wydatków budżetowych jst województwa mazowieckiego nie wynikały jedynie z rezultatów osiąganych przez m. st. Warszawę. Poziom wydatków gmin województwa był wyższy o 5% od poziomu przeciętnego dla gmin w kraju, poziom wydatków miast na prawach powiatu o 4% i województwa samorządowego o 16%. Jedynie powiaty województwa mazowieckiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca wydały w 2009 r. kwoty o 1% niższe od przeciętnych dla powiatów kraju. Występujące dotąd znacznie silniejsze zróżnicowanie kwot wydatków inwestycyjnych utrzymało się również w 2009 r. i mieściło się w granicach od 71% w jst województwa lubelskiego do 129% w jst województwa lubuskiego. Wiodące dotąd jst województwa mazowieckiego w 2008 r. na inwestycje przeznaczały kwoty o 44% wyższe w przeliczeniu na jednego mieszkańca od kwot przeciętnych dla jst kraju, jednak w 2009 r. utraciły swoją pozycję inwestując kwoty jedynie o 7% wyższe od średniej krajowej. Wiązało się to nie tylko z ograniczeniem wydatków inwestycyjnych m. st. Warszawy (o 3,2%) ale przede wszystkim ze spadkiem wydatków inwestycyjnych mazowieckiego województwa samorządowego (o 22,0%).
8. Wysoka dynamika wydatków inwestycyjnych powoduje, że systematycznie od 2004 r. rósł ich udział w ogólnej kwocie wydatków budżetowych z 16,2% do 24,8%. Procesowi temu nie przeszkadzały wahania koniunktury gospodarczej. W całym pięcioleciu największą część kwot wydatków na inwestycje przeznaczały województwa samorządowe. W 2004 r. wydatki te stanowiły 28,8% ich wydatków ogółem a w 2009 r. udział ten wzrósł do 47,3%. Trzeba jednocześnie podkreślić, że w jednostkach tych w 2009 r. 35,1% dochodów budżetowych stanowiły dotacje celowe o charakterze inwestycyjnym, przy 7,4% udziale przeciętnym dla wszystkich jst. Malejący udział wydatków bieżących miał największy wpływ na stopień obciążenia budżetów jst wydatkami na wynagrodzenia i pochodne. Ich udział w wydatkach budżetowych jst obniżył się z 40,8% w 2004 r. do 32,5% w 2009 r. Wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły największą część wydatków w powiatach (49,9%) a najmniejszą w województwach samorządowych (9,4%). Mimo wzrostu kwot przeznaczonych na obsługę długu, ich udział w wydatkach budżetowych nie uległ widocznym zmianom (0,9% w 2004 r. i 0,8% w 2009 r.).
9. W strukturze działowej wydatków budżetowych jst malejącą, ale nadal najpoważniejszą pozycję stanowiły wydatki w dziale Oświata i wychowanie. Ich udział obniżył się z 36,6% w 2004 r. do 28,2% w 2009 r. Wzrosło natomiast z 12,7% do 17,0% znaczenie wydatków na utrzymanie, remonty oraz budowę dróg i ulic. Nieznacznie obniżył się (z 12,8% do 12,1%) udział wydatków związanych z pomocą społeczną oraz (z 9,9% do 8,6%) udział kosztów utrzymania administracji samorządowej. W wydatkach inwestycyjnych jst dominującą pozycję stanowiły inwestycje drogowe (34,9% w 2004 r. i 36,8% w 2009 r.). W stosunku do 2004 r. zmniejszył się udział inwestycji w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska

- (z 17,7% do 12,0%), w oświacie i wychowaniu (z 12,4% do 8,2%) oraz w rolnictwie i łowiectwie (z 10,8% do 3,9%), wzrósł natomiast udział inwestycji związanych z kulturą fizyczną i sportem (z 3,7% do 11,1%), ochroną zdrowia (z 4,9% do 5,0%) oraz kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (z 2,5% do 4,3%).
10. Udział środków pomocowych w dochodach jst – po załamaniu w 2008 r. – zwiększył się z 3,7% do 9,8% w 2009 r. W wykorzystaniu tych środków przez jst nastąpił dwuletni regres. Ich udział w wydatkach jst obniżył się z 5,0% w 2006 r. do 4,2% w 2007 r. i 3,0% w 2008 r. W 2009 r. nastąpił spektakularny wzrost tego wskaźnika do 8,7% a udział środków pomocowych w wydatkach inwestycyjnych po dwuletnim spadku z 20,2% w 2006 r. do 8,8% w 2008 r. ponownie wzrósł do 24,1% w roku 2009. Najmniej wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków pomocowych zrealizowały gminy (11,0%), natomiast w województwach samorządowych środki te pokrywały ponad połowę (59,6%) wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków finansowych na realizację zadań w ramach programów i projektów realizowanych z udziałem środków pomocowych jst przeznaczyły w działach – Transport i łączność, Przetwórstwo przemysłowe oraz Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, w tych trzech działach zrealizowano łącznie 57,2% ogółu wydatków na zadania współfinansowane ze środków zagranicznych. Najwyższe wykonanie zarówno dochodów jak i wydatków na projekty i programy ze środków pomocowych odnotowano w jst województwa śląskiego, a najniższe – opolskiego.
11. Wydatki budżetowe zrealizowane przez jst w 2009 r. były o 12 985 734 tys. zł. wyższe od osiągniętych dochodów (8,4% w relacji do dochodów). W 2008 r. kwota wydatków była wyższa od kwoty dochodów jst o 2 613 649 tys. zł (1,8% w relacji do dochodów). Wyjątkowym rokiem był rok 2007, w którym jst osiągnęły łącznie nadwyżkę dochodów nad wydatkami równą 2 267 118 tys. zł, co związane było z załamaniem w wykorzystaniu środków unijnych. Zintensyfikowanie ich wykonania w 2009 r. wymuszało angażowanie większych kwot wkładów własnych i korzystanie w szerszym zakresie z przychodów jako źródła finansowania wydatków. W 2008 r. deficytem zakończyło rok 46,0% jst a w 2009 r. jednostki takie stanowiły 76,2% liczby jst. Jednostki deficytowe stanowiły aż 96,9% liczby miast na prawach powiatu, 74,8% gmin i 75,0% województw samorządowych. Przeciętna kwota nadwyżki przypadającej na jst, która zrealizowała dochody wyższe od wydatków obniżyła się z 1 789,1 tys. zł w 2008 r. do 1 239,8 tys. zł w 2009 r., a przeciętny niedobór jednostek deficytowych wzrósł z 4 117,6 tys. zł do 6 455,1 tys. zł. Relacja wysokości deficytu do dochodów jednostek deficytowych wzrosła z 6,3% do 10,3%.
12. W 2009 r. wykonanie budżetów jst w zakresie dochodów i wydatków bieżących zakończyło się w 2 585 jst nadwyżką operacyjną, zaś w pozostałych 223 jst deficytem operacyjnym. Ocena kondycji finansowej samorządu, na podstawie analizy osiągniętej w 2009 r. nadwyżki bądź deficytu operacyjnego, wskazuje na zagrożenie stosowania w praktyce zasady finansowania wydatków bieżących dochodami bieżącymi, która będzie obowiązywać od 2011 r. Uwagę zwraca zbyt duża rozbieżność między planowanymi a zrealizowanymi dochodami i wydatkami bieżącymi, która prowadzi do wniosku, że w kolejnych latach budżetowych konieczna jest poprawa trafności planowania budżetowego w jst. Ma to istotny wpływ na – wprowadzony przepisami nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i obligatoryjnie obliczany od 2014 r. – indywidualny dla każdej jst limit spłaty zadłużenia, który obliczony informacyjnie pokazuje, że aż 39 samorządów nie mogłoby

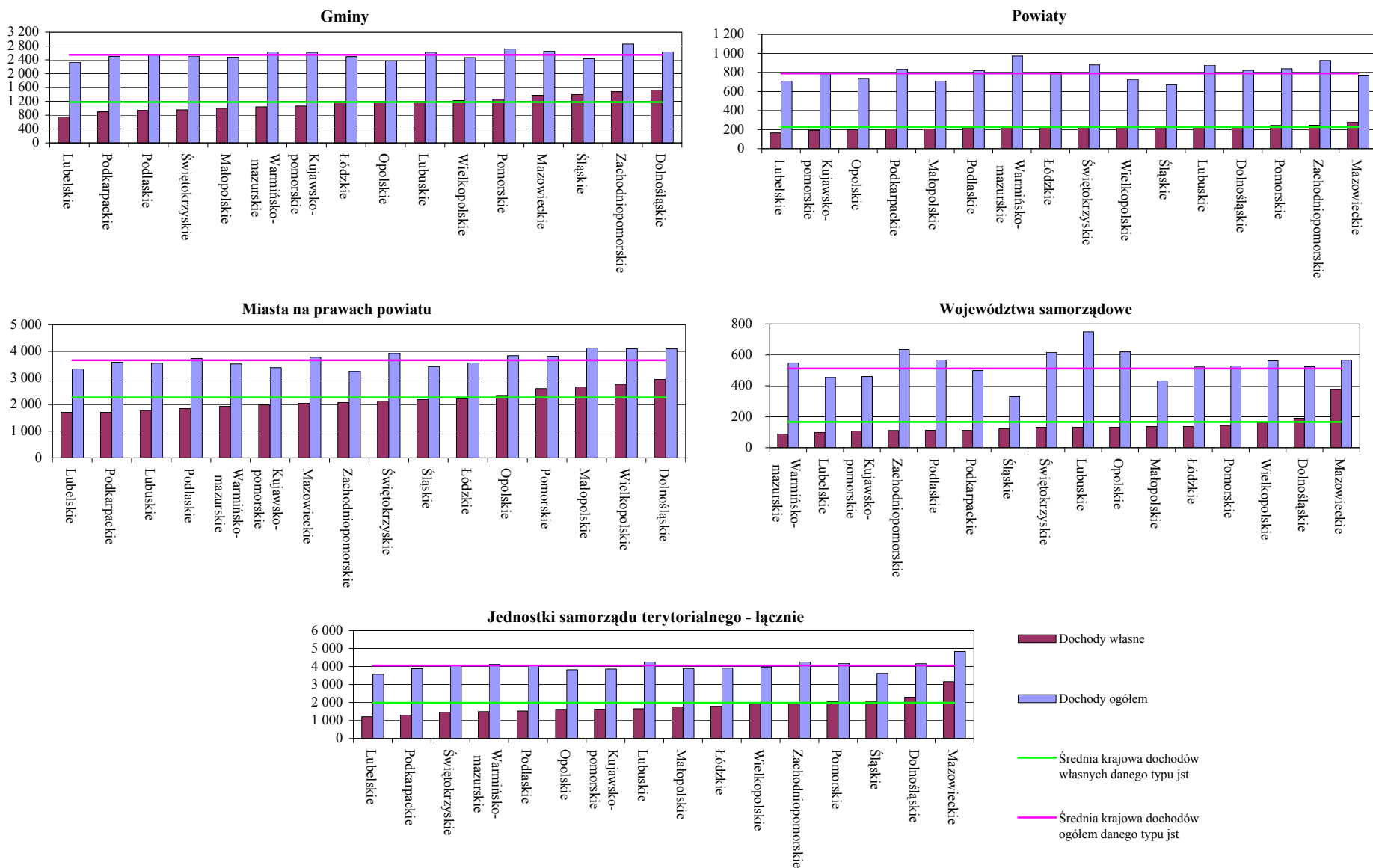
w 2010 r. dokonywać żadnych spłat zaciągniętych już zobowiązań, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia są ujemne.

13. 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 (97,5%). Skumulowanie zobowiązań samorządowych jednostek z osobowością prawną ze zobowiązaniami własnymi jst podniosłoby wskaźnik zadłużenia jst z 26,0% do 29,0%. Skumulowany wskaźnik zadłużenia szczególnie znacząco podwyższyłby ciężar potencjalnego, spoczywającego na jst, długu w powiatach (z 19,5% do 28,3%) oraz w województwach samorządowych (z 15,6% do 26,3%), wskaźniki te jednak nie są tak wysokie jak w 2008 r. (w którym wynosiły 23,6% dla wszystkich jst, 27,3% dla powiatów i 35,1% dla województw samorządowych). Nadal jednak występują w kraju 32 powiaty oraz 3 gminy, dla których przejęcie zadłużenia SP ZOZ skutkowałoby znacznym przekroczeniem ustawowych limitów zadłużenia.

Rysunek 2.1. **Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)**



Rysunek 2.2. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)



Rysunek 2.3. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)

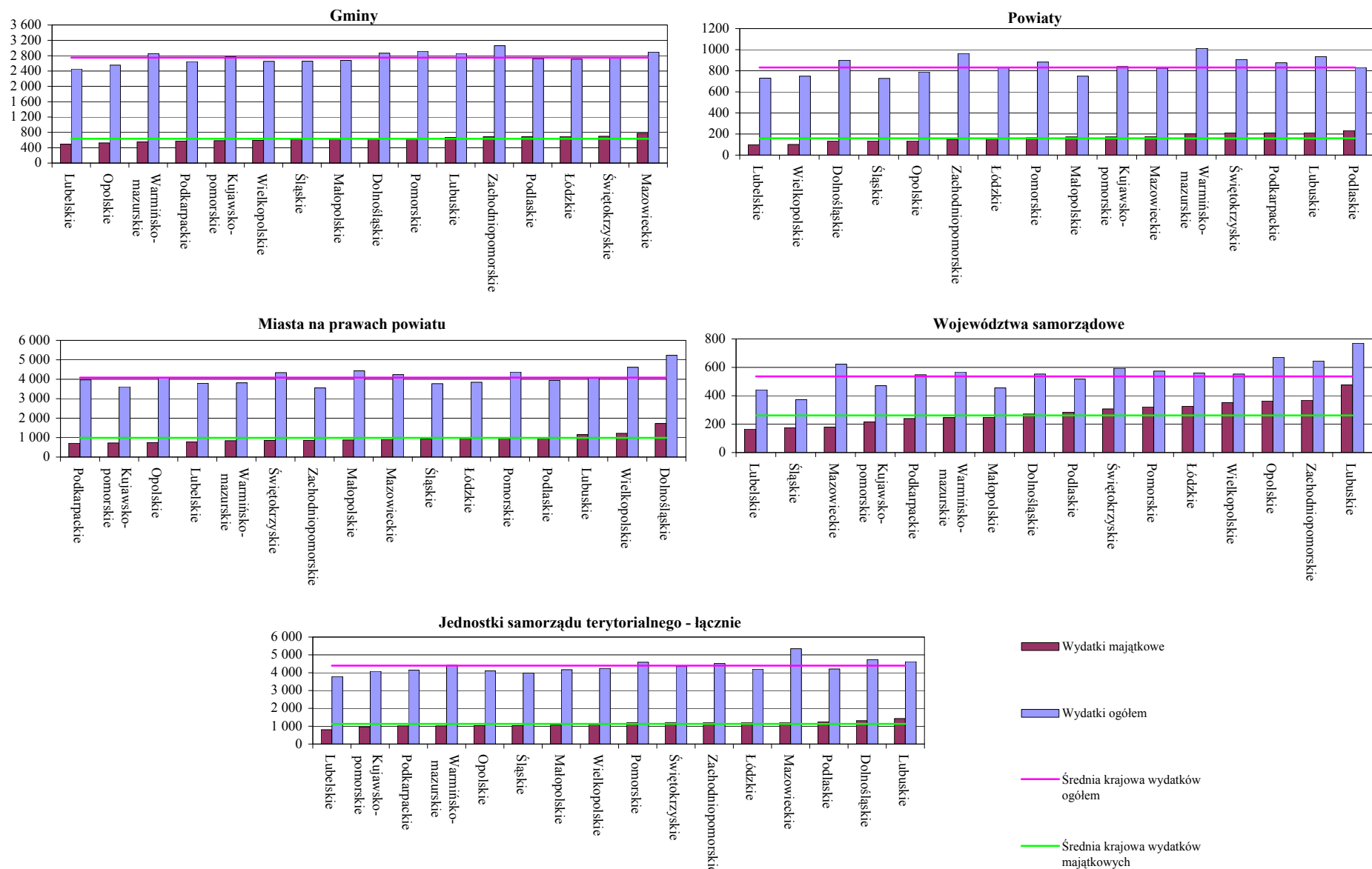


Tabela 2.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007 - 2009 (w mln zł)

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Wykonanie		2009		Wskaźnik dynamiki w %		
		2007	2008	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Budżet państwa								
1.	Dochody	236 368	253 547	272 912	274 183	107,3	108,1	100,5
2.	Wydatki	252 324	277 893	300 098	298 028	110,1	107,2	99,3
II. Zbiorczy budżet jst								
1.	Dochody	131 380	142 569	158 673	154 842	108,5	108,6	97,6
2.	Wydatki	129 113	145 183	181 271	167 828	112,4	115,6	92,6
3.	Relacje dochodów jst do dochodów budżetu państwa (w %)	55,6	56,2	58,1	56,5	x	x	x
4.	Relacje wydatków jst do wydatków budżetu państwa (w %)	51,2	52,2	60,4	56,3	x	x	x
III. Budżet gmin								
1.	Dochody	57 003	62 318	66 655	64 882	109,3	104,1	97,3
2.	Wydatki	56 074	62 893	76 060	70 003	112,2	111,3	92,0
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	43,4	43,7	42,0	41,9	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	43,4	43,3	42,0	41,7	x	x	x
IV. Budżet m. st. Warszawy								
1.	Dochody	9 772	10 257	9 591	10 117	105,0	98,6	105,5
2.	Wydatki	9 098	10 522	12 052	11 348	115,7	107,9	94,2
3.	Dochody m. st. Warszawy do dochodów jst (w %)	7,4	7,2	6,0	6,5	x	x	x
4.	Wydatki m. st. Warszawy do wydatków jst (w %)	7,0	7,2	6,6	6,8	x	x	x
V. Budżety miast na prawach powiatu								
1.	Dochody	37 102	39 187	40 832	40 211	105,6	102,6	98,5
2.	Wydatki	36 779	40 650	47 722	44 853	110,5	110,3	94,0
3.	Dochody miast na prawach powiatu do dochodów jst (w %)	28,2	27,5	25,7	26,0	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatu do wydatków jst (w %)	28,5	28,0	26,3	26,7	x	x	x
VI. Budżety powiatów								
1.	Dochody	16 155	18 147	20 455	20 084	112,3	110,7	98,2
2.	Wydatki	16 070	18 115	22 353	21 156	112,7	116,8	94,6
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	12,3	12,7	12,9	13,0	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	12,4	12,5	12,3	12,6	x	x	x
VII. Budżety samorządów województwa								
1.	Dochody	11 349	12 660	21 140	19 548	111,6	154,4	92,5
2.	Wydatki	11 092	13 003	23 083	20 469	117,2	157,4	88,7
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	8,6	8,9	13,3	12,6	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	8,6	9,0	12,7	12,2	x	x	x

Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2009 r. (w tys. zł)

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
1	P O L S K A, w tym:	158 673 170	154 842 461	181 270 709	167 828 195	-22 597 540	-12 985 734	40 294 344	26,0
2	gminy	66 655 042	64 882 149	76 060 276	70 002 631	-9 405 233	-5 120 482	14 611 051	22,5
3	m. st. Warszawa	9 591 052	10 116 715	12 052 255	11 348 207	-2 461 203	-1 231 492	4 023 653	39,8
4	miasta na prawach powiatu	40 831 627	40 210 792	47 722 046	44 852 879	-6 890 419	-4 642 086	14 706 166	36,6
5	powiaty	20 455 086	20 084 495	22 353 343	21 155 788	-1 898 256	-1 071 294	3 907 312	19,5
6	województwa samorządowe	21 140 362	19 548 310	23 082 790	20 468 690	-1 942 428	-920 380	3 046 161	15,6
7	Dolnośląskie, w tym:	12 234 876	11 968 477	14 404 785	13 630 155	-2 169 910	-1 661 678	4 276 495	35,7
8	gminy	5 653 424	5 409 412	6 441 590	5 890 295	-788 166	-480 883	1 584 895	29,3
9	miasta na prawach powiatu	3 336 998	3 363 516	4 387 610	4 300 940	-1 050 612	-937 424	2 051 759	61,0
10	powiaty	1 732 041	1 691 723	1 946 440	1 848 576	-214 399	-156 853	539 841	31,9
11	województwo samorządowe	1 512 413	1 503 826	1 629 146	1 590 344	-116 733	-86 518	100 000	6,6
12	Kujawsko-pomorskie, w tym:	8 058 209	7 982 235	8 977 294	8 455 454	-919 085	-473 218	2 360 102	29,6
13	gminy	3 416 397	3 372 365	3 865 443	3 574 737	-449 046	-202 372	673 978	20,0
14	miasta na prawach powiatu	2 642 551	2 643 793	2 945 900	2 823 347	-303 348	-179 554	1 261 110	47,7
15	powiaty	1 026 743	1 013 959	1 133 434	1 082 821	-106 691	-68 863	157 191	15,5
16	województwo samorządowe	972 518	952 119	1 032 518	974 549	-60 000	-22 429	267 822	28,1
17	Lubelskie, w tym:	7 896 990	7 718 996	8 822 028	8 167 586	-925 038	-448 590	1 739 312	22,5
18	gminy	3 849 215	3 771 597	4 375 972	3 973 247	-526 756	-201 650	568 316	15,1
19	miasta na prawach powiatu	1 860 159	1 809 611	2 142 594	2 058 758	-282 435	-249 146	753 329	41,6
20	powiaty	1 165 542	1 148 066	1 236 287	1 181 317	-70 745	-33 251	191 610	16,7
21	województwo samorządowe	1 022 073	989 722	1 067 174	954 264	-45 101	35 458	226 057	22,8

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:	4 519 873	4 303 111	5 084 091	4 670 430	-564 217	-367 318	1 073 483	24,9
23	gminy	2 073 687	2 011 839	2 369 484	2 193 591	-295 796	-181 752	482 795	24,0
24	miasta na prawach powiatu	913 542	862 273	1 084 547	983 047	-171 006	-120 774	262 480	30,4
25	powiaty	693 512	672 810	759 828	716 439	-66 316	-43 629	184 359	27,4
26	województwo samorządowe	839 132	756 190	870 232	777 353	-31 099	-21 163	143 849	19,0
26	Łódzkie, w tym:	10 226 114	9 964 295	11 432 057	10 706 115	-1 205 944	-741 820	2 435 257	24,4
27	gminy	4 273 787	4 175 449	4 915 994	4 536 407	-642 207	-360 958	901 914	21,6
28	miasta na prawach powiatu	3 151 101	3 117 145	3 467 409	3 351 819	-316 307	-234 674	1 217 088	39,0
29	powiaty	1 363 805	1 341 725	1 473 589	1 392 542	-109 783	-50 817	186 255	13,9
30	województwo samorządowe	1 437 420	1 329 976	1 575 066	1 425 347	-137 646	-95 371	130 000	9,8
31	Małopolskie, w tym:	13 047 891	12 823 809	14 461 136	13 738 942	-1 413 245	-915 133	4 276 961	33,4
32	gminy	5 860 446	5 800 564	6 631 487	6 259 757	-771 041	-459 193	1 451 119	25,0
33	miasta na prawach powiatu	4 037 520	3 935 272	4 399 768	4 229 723	-362 248	-294 451	2 252 443	57,2
34	powiaty	1 666 211	1 657 735	1 826 752	1 751 000	-160 541	-93 264	355 719	21,5
35	województwo samorządowe	1 483 713	1 430 238	1 603 129	1 498 463	-119 416	-68 225	217 681	15,2
36	Mazowieckie, w tym:	25 578 668	25 208 070	30 343 190	27 867 563	-4 764 522	-2 659 494	8 386 637	33,3
37	gminy	8 336 285	7 989 654	9 560 788	8 743 060	-1 224 503	-753 406	2 068 393	25,9
38	m. st. Warszawa	9 591 052	10 116 715	12 052 255	11 348 207	-2 461 203	-1 231 492	4 023 653	39,8
39	miasta na prawach powiatu	1 836 344	1 819 304	2 176 565	2 041 546	-340 221	-222 243	602 435	33,1
40	powiaty	2 386 274	2 331 454	2 630 418	2 490 457	-244 144	-159 004	429 116	18,4
41	województwo samorządowe	3 428 712	2 950 943	3 923 163	3 244 292	-494 452	-293 349	1 263 040	42,8
42	Opolskie, w tym:	4 018 720	3 942 125	4 658 840	4 235 181	-640 120	-293 056	805 342	20,4
43	gminy	2 188 228	2 151 597	2 549 705	2 312 952	-361 477	-161 354	368 049	17,1
44	miasta na prawach powiatu	520 791	483 290	579 065	515 780	-58 273	-32 489	144 385	29,9
45	powiaty	671 801	667 942	738 706	714 252	-66 905	-46 310	123 702	18,5
46	województwo samorządowe	637 900	639 295	791 364	692 198	-153 464	-52 902	169 205	26,5
47	Podkarpackie, w tym:	8 276 902	8 144 964	9 347 462	8 700 715	-1 070 561	-555 751	1 591 664	19,5
48	gminy	4 458 709	4 413 461	5 076 098	4 671 990	-617 389	-258 530	828 584	18,8
49	miasta na prawach powiatu	1 242 864	1 208 184	1 438 478	1 334 093	-195 614	-125 910	403 887	33,4
50	powiaty	1 508 178	1 475 198	1 639 257	1 544 546	-131 078	-69 348	244 542	16,6
51	województwo samorządowe	1 067 150	1 048 121	1 193 629	1 150 085	-126 479	-101 964	114 650	10,9
52	Podlaskie, w tym:	4 887 300	4 851 106	5 384 799	5 015 177	-497 499	-164 071	772 641	15,9
53	gminy	2 006 464	1 954 556	2 260 983	2 077 946	-254 520	-123 390	295 300	15,1
54	miasta na prawach powiatu	1 579 372	1 592 896	1 773 979	1 686 280	-194 607	-93 384	390 310	24,5
55	powiaty	644 968	626 205	681 574	634 526	-36 605	-8 321	61 383	9,8
56	województwo samorządowe	656 497	677 449	668 263	616 425	-11 766	61 024	25 648	3,8
57	Pomorskie, w tym:	9 529 833	9 306 761	11 125 812	10 213 395	-1 595 979	-906 634	2 410 859	25,9
58	gminy	3 858 726	3 754 695	4 385 825	4 038 623	-527 099	-283 928	856 026	22,8
59	miasta na prawach powiatu	3 290 084	3 209 763	4 073 039	3 675 386	-782 955	-465 622	1 143 567	35,6
60	powiaty	1 162 156	1 162 571	1 278 690	1 222 734	-116 535	-60 163	262 566	22,6
61	województwo samorządowe	1 218 867	1 179 732	1 388 257	1 276 652	-169 391	-96 920	148 700	12,6
62	Śląskie, w tym:	17 772 197	16 813 569	20 639 126	18 493 053	-2 866 930	-1 679 484	3 525 791	21,0
63	gminy	4 958 699	4 783 417	5 705 104	5 220 872	-746 404	-437 455	1 037 513	21,7
64	miasta na prawach powiatu	9 348 323	9 178 850	10 997 891	10 113 588	-1 649 568	-934 738	2 219 182	24,2
65	powiaty	1 364 451	1 317 969	1 534 287	1 429 238	-169 836	-111 269	229 053	17,4
66	województwo samorządowe	2 100 724	1 533 333	2 401 845	1 729 355	-301 121	-196 022	40 043	2,6
67	Świętokrzyskie, w tym:	5 403 500	5 203 181	6 095 557	5 528 490	-692 057	-325 309	902 475	17,3
68	gminy	2 796 648	2 674 019	3 257 224	2 918 525	-460 576	-244 506	559 499	20,9
69	miasta na prawach powiatu	797 263	806 927	913 672	888 925	-116 409	-81 999	191 651	23,8
70	powiaty	960 617	938 517	1 024 373	966 704	-63 756	-28 188	151 325	16,1
71	województwo samorządowe	848 972	783 718	900 288	754 335	-51 316	29 383	0	0,0
72	Warmińsko-mazurskie, w tym:	6 255 429	5 910 229	6 948 607	6 318 194	-693 178	-407 965	1 363 487	23,1
73	gminy	3 112 335	2 963 567	3 541 395	3 212 203	-429 059	-248 636	695 233	23,5
74	miasta na prawach powiatu	1 092 531	1 067 956	1 230 940	1 155 728	-138 409	-87 773	264 442	24,8
75	powiaty	1 122 036	1 093 463	1 205 169	1 139 137	-83 132	-45 674	279 621	25,6
76	województwo samorządowe	928 526	785 243	971 104	811 126	-42 577	-25 883	124 190	15,8
77	Wielkopolskie, w tym:	13 668 284	13 507 834	15 318 924	14 440 877	-1 650 639	-933 043	2 829 403	20,9
78	gminy	6 480 120	6 399 976	7 311 549	6 892 013	-831 429	-492 037	1 385 045	21,6
79	miasta na prawach powiatu	3 387 600	3 304 222	4 013 290	3 722 266	-625 690	-418 043	1 121 143	33,9
80	powiaty	1 900 586	1 890 346	2 048 480	1 944 122	-147 894	-53 776	301 687	16,0
81	województwo samorządowe	1 899 979	1 913 290	1 945 605	1 882 476	-45 626	30 813	21 527	1,1
82	Zachodniopomorskie, w tym:	7 298 382	7 193 697	8 227 001	7 646 867	-928 619	-453 170	1 544 437	21,5
83	gminy	3 331 869	3 255 982	3 811 637	3 486 413	-479 768	-230 431	854 392	26,2
84	miasta na prawach powiatu	1 794 582	1 807 790	2 097 298	1 971 653	-302 716	-163 863	426 956	23,6
85	powiaty	1 086 165	1 054 811	1 196 060	1 097 375	-109 895	-42 564	209 342	19,8
86	województwo samorządowe	1 085 766	1 075 115	1 122 006	1 091 427	-36 240	-16 312	53 748	5,0

Tabela 2.3. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2009 r. (2008 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:	108,6	105,1	96,4	93,3	111,3	144,1	115,6	112,1	110,1	135,1	135,0
2	gminy	104,1	100,6	97,8	92,9	110,4	109,9	111,3	107,8	107,6	125,5	125,7
3	m. st. Warszawa	98,6	95,1	96,3	96,4	114,2	110,7	107,8	104,3	109,7	100,2	96,8
4	miasta na prawach powiatu	102,6	99,1	97,5	94,5	108,8	118,9	110,3	106,8	109,4	113,4	111,2
5	powiaty	110,7	107,2	98,5	92,4	113,1	123,1	116,8	113,3	110,2	155,4	155,6
6	województwa samorządowe	154,4	150,9	85,6	89,6	121,9	350,3	157,4	153,9	127,7	208,6	214,1
7	Dolnośląskie	106,8	103,3	95,5	93,5	109,5	148,7	114,4	110,9	109,6	129,2	131,7
8	Kujawsko-pomorskie	107,9	104,4	97,2	93,5	111,6	126,9	111,8	108,3	107,8	127,1	125,7
9	Lubelskie	109,6	106,1	93,9	90,1	112,5	134,0	114,1	110,6	112,1	121,9	122,0
10	Lubuskie	120,7	117,2	96,6	89,7	110,5	194,1	129,5	126,0	108,0	233,6	236,8
11	Łódzkie	112,7	109,2	95,9	96,1	109,4	169,3	119,3	115,8	110,0	150,7	149,8
12	Małopolskie	110,3	106,8	99,7	92,5	111,0	139,3	115,2	111,7	109,1	137,6	137,2
13	Mazowieckie	102,7	99,2	96,3	94,7	112,9	126,4	108,4	104,9	110,6	101,6	100,7
14	Opolskie	109,6	106,1	92,3	93,3	112,4	151,4	118,9	115,4	109,3	160,5	160,4
15	Podkarpackie	111,6	108,1	96,8	89,6	113,2	135,1	120,7	117,2	111,9	158,8	158,9
16	Podlaskie	119,8	116,3	102,1	94,8	110,8	176,8	127,4	123,9	111,6	193,0	193,6
17	Pomorskie	106,9	103,4	94,3	93,7	111,6	140,4	114,1	110,6	111,1	123,7	123,6
18	Śląskie	104,2	100,7	95,0	89,2	109,2	138,5	114,2	110,7	109,7	129,1	126,6
19	Świętokrzyskie	116,4	112,9	99,7	93,4	112,7	154,0	127,7	124,2	113,3	191,5	192,1
20	Warmińsko-mazurskie	109,8	106,3	93,3	91,6	111,0	139,1	118,7	115,2	110,2	160,3	161,7
21	Wielkopolskie	110,3	106,8	98,4	96,2	111,3	146,8	117,1	113,6	108,7	146,5	149,4
22	Zachodniopomorskie	111,4	107,9	98,2	96,3	111,4	146,0	117,7	114,2	110,1	145,0	140,9

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 3,5%.

Tabela 2.4. **Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2008 i 2009 (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
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:	55,0	48,8	16,7	22,1	28,4	29,1	22,0	25,7	21,2	24,8	78,0	74,3	34,2	32,5
2	gminy	49,3	46,3	18,8	19,8	32,0	33,9	20,5	23,1	20,0	22,5	79,5	76,9	35,6	35,1
3	m. st. Warszawa	86,1	84,0	3,5	4,0	10,4	12,0	19,9	18,5	19,8	17,8	80,1	81,5	25,6	25,3
4	miasta na prawach powiatu	65,2	61,9	11,5	13,3	23,3	24,7	23,5	24,1	22,3	22,4	76,5	75,9	33,2	32,8
5	powiaty	32,4	28,8	23,2	25,8	44,5	45,5	14,5	19,3	14,4	19,2	85,5	80,7	52,3	49,9
6	województwa samorządowe	58,5	52,4	23,5	53,4	17,9	14,2	36,7	48,7	34,8	47,3	63,3	51,3	12,7	9,4
7	Dolnośląskie	61,8	55,3	15,2	21,1	23,1	23,6	24,5	27,7	23,1	26,6	75,5	72,3	31,2	29,8
8	Kujawsko-pomorskie	47,3	42,6	20,4	24,0	32,4	33,5	20,7	23,5	20,4	23,0	79,3	76,5	35,4	35,0
9	Lubelskie	39,6	33,9	20,8	25,4	39,6	40,7	19,9	21,3	19,2	20,5	80,1	78,7	38,9	37,3
10	Lubuskie	48,6	38,9	20,3	32,7	31,1	28,5	17,1	30,9	16,6	30,4	82,9	69,1	36,6	30,9
11	Łódzkie	54,4	46,3	17,8	26,7	27,8	27,0	22,9	28,9	22,0	27,7	77,1	71,1	35,2	32,4
12	Małopolskie	50,1	45,3	17,6	22,2	32,3	32,5	21,5	25,7	21,4	25,5	78,5	74,3	35,1	33,4
13	Mazowieckie	69,7	65,4	10,0	12,3	20,4	22,4	24,4	22,8	23,5	21,8	75,6	77,2	29,3	29,5
14	Opolskie	50,5	42,5	18,9	26,1	30,6	31,4	18,7	25,2	18,2	24,5	81,3	74,8	39,4	36,3
15	Podkarpackie	39,0	33,8	21,9	26,5	39,1	39,6	18,6	24,5	18,3	24,1	81,4	75,5	38,6	35,4
16	Podlaskie	44,0	37,5	19,5	28,8	36,5	33,7	19,4	29,4	19,3	29,2	80,6	70,6	38,2	33,3
17	Pomorskie	55,9	49,3	17,4	22,8	26,7	27,9	24,2	26,2	23,4	25,3	75,8	73,8	32,8	31,5
18	Śląskie	62,9	57,3	13,4	17,9	23,7	24,8	23,0	26,0	22,0	24,4	77,0	74,0	34,8	33,5
19	Świętokrzyskie	41,9	35,9	22,1	29,2	36,0	34,9	18,5	27,7	18,1	27,2	81,5	72,3	38,9	34,1
20	Warmińsko-mazurskie	42,6	36,2	22,6	28,7	34,8	35,1	17,1	23,0	16,8	22,8	82,9	77,0	37,1	34,6
21	Wielkopolskie	54,4	48,5	17,0	22,6	28,6	28,8	22,1	27,6	21,0	26,8	77,9	72,4	34,1	32,0
22	Zachodniopomorskie	52,1	45,9	19,7	25,9	28,2	28,2	21,8	26,8	20,6	24,7	78,2	73,2	33,9	31,8

Tabela 2.5. **Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 i 2009 r. (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne		w tym udziały w dochodach b.p.		Dotacje celowe		w tym na inwestycje		Subwencja ogólna	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A, w tym:	3 740	4 058	2 055	1 980	945	880	624	898	93	301	1 061	1 180
2	gminy	2 453	2 547	1 208	1 179	447	415	461	505	42	85	784	863
3	m. st. Warszawa	6 005	5 911	5 171	4 968	2 533	2 436	212	234	6	3	622	709
4	miasta na prawach powiatu	3 562	3 665	2 321	2 270	1 048	993	410	489	46	105	831	906
5	powiaty	714	789	231	227	124	114	165	203	33	53	318	358
6	województwa samorządowe	332	512	194	166	148	133	78	274	29	179	60	73
7	Dolnośląskie	3 895	4 161	2 407	2 299	1 004	939	590	878	92	303	898	983
8	Kujawsko-pomorskie	3 581	3 858	1 693	1 643	743	694	729	924	98	240	1 159	1 292
9	Lubelskie	3 255	3 574	1 289	1 213	578	522	676	907	99	221	1 290	1 455
10	Lubuskie	3 534	4 262	1 717	1 657	733	657	718	1 392	89	676	1 099	1 213
11	Łódzkie	3 466	3 914	1 887	1 813	824	794	616	1 046	90	448	963	1 056
12	Małopolskie	3 542	3 894	1 776	1 765	856	789	623	866	131	332	1 143	1 264
13	Mazowieckie	4 725	4 835	3 292	3 160	1 725	1 628	470	592	42	116	962	1 082
14	Opolskie	3 476	3 820	1 757	1 625	732	685	657	997	139	409	1 062	1 198
15	Podkarpackie	3 481	3 878	1 358	1 312	563	504	763	1 029	107	270	1 360	1 537
16	Podlaskie	3 396	4 074	1 494	1 527	628	596	662	1 172	91	521	1 240	1 375
17	Pomorskie	3 930	4 183	2 198	2 064	958	894	682	954	139	339	1 049	1 166
18	Śląskie	3 471	3 621	2 183	2 077	1 022	913	466	647	79	199	822	898
19	Świętokrzyskie	3 511	4 093	1 471	1 468	645	603	775	1 196	113	425	1 265	1 429
20	Warmińsko-mazurskie	3 774	4 140	1 608	1 498	644	589	854	1 186	92	315	1 312	1 455
21	Wielkopolskie	3 611	3 969	1 964	1 925	918	880	614	899	69	349	1 032	1 145
22	Zachodniopomorskie	3 817	4 248	1 988	1 951	769	741	754	1 100	126	390	1 075	1 198

Tabela 2.6. **Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 i 2009 r. (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A, w tym:	3 809	4 399	838	1 130	809	1 090	2 971	3 268	1 304	1 432	392	481
2	gminy	2 475	2 748	507	635	494	619	1 968	2 113	881	964	143	163
3	m. st. Warszawa	6 161	6 631	1 227	1 228	1 222	1 181	4 933	5 403	1 576	1 680	903	1 060
4	miasta na prawach powiatu	3 695	4 088	867	985	822	917	2 828	3 102	1 228	1 342	404	453
5	powiaty	713	831	103	160	103	159	610	671	373	414	47	51
6	województwa samorządowe	341	536	125	261	119	254	216	275	43	51	108	160
7	Dolnośląskie	4 143	4 738	1 015	1 311	958	1 262	3 128	3 427	1 291	1 410	403	492
8	Kujawsko-pomorskie	3 660	4 087	758	962	748	938	2 902	3 125	1 296	1 432	269	341
9	Lubelskie	3 309	3 782	660	806	636	777	2 649	2 975	1 288	1 410	302	393
10	Lubuskie	3 576	4 626	612	1 428	594	1 405	2 964	3 198	1 309	1 432	392	473
11	Łódzkie	3 516	4 206	805	1 215	775	1 164	2 711	2 991	1 238	1 363	273	356
12	Małopolskie	3 632	4 172	782	1 072	777	1 062	2 851	3 100	1 274	1 396	339	419
13	Mazowieckie	4 949	5 345	1 205	1 220	1 161	1 164	3 744	4 125	1 451	1 577	694	822
14	Opolskie	3 442	4 104	644	1 036	625	1 005	2 799	3 068	1 357	1 491	300	380
15	Podkarpackie	3 438	4 142	640	1 014	629	999	2 798	3 128	1 329	1 468	310	399
16	Podlaskie	3 302	4 212	642	1 240	636	1 232	2 660	2 971	1 262	1 402	299	377
17	Pomorskie	4 040	4 590	978	1 205	943	1 160	3 061	3 386	1 324	1 447	356	448
18	Śląskie	3 484	3 983	802	1 037	768	973	2 682	2 946	1 213	1 334	399	463
19	Świętokrzyskie	3 398	4 349	629	1 206	615	1 184	2 770	3 143	1 322	1 483	279	382
20	Warmińsko-mazurskie	3 731	4 426	637	1 020	625	1 010	3 094	3 406	1 383	1 529	358	465
21	Wielkopolskie	3 637	4 243	803	1 172	764	1 137	2 834	3 071	1 240	1 358	355	425
22	Zachodniopomorskie	3 839	4 516	836	1 212	791	1 114	3 002	3 304	1 300	1 435	429	530

Tabela 2.7. **Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2009 r. (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Dotacje celowe	w tym inwestycje	Subwencja ogólna	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A, w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	gminy	63	60	47	56	28	73	62	56	65
3	m. st. Warszawa	146	251	277	26	1	60	151	109	165
4	miasta na prawach powiatu	90	115	113	54	35	77	93	87	95
5	powiaty	19	11	13	23	17	30	19	14	21
6	województwa samorządowe	13	8	15	30	59	6	12	23	8
7	Dolnośląskie	103	116	107	98	101	83	108	116	105
8	Kujawsko-pomorskie	95	83	79	103	80	109	93	85	96
9	Lubelskie	88	61	59	101	73	123	86	71	91
10	Lubuskie	105	84	75	155	224	103	105	126	98
11	Łódzkie	96	92	90	117	149	89	96	108	91
12	Małopolskie	96	89	90	96	110	107	95	95	95
13	Mazowieckie	119	160	185	66	39	92	122	108	126
14	Opolskie	94	82	78	111	136	101	93	92	94
15	Podkarpackie	96	66	57	115	90	130	94	90	96
16	Podlaskie	100	77	68	131	173	116	96	110	91
17	Pomorskie	103	104	101	106	113	99	104	107	104
18	Śląskie	89	105	104	72	66	76	91	92	90
19	Świętokrzyskie	101	74	69	133	141	121	99	107	96
20	Warmińsko-mazurskie	102	76	67	132	104	123	101	90	104
21	Wielkopolskie	98	97	100	100	116	97	96	104	94
22	Zachodniopomorskie	105	99	84	123	129	101	103	107	101

Tabela 2.8. **Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych ¹⁾ działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2009 r. (w procentach)**

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	1,7	17,0	3,7	8,6	2,1	1,7	28,2	2,4	12,1	2,0	2,4	5,7	3,8	3,9
2	gminy	100	3,0	11,2	3,3	10,0	1,3	0,3	35,0	0,8	15,7	0,5	1,2	7,8	3,4	4,3
3	m. st. Warszawa	100	0,0	25,8	10,5	7,4	2,3	9,0	19,8	2,0	5,9	0,8	2,3	2,9	5,6	3,5
4	miasta na prawach powiatu	100	0,1	17,1	4,9	6,7	2,6	1,3	29,7	1,7	12,0	1,4	2,7	7,8	3,7	5,6
5	powiaty	100	0,2	18,9	0,6	10,9	5,7	0,6	29,8	5,5	13,8	4,0	6,6	0,1	0,5	0,5
6	województwa samorządowe	100	3,5	30,1	1,9	5,9	0,2	4,4	5,1	7,0	1,8	6,7	1,2	1,2	7,7	2,5
7	Dolnośląskie	100	1,3	15,7	5,7	9,0	2,0	1,8	25,3	2,0	11,3	1,4	2,3	7,7	4,4	3,7
8	Kujawsko-pomorskie	100	1,8	17,7	1,9	8,2	2,0	0,2	30,1	2,7	14,6	2,6	2,3	4,8	3,2	4,0
9	Lubelskie	100	2,5	15,9	1,7	8,7	2,1	0,2	32,8	2,2	14,5	2,5	2,7	3,7	3,4	2,4
10	Lubuskie	100	1,7	15,7	2,5	8,9	2,4	0,1	27,1	2,9	13,4	2,7	2,2	4,9	4,9	6,0
11	Łódzkie	100	1,3	16,3	2,7	9,3	2,4	0,8	27,4	2,7	13,0	1,4	1,9	7,4	3,5	4,3
12	Małopolskie	100	1,8	19,3	3,1	8,0	2,0	0,4	30,4	2,0	11,4	1,9	2,6	5,3	4,8	3,7
13	Mazowieckie	100	1,4	19,7	5,8	8,5	2,1	7,5	24,9	3,0	9,0	1,1	2,1	4,6	4,3	3,1
14	Opolskie	100	2,3	14,4	3,0	9,6	2,4	0,4	30,9	3,3	11,7	2,4	1,9	5,0	3,9	3,5
15	Podkarpackie	100	1,4	18,4	2,1	8,1	2,0	0,3	31,6	1,8	13,9	1,5	3,6	6,3	3,0	2,4
16	Podlaskie	100	1,9	22,7	2,7	8,3	2,1	0,1	29,1	1,8	12,3	2,7	2,3	3,5	3,8	3,1
17	Pomorskie	100	2,2	16,9	3,7	8,1	2,1	0,7	27,2	2,5	12,1	2,4	2,5	4,2	3,8	5,3
18	Śląskie	100	0,9	16,1	4,5	8,2	2,2	0,5	29,5	2,6	11,8	1,5	2,1	9,6	3,8	4,3
19	Świętokrzyskie	100	3,8	17,3	2,2	8,8	2,0	0,2	27,9	3,3	13,7	3,1	2,5	4,4	3,0	3,8
20	Warmińsko-mazurskie	100	2,3	12,9	2,3	8,9	2,4	0,2	29,3	1,8	16,2	3,5	2,9	5,6	2,9	2,7
21	Wielkopolskie	100	2,2	15,2	3,6	8,4	2,0	0,9	29,3	2,1	11,9	2,0	2,0	4,6	3,1	5,5
22	Zachodniopomorskie	100	1,7	13,4	3,7	9,1	2,3	0,3	26,3	2,3	13,2	3,2	3,0	4,6	3,6	4,4

¹⁾ Pominięto działy dla których udział procentowy w wydatkach ogółem wszystkich jest wyniósł poniżej 1%.

Tabela 2.9. Wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2009 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:	167 828 195	18 847 792	13 960 603	11,2	8,3
2	gminy	70 002 631	3 790 983	2 331 114	5,4	3,3
3	M. st. Warszawa	11 348 207	202 530	164 163	1,8	1,4
4	miasta na prawach powiatu	44 852 879	3 519 739	2 051 604	7,8	4,6
5	powiaty	21 155 788	1 504 768	992 823	7,1	4,7
6	województwa samorządowe	20 468 690	9 829 772	8 420 899	48,0	41,1
7	Dolnośląskie w tym:	13 630 155	1 489 661	1 027 597	10,9	7,5
8	gminy	5 890 295	264 502	160 541	4,5	2,7
9	miasta na prawach powiatu	4 300 940	332 563	64 024	7,7	1,5
10	powiaty	1 848 576	82 476	53 253	4,5	2,9
11	województwo samorządowe	1 590 344	810 120	749 780	50,9	47,1
12	Kujawsko-pomorskie w tym:	8 455 454	915 198	669 393	10,8	7,9
13	gminy	3 574 737	186 578	106 878	5,2	3,0
14	miasta na prawach powiatu	2 823 347	133 570	101 563	4,7	3,6
15	powiaty	1 082 821	76 415	44 392	7,1	4,1
16	województwo samorządowe	974 549	518 634	416 560	53,2	42,7
17	Lubelskie w tym:	8 167 586	792 616	613 501	9,7	7,5
18	gminy	3 973 247	187 843	133 670	4,7	3,4
19	miasta na prawach powiatu	2 058 758	108 491	57 960	5,3	2,8
20	powiaty	1 181 317	54 358	41 125	4,6	3,5
21	województwo samorządowe	954 264	441 924	380 746	46,3	39,9
22	Lubuskie w tym:	4 670 430	961 382	687 438	20,6	14,7
23	gminy	2 193 591	183 926	108 795	8,4	5,0
24	miasta na prawach powiatu	983 047	205 741	67 820	20,9	6,9
25	powiaty	716 439	89 937	69 267	12,6	9,7
26	województwo samorządowe	777 353	481 778	441 556	62,0	56,8
27	Łódzkie w tym:	10 706 115	1 467 530	1 188 435	13,7	11,1
28	gminy	4 536 407	258 029	200 179	5,7	4,4
29	miasta na prawach powiatu	3 351 819	357 727	251 639	10,7	7,5
30	powiaty	1 392 542	60 253	49 092	4,3	3,5
31	województwo samorządowe	1 425 347	791 521	687 525	55,5	48,2
32	Małopolskie w tym:	13 738 942	1 548 833	1 198 325	11,3	8,7
33	gminy	6 259 757	271 760	171 698	4,3	2,7
34	miasta na prawach powiatu	4 229 723	284 572	248 366	6,7	5,9
35	powiaty	1 751 000	174 091	87 639	9,9	5,0
36	województwo samorządowe	1 498 463	818 410	690 622	54,6	46,1
37	Mazowieckie w tym:	27 867 563	1 427 049	1 013 457	5,1	3,6
38	gminy	8 743 060	444 886	211 988	5,1	2,4
39	M. st. Warszawa	11 348 207	202 530	164 163	1,8	1,4
40	miasta na prawach powiatu	2 041 546	35 907	18 408	1,8	0,9
41	powiaty	2 490 457	109 006	64 863	4,4	2,6
42	województwo samorządowe	3 244 292	634 720	554 035	19,6	17,1
43	Opolskie w tym:	4 235 181	637 426	493 810	15,1	11,7
44	gminy	2 312 952	111 523	70 852	4,8	3,1
45	miasta na prawach powiatu	515 780	55 973	22 875	10,9	4,4
46	powiaty	714 252	60 702	48 599	8,5	6,8
47	województwo samorządowe	692 198	409 228	351 484	59,1	50,8
48	Podkarpackie w tym:	8 700 715	1 066 727	824 845	12,3	9,5
49	gminy	4 671 990	351 662	247 449	7,5	5,3
50	miasta na prawach powiatu	1 334 093	32 483	21 879	2,4	1,6
51	powiaty	1 544 546	213 417	135 913	13,8	8,8
52	województwo samorządowe	1 150 085	469 165	419 604	40,8	36,5
53	Podlaskie w tym:	5 015 177	891 848	671 983	17,8	13,4
54	gminy	2 077 946	226 456	120 462	10,9	5,8
55	miasta na prawach powiatu	1 686 280	203 839	149 992	12,1	8,9
56	powiaty	634 526	74 565	46 097	11,8	7,3
57	województwo samorządowe	616 425	386 988	355 431	62,8	57,7
58	Pomorskie w tym:	10 213 395	1 067 718	767 754	10,5	7,5
59	gminy	4 038 623	128 260	79 930	3,2	2,0
60	miasta na prawach powiatu	3 675 386	171 315	88 650	4,7	2,4
61	powiaty	1 222 734	103 552	72 758	8,5	6,0
62	województwo samorządowe	1 276 652	664 590	526 416	52,1	41,2

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:	18 493 053	2 360 629	1 690 684	12,8	9,1
64	gminy	5 220 872	404 009	267 930	7,7	5,1
65	miasta na prawach powiatu	10 113 588	1 234 669	766 760	12,2	7,6
66	powiaty	1 429 238	87 733	59 426	6,1	4,2
67	województwo samorządowe	1 729 355	634 218	596 567	36,7	34,5
68	Świętokrzyskie w tym:	5 528 490	949 622	688 071	17,2	12,4
69	gminy	2 918 525	333 713	193 419	11,4	6,6
70	miasta na prawach powiatu	888 925	42 923	30 635	4,8	3,4
71	powiaty	966 704	106 262	70 224	11,0	7,3
72	województwo samorządowe	754 335	466 723	393 792	61,9	52,2
73	Warmińsko-mazurskie w tym:	6 318 194	860 275	620 765	13,6	9,8
74	gminy	3 212 203	170 239	101 494	5,3	3,2
75	miasta na prawach powiatu	1 155 728	132 769	50 096	11,5	4,3
76	powiaty	1 139 137	114 847	79 153	10,1	6,9
77	województwo samorządowe	811 126	442 419	390 022	54,5	48,1
78	Wielkopolskie w tym:	14 440 877	1 534 380	1 145 625	10,6	7,9
79	gminy	6 892 013	137 552	76 215	2,0	1,1
80	miasta na prawach powiatu	3 722 266	150 487	90 020	4,0	2,4
81	powiaty	1 944 122	47 217	33 445	2,4	1,7
82	województwo samorządowe	1 882 476	1 199 124	945 946	63,7	50,3
83	Zachodniopomorskie w tym:	7 646 867	876 900	658 921	11,5	8,6
84	gminy	3 486 413	130 043	79 613	3,7	2,3
85	miasta na prawach powiatu	1 971 653	36 710	20 914	1,9	1,1
86	powiaty	1 097 375	49 937	37 578	4,6	3,4
87	województwo samorządowe	1 091 427	660 210	520 816	60,5	47,7

Tabela 2.10. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 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 do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A, w tym:	40 294 344	26,0	5 181 983	3,3	34 920 122	22,6	34 654 623	22,4	0	0,0	192 238	0,1	132 148	0,1
2	gminy	14 611 051	22,5	1 562 050	2,4	12 923 091	19,9	12 813 995	19,7	0	0,0	125 911	0,2	96 575	0,1
3	m. st. Warszawa	4 023 653	39,8	1 428 140	14,1	2 595 508	25,7	2 595 508	25,7	0	0,0	5	0,0	0	0,0
4	miasta na prawach powiatu	14 706 166	36,6	1 225 050	3,0	13 433 612	33,4	13 393 685	33,3	0	0,0	47 504	0,1	32 892	0,1
5	powiaty	3 907 312	19,5	517 871	2,6	3 373 592	16,8	3 357 116	16,7	0	0,0	15 849	0,1	2 160	0,0
6	województwa samorządowe	3 046 161	15,6	448 872	2,3	2 594 319	13,3	2 494 319	12,8	0	0,0	2 970	0,0	521	0,0
7	Dolnośląskie	4 276 495	35,7	627 801	5,2	3 619 005	30,2	3 609 778	30,2	0	0,0	29 689	0,2	21 846	0,2
3	Kujawsko-pomorskie	2 360 102	29,6	200 945	2,5	2 142 560	26,8	2 137 589	26,8	0	0,0	16 597	0,2	11 200	0,1
4	Lubelskie	1 739 312	22,5	24 200	0,3	1 710 696	22,2	1 703 707	22,1	0	0,0	4 416	0,1	2 646	0,0
5	Lubuskie	1 073 483	24,9	122 243	2,8	944 322	21,9	944 122	21,9	0	0,0	6 918	0,2	4 101	0,1
6	Łódzkie	2 435 257	24,4	34 820	0,3	2 391 926	24,0	2 386 750	24,0	0	0,0	8 510	0,1	4 124	0,0
7	Małopolskie	4 276 961	33,4	9 000	0,1	4 262 882	33,2	4 257 129	33,2	0	0,0	5 079	0,0	2 849	0,0
8	Mazowieckie	8 386 637	33,3	1 857 202	7,4	6 506 918	25,8	6 349 398	25,2	0	0,0	22 516	0,1	20 131	0,1
9	Opolskie	805 342	20,4	27 100	0,7	775 929	19,7	775 929	19,7	0	0,0	2 313	0,1	2 200	0,1
10	Podkarpackie	1 591 664	19,5	45 000	0,6	1 535 752	18,9	1 526 166	18,7	0	0,0	10 912	0,1	5 479	0,1
11	Podlaskie	772 641	15,9	134 280	2,8	636 760	13,1	634 423	13,1	0	0,0	1 601	0,0	1 224	0,0
12	Pomorskie	2 410 859	25,9	315 240	3,4	2 076 955	22,3	2 071 027	22,3	0	0,0	18 664	0,2	2 284	0,0
13	Śląskie	3 525 791	21,0	477 037	2,8	3 034 783	18,0	3 016 219	17,9	0	0,0	13 970	0,1	11 510	0,1
14	Świętokrzyskie	902 475	17,3	57 817	1,1	840 858	16,2	838 476	16,1	0	0,0	3 800	0,1	2 268	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	1 363 487	23,1	164 760	2,8	1 180 809	20,0	1 163 066	19,7	0	0,0	17 918	0,3	13 839	0,2
16	Wielkopolskie	2 829 403	20,9	684 633	5,1	2 137 831	15,8	2 130 241	15,8	0	0,0	6 939	0,1	5 238	0,0
17	Zachodniopomorskie	1 544 437	21,5	399 905	5,6	1 122 136	15,6	1 110 602	15,4	0	0,0	22 396	0,3	21 210	0,3

3. Wykonanie budżetów przez gminy

W 2009 r. katalog źródeł dochodów własnych gmin nie uległ zmianie. Podobnie jak w latach poprzednich, gromadziły one dochody na zasadach określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Kompetencje organów stanowiących gmin w zakresie uchwalania wysokości stawek podatkowych określonych w ustawach o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnym i podatku leśnym nie uległy zmianie w stosunku do lat poprzednich. Minister Finansów ogłosił górne granice stawek kwotowych podatku od nieruchomości oraz opłat lokalnych³¹, a także minimalne stawki podatku od środków transportowych³², natomiast Minister Środowiska opublikował górne jednostkowe stawki opłat za korzystanie ze środowiska³³ oraz maksymalne stawki opłat produktowych na rok 2009³⁴. Rada Ministrów określiła stawki opłat eksploatacyjnych na 2009 r. dla poszczególnych rodzajów kopalin³⁵, a ogłoszone przez Prezesa GUS średnie ceny skupu żyta³⁶ i sprzedaży drewna³⁷ za okres trzech kwartałów 2008 r. stanowiły podstawę obliczenia podatku rolnego i leśnego.

Gminom, które w roku podatkowym 2008 nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych, przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej. Minister Gospodarki ogłosił wykaz 26 gmin, które w 2009 r. otrzymały subwencję rekompensującą³⁸.

Na podstawie przepisów ustawy o funduszu sołeckim rada gminy może podjąć uchwałę w sprawie wyodrębnienia w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki. Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć zgłoszonych we wniosku sołectwa, stanowiących zadania własne gminy.

Jednostki samorządu terytorialnego tworzą w swoich budżetach rezerwę celową na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r.³⁹ definiuje pojęcie zarządzania kryzysowego oraz określa wysokość rezerwy celowej.

W ramach realizacji zadań własnych gminy mogą zakładać i prowadzić placówki doskonalenia nauczycieli oraz biblioteki pedagogiczne, a także mogą udzielać pomocy materialnej dla studentów i doktorantów⁴⁰.

Gminy biorące udział w realizacji „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych w latach 2008 - 2011” mogą otrzymać z budżetu państwa dotację celową na realizację zadań

³¹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2009 r. (M. P. Nr 59, poz. 531).

³² Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 13 października 2008 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2009 r. (M. P. Nr 78, poz. 692).

³³ Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 7 października 2008 r. w sprawie wysokości górnych jednostkowych stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2009 (M. P. Nr 79, poz. 698).

³⁴ Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2008 r. w sprawie maksymalnych stawek opłat produktowych na rok 2009 (M. P. Nr 69, poz. 626).

³⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2008 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych (Dz. U. Nr 215, poz. 1357).

³⁶ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 października 2008 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2008 r. (M. P. Nr 81, poz. 717).

³⁷ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2008 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2008 r. (M. P. Nr 81, poz. 718).

³⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2008 (Dz. U. Nr 108, poz. 905).

³⁹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076).

⁴⁰ Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 202, poz. 1553).

własnych w zakresie budowy, przebudowy lub remontów dróg⁴¹. Maksymalne dofinansowanie wynosi 50% wartości inwestycji.

Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, realizujące projekty w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007 - 2013, mogą otrzymać z Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pomoc finansową przeznaczoną na budowę, rozbudowę, modernizację i uruchamianie parków przemysłowych i technologicznych oraz inkubatorów przedsiębiorczości a także na budowę, rozbudowę i uruchamianie centrów doskonałości i transferu technologii⁴².

Gmina może otrzymać wsparcie finansowe na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie lub rozbudowie budynku, w wyniku którego powstaną noclegownie lub domy dla bezdomnych, a także na kupno lokali mieszkalnych i ich remont, w wyniku którego powstaną lokale socjalne⁴³.

W ramach rządowego programu pomocy uczniom w 2009 r. – „Wyprawka szkolna” – dzieciom rozpoczynającym naukę w roku szkolnym 2009/2010 w klasach wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów⁴⁴ udzielana jest pomoc w formie dofinansowania zakupu podręczników. Środki na dofinansowanie zakupu podręczników wójt, burmistrz lub prezydent miasta przekazuje na rachunek bankowy szkoły.

Gminy otrzymują z budżetu państwa środki na dofinansowanie zadań inwestycyjnych polegających na budowie i rozbudowie kompleksów sportowych w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012”⁴⁵.

3.1. Dochody

Gminy w 2009 r. wykonały dochody w wysokości 64 882 149 tys. zł, co stanowiło 97,3% planu. W dwóch poprzednich latach plan był przekroczony o 0,8% w 2007 r. i o 0,3% w roku 2008. Wszystkie typy gmin wykonały dochody bieżące na podobnym poziomie - 99,2%. Dochody majątkowe zostały wykonane na poziomie 79,4%. Szczególnie niskie wykonanie tych dochodów wystąpiło w gminach miejskich 77,1%.

Poziom wykonania planu dochodów własnych był niższy o 1,1 punktu procentowego od wykonania dochodów ogółem i wynosił 96,2% planu (w 2008 r. – 102,6%). O wysokości poziomu wykonania dochodów własnych zdecydował niski wskaźnik wykonania dochodów z tytułu udziałów w podatku PIT na poziomie 94,1% (w roku ubiegłym 110,2%). Podobnie jak w roku poprzednim najniższe wykonanie odnotowano w dochodach z majątku 83,9% oraz we wpływach z opłaty skarbowej 87,8%. Najwyższe, ponadplanowe wpływy zanotowano z tytułu podatku od spadków i darowizn 116,6% oraz z udziałów w podatku CIT 108,7%.

⁴¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2009 r. Nr 1, poz. 2).

⁴² Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na rozwój ośrodków innowacyjności w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007 - 2013 (Dz. U. Nr 70, poz. 604).

⁴³ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawy o niektórych formach wspierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 39, poz. 309).

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników (Dz. U. Nr 76, poz. 642).

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 kwietnia 2009 r. w sprawie dofinansowania z budżetu państwa zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu (Dz. U. Nr 56, poz. 463).

W pozostałych dochodach z tytułu podatków i opłat wykonanie w nieznacznym stopniu przekroczyło plan.

Dochody budżetowe gmin w 2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2009 (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:	64 882 149	60 524 034	60 016 532	6 131 008	4 865 617	99,2	79,4
- miejskie	14 858 092	13 681 998	13 525 000	1 728 916	1 333 092	98,9	77,1
- miejsko-wiejskie	21 547 461	20 033 869	19 889 699	2 055 121	1 657 762	99,3	80,7
- wiejskie	28 476 596	26 808 167	26 601 833	2 346 971	1 874 763	99,2	79,9

Dochody z tytułu dotacji celowych stanowiły 95,7% kwot planowanych (w 2008 r. - 94,9%). Najmniej dotacji przekazano na zadania własne inwestycyjne (83,5% planu) oraz, podobnie jak w latach poprzednich, na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (87,7% planu).

Gminy otrzymały subwencje w pełnej wysokości zaplanowanych kwot.

Dochody wykonane w gminach miejskich osiągnęły najniższy poziom realizacji planu 96,4%. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie wykonały dochody na poziomie, odpowiednio 97,5% i 97,7% planu. Gminy miejskie województw: małopolskiego (100,5%), podkarpackiego (99,9%) i opolskiego (99,6%) osiągnęły najwyższe wskaźniki realizacji planu. Natomiast w gminach miejskich województw dolnośląskiego (94,0%), mazowieckiego (94,1%) i warmińsko-mazurskiego (94,3%) wskaźnik realizacji planu był najniższy (**tabela 3.1**).

Zaplanowane na 2009 r. dochody były o 7,2% wyższe niż plan dochodów z roku 2008, natomiast wykonane dochody, w stosunku do roku poprzedniego, było wyższe o 4,1% (przy wskaźniku inflacji 3,5%, wzrost wyniósł tylko 0,6%). Główną przyczyną niskiej realizacji dochodów w 2009 r. były znacznie niższe wpływy z tytułu udziałów w podatku PIT spowodowane wzrostem bezrobocia. Pogorszenie wskaźników dochodowych było skutkiem ogólnoswiatowego kryzysu w gospodarce, który dotknął również Polskę.

Dynamika i struktura dochodów

W ciągu ostatnich trzech lat gminy charakteryzowała wysoka dynamika dochodów jednak z tendencją malejącą od 112,9% w 2006 r. (110,2% w 2007 r.) do 109,3% w 2008 r. W 2009 r. nastąpił dość znaczny spadek tempa wzrostu dochodów do 4,1% (realnie 0,6%). Gminy miejskie, drugi rok z rzędu, uzyskiwały najniższą dynamikę dochodów w typach gmin, w 2008 r. dochody te wzrosły o 7,7% (realnie o 3,5%), natomiast w 2009 r. wzrosły o 1,3%, (realny spadek o 2,2% w stosunku do roku ubiegłego). Gminy wiejskie uzyskały najwyższy wskaźnik dynamiki 105,3%, w gminach miejsko-wiejskich wskaźnik ten wyniósł 104,6%.

W gminach miejskich sześciu województw wystąpił zarówno nominalny jak i realny spadek dochodów w stosunku do roku poprzedniego, odpowiednio od 0,2% do 4% i od 3,7% do 7,5%, jedynie w 2008 r. gminy miejskie województwa lubuskiego odnotowały spadek dochodów o 3,0% w stosunku do roku poprzedniego. Tylko gminy miejskie

w dwóch województwach⁴⁶ zanotowały wzrost dochodów wyższy niż gminy wiejskie i miejsko-wiejskie tych województw.

Dochody budżetowe gmin w 2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2008 (w tys. zł)	2009				Dynamika (2008 = 100%)	
		Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	nominalnie	realnie ¹⁾
Dochody ogółem, z tego:	62 317 775	66 655 042	64 882 149	97,3	100,0	104,1	100,6
- dochody własne, w tym:	30 694 746	31 215 449	30 021 854	96,2	46,3	97,8	94,3
- podatki i opłaty	11 658 135	11 795 435	11 894 657	100,8	18,3	102,0	98,5
- udziały w PIT	10 664 239	10 523 731	9 906 255	94,1	15,3	92,9	89,4
- udziały w CIT	696 015	600 356	652 817	108,7	1,0	93,8	90,3
- dotacje celowe, w tym:	11 709 459	13 452 032	12 871 052	95,7	19,8	109,9	106,4
- na zadania własne	2 736 329	4 497 801	4 058 713	90,2	6,3	148,3	144,8
- na zadania zlecone	8 180 768	8 007 425	7 948 140	99,3	12,3	97,2	93,7
- subwencja ogólna, w tym:	19 913 570	21 987 561	21 989 242	100,0	33,9	110,4	106,9
- oświatowa	14 481 467	15 494 858	15 494 300	100,0	23,9	107,0	103,5
Gminy							
- miejskie	14 672 364	15 410 915	14 858 092	96,4	22,9	101,3	97,8
- miejsko-wiejskie	20 609 553	22 088 990	21 547 461	97,5	33,2	104,6	101,1
- wiejskie	27 035 858	29 155 138	28 476 596	97,7	43,9	105,3	101,8

¹⁾ Wskaźnik inflacji – 3,5%.

W 2009 r. w najniższym stopniu wzrosły dochody w gminach województw: pomorskiego⁴⁷ (o 1,5%), wielkopolskiego (o 1,7%) i śląskiego (o 1,9%). Najwyższy wzrost dochodów wystąpił w gminach miejsko-wiejskich (o 14,2%) i miejskich (o 12,7%) województwa podlaskiego, co dało gminom tego województwa najwyższy wskaźnik wzrostu o 10,4%. Wysoki wzrost dochodów o 10,0%⁴⁸ uzyskało również województwo świętokrzyskie.

W roku 2009 trudno mówić o dynamice wzrostu **dochodów własnych**, ponieważ spadły one do poziomu 97,8% dochodów roku poprzedniego. W latach 2004 i 2005 oraz w 2007 r. wzrost dochodów własnych był znaczny i wynosił, odpowiednio 14,0%, 14,7% i 15,1% natomiast w latach 2006 i 2008 wzrost był niższy - o 9,9% i o 8,8%. We wszystkich typach gmin, w stosunku do 2008 r., dochody własne obniżyły się, w największym stopniu w gminach miejskich o 3,8%, w dalszej kolejności w miejsko-wiejskich o 1,6% i wiejskich o 1,3%. Gminy miejsko-wiejskie i miejskie województwa lubelskiego⁴⁹ zanotowały najwyższy spadek dochodów własnych, odpowiednio o 11,7% i 11,6%, również spadek dotknął gmin miejskich województwa pomorskiego⁵⁰ o 10,2%. W dziesięciu województwach dochody własne, w stosunku do roku poprzedniego, obniżyły się o 0,8% – 7,8%. Gminy miejskie województwa kujawsko-pomorskiego uzyskały największy wzrost dochodów własnych o 8,0% i województwo to, tak jak i województwo świętokrzyskie⁵¹, uzyskało najwyższy wzrost poziomu dochodów własnych o 1,9%. **(tabela 3.2).**

⁴⁶ Największy wskaźnik dynamiki dochodów uzyskały gminy miejskie województwa kujawsko-pomorskiego 109,8% i województwa lubuskiego 108,1%.

⁴⁷ W gminach miejskich tego województwa wystąpił największy spadek dochodów do poziomu 96,0% dochodów 2008 r.

⁴⁸ Gminy wiejskie województwa świętokrzyskiego uzyskały drugi co do wielkości wskaźnik dynamiki dochodów 112,7%.

⁴⁹ Województwo lubelskie zanotowało najwyższy spadek dochodów własnych o 7,8%.

⁵⁰ Gminy miejskie województwa pomorskiego odnotowały największy spadek dochodów ogółem w kraju - o 4,0%.

⁵¹ Tylko w województwie świętokrzyskim gminy wszystkich typów uzyskały dochody własne na poziomie przekraczającym dochody roku ubiegłego.

W ostatnich dwóch latach wpływy z tytułu udziałów w podatkach dochodowych osiągały najwyższą dynamikę wśród źródeł dochodów własnych (w 2007 r. wzrost o 26,1%, w 2008 r. wzrost o 14,5%). W roku 2009 nastąpił ogromny spadek tego wskaźnika. Udziały w podatku PIT obniżyły się o 7,1% w stosunku do roku poprzedniego (w 2008 r. wzrost o 15,1%), a w podatku CIT o 6,2% (w 2008 r. wzrost o 5,9%). Żadne z województw nie osiągnęło wzrostu dochodów z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, tylko w gminach miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego i podlaskiego wystąpił niewielki wzrost tych źródeł dochodów, odpowiednio o 0,8% i 0,2%. Pomimo, że w gminach województwa podkarpackiego⁵² doszło do najwyższego spadku wpływów z tytułu udziału w podatkach dochodowych o 14,1% nie spowodowało to obniżenia dochodów własnych i dochodów ogółem w tym województwie (trzeci co do wielkości wskaźnik wzrostu dochodów ogółem w kraju - 7,3%). Równie niską dynamikę wpływów z tego źródła odnotowano w województwie lubelskim - spadek o 11,6% (w tym województwie odnotowano najwyższy spadek wskaźnika dochodów własnych o 7,8%) i województwie śląskim - spadek o 9,7%.

Tempo wzrostu **subwencji ogólnej** (10,4%) w roku 2009 było nieznacznie niższe niż w roku ubiegłym (11,5%). Największy wpływ na wielkość tego wskaźnika, podobnie jak w roku poprzednim (17,1%) miała wysoka dynamika subwencji wyrównawczej (wzrost o 19,7%). Gminy miejskie województwa mazowieckiego jako jedyne otrzymały mniej subwencji wyrównawczej o 4,7% w stosunku do roku ubiegłego, a gminy miejskie województwa opolskiego, podobnie jak w roku poprzednim, również w 2009 r. nie otrzymały subwencji wyrównawczej. Rekordowo wysokie wzrosty subwencji wyrównawczej uzyskały gminy miejskie województw świętokrzyskiego⁵³ (o 145,7%), wielkopolskiego (o 145,5%) i śląskiego (o 112,3%).

W gminach województw podlaskiego i śląskiego tempo wzrostu subwencji ogólnej było najniższe - 9,5%, a najwyższe uzyskały gminy miejsko-wiejskie województw podkarpackiego (15,8%), małopolskiego (14,1%) i podlaskiego (13,8%).

W 2009 r. wskaźnik dynamiki 107,0% subwencji oświatowej był niższy o 2,8 punktu procentowego od wskaźnika z roku 2008. Najwięcej subwencji oświatowej, w stosunku do roku poprzedniego, otrzymały gminy miejsko-wiejskie województwa małopolskiego (wzrost o 10,8%), a najmniej gminy wiejskie województwa podlaskiego (wzrost o 4,1%).

Tempo wzrostu **dotacji celowych** systematycznie rosło: od 5,6% w 2007 r., poprzez 7,2% w 2008 r. do 9,9% w 2009 r. Na zadania zlecone gminy otrzymały z budżetu państwa o 232 628 tys. zł (o 2,8%) mniej niż w roku poprzednim (niektóre zadania zlecone pozostały niezrealizowane).

Wskaźnik dynamiki dotacji na zadania własne wzrósł radykalnie z 124,3% w roku 2008 do 148,3% w roku 2009. Główną przyczyną tak wysokiego wzrostu dotacji na zadania własne były przekazane gminom dotacje rozwojowe, które stanowiły 30,9% dotacji dla gmin na zadania własne, a przekazano ich o 1 076 282 tys. zł (o 608,8%) więcej niż w 2008 r. Najwyższy wskaźnik wzrostu dotacji celowych odnotowano w gminach miejskich trzech województw: podlaskiego⁵⁴ - 42,9%, lubuskiego - 40,7% i śląskiego - 32,3%. Gminy

⁵² W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich tego województwa zanotowano najwyższy spadek tych dochodów, odpowiednio o 17,0% i o 13,9%.

⁵³ Również w 2008 r. w gminach tego województwa wzrost subwencji wyrównawczej był największy - o 71,8%.

⁵⁴ Województwo podlaskie uzyskało najwyższy wzrost o 10,4% dochodów ogółem w kraju.

województwa wielkopolskiego⁵⁵, jako jedyne w kraju, otrzymały mniej dotacji celowych niż w roku poprzednim o 5,9% w stosunku do roku poprzedniego.

Drugi rok z rzędu odnotowano spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin. W 2009 r. udział ten był niższy w stosunku do roku poprzedniego o 2,9 punktu procentowego i wyniósł 46,3% (w 2008 r. obniżył się o 0,3 punktu procentowego).

Przez dwa ostatnie lata wystąpił spadek udziału dotacji w dochodach ogółem (w 2007 r. o 0,8 i w 2008 r. o 0,4 punktu procentowego). W 2009 r. (podobnie jak w latach 2004 - 2006) udział dotacji wzrósł o 1 punkt procentowy i ukształtował się na poziomie 19,8%. Subwencja ogólna, której udział w dochodach ogółem w latach 2005 - 2007 obniżył się z poziomu 35,1% do poziomu 31,3%, w latach 2008 i 2009 zyskała na znaczeniu w strukturze dochodów ogółem - jej udział wzrósł o 1,9 punktu procentowego do poziomu 33,9%. Strukturę dochodów w typach gmin przedstawia (tabela 3.3).

Dochody własne, świadczące o sytuacji finansowej gmin, nadal stanowiły największą pozycję (46,3%) w strukturze dochodów. W 2009 r. w wyniku znacznie niższych wpływów z udziałów w podatkach PIT i CIT nastąpił spadek o 2,9 punktu procentowego udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w stosunku do roku ubiegłego, powodując pogorszenie wskaźników finansowych. Gminy miejskie, w których udział dochodów własnych w strukturze był najwyższy (61,9%), najbardziej odczuły niskie wpływy z udziałów w podatkach dochodowych (w tym typie gmin spadek ich udziału w strukturze był najwyższy o 3,3 punktu procentowego). Gminy wiejskie charakteryzował najniższy (36,8%) udział dochodów własnych w strukturze dochodów, odnotowano tu najmniejszy spadek udziału o 2,5 punktu procentowego. Poniższe zestawienie przedstawia udział dochodów własnych w strukturze dochodów dla poszczególnych typów gmin.

Struktura dochodów własnych według typów gmin w 2009 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody własne	średnie dla typu	61,9	48,0	36,8
	minimalne	26,2	14,7	8,6
	maksymalne	83,0	96,3	97,0
% gmin powyżej średniej w typie		41,5	32,3	29,9
% gmin powyżej średniej krajowej		87,6	36,5	16,8

Gminy miejskie województw mazowieckiego, opolskiego i śląskiego w 2009 r. i w roku ubiegłym uzyskały najwyższy wskaźnik udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem (odpowiednio 68,9%, 68,6% i 67,9%). Gminy wiejskie województw: lubelskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego w latach 2008 i 2009 odnotowały najniższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów (w 2009 r., odpowiednio 25,6%, 27,0% i 27,5%).

Bardzo niskie wpływy z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT spowodowały obniżenie udziału o 1,8 punktu procentowego do 35,2% w **strukturze dochodów własnych** i jednocześnie wzrost udziału wpływów z podatków i opłat o 1,6 punktu procentowego do 39,6%. Wzajemny układ wielkości w strukturze dochodów własnych pomiędzy gminami

⁵⁵ Gminy wiejskie tego województwa otrzymały o 7,6% mniej, gminy miejskie o 7,0%, a gminy miejsko-wiejskie o 4,4% mniej dotacji celowych w stosunku do roku poprzedniego.

typu wiejskiego i miejskiego pozostał niezmienny od wielu lat. Wpływy z podatków i opłat stanowiły najwyższy udział (43,3%) w dochodach własnych gmin wiejskich, a najniższy w dochodach własnych gmin miejskich (33,5%). W gminach miejskich odnotowano najwyższy wpływ z udziału w podatkach dochodowych 39,1%, a najniższy w gminach wiejskich 32,0%. Kolejny rok z rzędu obniżał się udział dochodów z majątku w strukturze dochodów własnych gmin i w 2009 r. wyniósł on średnio 8,0%. Poziom ten przekroczyło tylko 28,6% ogółu gmin w kraju. Najwięcej dochodów z majątku nadal uzyskiwały gminy miejskie - 10,9% udziału w strukturze (te gminy posiadają majątek) w przeciwieństwie do gmin wiejskich, których dochody z tego źródła stanowiły tylko 5,5% udziału w strukturze. Tylko około 36% gmin przekroczyło ten poziom. Podatek od nieruchomości w strukturze dochodów własnych stanowił drugą pozycję. W latach poprzednich wielkość jego udziału obniżała się z 29,7% w 2006 r. do 26,1% w 2008 r., w 2009 r. nastąpił wzrost udziału tego źródła dochodów własnych o 2,2 punktu procentowego do 28,3%. Najwyższy udział podatku od nieruchomości w strukturze dochodów własnych zanotowały gminy miejsko-wiejskie 29,9% (poziom ten przekroczyło 41,5% gmin tego typu).

W ostatnich dwóch latach udział **dotacji celowych** w strukturze dochodów obniżał się o 0,8 punktu procentowego w 2007 r. i o 0,4 w 2008 r. Natomiast udział dotacji celowych w 2009 r. wzrósł o 1 punkt procentowy i ukształtował się na poziomie 19,8% (przyczyną tego stanu był bardzo wysoki wzrost udziału dotacji rozwojowych w strukturze dotacji celowych z 1,5% w 2008 r. do 9,7% w 2009 r.).

Trzeci rok z rzędu największy odsetek gmin, w których udział dotacji w dochodach ogółem przekroczył średnią krajową wystąpił w gminach wiejskich (68,8% tych gmin). W gminach miejskich wystąpił najwyższy wzrost udziału dotacji w dochodach (o 2 punkty procentowe), jednak w gminach miejskich odnotowano najniższy udział dotacji w strukturze (17,0%), 53,5% gmin tego typu, które przekroczyły ten poziom. Poniższe zestawienie przedstawia udział dotacji w strukturze dochodów ogółem.

Udział dotacji w strukturze dochodów ogółem według typów gmin w 2009 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dotacje	średnie dla typu	17,0	19,9	21,3
	minimalne	2,8	1,6	1,1
	maksymalne	38,2	60,4	76,8
% gmin powyżej średniej w typie		53,5	58,5	58,1
% gmin powyżej średniej krajowej		33,2	59,4	68,8

Gminy wiejskie otrzymały najwięcej dotacji i tym samym ich udział w strukturze dochodów był najwyższy (21,3%), najniższy w gminach miejskich (17,0%), które otrzymywały znacznie mniej dotacji. Kolejny rok z rzędu w gminach województw: mazowieckiego i śląskiego odnotowano najniższy udział dotacji w strukturze dochodów, który wyniósł 15,2%, a w gminach województwa warmińsko-mazurskiego⁵⁶ kolejny raz udział ten był najwyższy i wyniósł 25,4%.

W strukturze dotacji celowych udział dotacji na zadania własne wzrósł z 23,4% w 2008 r. do 31,5% w 2009 r. (40,2% stanowiły dotacje inwestycyjne, tj. o 21 punktów procentowych

⁵⁶ W gminach wiejskich tego województwa dotacje stanowią największy udział 27,9% w strukturze dochodów ogółem.

więcej w stosunku do roku ubiegłego). Kolejny rok z rzędu udział dotacji na zadania zlecone obniżył się w 2009 r. o 8,1 punktu procentowego do poziomu 61,8%. Gminy otrzymały mniej dotacji z funduszy celowych, ich udział w strukturze obniżył się z 3,6% w 2008 r. do 3,2% w 2009 r. - analogicznie jak w roku ubiegłym - 82% tych dotacji przeznaczono na zadania inwestycyjne.

Drugi rok z rzędu wzrósł udział **subwencji ogólnej** w dochodach i stanowił w strukturze dochodów 33,9% (68% gmin przekroczyło tę średnią). W gminach miejskich subwencja ogólna stanowiła najniższy udział 21,1% (średnią przekroczyło 52,7% gmin, a średnią krajową przekroczyło 7,9% gmin tego typu). Najwyższą kwotę subwencji otrzymały gminy wiejskie. Udział jej w strukturze dochodów stanowił 41,9%. Poziom ten przekroczyło 65,9% gmin, natomiast średnią krajową w tym typie przekroczyło 81,7% gmin. Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem przedstawia poniższe zestawienie.

Struktura subwencji ogólnej według typów gmin w 2009 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Subwencja ogólna	średnie dla typu	21,1	32,0	41,9
	minimalne	6,4	2,2	1,9
	maksymalne	55,2	60,9	67,5
% gmin powyżej średniej w typie		52,7	62,4	65,9
% gmin powyżej średniej krajowej		7,9	56,0	81,7

Udział subwencji oświatowej w strukturze dochodów ogółem wzrósł o 0,7 punktu procentowego, natomiast w strukturze subwencji ogółem obniżył się o 2,2 punktu procentowe i stanowił 70,5% jej wielkości. Średni poziom 23,9% udziału subwencji oświatowej w dochodach przekroczyło 68,6% gmin w kraju. Gminy wiejskie otrzymały najwięcej subwencji oświatowej. Jej udział stanowił 27,0% w strukturze dochodów. Poziom ten przekroczyło 59,0% gmin (średnią krajową przekroczyło 81,0% gmin tego typu). Drugie co do wielkości źródło dochodów w strukturze subwencji ogólnej, to subwencja wyrównawcza 27,4% udziału (9,3% w dochodach ogółem). Część wyrównawcza subwencji jest uzależniona od stopnia zróżnicowania dochodów podatkowych na mieszkańca. W związku z tym w gminach miejskich tylko 1,7% dochodów pochodzi z subwencji wyrównawczej (prawie 43% gmin przekracza ten poziom). Gminy wiejskie w 14,2% korzystały z subwencji wyrównawczej. Poziom ten przekroczyło prawie 65% tych gmin.

W 2009 r. gminy otrzymały 2 093 174 tys. zł **środków bezzwrotnych ze źródeł zagranicznych** i pomimo 1,7-krotnego wzrostu tej kwoty, stanowiły one 3,2% dochodów ogółem (w 2008 r. 2,0%), z tego 69,1% stanowiły środki na zadania inwestycyjne (w 2008 r. 71,4%).

W gminach miejskich, podobnie jak w roku ubiegłym, udział środków bezzwrotnych ze źródeł zagranicznych był najwyższy 3,9% i wzrósł w stosunku do roku 2008 o 1,2 punktu procentowego. W gminach miejsko-wiejskich udział tych środków wyniósł 3,2% (w 2008 r. 2,0%). Najniższy udział odnotowały gminy wiejskie 2,9% (największy wzrost w typach gmin o 1,4 punktu procentowego). Udział środków pochodzenia zagranicznego

w dochodach gmin był najwyższy w gminach województw świętokrzyskiego (6,2%), podkarpackiego (5,5%) i podlaskiego (5,5%), a najniższy wystąpił w gminach województw wielkopolskiego (1,1%), pomorskiego (1,8%) i zachodniopomorskiego (1,9%). W roku 2008 dotacje stanowiły 18,2% dochodów pozyskanych ze źródeł zagranicznych, w 2009 r. udział dotacji w tych dochodach wzrósł do poziomu 59,9%. Dotacje na inwestycje stanowiły 60,7% otrzymanych dotacji rozwojowych (w 2008 r. tylko 5,9%).

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W dwóch ostatnich latach dochody budżetowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększały się o 206 zł, natomiast w 2009 r. wzrosły tylko o 94 zł i wyniosły 2 547 zł. Podobnie jak w roku ubiegłym wystąpił znacznie wyższy wzrost dochodów *per capita* w gminach wiejskich o 133 zł niż w gminach miejskich, w których wzrost w 2009 r. był ponad czterokrotnie niższy (o 32 zł). W gminach miejsko-wiejskich w latach 2007 i 2008 dochody na mieszkańca wzrosły o 209 zł, natomiast w 2009 r. dochody te wzrosły o 92 zł i wyniosły 2 511 zł.

Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (w zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	Różnica (3-2)	Dynamika (2008 = 100%)	
				nominalnie	realnie ¹⁾
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	2 453	2 547	94	103,8	100,3
- miejskie	2 396	2 428	32	101,3	97,8
- miejsko-wiejskie	2 419	2 511	92	103,8	100,3
- wiejskie	2 512	2 645	133	105,3	101,8

¹⁾ Wskaźnik inflacji – 3,5%.

Gminy województwa zachodniopomorskiego od wielu lat uzyskiwały najwyższe dochody na mieszkańca 2 859 zł, a gminy wiejskie tego województwa, które jako jedyne w roku ubiegłym uzyskały dochody *per capita* powyżej 3 000 zł, w roku 2009 nadal pozostawały liderem, osiągając (jako jedyne) dochody na mieszkańca w kwocie 3 122 zł. Drugim województwem z najwyższymi dochodami na mieszkańca było województwo pomorskie⁵⁷ 2 712 zł, pomimo tego, że gminy miejskie tego województwa zanotowały najwyższy w kraju spadek dochodów *per capita* o 116 zł. Znaczne obniżenie dochodów na mieszkańca odnotowały gminy miejskie województwa opolskiego o 93 zł i zachodniopomorskiego o 43 zł. Natomiast najwyższy wzrost dochodów na mieszkańca odnotowano w gminach wiejskich województwa świętokrzyskiego o 296 zł i gminach miejskich oraz wiejskich województwa podlaskiego, odpowiednio o 277 zł i 269 zł. Gminy miejskie województwa lubelskiego uzyskały najniższe dochody na mieszkańca w kraju w kwocie 2 223 zł, a gminy miejsko-wiejskie osiągnęły jedne z najniższych wielkości 2 250 zł, co sprawia, że województwo to od kilku lat zajmuje ostatnie miejsce (2 332 zł) z najniższymi dochodami *per capita* w kraju (**tabela 3.4**).

⁵⁷ Gminy wiejskie tego województwa mają po gminach województwa zachodniopomorskiego najwyższe dochody na mieszkańca 2 970 zł.

Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2009 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na jednego mieszkańca	średnie dla typu	2 428	2 511	2 645
	minimalne	1 763	1 833	1 794
	maksymalne	6 149	8 022 ⁵⁸	16 649 ⁵⁹
% gmin powyżej średniej w typie		44,8	44,2	40,0
% gmin powyżej średniej krajowej		36,1	39,8	52,8

Subwencja ogólna w przeliczeniu na mieszkańca wzrosła tak jak i w roku poprzednim o 80 zł, dotacje celowe wzrosły o 44 zł, a dochody własne obniżyły się o 29 zł (ewidentnie wiąże się to z ujemną dynamiką tego źródła dochodów na poziomie 97,8%).

Dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca obniżyły się o 29 zł w stosunku do roku poprzedniego i osiągnęły poziom 1 179 zł. W poszczególnych typach gmin spadek dochodów własnych *per capita* był odwrotny do wzrostu dochodów ogółem na mieszkańca. Gminy miejskie zanotowały największy spadek dochodów własnych o 59 zł i najmniejszy wzrost dochodów ogółem na mieszkańca o 32 zł, w gminach wiejskich spadek dochodów własnych był najniższy o 13 zł, a wzrost dochodów ogółem na mieszkańca największy o 133 zł. W gminach miejskich województwa pomorskiego wystąpił najwyższy w kraju spadek dochodów na jednego mieszkańca o 116 zł i dochodów własnych o 175 zł. Dochody własne na mieszkańca w gminach miejskich województwa lubelskiego i opolskiego obniżyły się o 151 zł, spadek o 124 zł odnotowano w gminach miejskich województwa zachodniopomorskiego⁶⁰. Największy wzrost dochodów *per capita* wystąpił w gminach miejskich województwa kujawsko-pomorskiego o 104 zł. Najwięcej dochodów własnych przypadało na mieszkańca gmin miejskich województwa mazowieckiego 1 738 zł, najmniej, analogicznie jak w roku ubiegłym, na mieszkańca gminy wiejskiej województwa lubelskiego 611 zł.

Dochody z tytułu podatków i opłat na mieszkańca wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 8 zł (w 2008 r. o 30 zł) i wyniosły 467 zł. Najwyższe dochody *per capita* z tego tytułu odnotowano w gminach wiejskich województwa dolnośląskiego 724 zł, a najniższe na mieszkańca gminy wiejskiej województwa małopolskiego 245 zł. W wyniku ujemnej dynamiki wpływów z udziału w podatkach PIT i CIT (spadek o 7,1% w stosunku do roku 2008) we wszystkich typach gmin wszystkich województw⁶¹ wystąpił spadek dochodów na mieszkańca o 33 zł, największy w gminach miejskich województwa małopolskiego o 81 zł, a najmniejszy o 8 zł w gminach wiejskich województwa pomorskiego.

Subwencja ogólna w przeliczeniu na mieszkańca zarówno w 2008 r. jak i w 2009 r. wzrosła o 80 zł i osiągnęła poziom 863 zł, który przekroczyło 68,0% gmin w kraju. Najwyższa kwota subwencji przypadła na mieszkańca gmin wiejskich 1 109 zł (poziom ten

⁵⁸ Dane bez miasta i gminy Nowe Warpno, dla którego dochody ogółem na jednego mieszkańca wyniosły 33 941 zł, dochody własne na jednego mieszkańca 32 672 zł, subwencja na jednego mieszkańca 741 zł, dotacje celowe na jednego mieszkańca wyniosły 528 zł.

⁵⁹ Dane bez gminy Kleszczów, dla której dochody ogółem na jednego mieszkańca wyniosły 37 206 zł, dochody własne na jednego mieszkańca 36 073 zł, subwencja na jednego mieszkańca 719 zł, dotacje celowe na jednego mieszkańca 414 zł.

⁶⁰ Gminy miejsko-wiejskie tego województwa zanotowały drugi co do wielkości wzrost dochodów na jednego mieszkańca o 93 zł.

⁶¹ Jedynie w gminach miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego pozostała ta sama wartość 742 zł na mieszkańca.

przekroczyło ponad 60% gmin tego typu), podobnie jak w roku ubiegłym, również w tym typie gmin wzrost był najwyższy (o 104 zł). Najmniej subsydiowani byli mieszkańcy gmin miejskich 513 zł (wzrost o 39 zł) natomiast na mieszkańca gminy miejsko-wiejskiej przypada 805 zł subwencji (wzrost o 78 zł). Charakterystyczny był rozkład występowania najwyższych i najniższych kwot subwencji na mieszkańca w układzie terytorialnym w ostatnich latach. W gminach wiejskich województwa małopolskiego (1 247 zł), świętokrzyskiego⁶² (1 243 zł) i podkarpackiego (1 241 zł) kwota subwencji *per capita* była najwyższa w kraju, natomiast w gminach miejskich województwa śląskiego (430 zł) i łódzkiego (453 zł) najniższa.

Dotacje celowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 44 zł w stosunku do roku ubiegłego (wzrost wyższy o 13 zł w stosunku do 2008 r.) i osiągnęły poziom 505 zł (ponad 58% gmin w kraju przekroczyło ten poziom). Najwyższą kwotę dotacji na mieszkańca odnotowano w gminach wiejskich 563 zł (najmniejszy wzrost o 42 zł), natomiast najniższą w gminach miejskich 412 zł (największy wzrost o 51 zł). Dochody z dotacji *per capita* w gminach miejsko-wiejskich wzrosły o 43 zł i wyniosły 500 zł (53,0% tych gmin osiągnęło poziom powyżej tej średniej). Największy wzrost dotacji na mieszkańca wystąpił w gminach województw podlaskiego o 156 zł i lubuskiego o 145 zł, natomiast w gminach województwa wielkopolskiego wystąpił spadek dochodów *per capita* z tytułu dotacji o 30 zł. Najwięcej dotacji (793 zł) przypadło na mieszkańca gminy wiejskiej województwa warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego 701 zł i podlaskiego 689 zł, a najmniej na mieszkańca gminy miejskiej województwa mazowieckiego 296 zł i opolskiego 298 zł.

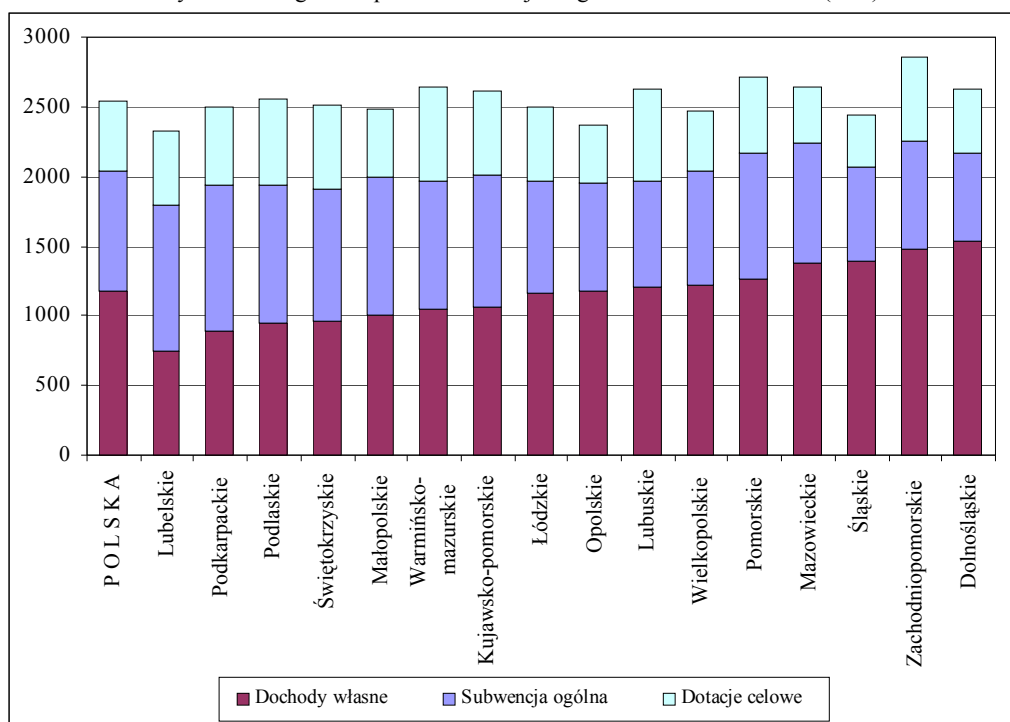
Dotacje na realizację zadań inwestycyjnych *per capita* wzrosły o 102,4% (o 43 zł) w stosunku do roku 2008 i osiągnęły poziom 85 zł (w 2008 r. 42 zł). We wszystkich typach gmin wzrost był równomierny. Najniższą kwotę na mieszkańca odnotowano w gminach miejskich 74 zł (wzrost o 42 zł), najwyższą w gminach wiejskich 90 zł (wzrost o 43 zł), w gminach miejsko-wiejskich na mieszkańca przypadło 88 zł (wzrost o 45 zł). Największa rozpiętość dotacji inwestycyjnych *per capita* wystąpiła w gminach wiejskich od 0 zł do 5 311 zł, a najmniejsza w gminach miejskich od 0 zł do 877 zł, w gminach miejsko-wiejskich wynosiła od 0 zł do 2 792 zł. Ponad 30% gmin w każdym typie osiągnęło wielkości powyżej średniej krajowej i powyżej średniej w typie. Tylko w gminach miejskich województwa wielkopolskiego wystąpił spadek dochodów na mieszkańca z tego tytułu o 22 zł, a we wszystkich pozostałych typach gmin odnotowano wyjątkowo wysoki wzrost w gminach niektórych województw. Największy wzrost dotacji inwestycyjnych *per capita* zanotowały gminy województwa lubuskiego⁶³ o 137 zł i podlaskiego o 126 zł. Najniższa kwota z tytułu dotacji inwestycyjnych *per capita* przypadła na mieszkańca gminy województwa mazowieckiego⁶⁴ (37 zł), które analogicznie jak w roku ubiegłym zanotowało najniższą kwotę na mieszkańca 23 zł, a najwyższa kwota przypadała na mieszkańca województw lubuskiego (172 zł) i podlaskiego (153 zł). Dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.6**.

⁶² Na mieszkańca gminy miejskiej tego województwa przypada jedna z najmniejszych kwot subwencji w kraju 468 zł.

⁶³ Gminy miejsko-wiejskie województwa lubuskiego zanotowały najwyższy wzrost dotacji inwestycyjnej na mieszkańca o 157 zł.

⁶⁴ Gminy miejskie tego województwa uzyskały najniższe dotacje *per capita* w kraju 28 zł.

Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)



Zróznicowanie dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych w przeliczeniu na mieszkańca przedstawia **rysunek 3.1**. Wysokie wskaźniki dochodów własnych w województwach dolnośląskim 1 532 zł, zachodniopomorskim 1 480 zł i śląskim 1 398 zł świadczyły o znacznie większym stopniu rozwoju tych regionów kraju, natomiast niski wskaźnik w województwach: lubelskim 747 zł, podkarpackim 895 zł i podlaskim 951 zł świadczył o niskiej zamożności mieszkańców tych regionów kraju. W związku z tym województwa te w najwyższym stopniu są subsydiowane i otrzymują subwencje na mieszkańca, odpowiednio 1 042 zł, 1 035 zł i 986 zł.

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

Uchwalenie przez organy stanowiące gmin niższych stawek podatkowych obniżyło dochody ich budżetów o 2 172 661 tys. zł, tj. o 7,2% ich dochodów własnych (wzrost o 0,4 punktu procentowego). Obniżenie górnych stawek podatkowych w największym stopniu, podobnie jak w latach poprzednich, uszczupliło dochody gmin wiejskich. Zrealizowane przez nie dochody własne były niższe o 9,7% (wzrost o 0,4 punktu procentowego w porównaniu z 2008 r.), natomiast dochody własne gmin miejskich były niższe o 4,3% (wzrost o 0,6 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego).

Skutki obniżenia górnych stawek podatków oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień w 2009 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	
				2008	2009	2008	2009	2008	2009
Ogółem, z tego:	2 992 328	2 172 661	819 667	9,1	9,9	6,8	7,2	2,3	2,7
- miejskie	573 676	393 062	180 614	5,3	6,2	3,7	4,3	1,6	1,9
- miejsko-wiejskie	1 035 505	761 074	274 431	9,3	10,0	7,0	7,4	2,3	2,6
- wiejskie	1 383 147	1 018 525	364 622	12,3	13,2	9,3	9,7	3,0	3,5

Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek dotyczyły, podobnie jak w latach poprzednich, podatków od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. W województwach lubelskim, podlaskim i kujawsko-pomorskim uchwalenie niższych stawek podatkowych spowodowało, że zrealizowane dochody własne były niższe od możliwych do uzyskania, odpowiednio o 14,9%, 9,9% i 9,7%. Dochody własne gmin wiejskich województwa lubelskiego były z tego powodu niższe aż o 19,3%. Skutki finansowe uchwalenia niższych stawek w najmniejszym stopniu odczuły gminy województw: dolnośląskiego, śląskiego i pomorskiego. Zrealizowane przez nie dochody własne były niższe od możliwych do osiągnięcia, odpowiednio o 3,3%, 4,6% i 5,8%.

Wydane decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń uszczupliły o 2,7% dochody własne gmin (wzrost o 0,4 punktu procentowego w stosunku do 2008 r.). W poszczególnych typach gmin odsetek ten wyniósł od 1,9% do 3,5%. Większe zróżnicowanie dało się zauważyć w poszczególnych województwach. Podejmując decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń gminy województw: opolskiego, lubuskiego i podlaskiego uszczupliły dochody własne, odpowiednio o 4,4%, 4,8% oraz o 5,4%. Najmniejszy ubytek dochodów własnych spowodowany wydanymi decyzjami odnotowano w gminach województw: mazowieckiego 1,8%, pomorskiego 1,9% i wielkopolskiego 2,0%.

Łączne skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń, zwolnień i umorzeń były w 2009 r. we wszystkich typach gmin wyższe w porównaniu z rokiem ubiegłym. W gminach miejsko-wiejskich wzrosły się o 0,7 punktu procentowego (w 2008 r. pozostały na poziomie roku poprzedniego) a w gminach miejskich i wiejskich wzrosły o 0,9 punktu procentowego (w 2008 r., odpowiednio spadek o 0,7 punktu procentowego oraz wzrost o 2,1 punktu procentowego). Większe zróżnicowanie dało się zauważyć w układzie terytorialnym. W wyniku podjętych uchwał oraz wydanych decyzji największe skutki finansowe poniosły gminy województw: lubelskiego, podlaskiego i lubuskiego. Ich dochody własne były niższe, odpowiednio o 19,3%, 15,3% i o 13,0%. Najniższe skutki finansowe wywołały, podobnie jak w 2008 r., wydane decyzje i uchwały podjęte w gminach województw: dolnośląskiego, śląskiego i pomorskiego. Spowodowały one obniżenie dochodów własnych, odpowiednio o 6,2%, 6,8% oraz 7,7%.

W 2009 r. uszczuplenie dochodów własnych gmin na skutek obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielenia ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień było wyższe o 203 268 tys. zł w porównaniu z rokiem ubiegłym. Statystyczna gmina zrezygnowała z 1 240,1 tys. zł dochodów własnych, tj. o 84,3 tys. zł więcej niż w 2008 r.

3.2. Wydatki

Planowane na 2009 r. wydatki gminy zrealizowały w kwocie 70 002 631 tys. zł, co stanowiło 92,0% planu (w 2008 r. – 92,4%). Wykonano 95,1% planowanych wydatków bieżących i 83,0% planowanych wydatków majątkowych. Szczególnie niski poziom wykonania planu wydatków majątkowych wystąpił w gminach województwa warmińsko-mazurskiego 76,2% i lubelskiego 76,9%.

Wydatki budżetowe gmin według rodzajów w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008	2009					
	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:	62 892 650	76 060 276	70 002 631	92,0	111,3	107,8	100,0
- wydatki majątkowe, w tym:	12 892 383	19 484 904	16 178 142	83,0	125,5	122,0	23,1
- wydatki na inwestycje	12 553 351	19 056 822	15 777 028	82,8	125,7	122,2	22,5
- wydatki bieżące, z tego:	50 000 267	56 575 371	53 824 489	95,1	107,6	104,1	76,9
- wynagrodzenia i pochodne	22 385 843	25 225 837	24 544 191	97,3	109,6	106,1	35,1
- dotacje	3 639 685	4 240 123	4 147 300	97,8	113,9	110,4	5,9
- wydatki na obsługę długu	481 403	625 142	501 847	80,3	104,2	100,7	0,7
- z tytułu udziel. poręcz. i gwarancji	11 599	92 345	16 371	17,7	141,1	137,6	0,0
- pozostałe wydatki	23 481 737	26 391 924	24 614 780	93,3	104,8	101,3	35,2
Gminy							
- miejskie	14 858 899	17 828 480	16 468 544	92,4	110,8	107,3	23,5
- miejsko-wiejskie	20 933 496	25 190 857	23 338 454	92,6	111,5	108,0	33,3
- wiejskie	27 100 255	33 040 939	30 195 634	91,4	111,4	107,9	43,1

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 3,5%.

Wydatki majątkowe gmin to głównie **wydatki inwestycyjne** (97,5%). W 2009 r. gminy planowały wydatki inwestycyjne o 51,1% (w 2008 r. o 45,2%) wyższe niż wykonane w roku poprzednim. Plan zrealizowano w 82,8% (w 2008 r. w 83,4%). Najniższe wykonanie odnotowano w gminach wiejskich 81,6%, najwyższe w gminach miejsko-wiejskich 84,1%, w gminach miejskich zrealizowano 83,2% planu.

Szczególnie niski wskaźnik wystąpił w gminach województwa warmińsko-mazurskiego 76,1% i lubelskiego 76,7%, najwyższy (podobnie jak w latach poprzednich) w gminach województwa małopolskiego 89,2% i wielkopolskiego 89,3%.

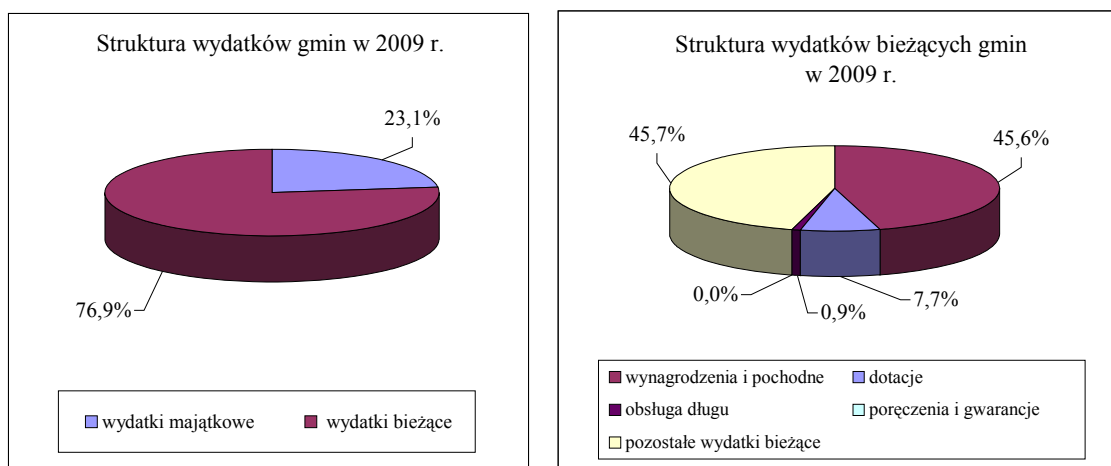
Powodem niskiego wykonania planu wydatków inwestycyjnych były m.in. przedłużające się procedury administracyjne związane z opracowaniem dokumentacji projektowej i uzyskaniem pozwolenia na budowę. Określone procedury przetargowe (odwołania, protesty, wielokrotne przeprowadzanie postępowania o udzielenie zamówienia z powodu, np. wzrostu kosztów inwestycji) skutkowały opóźnieniami w realizacji inwestycji. Wykonanie zadań inwestycyjnych w zaplanowanym czasie uniemożliwiały także wyjątkowo niekorzystne warunki atmosferyczne.

Dynamika i struktura wydatków

W 2009 r. dynamika wydatków budżetowych w gminach była nieco niższa niż w roku 2008 – wydatki gmin w stosunku do poprzedniego roku wzrosły o 11,3% (w 2008 r. o 12,2%). W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich odnotowano zbliżoną dynamikę wydatków, odpowiednio 111,5% i 111,4%; w gminach miejskich nieco niższą – na poziomie 110,8%.

Największy wzrost wydatków ogółem wystąpił w gminach województwa świętokrzyskiego o 21,2%, najmniejszy w gminach województwa pomorskiego o 7,8% (**tabela 3.2.**).

Wydatki majątkowe gmin wzrosły o 25,5% w stosunku do poprzedniego roku, natomiast na zadania bieżące gminy wydatkowały z budżetu o 7,6% więcej niż w roku poprzednim. Wynikiem tak odmiennej dynamiki był wzrost udziału wydatków majątkowych w strukturze poniesionych wydatków z 20,5% w 2008 r. do 23,1% w 2009 r. (**tabela 3.3.**).



Dzięki absorpcji środków z Unii Europejskiej⁶⁵ nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych gmin z 11,2% w 2005 r. do 30,1% w 2006 r. W kolejnym roku wydatki te spadły 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%.

Wydatki inwestycyjne wzrosły w stosunku do roku 2008 w każdym z typów gmin: w gminach wiejskich o 28,7%, w gminach miejsko-wiejskich o 25,4%, a w miejskich o 20,7%. W układzie terytorialnym szczególnie wysoki wzrost wydatków inwestycyjnych wystąpił w gminach województwa świętokrzyskiego i podlaskiego o 80,1%, z kolei najniższy wzrost odnotowano w gminach województwa mazowieckiego o 7,3%, pomorskiego o 8,5% i dolnośląskiego o 9,6%⁶⁶ (**tabela 3.2.**).

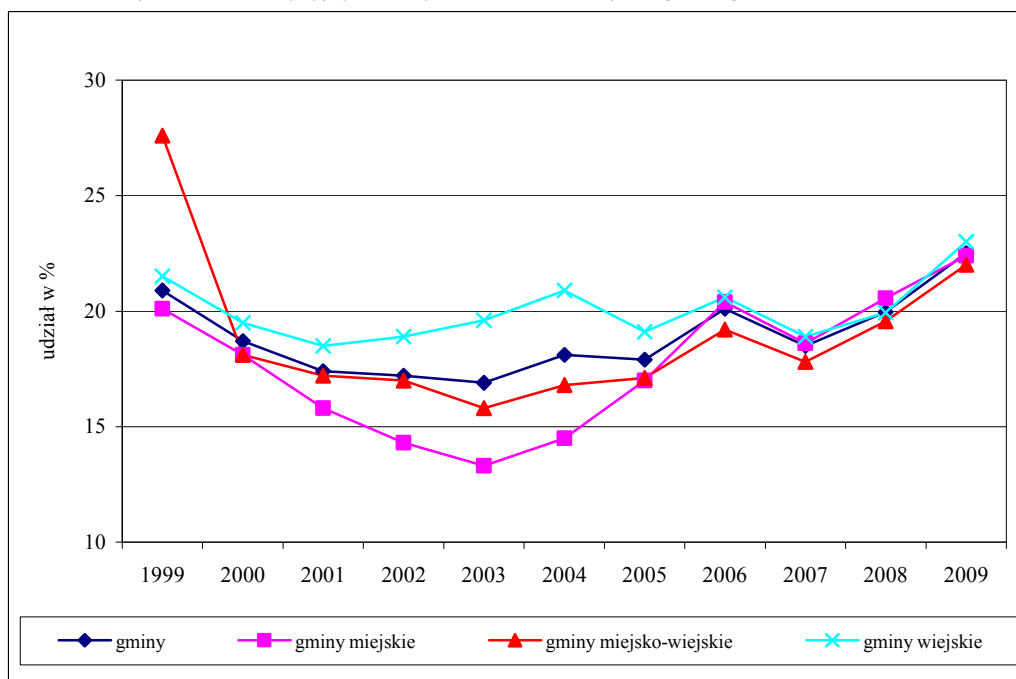
W latach 1999 - 2003 systematycznie obniżał się udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin. W 2004 r. wskaźnik ten wzrósł do 18,1% (z 16,9% w 2003 r.), w 2005 r. ponownie nastąpił spadek udziału wydatków inwestycyjnych do 17,9%. W 2006 r., w wyniku wysokiej dynamiki, udział wydatków na zadania 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%, a w 2009 r. do 22,5%. W gminach miejskich odnotowano wzrost udziału o 1,8 punktu procentowego, miejsko-wiejskich o 2,4 punktu procentowego, a w gminach wiejskich o 3,1 punktu procentowego.

W 2009 r. w województwie mazowieckim udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin obniżył się o 0,4 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 podlaskiego (o 8,3 punktu procentowego) i świętokrzyskiego (o 8,2 punktu procentowego). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.3.**

⁶⁵ 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 jeszcze o kolejne 36,6%, a w 2009 r. wzrosły o 138,3%.

⁶⁶ W gminach dziesięciu województw tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych było wyższe od średniego tempa w kraju dla gmin.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem gmin w latach 1999 - 2009



Zróznicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w poszczególnych gminach było bardzo duże:

- w trzech gminach (w 2007 r. w 15, w 2008 r. w 2) wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 1% wydatków ogółem (najniższy udział wyniósł 0,1%),
- w 62,3% gmin udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był niższy od średniej w kraju wynoszącej 22,5%,
- dwadzieścia gmin (w 2007 r. – 13, w 2008 r. – 10) przeznaczyło ze swojego budżetu na realizację zadań inwestycyjnych więcej środków niż na zadania bieżące; najwięcej - 70,7% wydatków ogółem na inwestycje przeznaczyła gmina wiejska z województwa lubelskiego (tak wysoki udział spowodowany był m.in. budową dróg gminnych współfinansowaną ze środków Unii Europejskiej).

Około 11%⁶⁷ wydatków inwestycyjnych gminy finansowały środkami ze źródeł zagranicznych, w tym głównie otrzymanych (lub podlegających refundacji) w ramach projektów i programów UE (13,6% gminy miejskie, 12,0% gminy miejsko-wiejskie, 8,9% gminy wiejskie). Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska – 34,7% (52,7% w 2008 r.) oraz inwestycje w transporcie i łączności – 27,0% (12,4% w 2008 r.). Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa świętokrzyskiego 21,5%, najniższy w gminach województwa wielkopolskiego – 3,3%⁶⁸.

Struktura wydatków bieżących gmin pozostała prawie niezmieniona. Podobnie jak w latach poprzednich niemal połowę **wydatków bieżących** gminy przeznaczały na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych. W 2009 r. wzrosły one o 9,6% w stosunku do roku poprzedniego.

⁶⁷ Wydatki inwestycyjne gmin finansowane środkami ze źródeł zagranicznych w 2006 r. stanowiły 16,1%, w 2007 r. 11,1%, w 2008 r. 5,8% ogółu wydatków inwestycyjnych.

⁶⁸ Województwo wielkopolskie również w latach 2007 i 2008 było województwem o najniższym udziale wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem.

Dużą dynamiką (wzrost o 13,9%) charakteryzowały się dotacje z budżetu gmin przekazywane własnym jednostkom organizacyjnym, podmiotom realizującym zadania gmin oraz innym jednostkom samorządowym na zadania wynikające z zawartych porozumień. Stanowiły one 7,7% wydatków bieżących gmin.

Kwota dotacji udzielonych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (m.in. dla stowarzyszeń, fundacji, szkół niepublicznych) wzrosła o 20,0% w stosunku do poprzedniego roku, ale nie zmienił się jej udział w wydatkach bieżących, który wyniósł 1,6%. Za pośrednictwem jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych gminy realizowały głównie zadania w zakresie oświaty, kultury fizycznej i sportu, pomocy społecznej i pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej.

W 2009 r. wydatki na obsługę długu wzrosły o 4,2%, w strukturze wydatków bieżących stanowiły 0,9%.

Struktura wydatków bieżących gmin w latach 2008 i 2009 (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki bieżące ogółem	z tego:							
		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu		pozostałe	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Ogółem, z tego:	100,0	44,7	45,6	7,3	7,7	1,0	0,9	47,0	45,8
- miejskie	100,0	42,8	43,4	10,2	10,5	1,3	1,1	45,7	45,0
- miejsko-wiejskie	100,0	44,2	45,1	7,8	8,2	1,1	1,1	46,9	45,6
- wiejskie	100,0	46,2	47,2	5,3	5,8	0,8	0,7	47,7	46,3

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 stosunku do 2008 r. struktura wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej pozostała w zasadzie na niezmienionym poziomie (różnice oscylowały zdecydowanie poniżej jednego punktu procentowego), za wyjątkiem wydatków w dziale 852 – Pomoc społeczna, których udział w wydatkach budżetowych 2009 r. obniżył się o 1,6 punktu procentowego oraz wydatków w dziale 600 – Transport i łączność, których udział wzrósł o 1,9 punktu procentowego ze względu na wysoką dynamikę inwestycji drogowych. Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą gminy przeznaczyły łącznie 36,2% wydatków ogółem, na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej łącznie 16,2%, na transport i łączność 11,2%, na administrację publiczną 10,0%.

Biorąc pod uwagę kierunki inwestowania w 2009 r. największe środki, podobnie jak w roku poprzednim, angażowane były na zadania w zakresie transportu i łączności 34,3%⁶⁹ (wzrost o 4,7 punktu procentowego) oraz na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 17,2%⁷⁰. Kwota wydatkowana na zadania inwestycyjne w transporcie

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Najwyższy udział 29,9% wydatków inwestycyjnych w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa śląskiego.

i łącznie w 2009 r. była o 45,8% wyższa niż w roku poprzednim (w 2008 r. tempo wzrostu wyniosło 23,9%).

Wydatki gmin ogółem i wydatki inwestycyjne w działach klasyfikacji budżetowej w 2009 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki ogółem			Wydatki inwestycyjne		
	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2008 = 100%)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2008 = 100%)
Ogółem, z tego:	70 002 631	100,0	111,3	15 777 028	100,0	125,7
801 - Oświata i wychowanie	24 470 209	35,0	108,3	1 830 508	11,6	113,9
852 - Pomoc społeczna	10 979 697	15,7	100,9	55 720	0,4	70,8
600 - Transport i łączność	7 862 582	11,2	134,8	5 409 722	34,3	145,8
750 - Administracja publiczna	6 969 175	10,0	107,4	308 217	2,0	96,1
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5 445 435	7,8	115,2	2 718 704	17,2	114,2
926 - Kultura fizyczna i sport	2 978 290	4,3	130,0	1 984 104	12,6	136,5
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2 400 359	3,4	117,9	566 310	3,6	139,1
700 - Gospodarka mieszkaniowa	2 331 968	3,3	107,9	871 303	5,5	109,6
010 - Rolnictwo i łowiectwo	2 097 735	3,0	113,8	1 277 547	8,1	111,9
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	909 925	1,3	113,8	290 204	1,8	113,3
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	864 725	1,2	94,6	10 638	0,1	121,1
851 - Ochrona zdrowia	528 448	0,8	105,4	120 211	0,8	112,4
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki	358 779	0,5	170,0	15 665	0,1	99,4
Pozostałe	1 805 304	2,5	111,4	318 175	1,9	117,8

W 2008 r. wystąpił ponad dwukrotny wzrost wydatków inwestycyjnych (o 105,2%) w dziale Kultura fizyczna i sport, przeznaczonych głównie na budowę obiektów sportowych, między innymi w wyniku realizacji programu „Moje boisko – Orlik 2012”. W 2009 r. tempo wzrostu było również wysokie (36,5%), co spowodowało wzrost udziału działu Kultura fizyczna i sport w strukturze wydatków inwestycyjnych w gminach o 1,0%.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2009 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 2 748⁷¹ zł i wzrosły, w stosunku do poprzedniego roku o 273 zł (**tabela 3.5.**). Powyżej średniej wydatki zrealizowało 41,8% gmin (41,2% w 2008 r.). Przeciętne wydatki budżetowe w gminach miejskich wyniosły 2 691 zł (wzrost o 264 zł), 2 719 zł w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 262 zł), 2 804 zł w gminach wiejskich (wzrost o 287 zł).

W poszczególnych gminach (z wyłączeniem gminy Kleszczów) wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 1 720 zł do 20 802 zł. W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* (siódmy rok z rzędu) odnotowano w gminach województwa zachodniopomorskiego 3 062 zł (wzrost o 306 zł), a najniższe (szósty rok

⁷¹ Średnia krajowa wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca, z wyłączeniem gminy Kleszczów, (której wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca były najwyższe 63 190 zł i bardzo odbiegały od wydatków pozostałych gmin) wyniosła 2 738 zł.

z rządu) w gminach województwa lubelskiego 2 457 zł (wzrost o 270 zł). Rozpiętość wydatków na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw wzrosła z 568 zł w 2008 r. do 605 zł w 2009 r. Podobnie jak w przypadku dochodów poziom wydatków gminnych w południowo-wschodniej części Polski był wyraźnie niższy niż w części północno-zachodniej (**rysunek 3.1.**).

Wydatki **bieżące** w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. wyniosły średnio 2 113 zł⁷² i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 145 zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 83 zł i wyniosły 964 zł.

Wydatki gmin związane z realizacją zadań **inwestycyjnych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 619 zł⁷³ i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 125 zł. Poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych typach gmin, w porównaniu do 2008 r., był nieco bardziej zróżnicowany: w gminach miejskich – 602 zł (wzrost o 103 zł), miejsko-wiejskich 598 zł (wzrost o 118 zł), a w gminach wiejskich – 646 zł (wzrost o 144 zł). W poszczególnych gminach kwota wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahała się od 1,5 zł do 12 369 zł; w gminie Kleszczów wyniosła 41 703 zł.

Do 37,5% zwiększył się (o 4,4 punktu procentowego) odsetek gmin, które zrealizowały wyższe od średniej w kraju wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższe wydatki inwestycyjne *per capita* zrealizowały gminy województwa mazowieckiego 760 zł (wzrost o 48 zł); najniższe natomiast gminy województwa lubelskiego 489 zł (wzrost o 143 zł).

W 2009 r. po raz pierwszy od 2005 r. zmniejszyła się rozpiętość wydatków inwestycyjnych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach i wyniosła 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 2009 r. deficyt budżetowy w wysokości 9 405 233 tys. zł stanowił 14,1% dochodów (o 4,6 punktu procentowego więcej niż w 2008 r.). We wszystkich województwach gminy wszystkich typów planowały wynik ujemny i *per saldo* zakończyły rok deficytem. Realizacja dochodów na poziomie 97,3% i wydatków w wysokości 92,0% planu spowodowały, że gminy zamknęły rok budżetowy deficytem w kwocie 5 120 482 tys. zł, stanowiącym 7,9% wykonanych dochodów (deficyt na koniec 2008 r. stanowił 0,9% zrealizowanych dochodów).

Osiągnięte przez gminy na koniec 2009 r. wyniki budżetów były mniej korzystne niż w 2008 r. Wzrosła liczba gmin (o 708), które zakończyły rok budżetowy deficytem a kwota deficytu wzrosła o 3 487 559 tys. zł i stanowiła ponad 2,6-krotność deficytu z 2008 r. Najwyższy odsetek gmin z deficytem wystąpił w województwach śląskim 86,5%, dolnośląskim 83,1% oraz lubuskim 81,5%.

⁷² Bez gminy Kleszczów (16 754 zł) średnia krajowa wydatków bieżących gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 2 111 zł.

⁷³ Bez gminy Kleszczów (41 703 zł) średnia krajowa wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 612 zł.

Wyniki budżetów gmin w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008		2009	
	Liczba gmin	Kwota (w tys. zł)	Liczba gmin	Kwota (w tys. zł)
Wyniki budżetu (+/-), z tego:	2 413	-574 875	2 413	-5 120 482
- nadwyżka (+)	1 316	1 586 708	608	528 660
- deficyt (-)	1 097	-2 161 583	1 805	-5 649 142
Udział gmin z deficytem w liczbie gmin ogółem (%)	45,5	x	74,8	x

W województwach: lubelskim, łódzkim i pomorskim udział gmin z deficytem był najniższy i stanowił, odpowiednio 63,6%, 67,8% oraz 69,7%. W gminach województw: lubuskiego, świętokrzyskiego, śląskiego i mazowieckiego zrealizowany deficyt stanowił 9,0% - 9,4% ich dochodów. W gminach województw: lubelskiego, podkarpackiego i kujawsko-pomorskiego relacja ta była najniższa i wyniosła, odpowiednio 5,3%, 5,9% i 6,0%.

Struktura wyników budżetów w podziale na typy gmin w 2009 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:	608	100,0	528 660	100,0	1 805	100,0	5 649 142	100,0
- miejskie	31	5,1	38 342	7,3	210	11,6	1 648 794	29,2
- miejsko-wiejskie	92	15,1	145 427	27,5	499	27,7	1 936 420	34,3
- wiejskie	485	79,8	344 890	65,2	1 096	60,7	2 063 928	36,5

W 2009 r. tylko 608 gmin (tj. 25,2% wszystkich gmin) zakończyło rok budżetowy nadwyżką w wysokości 528 660 tys. zł, stanowiącą 33,3% kwoty nadwyżki z 2008 r. W strukturze gmin nadwyżkowych udział gmin wiejskich wzrósł o 11,5 punktu procentowego, natomiast udział gmin miejskich i miejsko-wiejskich obniżył się odpowiednio o 3,2 oraz 8,3 punktu procentowego. Wśród gmin deficytowych udział gmin miejsko-wiejskich wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 2,3 punktu procentowego a udział gmin miejskich i wiejskich obniżył się odpowiednio o 0,4 i 1,9 punktu procentowego.

Gminy wiejskie, stanowiące 65,5% wszystkich gmin, zrealizowały 65,2% kwoty nadwyżki (wzrost o 13,8 punktu procentowego) oraz 36,5% kwoty deficytu (mniej o 4,2 punktu procentowego). Udziałem gmin miejsko-wiejskich (24,5% ogółu gmin) jest 27,5% kwoty nadwyżki (o 1,9 punktu procentowego mniej niż w 2008 r.) oraz 34,3% kwoty deficytu (spadek o 2,3 punktu procentowego). Gminy miejskie, które stanowiły 10,0% wszystkich gmin zrealizowały 7,3% kwoty nadwyżki (mniej o 11,9 punktu procentowego w porównaniu z rokiem 2008) oraz 29,2% kwoty deficytu (wzrost o 6,5 punktu procentowego).

Zaplanowane na 2009 r. przychody budżetowe zostały wykonane w 96,3% i stanowiły 12 061 528 tys. zł. Zrealizowane w wysokości 3 280 870 tys. zł rozchody osiągnęły 109,7% planu⁷⁴.

⁷⁴ Rozchody budżetowe stanowią nieprzekraczalny limit. Wykazanie w sprawozdaniu Rb-NDS lokat bankowych spowodowało przekroczenie tego limitu.

Struktura przychodów i rozchodów budżetowych gmin w 2009 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	46,0	43,3	50,4	44,4
- nadwyżka z lat ubiegłych	16,8	10,4	9,0	26,8
- obligacje i papiery wartościowe	8,1	11,6	11,3	3,4
- wolne środki	28,7	33,7	29,1	25,3
- spłata pożyczek udzielonych	0,1	0,1	0,2	0,1
- prywatyzacja majątku	0,3	0,9	0,0	0,0
Rozchody, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
- spłata kredytów i pożyczek	73,0	72,8	84,5	65,8
- pożyczki udzielone	0,9	1,2	1,0	0,6
- wykup obligacji i papierów wartościowych	6,2	12,5	8,3	1,6
- inne	19,9	13,5	6,2	32,0

Podobnie jak w latach poprzednich, przychody z tytułu kredytów i pożyczek, wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych stanowiły ponad 90% zrealizowanych przychodów. W 2009 r. udział kredytów i pożyczek w kwocie przychodów wzrósł o 8,6 punktu procentowego (w 2008 r. obniżył się o 8,4 punktu procentowego). Przychody z tytułu wolnych środków oraz nadwyżki budżetowej uległy obniżeniu, odpowiednio o 5,6 punktu procentowego (w 2008 r. wzrost o 3,3 punktu procentowego) oraz 4,2 punktu procentowego (w 2008 r. wzrost o 2,5 punktu procentowego). Udział obligacji samorządowych w ogólnej kwocie przychodów wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 2,5 punktu procentowego (w 2008 r. wzrósł o 1,1 punktu procentowego), natomiast udział środków pochodzących ze spłat udzielonych przez gminy pożyczek oraz z prywatyzacji obniżył się, odpowiednio o 0,2 i 1,1 punktu procentowego (w 2008 r. wzrost o 1,3 i 0,2 punktu procentowego).

W 2009 r. udziały przychodów z tytułu nadwyżki budżetowej oraz wolnych środków we wszystkich typach gmin uległy obniżeniu. W gminach miejskich nadwyżka stanowiła 10,4% i jej udział był niższy o 4,8 punktu procentowego w porównaniu z 2008 r., natomiast udział wolnych środków stanowił 33,7% i obniżył się o 5,5 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego. W gminach wiejskich relacje te były niższe, odpowiednio o 5,5 i 3,5 punktu procentowego w porównaniu z 2008 r. W gminach tego typu nadwyżka stanowiła 26,8% a wolne środki 25,3% przychodów. W gminach miejsko-wiejskich udział nadwyżki był niższy w porównaniu do roku poprzedniego o 1,2 punktu procentowego i stanowił 9,0% przychodów, a udział wolnych środków obniżył się o 8,8 punktu procentowego do poziomu 29,1% zrealizowanych przychodów.

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. We wszystkich typach gmin wzrosły udziały kredytów i pożyczek oraz obligacji w przychodach ogółem. W gminach miejskich udział kredytów i pożyczek w kwocie przychodów wzrósł o 8,6 punktu procentowego i wyniósł 43,3%, natomiast udział obligacji wzrósł o 4,9 punktu procentowego do poziomu 11,6%. W gminach miejsko-wiejskich kredyty i pożyczki stanowiły 50,4% przychodów (wzrost o 7,9 punktu procentowego), obligacje osiągnęły 11,3% przychodów (więcej o 3,2 punktu procentowego w porównaniu z 2008 r.). Udział kredytów i pożyczek w gminach wiejskich

wzrósł o 8,8 punktu procentowego i osiągnął 44,4% przychodów, natomiast obligacje stanowiły 3,4% przychodów (wzrost o 0,4 punktu procentowego).

Kredyty i pożyczki zaciągnięte na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych stanowiły 10,0% kwoty zaciągniętych kredytów i pożyczek i wzrosły o 0,5 punktu procentowego. W poszczególnych typach gmin udział ten był zróżnicowany i wyniósł: 14,3% w gminach miejskich (spadek o 5,4 punktu procentowego), 10,6% w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 2,3 punktu procentowego) oraz 6,7% w gminach wiejskich (więcej o 2,2 punktu procentowego).

W 2009 r. 6,0% przychodów z wyemitowanych obligacji komunalnych przeznaczonych było na finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych (o 3,4 punktu procentowego więcej w porównaniu z 2008 r.). Gminy wiejskie przeznaczyły na ten cel 9,6% przychodów z wyemitowanych obligacji (wzrost o 9,5 punktu procentowego). W gminach miejskich i miejsko-wiejskich wzrost ten wyniósł, odpowiednio 1,8 oraz 1,6 punktu procentowego do poziomu 7,1% oraz 3,6%.

W strukturze rozchodów budżetowych najwyższy udział, podobnie jak w latach poprzednich, stanowiły spłaty kredytów i pożyczek 73,0%, które wzrosły o 5,2 punktu procentowego. Najwyższy wzrost spłat kredytów i pożyczek o 9,3 punktu procentowego zanotowały gminy miejskie. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich wyniósł on odpowiednio 5,1 oraz 0,9 punktu procentowego. W gminach miejsko-wiejskich udział spłat kredytów i pożyczek w rozchodach ogółem był najwyższy i stanowił 84,5%.

Udział rozchodów z tytułu wykupu obligacji i papierów wartościowych wzrósł w 2009 r. o 1,1 punktu procentowego. W gminach miejskich wykup obligacji stanowił 12,4% ogółu rozchodów i wzrósł o 3,3 punktu procentowego. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie odnotowały niewielki wzrost rozchodów z tego tytułu, odpowiednio o 0,2 i 0,5 punktu procentowego. Wykup obligacji stanowił 8,3% rozchodów gmin miejsko-wiejskich i 1,6% rozchodów gmin wiejskich.

Spłaty zobowiązań zaciągniętych na realizację projektów współfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych stanowiły 8,7% kwoty spłacanych przez gminy w 2009 r. kredytów i pożyczek (o 7,0 punktów procentowych mniej niż w 2008 r.) oraz 2,8% kwoty wykupionych obligacji (o 1,4 punktu procentowego więcej niż w 2008 r.). Spłaty kredytów zaciągniętych na realizację programów współfinansowanych ze środków zagranicznych stanowiły 14,4% kwoty kredytów spłacanych przez gminy miejskie (mniej o 8,8 punktu procentowego), 8,3% kredytów spłacanych przez gminy miejsko-wiejskie (mniej o 6,8 punktu procentowego) oraz 5,8% spłat kredytów realizowanych przez gminy wiejskie (o 5,9 punktu procentowego mniej niż w 2008 r.).

W gminach miejskich 2,5% kwoty wykupionych obligacji związanych było z realizacją programów współfinansowanych ze środków zagranicznych (wzrost o 1,9 punktu procentowego). W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich udział ten wyniósł, odpowiednio 3,8% oraz 0,2% (wzrost o 1,2 i 0,2 punktu procentowego).

Zobowiązania i należności

W 2009 r. zobowiązania gmin ogółem wzrosły o 35,0% w stosunku do poprzedniego roku i wynosiły 14 611 051 tys. zł. Zwiększyły się zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (o 35,5%) oraz wyemitowanych papierów wartościowych (o 33,9%),

a także zobowiązań wymagalnych (o 9,9%), które w poprzednich latach charakteryzowały się tendencją malejącą.

Struktura zobowiązań według tytułów dłużnych w stosunku do poprzedniego roku pozostała na zbliżonym poziomie. Dominującą pozycję w zobowiązaniach gmin stanowiły pożyczki i kredyty 88,4% (w tym 6,5% pożyczki i kredyty zaciągnięte w związku z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 uofp).

Udział zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w strukturze zadłużenia gmin nieznacznie obniżył się i wyniósł 10,7%, przy nadal dużym zróżnicowaniu tego wskaźnika w poszczególnych typach: 14,9% w gminach miejskich; 12,8% w gminach miejsko-wiejskich; 5,3% w gminach wiejskich.

Ze względu na znacznie wyższą dynamikę zobowiązań (135,0%) niż dochodów (104,1%) zadłużenie gmin w stosunku do osiągniętych dochodów wzrosło w porównaniu do poprzedniego roku o 5,1 punktu procentowego i wyniosło średnio 22,5%. Wzrost przeciętnej relacji zobowiązań do dochodów odnotowano w każdym z typów gmin: w gminach miejskich o 6,8 punktu procentowego (do 26,7%), w gminach miejsko-wiejskich o 6 punktów procentowych (do 25,3%), w gminach wiejskich o 3,8 punktu procentowego (do 18,3%), dane zaprezentowane zostały w **tabeli 3.7**.

Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Gminy ogółem							Relacja zobowiązań do dochodów w 2009 r. (w %)		
	Zobowiązania wg stanu na 31.XII (w tys. zł)		Struktura (w %)		Relacja do dochodów (w %)		Dynamika 2008=100% (3:2)	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
	2008	2009	2008	2009	2008	2009				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Zobowiązania ogółem, z tego:	10 821 046	14 611 051	100,0	100,0	17,4	22,5	135,0	26,7	25,3	18,3
- emisja papierów wartościowych	1 166 160	1 562 050	10,8	10,7	1,9	2,4	133,9	4,0	3,2	1,0
- kredyty i pożyczki ¹⁾	9 540 365	12 923 091	88,2	88,4	15,3	19,9	135,5	22,5	21,8	17,1
- przyjęte depozyty	0	0	x	x	x	x	x	x	x	x
- zobowiązania wymagalne, w tym:	114 522	125 911	1,1	0,9	0,2	0,2	109,9	0,2	0,2	0,1
- z tytułu dostaw towarów i usług	77 135	96 575	0,7	0,7	0,1	0,1	125,2	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).

Najwyższe przeciętne zadłużenie w relacji do dochodów dotyczyło (niezmiennie od sześciu lat) gmin województwa dolnośląskiego 29,3% i zachodniopomorskiego 26,2%. Są to województwa o wyższej niż przeciętna w kraju zamożności gmin (mierzonej poziomem dochodów własnych na jednego mieszkańca), a więc tym samym dysponujące większymi możliwościami spłat zobowiązań.

Najniższe 15,1% przeciętne zadłużenie gmin ze względu na bardzo ograniczone możliwości spłaty zobowiązań odnotowano - podobnie jak w roku poprzednim - w województwach lubelskim i podlaskim (w gminach województwa lubelskiego odnotowano najniższe, a podlaskiego jedno z najniższych 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%. W czternastu gminach relacja zobowiązań do dochodów przekroczyła 60%. W ośmiu⁷⁵ z tych gmin zobowiązania na koniec 2009 r. obejmowały zobowiązania zaciągnięte na realizację zadań finansowanych z udziałem środków unijnych. Po wyłączeniu tych zobowiązań (zgodnie z art. 170 ust. 3 uofp) zadłużenie nie przekroczyło 60% zrealizowanych dochodów.

W pozostałych gminach limit zadłużenia określony w art. 170 uofp został przekroczony z powodu niskiego wykonania planowanych dochodów budżetowych (w tym m.in. udziałów w dochodach podatkowych, dotacji rozwojowych, dochodów z majątku) oraz wystąpienia zobowiązań wymagalnych.

Liczba gmin według wysokości wskaźnika zadłużenia w latach 2007 - 2008

Lata	Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
		poniżej 10%	10% - 20%	20% - 30%	30% - 40%	40% - 50%	50% - 60%	60% i powyżej
2007	liczba gmin	877	760	446	211	88	26	5
	% gmin	36,3	31,5	18,5	8,7	3,6	1,1	0,2
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

W ostatnich latach gminy coraz częściej udzielają poręczeń i gwarancji - w dużym tempie rośnie łączna wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez gminy poręczeń i gwarancji, która na koniec 2009 r. wyniosła 1 536 470 tys. zł (wzrost o 13,5% w stosunku do 2008 r.).

W 2009 r. gminy wykazały należności oraz wybrane aktywa finansowe w kwocie 12 088 436 tys. zł, tj. o 3,1% mniejszej niż w roku poprzednim. Były to głównie depozyty na żądanie, depozyty terminowe oraz należności wymagalne. Należności wymagalne w 2009 r. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 16,6% i wyniosły 4 416 359 tys. zł.

3.4. Podsumowanie

1. *Dochody budżetowe gmin w 2009 r. zrealizowane zostały w kwocie 64 882 149 tys. zł (97,3% planu). W żadnym z typów gmin plan nie został zrealizowany, w największym stopniu wykonały plan gminy wiejskie 97,7%. Planowane dochody bieżące wykonano na poziomie 99,2%, a dochody majątkowe na poziomie 79,4%. Najniższy poziom wykonania dochodów majątkowych wykazały gminy miejskie 77,1%.*
2. *W stosunku do roku poprzedniego dochody wzrosły o 4,1%, przy czym w gminach wiejskich o 5,3%, w miejsko-wiejskich o 4,6%, a w miejskich o 1,3% (realny spadek o 2,2%). W roku 2009 dochody z tytułu subwencji ogólnej oraz dotacji celowych były wyższe, odpowiednio o 10,4%, o 9,9%. Dochody własne obniżyły się o 2,2% w stosunku do roku ubiegłego,*

⁷⁵ Po wyłączeniu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wykazanych w sprawozdaniu Rb-Z (sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji) w danych uzupełniających (część C) ustawowy limit przekroczyło siedem gmin. W sprawozdaniu Rb-Z w danych uzupełniających ujmowane są tylko i wyłącznie kredyty i pożyczki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, nie ujmowane są natomiast obligacje emitowane w związku z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków unijnych. Do liczby (8) gmin, które po wyłączeniach nie przekroczyły ustawowej granicy zadłużenia w niniejszym opracowaniu zaliczono również jedną gminę, która wyemitowała obligacje w związku z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków unijnych na podstawie umowy zawartej z podmiotem dysponującym środkami unijnymi.

najwyraźniej z tytułu udziałów gmin w podatkach CIT i PIT (spadek o 7,1% w stosunku do 2008 r.).

3. W strukturze dochodów gmin w 2009 r. wystąpiły znaczne zmiany – o 2,9 punktu procentowego spadł udział dochodów własnych (do 46,3%), o 1,9 punktu procentowego wzrósł udział subwencji ogólnej (do 33,9%) i o 1 punkt procentowy wzrósł udział dotacji celowych (do 19,8%), głównie z tytułu dotacji rozwojowych. Nadal gminy miejskie miały najwyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów 61,9% i dzięki temu miasta wykazywały się znacznie większą samodzielnością finansową niż pozostałe typy gmin (najniższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów występuje w gminach wiejskich 36,8%).
4. Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 2 547 zł i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 94 zł. Największą rozpiętość dochodów per capita tak jak i w roku ubiegłym, odnotowano w gminach wiejskich od 1 794 zł do 16 649 zł (z wyłączeniem gminy Kleszczów, której dochody były znacznie wyższe od pozostałych gmin 37 206 zł), w gminach miejsko-wiejskich od 1 833 zł do 8 022 zł (z wyłączeniem miasta i gminy Nowe Warpno, w której dochód na mieszkańca wynosił 33 941 zł) i najmniejsza rozpiętość od 1 763 do 6 149 zł w gminach miejskich.
5. W 2009 r. wydatki gmin w stosunku do poprzedniego roku wzrosły o 11,3% i zostały wykonane w kwocie 70 002 631 tys. zł (92,0% planu). Zrealizowane wydatki bieżące wzrosły o 7,6%, a wydatki majątkowe o 25,5%, co wpłynęło na wzrost udziału wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków do 23,1% (z 20,5% w 2008 r.). Wydatki bieżące stanowiły 76,9% wydatków ogółem.
6. Udział wydatków inwestycyjnych, zrealizowanych w wysokości 15 777 028 tys. zł, w wydatkach budżetowych ogółem gmin wzrósł (z 20,0% w 2008 r.) do 22,5%. W gminach miejskich odnotowano wzrost udziału o 1,8 punktu procentowego, miejsko-wiejskich o 2,4 punktu procentowego, a w gminach wiejskich o 3,1 punktu procentowego. W województwie mazowieckim udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin obniżył się o 0,4 punktu procentowego. W stosunku do 2008 r. we wszystkich pozostałych województwach odnotowano wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin, najwyższy w gminach województwa podlaskiego (o 8,3 punktu procentowego) i świętokrzyskiego (o 8,2 punktu procentowego).
7. W 2009 r. w gminach wydatkowano 2 331 114 tys. zł bezzwrotnych środków zagranicznych, tj. ponad dwukrotnie więcej niż w roku poprzednim (o 133,6%). W dwóch poprzednich latach odnotowano spadek tempa wzrostu. Środkami w kwocie 1 741 367 tys. zł pochodzącymi ze źródeł zagranicznych sfinansowano 11,0% (w 2008 r. 5,8%) wydatków inwestycyjnych (13,6% w gminach miejskich, 12,0% w gminach miejsko-wiejskich, 8,9% w gminach wiejskich). Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 34,7% (52,7% w 2008 r.) oraz inwestycje drogowe 27,0% (12,4% w 2008 r.). Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi. W wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa świętokrzyskiego 21,5%, najniższy w gminach województwa wielkopolskiego - 3,3%.
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

- 36,2% wydatków ogółem oraz na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej - 16,2%. Inwestycje realizowane były głównie w transporcie i łączności 34,3% oraz w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska 17,2%. Kwota wydatkowana na zadania inwestycyjne w transporcie i łączności w 2009 r. była wyższa niż w roku poprzednim o 45,8%.
9. Wydatki budżetowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 2 748 zł i wzrosły o 273 zł. Zwiększyła się rozpiętość wydatków na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw. Kolejny rok z rzędu najwyższe wydatki per capita odnotowano w gminach województwa zachodniopomorskiego 3 062 zł (wzrost o 306 zł), a najniższe wydatki w gminach województwa lubelskiego 2 457 zł (wzrost o 270 zł). W poszczególnych gminach wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 1 720 zł do 20 802 zł (w gminie Kleszczów, w której występują wielkości znacznie wyższe niż w pozostałych gminach – 63 190 zł).
10. W 2009 r. gminy planowały deficyt budżetowy w wysokości 9 405 233 tys. zł, tj. 14,1% dochodów (w 2008 r. – 9,5%), a zamknęły rok budżetowy deficytem w kwocie 5 120 482 tys. zł, stanowiącym 7,9% zrealizowanych dochodów (w 2008 r. gminy uzyskały deficyt stanowiący 0,9 % dochodów). Nadal głównym źródłem przychodów gmin były kredyty i pożyczki - 46,0% (w 2008 r. – 37,4%). Udział nadwyżki i wolnych środków wyniósł, odpowiednio: 16,8% i 28,7% (w 2008 r. 21,0% i 34,3 %), a obligacji i papierów wartościowych 8,1% (5,6% w 2008 r.).
11. W 2009 r. zobowiązania gmin ogółem wzrosły o 35,0% w stosunku do poprzedniego roku i wynosiły 14 611 051 tys. zł, z czego zobowiązania wymagalne 125 911 tys. zł. W związku m. in. z realizacją projektów unijnych o 35,3% wzrosły zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych. Zobowiązania wymagalne (które w poprzednich kilku latach systematycznie się obniżały) wzrosły o 9,9%. W związku z wysoką dynamiką zobowiązań w 2009 r., odmiennie niż w latach poprzednich, zwiększyła się liczba gmin, w których relacja zobowiązań do wykonanych dochodów przekroczyła 20%. W czternastu gminach zadłużenie przekroczyło 60% - po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy ufp, ustawowy limit przekroczyło 6 gmin⁷⁶.

⁷⁶ Ibidem s. 195.

Rysunek 3.1. Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)

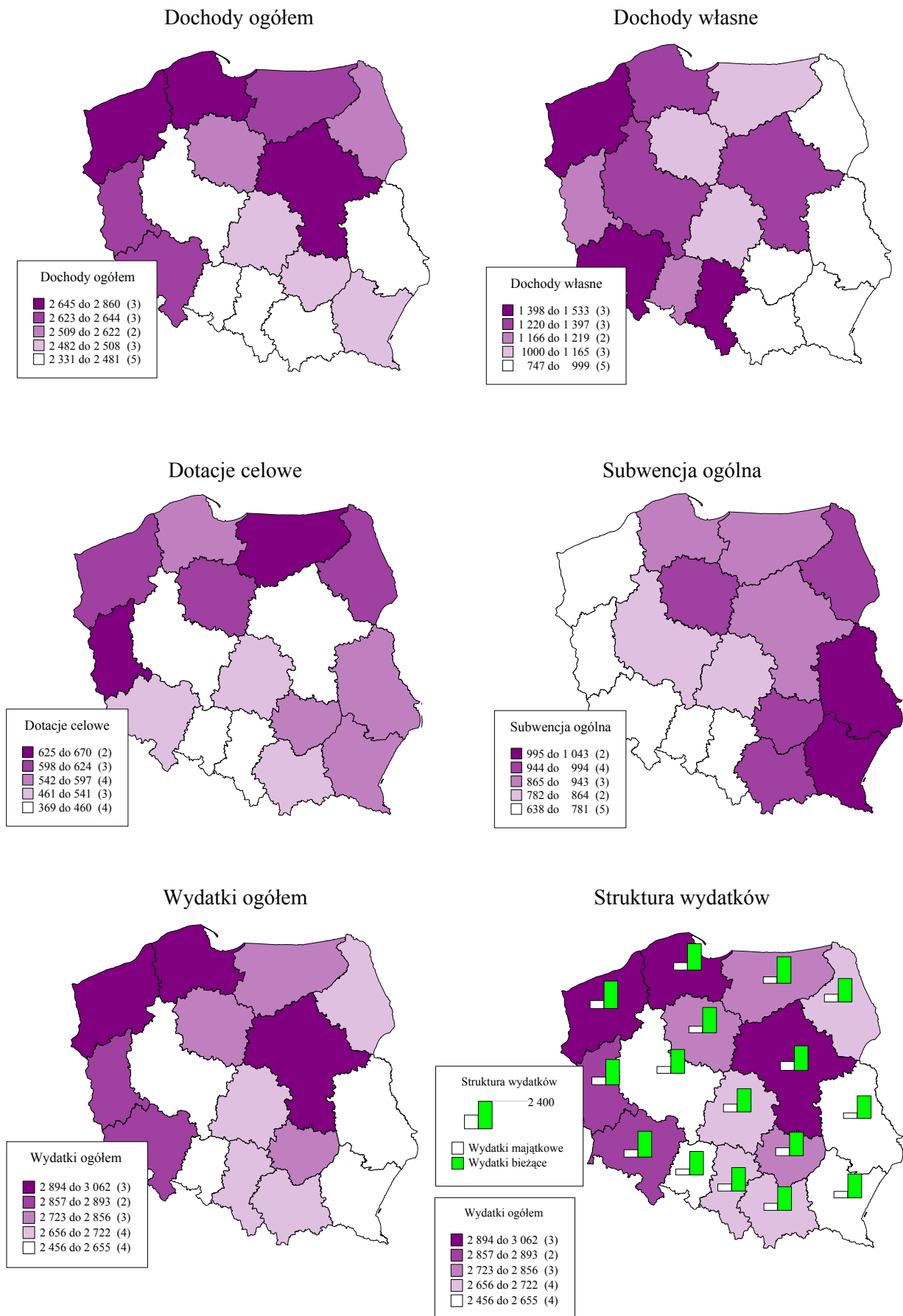


Tabela 3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2009 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	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:	66 655 042	64 882 149	97,3	76 060 276	70 002 631	92,0	-9 405 233	-5 120 482
2	miejskie	15 410 915	14 858 092	96,4	17 828 480	16 468 544	92,4	-2 417 565	-1 610 452
3	miejsko-wiejskie	22 088 990	21 547 461	97,5	25 190 857	23 338 454	92,6	-3 101 867	-1 790 992
4	wiejskie	29 155 138	28 476 596	97,7	33 040 939	30 195 634	91,4	-3 885 801	-1 719 038
5	Dołnośląskie, w tym gminy:	5 653 424	5 409 412	95,7	6 441 590	5 890 295	91,4	-788 166	-480 883
6	miejskie	2 117 769	1 991 282	94,0	2 408 775	2 185 473	90,7	-291 006	-194 191
7	miejsko-wiejskie	2 021 831	1 944 910	96,2	2 325 058	2 135 947	91,9	-303 227	-191 037
8	wiejskie	1 513 824	1 473 220	97,3	1 707 757	1 568 875	91,9	-193 933	-95 655
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	3 416 397	3 372 365	98,7	3 865 443	3 574 737	92,5	-449 046	-202 372
10	miejskie	592 737	589 657	99,5	676 357	641 141	94,8	-83 620	-51 484
11	miejsko-wiejskie	1 240 037	1 223 684	98,7	1 404 953	1 290 465	91,9	-164 915	-66 782
12	wiejskie	1 583 623	1 559 025	98,4	1 784 132	1 643 131	92,1	-200 510	-84 106
13	Lubelskie, w tym gminy:	3 849 215	3 771 597	98,0	4 375 972	3 973 247	90,8	-526 756	-201 650
14	miejskie	775 781	755 843	97,4	912 711	847 341	92,8	-136 930	-91 498
15	miejsko-wiejskie	534 993	529 801	99,0	611 706	566 359	92,6	-76 713	-36 557
16	wiejskie	2 538 441	2 485 952	97,9	2 851 554	2 559 547	89,8	-313 113	-73 595
17	Lubuskie, w tym gminy:	2 073 687	2 011 839	97,0	2 369 484	2 193 591	92,6	-295 796	-181 752
18	miejskie	377 867	370 303	98,0	420 178	402 253	95,7	-42 310	-31 950
19	miejsko-wiejskie	1 100 516	1 060 792	96,4	1 257 878	1 168 299	92,9	-157 362	-107 507
20	wiejskie	595 304	580 744	97,6	691 428	623 040	90,1	-96 124	-42 295
21	Łódzkie, w tym gminy:	4 273 787	4 175 449	97,7	4 915 994	4 536 407	92,3	-642 247	-360 958
22	miejskie	1 293 702	1 260 185	97,4	1 454 948	1 359 539	93,4	-161 246	-99 354
23	miejsko-wiejskie	937 557	909 151	97,0	1 057 323	973 049	92,0	-119 766	-63 897
24	wiejskie	2 042 528	2 006 112	98,2	2 403 723	2 203 820	91,7	-361 195	-197 708
25	Małopolskie, w tym gminy:	5 860 446	5 800 564	99,0	6 631 487	6 259 757	94,4	-771 041	-459 193
26	miejskie	552 445	555 062	100,5	625 401	598 820	95,7	-72 956	-43 758
27	miejsko-wiejskie	2 311 943	2 289 066	99,0	2 644 753	2 513 674	95,0	-332 809	-224 608
28	wiejskie	2 996 058	2 956 436	98,7	3 361 334	3 147 263	93,6	-365 276	-190 826
29	Mazowieckie, w tym gminy:	8 336 285	7 989 654	95,8	9 560 788	8 743 060	91,4	-1 224 503	-753 406
30	miejskie	1 951 416	1 836 087	94,1	2 278 216	2 099 430	92,2	-326 800	-263 343
31	miejsko-wiejskie	2 321 632	2 214 296	95,4	2 685 204	2 455 153	91,4	-363 573	-240 857
32	wiejskie	4 063 238	3 939 271	96,9	4 597 368	4 188 477	91,1	-534 130	-249 206
33	Opolskie, w tym gminy:	2 188 228	2 151 597	98,3	2 549 705	2 312 952	90,7	-361 477	-161 354
34	miejskie	251 722	250 686	99,6	326 628	290 766	89,0	-74 906	-40 080
35	miejsko-wiejskie	1 312 752	1 297 919	98,9	1 497 891	1 385 488	92,5	-185 138	-87 569
36	wiejskie	623 754	602 992	96,7	725 186	636 698	87,8	-101 432	-33 705
37	Podkarpackie, w tym gminy:	4 458 709	4 413 461	99,0	5 076 098	4 671 990	92,0	-167 389	-258 530
38	miejskie	849 335	848 334	99,9	960 929	914 333	95,2	-111 594	-65 999
39	miejsko-wiejskie	1 175 980	1 164 562	99,0	1 321 301	1 225 557	92,8	-145 321	-60 995
40	wiejskie	2 433 395	2 400 565	98,7	2 793 868	2 532 101	90,6	-360 473	-131 535
41	Podlaskie, w tym gminy:	2 006 464	1 954 556	97,4	2 260 983	2 077 946	91,9	-254 520	-123 390
42	miejskie	413 277	402 888	97,5	450 972	426 352	94,5	-37 695	-23 465
43	miejsko-wiejskie	557 232	549 240	98,6	643 065	595 284	92,6	-85 833	-46 045
44	wiejskie	1 035 954	1 002 428	96,8	1 166 946	1 056 309	90,5	-130 992	-53 881
45	Pomorskie, w tym gminy:	3 858 726	3 754 695	97,3	4 385 825	4 038 623	92,1	-527 099	-283 928
46	miejskie	1 295 695	1 237 965	95,5	1 526 427	1 387 945	90,9	-230 732	-149 980
47	miejsko-wiejskie	719 311	708 553	98,5	815 905	765 542	93,8	-96 594	-56 989
48	wiejskie	1 843 720	1 808 177	98,1	2 043 493	1 885 137	92,3	-199 773	-76 959
49	Śląskie, w tym gminy:	4 958 699	4 783 417	96,5	5 705 104	5 220 872	91,5	-746 404	-437 455
50	miejskie	1 972 283	1 888 506	95,8	2 268 779	2 066 182	91,1	-296 496	-177 677
51	miejsko-wiejskie	889 889	851 605	95,7	1 025 135	954 926	93,2	-135 246	-103 321
52	wiejskie	2 096 527	2 043 306	97,5	2 411 189	2 199 764	91,2	-314 663	-156 458
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	2 796 648	2 674 019	95,6	3 257 224	2 918 525	89,6	-460 576	-244 506
54	miejskie	487 530	470 147	96,4	582 645	529 822	90,9	-95 114	-59 674
55	miejsko-wiejskie	955 208	918 753	96,2	1 114 106	1 008 622	90,5	-158 898	-89 869
56	wiejskie	1 353 910	1 285 119	94,9	1 560 473	1 380 082	88,4	-206 563	-94 963
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	3 112 335	2 963 567	95,2	3 541 395	3 212 203	90,7	-429 059	-248 636
58	miejskie	836 180	788 644	94,3	1 002 769	890 523	88,8	-166 589	-101 879
59	miejsko-wiejskie	1 093 505	1 031 245	94,3	1 229 237	1 117 945	90,9	-135 732	-86 700
60	wiejskie	1 182 651	1 143 678	96,7	1 309 389	1 203 735	91,9	-126 738	-60 057
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	6 480 120	6 399 976	98,8	7 311 549	6 892 013	94,3	-831 429	-492 037
62	miejskie	1 004 847	986 852	98,2	1 172 328	1 109 853	94,7	-167 481	-123 000
63	miejsko-wiejskie	3 186 077	3 140 761	98,6	3 598 037	3 395 204	94,4	-411 961	-254 443
64	wiejskie	2 289 196	2 272 362	99,3	2 541 183	2 386 956	93,9	-251 987	-114 594
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	3 331 869	3 255 982	97,7	3 811 637	3 486 413	91,5	-479 768	-230 431
66	miejskie	638 329	625 652	98,0	760 417	718 771	94,5	-122 088	-93 119
67	miejsko-wiejskie	1 730 526	1 713 124	99,0	1 959 305	1 786 941	91,2	-228 780	-73 817
68	wiejskie	963 015	917 206	95,2	1 091 914	980 700	89,8	-128 900	-63 494

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:	528 660	608	5 649 142	1 805	4,3	10,7
2	miejskie	38 342	31	1 648 794	210	2,8	12,2
3	miejsko-wiejskie	145 427	92	1 936 420	499	5,2	10,3
4	wiejskie	344 890	485	2 063 928	1 096	4,2	10,1
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	32 326	28	513 209	138	3,9	11,2
6	miejskie	1 625	4	195 816	29	0,5	11,7
7	miejsko-wiejskie	9 139	6	200 176	49	6,1	11,2
8	wiejskie	21 561	18	117 216	60	5,9	10,6
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	20 907	37	223 279	103	2,7	8,6
10	miejskie	2 537	5	54 021	8	1,7	12,4
11	miejsko-wiejskie	4 443	8	71 224	27	1,8	7,3
12	wiejskie	13 928	24	98 034	68	3,7	8,3
13	Lubelskie, w tym gminy:	35 644	76	237 295	133	3,2	8,9
14	miejskie	1 054	2	92 552	14	2,1	13,1
15	miejsko-wiejskie	364	3	36 921	18	0,5	8,1
16	wiejskie	34 227	71	107 822	101	3,5	7,2
17	Lubuskie, w tym gminy:	6 591	15	188 343	66	2,5	10,8
18	miejskie	926	1	32 876	6	8,7	9,1
19	miejsko-wiejskie	817	4	108 324	29	0,7	11,4
20	wiejskie	4 848	10	47 144	31	3,6	10,6
21	Łódzkie, w tym gminy:	38 036	56	398 994	118	3,9	12,5
22	miejskie	7 392	3	106 746	12	3,6	10,1
23	miejsko-wiejskie	6 266	6	70 163	19	3,6	9,6
24	wiejskie	24 378	47	222 086	87	4,1	15,8
25	Małopolskie, w tym gminy:	31 988	39	491 180	140	3,3	10,1
26	miejskie	48	2	43 806	9	0,1	8,9
27	miejsko-wiejskie	7 664	5	232 272	40	3,9	11,1
28	wiejskie	24 276	32	215 103	91	3,5	9,5
29	Mazowieckie, w tym gminy:	68 572	86	821 978	223	4,8	12,5
30	miejskie	497	1	263 840	29	1,3	14,7
31	miejsko-wiejskie	8 142	6	248 999	44	4,5	12,2
32	wiejskie	59 933	79	309 139	150	5,0	11,3
33	Opolskie, w tym gminy:	20 088	20	181 442	50	5,1	10,3
34	miejskie	0	0	40 080	2	-	16,0
35	miejsko-wiejskie	10 439	5	98 008	27	7,1	8,5
36	wiejskie	9 649	15	43 354	21	3,9	12,2
37	Podkarpackie, w tym gminy:	38 158	43	296 687	112	3,4	9,0
38	miejskie	3 367	3	69 366	9	3,8	9,1
39	miejsko-wiejskie	4 046	5	65 042	26	1,6	7,1
40	wiejskie	30 745	35	162 280	77	4,0	10,0
41	Podlaskie, w tym gminy:	19 506	28	142 896	87	4,4	9,5
42	miejskie	3 757	3	27 221	7	3,6	9,1
43	miejsko-wiejskie	2 856	3	48 900	22	5,6	9,8
44	wiejskie	12 893	22	66 774	58	4,5	9,4
45	Pomorskie, w tym gminy:	27 477	36	311 405	83	3,5	10,5
46	miejskie	385	2	150 366	19	2,2	12,3
47	miejsko-wiejskie	3 382	3	60 371	14	3,2	10,0
48	wiejskie	23 709	31	100 668	50	3,6	8,7
49	Śląskie, w tym gminy:	34 195	20	471 650	128	5,7	11,3
50	miejskie	15 894	4	193 571	26	6,6	11,7
51	miejsko-wiejskie	0	0	103 321	22	-	12,1
52	wiejskie	18 301	16	174 758	80	5,1	10,4
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	9 045	18	253 551	83	2,6	10,9
54	miejskie	0	0	59 674	4	-	12,7
55	miejsko-wiejskie	1 130	4	90 999	22	1,1	11,2
56	wiejskie	7 915	14	102 878	57	3,2	9,9
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	20 385	28	269 021	86	4,4	10,8
58	miejskie	0	0	101 879	14	-	12,9
59	miejsko-wiejskie	5 028	7	91 729	26	2,7	10,8
60	wiejskie	15 357	21	75 414	46	5,4	8,7
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	44 969	49	537 005	173	3,9	10,2
62	miejskie	861	1	123 861	14	1,5	13,3
63	miejsko-wiejskie	17 282	18	271 724	72	3,4	10,3
64	wiejskie	26 826	30	141 420	87	4,5	8,4
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	80 774	29	311 205	82	12,9	11,8
66	miejskie	0	0	93 119	8	-	14,9
67	miejsko-wiejskie	64 430	9	138 247	42	20,3	9,9
68	wiejskie	16 344	20	79 839	32	5,3	13,1

Tabela 3.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2009 r. (2008 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	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	P O L S K A, w tym gminy:	104,1	100,6	97,8	92,9	110,4	109,9	111,3	107,8	107,6	125,5	125,7
2	- miejskie	101,3	97,8	96,2	92,6	108,2	114,2	110,8	107,3	108,5	119,2	120,7
3	- miejsko-wiejskie	104,6	101,1	98,4	93,4	111,5	110,1	111,5	108,0	107,9	125,9	125,4
4	- wiejskie	105,3	101,8	98,7	92,8	110,4	108,1	111,4	107,9	107,0	128,8	128,7
5	Dolnośląskie	102,3	98,8	97,7	91,9	109,9	109,1	108,2	104,7	108,3	107,8	109,6
6	Kujawsko-pomorskie	105,7	102,2	101,9	92,4	111,4	104,1	111,8	108,3	105,8	141,6	141,5
7	Lubelskie	105,0	101,5	92,2	88,4	111,0	115,1	112,1	108,6	106,8	139,9	141,1
8	Lubuskie	107,3	103,8	97,1	90,7	109,6	128,9	116,0	112,5	107,0	159,3	158,9
9	Łódzkie	102,9	99,4	93,7	92,7	109,8	117,5	110,3	106,8	107,1	121,0	119,6
10	Małopolskie	105,5	102,0	100,5	91,7	110,6	106,3	111,8	108,3	107,8	126,8	126,7
11	Mazowieckie	103,4	99,9	98,9	98,4	110,7	105,0	108,6	105,1	109,2	106,9	107,3
12	Opolskie	102,9	99,4	95,7	92,9	110,7	112,2	112,9	109,4	106,9	144,2	142,7
13	Podkarpackie	107,3	103,8	100,2	85,9	110,9	113,4	113,7	110,2	107,2	145,2	145,4
14	Podlaskie	110,4	106,9	100,1	92,8	109,5	132,8	120,4	116,9	108,4	178,9	180,1
15	Pomorskie	101,5	98,0	95,2	95,7	110,2	104,0	107,8	104,3	107,7	107,9	108,5
16	Śląskie	101,9	98,4	95,8	90,3	109,5	115,3	112,1	108,6	108,3	126,5	128,1
17	Świętokrzyskie	110,0	106,5	101,9	92,0	110,7	124,3	121,2	117,7	108,9	180,4	180,1
18	Warmińsko-mazurskie	102,1	98,6	92,9	90,6	110,3	107,8	110,9	107,4	107,2	129,4	130,2
19	Wielkopolskie	101,7	98,2	99,2	94,8	110,6	94,1	109,0	105,5	106,6	118,4	116,7
20	Zachodniopomorskie	105,1	101,6	101,5	94,1	109,7	108,8	111,3	107,8	107,9	125,1	123,7

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 3,5%.

Tabela 3.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2008 i 2009 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
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:	49,3	46,3	18,8	19,8	32,0	33,9	20,5	23,1	20,0	22,5	79,5	76,9	35,6	35,1
2	- miejskie	65,2	61,9	15,0	17,0	19,8	21,1	21,6	23,3	20,6	22,4	78,4	76,7	33,6	33,3
3	- miejsko-wiejskie	51,0	48,0	18,9	19,9	30,1	32,0	20,1	22,7	19,6	22,0	79,9	77,3	35,3	34,9
4	- wiejskie	39,3	36,8	20,7	21,3	40,0	41,9	20,2	23,3	19,9	23,0	79,8	76,7	36,9	36,2
5	Dolnośląskie	61,0	58,2	16,4	17,5	22,6	24,3	22,1	22,0	21,1	21,4	77,9	78,0	31,0	31,2
6	Kujawsko-pomorskie	42,2	40,7	23,6	23,2	34,2	36,1	16,6	21,1	16,5	20,9	83,4	78,9	35,8	35,2
7	Lubelskie	36,5	32,0	21,2	23,3	42,3	44,7	16,1	20,1	15,8	19,9	83,9	79,9	40,1	38,9
8	Lubuskie	51,0	46,2	20,7	24,9	28,4	29,0	17,2	23,6	16,6	22,8	82,8	76,4	34,6	32,7
9	Łódzkie	51,3	46,7	18,5	21,2	30,1	32,1	23,4	25,7	22,7	24,6	76,6	74,3	35,1	35,0
10	Małopolskie	42,2	40,2	19,5	19,7	38,2	40,1	20,7	23,5	20,5	23,2	79,3	76,5	37,1	36,5
11	Mazowieckie	54,5	52,1	14,9	15,2	30,5	32,7	27,3	26,8	26,6	26,2	72,7	73,2	34,5	34,9
12	Opolskie	53,4	49,6	16,2	17,7	30,4	32,7	16,2	20,6	15,5	19,6	83,8	79,4	39,3	38,1
13	Podkarpackie	38,3	35,8	21,6	22,8	40,1	41,4	17,0	21,8	16,8	21,5	83,0	78,2	38,2	36,9
14	Podlaskie	40,9	37,1	20,3	24,4	38,8	38,5	17,1	25,3	16,9	25,2	82,9	74,7	38,2	34,5
15	Pomorskie	49,7	46,6	19,6	20,1	30,7	33,4	22,2	22,2	21,5	21,6	77,8	77,8	33,9	34,6
16	Śląskie	61,1	57,5	13,4	15,2	25,5	27,4	20,8	23,4	20,2	23,1	79,2	76,6	38,1	37,4
17	Świętokrzyskie	41,1	38,1	21,1	23,8	37,8	38,1	17,1	25,5	16,7	24,9	82,9	74,5	38,1	34,6
18	Warmińsko-mazurskie	43,5	39,5	24,1	25,4	32,5	35,1	16,6	19,4	16,3	19,2	83,4	80,6	35,0	34,6
19	Wielkopolskie	50,8	49,5	18,8	17,4	30,5	33,1	20,6	22,4	19,8	21,1	79,4	77,6	34,7	34,8
20	Zachodniopomorskie	53,6	51,7	20,2	20,9	26,2	27,3	19,9	22,4	19,5	21,6	80,1	77,6	31,0	30,7

Tabela 3.4. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (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.								
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
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:	2 453	2 547	1 208	1 179	459	467	447	415	784	863	461	505	42	85
2	miejskie	2 396	2 428	1 562	1 503	501	503	635	588	474	513	360	412	32	74
3	miejsko-wiejskie	2 419	2 511	1 234	1 206	487	498	454	421	727	805	458	500	43	88
4	wiejskie	2 512	2 645	986	973	413	421	335	311	1 005	1 109	521	563	47	90
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	2 574	2 632	1 570	1 532	604	625	541	497	582	639	423	461	60	82
6	miejskie	2 444	2 461	1 661	1 603	471	482	660	607	443	484	340	374	30	52
7	miejsko-wiejskie	2 630	2 707	1 556	1 526	696	715	496	444	624	698	449	483	65	84
8	wiejskie	2 699	2 793	1 446	1 433	687	724	418	398	739	796	514	564	97	126
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	2 488	2 618	1 051	1 066	430	441	375	345	851	944	586	608	30	80
10	miejskie	2 314	2 542	1 298	1 402	433	443	536	486	540	582	476	558	15	73
11	miejsko-wiejskie	2 474	2 571	1 076	1 052	467	477	372	334	816	915	581	604	35	80
12	wiejskie	2 569	2 687	929	943	399	412	313	298	1 005	1 114	635	630	33	82
13	Lubelskie, w tym gminy:	2 217	2 332	809	747	328	326	300	266	938	1 042	470	542	36	83
14	miejskie	2 225	2 223	1 320	1 169	467	462	550	496	542	586	362	467	27	119
15	miejsko-wiejskie	2 167	2 250	835	739	306	308	325	286	875	975	457	536	34	95
16	wiejskie	2 226	2 386	636	611	287	286	212	186	1 081	1 206	508	568	39	69
17	Lubuskie, w tym gminy:	2 449	2 623	1 248	1 211	500	505	414	375	694	760	507	652	35	172
18	miejskie	2 349	2 544	1 442	1 418	516	496	531	487	503	556	404	569	23	164
19	miejsko-wiejskie	2 431	2 604	1 240	1 188	492	498	405	359	683	744	508	672	35	193
20	wiejskie	2 552	2 715	1 130	1 113	504	526	351	329	847	931	575	671	42	139
21	Łódzkie, w tym gminy:	2 423	2 495	1 243	1 165	494	506	439	407	730	802	449	528	42	122
22	miejskie	2 230	2 229	1 434	1 321	433	441	608	561	422	453	374	456	35	102
23	miejsko-wiejskie	2 336	2 435	1 179	1 092	469	489	438	406	707	767	451	576	50	183
24	wiejskie	2 616	2 729	1 129	1 082	553	563	308	289	981	1 087	507	560	43	108
25	Małopolskie, w tym gminy:	2 365	2 481	999	999	341	345	418	381	904	994	462	488	79	109
26	miejskie	2 530	2 616	1 680	1 674	624	613	654	573	484	519	366	422	46	90
27	miejsko-wiejskie	2 301	2 384	1 188	1 166	401	408	498	450	714	791	400	426	77	105
28	wiejskie	2 385	2 536	727	737	242	245	312	289	1 129	1 247	529	552	86	115
29	Mazowieckie, w tym gminy:	2 572	2 645	1 402	1 378	481	473	605	593	786	865	384	401	23	37
30	miejskie	2 481	2 524	1 739	1 738	515	506	837	822	459	489	283	296	20	28
31	miejsko-wiejskie	2 667	2 692	1 686	1 623	575	551	742	742	645	716	336	352	19	33
32	wiejskie	2 563	2 679	1 077	1 064	412	414	415	395	1 026	1 135	461	481	27	44
33	Opolskie, w tym gminy:	2 301	2 375	1 228	1 178	521	521	422	392	700	777	373	420	34	84
34	miejskie	2 541	2 448	1 829	1 678	699	666	639	613	435	471	277	298	7	29
35	miejsko-wiejskie	2 239	2 343	1 184	1 157	492	495	412	392	659	737	397	449	33	97
36	wiejskie	2 341	2 416	1 081	1 021	511	520	353	304	901	991	359	404	47	80
37	Podkarpackie, w tym gminy:	2 334	2 502	895	895	331	343	336	288	935	1 035	504	571	37	95
38	miejskie	2 314	2 356	1 458	1 432	553	553	576	513	493	529	363	395	24	58
39	miejsko-wiejskie	2 262	2 433	850	843	315	324	317	266	902	1 018	510	572	40	89
40	wiejskie	2 377	2 594	700	713	254	270	254	213	1 121	1 241	556	639	40	113
41	Podlaskie, w tym gminy:	2 313	2 560	947	951	421	433	314	292	898	986	468	624	27	153
42	miejskie	2 125	2 402	1 190	1 241	441	455	514	459	559	622	376	538	20	173
43	miejsko-wiejskie	2 234	2 433	921	929	390	429	315	301	851	923	462	580	28	112
44	wiejskie	2 441	2 710	855	832	429	426	226	212	1 073	1 189	513	689	31	169
45	Pomorskie, w tym gminy:	2 692	2 712	1 337	1 263	497	505	432	410	828	905	528	544	41	59
46	miejskie	2 608	2 492	1 646	1 471	509	505	586	551	556	595	406	426	38	50
47	miejsko-wiejskie	2 445	2 541	1 024	1 009	409	415	371	344	868	951	553	580	27	51
48	wiejskie	2 875	2 970	1 227	1 209	528	546	334	326	1 033	1 136	615	624	50	71
49	Śląskie, w tym gminy:	2 393	2 434	1 463	1 398	480	493	585	527	609	666	321	370	42	90
50	miejskie	2 444	2 479	1 774	1 684	576	591	680	610	395	430	276	365	26	106
51	miejsko-wiejskie	2 287	2 332	1 329	1 295	447	450	547	495	608	665	350	372	53	88
52	wiejskie	2 393	2 436	1 238	1 184	407	423	515	466	805	880	350	373	51	77
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	2 277	2 508	936	955	383	391	358	330	861	955	479	597	32	130
54	miejskie	2 230	2 382	1 412	1 463	510	533	566	533	423	468	394	450	10	45
55	miejsko-wiejskie	2 223	2 411	1 002	1 006	443	448	399	361	759	840	462	565	42	137
56	wiejskie	2 338	2 634	691	711	284	290	241	224	1 120	1 243	528	680	33	159
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	2 582	2 635	1 122	1 042	435	440	360	326	838	923	622	669	40	69
58	miejskie	2 384	2 375	1 324	1 233	373	386	530	485	579	620	481	521	52	77
59	miejsko-wiejskie	2 595	2 648	1 118	1 026	438	445	326	292	856	954	621	668	38	58
60	wiejskie	2 733	2 836	960	899	484	480	252	228	1 035	1 144	738	793	32	72
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	2 440	2 465	1 239	1 220	507	511	476	449	743	817	458	428	40	46
62	miejskie	2 302	2 328	1 459	1 469	512	496	659	619	462	506	381	354	71	49
63	miejsko-wiejskie	2 373	2 384	1 216	1 181	504	512	459	432	710	777	448	426	31	44
64	wiejskie	2 612	2 658	1 164	1 158	509	517	412	391	936	1 033	512	468	38	46
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	2 725	2 859	1 461	1 480	596	639	411	386	713	781	551	599	53	92
66	miejskie	2 585	2 542	1 652	1 528	492	502	546	512	492	534	441	480	43	72
67	miejsko-wiejskie	2 646	2 861	1 380	1 473	594	683	385	359	720	790	547	598	51	94
68	wiejskie	3 003	3 122	1 464	1 452	686	664	350	335	885	968	654	701	64	103

Tabela 3.5. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				ogółem		Wydatki bieżące			
				ogółem		w tym inwestycyjne				w tym			
		2008	2009			2008	2009	wynagrodzenia i pochodne	dotacje				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A, w tym gminy:	2 475	2 748	507	635	494	619	1 968	2 113	881	964	143	163
2	miejskie	2 427	2 691	525	627	499	602	1 901	2 064	815	896	195	215
3	miejsko-wiejskie	2 457	2 719	495	618	481	598	1 962	2 101	868	948	153	173
4	wiejskie	2 518	2 804	507	654	502	646	2 010	2 151	929	1 015	106	125
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	2 651	2 866	586	631	559	612	2 065	2 235	822	893	214	239
6	miejskie	2 484	2 701	486	518	453	492	1 998	2 183	743	813	209	238
7	miejsko-wiejskie	2 727	2 973	598	684	560	663	2 129	2 289	866	935	249	266
8	wiejskie	2 806	2 975	724	732	722	727	2 082	2 242	884	958	174	203
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	2 494	2 775	415	586	412	580	2 078	2 190	894	977	101	120
10	miejskie	2 436	2 764	422	588	413	573	2 013	2 176	830	924	153	170
11	miejsko-wiejskie	2 458	2 712	376	507	372	502	2 082	2 204	892	971	107	131
12	wiejskie	2 547	2 832	445	649	444	647	2 102	2 184	921	1 003	74	91
13	Lubelskie, w tym gminy:	2 187	2 457	352	493	346	489	1 835	1 963	877	956	108	123
14	miejskie	2 228	2 492	444	592	415	583	1 785	1 900	846	927	168	178
15	miejsko-wiejskie	2 107	2 405	313	476	313	475	1 794	1 930	857	939	121	144
16	wiejskie	2 191	2 457	331	465	331	461	1 860	1 992	892	969	85	100
17	Lubuskie, w tym gminy:	2 470	2 860	424	675	411	651	2 045	2 185	855	934	171	190
18	miejskie	2 303	2 763	353	666	327	623	1 951	2 097	713	766	344	376
19	miejsko-wiejskie	2 496	2 868	432	660	430	647	2 064	2 207	883	973	134	155
20	wiejskie	2 533	2 912	459	710	430	679	2 074	2 203	898	974	124	131
21	Łódzkie, w tym gminy:	2 456	2 710	575	695	558	668	1 881	2 015	862	949	128	146
22	miejskie	2 268	2 405	489	497	445	472	1 778	1 908	798	887	138	150
23	miejsko-wiejskie	2 358	2 606	551	677	546	654	1 807	1 930	828	905	125	140
24	wiejskie	2 651	2 998	653	857	652	825	1 998	2 140	929	1 018	123	147
25	Małopolskie, w tym gminy:	2 409	2 677	498	629	493	621	1 910	2 049	894	977	128	147
26	miejskie	2 512	2 822	529	642	514	637	1 983	2 180	877	960	212	228
27	miejsko-wiejskie	2 345	2 618	485	613	476	599	1 860	2 004	878	960	146	162
28	wiejskie	2 440	2 700	504	639	502	636	1 936	2 062	910	994	99	121
29	Mazowieckie, w tym gminy:	2 680	2 894	730	777	712	760	1 949	2 118	924	1 009	143	169
30	miejskie	2 553	2 886	689	830	664	806	1 864	2 056	881	965	174	205
31	miejsko-wiejskie	2 894	2 985	926	847	910	822	1 968	2 138	894	969	206	238
32	wiejskie	2 623	2 848	641	711	625	702	1 981	2 138	962	1 053	93	113
33	Opolskie, w tym gminy:	2 255	2 553	364	527	349	499	1 891	2 027	886	974	139	151
34	miejskie	2 463	2 839	447	654	407	599	2 016	2 185	900	989	231	240
35	miejsko-wiejskie	2 226	2 501	347	514	330	491	1 879	1 987	879	965	121	130
36	wiejskie	2 235	2 551	368	502	368	476	1 867	2 050	896	987	140	161
37	Podkarpackie, w tym gminy:	2 332	2 648	397	576	393	570	1 935	2 072	891	979	122	135
38	miejskie	2 280	2 540	385	515	370	500	1 896	2 025	882	984	170	168
39	miejsko-wiejskie	2 279	2 561	403	546	400	540	1 877	2 015	867	952	114	131
40	wiejskie	2 379	2 736	399	615	398	614	1 980	2 121	907	990	108	124
41	Podlaskie, w tym gminy:	2 254	2 722	385	689	380	686	1 870	2 032	860	939	116	131
42	miejskie	2 099	2 541	367	648	348	633	1 732	1 894	813	894	174	194
43	miejsko-wiejskie	2 189	2 637	371	667	370	667	1 818	1 969	813	885	119	132
44	wiejskie	2 360	2 856	400	722	400	722	1 960	2 134	907	992	88	102
45	Pomorskie, w tym gminy:	2 729	2 917	606	648	586	630	2 123	2 269	926	1 010	137	162
46	miejskie	2 646	2 794	655	649	614	617	1 991	2 146	851	923	182	214
47	miejsko-wiejskie	2 453	2 745	421	569	415	563	2 032	2 176	881	960	116	141
48	wiejskie	2 924	3 096	650	684	641	672	2 274	2 412	1 009	1 103	110	129
49	Śląskie, w tym gminy:	2 375	2 656	493	622	481	615	1 882	2 034	904	994	155	167
50	miejskie	2 477	2 713	544	616	526	602	1 933	2 096	878	967	208	214
51	miejsko-wiejskie	2 319	2 615	486	659	482	652	1 834	1 956	897	989	114	128
52	wiejskie	2 307	2 623	450	612	438	609	1 858	2 011	932	1 022	123	141
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	2 255	2 737	387	698	377	681	1 869	2 039	858	947	122	141
54	miejskie	2 231	2 684	385	656	359	635	1 846	2 028	788	868	125	157
55	miejsko-wiejskie	2 200	2 647	368	661	355	623	1 832	1 986	840	926	148	164
56	wiejskie	2 309	2 829	402	745	402	744	1 906	2 084	902	996	100	115
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	2 576	2 856	428	554	421	548	2 148	2 302	902	989	128	150
58	miejskie	2 462	2 681	551	646	543	638	1 911	2 035	792	869	172	194
59	miejsko-wiejskie	2 566	2 871	399	529	389	522	2 167	2 342	908	992	121	146
60	wiejskie	2 680	2 985	355	501	352	498	2 325	2 483	987	1 084	98	118
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	2 451	2 654	505	595	484	561	1 946	2 060	851	924	141	160
62	miejskie	2 351	2 618	587	673	555	626	1 764	1 945	714	785	237	266
63	miejsko-wiejskie	2 371	2 577	456	559	430	514	1 915	2 017	837	911	132	150
64	wiejskie	2 626	2 792	542	610	533	602	2 084	2 182	940	1 014	106	124
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	2 755	3 062	549	685	536	662	2 206	2 376	854	939	232	259
66	miejskie	2 567	2 920	566	726	547	659	2 001	2 194	671	746	346	383
67	miejsko-wiejskie	2 700	2 984	492	605	476	589	2 208	2 379	861	950	240	269
68	wiejskie	3 028	3 338	650	815	650	814	2 377	2 523	996	1 077	119	136

Tabela 3.6. Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2009 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem	Dochody własne			Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym			ogółem	w tym 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	95	128	108	142	59	81	87	98	99	98
3	miejsko-wiejskie	99	102	107	101	93	99	103	99	97	99
4	wiejskie	104	83	90	75	128	111	105	102	103	102
5	Dołnośląskie, w tym gminy:	103	130	134	120	74	91	96	104	99	106
6	miejskie	97	136	103	146	56	74	61	98	82	103
7	miejsko-wiejskie	106	129	153	107	81	96	99	108	108	108
8	wiejskie	110	122	155	96	92	112	148	108	115	106
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	103	90	95	83	109	120	94	101	92	104
10	miejskie	100	119	95	117	67	110	86	101	93	103
11	miejsko-wiejskie	101	89	102	80	106	120	94	99	80	104
12	wiejskie	105	80	88	72	129	125	96	103	102	103
13	Lubelskie, w tym gminy:	92	63	70	64	121	107	98	89	78	93
14	miejskie	87	99	99	120	68	92	140	91	93	90
15	miejsko-wiejskie	88	63	66	69	113	106	112	88	75	91
16	wiejskie	94	52	61	45	140	112	81	89	73	94
17	Lubuskie, w tym gminy:	103	103	108	90	88	129	202	104	106	103
18	miejskie	100	120	106	117	64	113	192	101	105	99
19	miejsko-wiejskie	102	101	107	87	86	133	226	104	104	104
20	wiejskie	107	94	113	79	108	133	163	106	112	104
21	Łódzkie, w tym gminy:	98	99	108	98	93	104	144	99	109	95
22	miejskie	88	112	94	135	52	90	119	87	78	90
23	miejsko-wiejskie	96	93	105	98	89	114	214	95	107	91
24	wiejskie	107	92	121	70	126	111	127	109	135	101
25	Małopolskie, w tym gminy:	97	85	74	92	115	97	128	97	99	97
26	miejskie	103	142	131	138	60	84	106	103	101	103
27	miejsko-wiejskie	94	99	87	108	92	84	123	95	97	95
28	wiejskie	100	63	52	70	144	109	135	98	101	98
29	Mazowieckie, w tym gminy:	104	117	101	143	100	79	44	105	122	100
30	miejskie	99	147	108	198	57	59	33	105	131	97
31	miejsko-wiejskie	106	138	118	179	83	70	38	109	133	101
32	wiejskie	105	90	89	95	131	95	52	104	112	101
33	Opolskie, w tym gminy:	93	100	112	95	90	83	99	93	83	96
34	miejskie	96	142	143	148	55	59	33	103	103	103
35	miejsko-wiejskie	92	98	106	94	85	89	114	91	81	94
36	wiejskie	95	87	111	73	115	80	93	93	79	97
37	Podkarpackie, w tym gminy:	98	76	73	70	120	113	112	96	91	98
38	miejskie	92	121	118	124	61	78	68	92	81	96
39	miejsko-wiejskie	96	72	69	64	118	113	104	93	86	95
40	wiejskie	102	61	58	51	144	127	133	100	97	100
41	Podlaskie, w tym gminy:	100	81	93	71	114	123	180	99	109	96
42	miejskie	94	105	97	111	72	106	203	92	102	90
43	miejsko-wiejskie	95	79	92	73	107	115	132	96	105	93
44	wiejskie	106	71	91	51	138	136	199	104	114	101
45	Pomorskie, w tym gminy:	106	107	108	99	105	108	70	106	102	107
46	miejskie	98	125	108	133	69	84	59	102	102	102
47	miejsko-wiejskie	100	86	89	83	110	115	60	100	90	103
48	wiejskie	117	103	117	79	132	124	83	113	108	114
49	Śląskie, w tym gminy:	96	119	106	127	77	73	106	97	98	96
50	miejskie	97	143	126	147	50	72	125	99	97	99
51	miejsko-wiejskie	92	110	96	119	77	74	103	95	104	93
52	wiejskie	96	100	91	112	102	74	90	95	96	95
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	98	81	84	80	111	118	153	100	110	96
54	miejskie	93	124	114	128	54	89	52	98	103	96
55	miejsko-wiejskie	95	85	96	87	97	112	160	96	104	94
56	wiejskie	103	60	62	54	144	135	187	103	117	99
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	103	88	94	79	107	132	81	104	87	109
58	miejskie	93	105	83	117	72	103	90	98	102	96
59	miejsko-wiejskie	104	87	95	71	110	132	68	104	83	111
60	wiejskie	111	76	103	55	133	157	84	109	79	118
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	97	104	109	108	95	85	54	97	94	97
62	miejskie	91	125	106	149	59	70	58	95	106	92
63	miejsko-wiejskie	94	100	110	104	90	84	52	94	88	95
64	wiejskie	104	98	111	94	120	93	55	102	96	103
65	Zachodniopomorskie, w tym gminy:	112	126	137	93	90	119	108	111	108	112
66	miejskie	100	130	108	124	62	95	85	106	114	104
67	miejsko-wiejskie	112	125	146	87	92	118	111	109	95	113
68	wiejskie	123	123	142	81	112	139	120	121	128	119

Tabela 3.7. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw 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	P O L S K A, w tym gminy:	14 611 051	22,5	1 562 050	2,4	12 923 091	19,9	12 813 995	19,7	0	0,0	125 911	0,2	96 575	0,1
2	miejskie	3 972 215	26,7	590 782	4,0	3 345 022	22,5	3 315 013	22,3	0	0,0	36 411	0,2	31 137	0,2
3	miejsko-wiejskie	5 441 006	25,3	696 432	3,2	4 694 798	21,8	4 652 909	21,6	0	0,0	49 776	0,2	35 747	0,2
4	wiejskie	5 197 831	18,3	274 836	1,0	4 883 271	17,1	4 846 073	17,0	0	0,0	39 723	0,1	29 692	0,1
5	Dolnośląskie, w tym gminy:	1 584 895	29,3	349 360	6,5	1 212 027	22,4	1 202 799	22,2	0	0,0	23 508	0,4	18 948	0,4
6	miejskie	631 354	31,7	85 340	4,3	541 044	27,2	541 044	27,2	0	0,0	4 969	0,2	4 650	0,2
7	miejsko-wiejskie	608 332	31,3	180 071	9,3	412 746	21,2	403 773	20,8	0	0,0	15 515	0,8	12 177	0,6
8	wiejskie	345 209	23,4	83 949	5,7	258 237	17,5	257 982	17,5	0	0,0	3 023	0,2	2 120	0,1
9	Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:	673 978	20,0	76 895	2,3	592 366	17,6	588 036	17,4	0	0,0	4 717	0,1	2 524	0,1
10	miejskie	188 015	31,9	33 549	5,7	154 039	26,1	154 039	26,1	0	0,0	427	0,1	300	0,1
11	miejsko-wiejskie	222 153	18,2	37 196	3,0	181 159	14,8	177 528	14,5	0	0,0	3 798	0,3	1 882	0,2
12	wiejskie	263 809	16,9	6 150	0,4	257 167	16,5	256 469	16,5	0	0,0	492	0,0	342	0,0
13	Lubelskie, w tym gminy:	568 316	15,1	24 200	0,6	540 093	14,3	533 105	14,1	0	0,0	4 023	0,1	2 460	0,1
14	miejskie	183 165	24,2	20 000	2,6	162 566	21,5	162 566	21,5	0	0,0	598	0,1	562	0,1
15	miejsko-wiejskie	95 300	18,0	3 200	0,6	90 128	17,0	88 345	16,7	0	0,0	1 972	0,4	1 274	0,2
16	wiejskie	289 851	11,7	1 000	0,0	287 399	11,6	282 193	11,4	0	0,0	1 453	0,1	624	0,0
17	Lubuskie, w tym gminy:	482 795	24,0	56 993	2,8	420 309	20,9	420 109	20,9	0	0,0	5 493	0,3	3 829	0,2
18	miejskie	74 320	20,1	17 400	4,7	56 296	15,2	56 296	15,2	0	0,0	624	0,2	624	0,2
19	miejsko-wiejskie	300 963	28,4	32 510	3,1	264 620	24,9	264 420	24,9	0	0,0	3 834	0,4	2 367	0,2
20	wiejskie	107 512	18,5	7 083	1,2	99 393	17,1	99 393	17,1	0	0,0	1 036	0,2	839	0,1
21	Łódzkie, w tym gminy:	901 914	21,6	17 670	0,4	875 823	21,0	870 647	20,9	0	0,0	8 421	0,2	4 104	0,1
22	miejskie	377 349	29,9	7 670	0,6	365 442	29,0	365 442	29,0	0	0,0	4 237	0,3	2 677	0,2
23	miejsko-wiejskie	220 603	24,3	10 000	1,1	210 041	23,1	205 078	22,6	0	0,0	562	0,1	562	0,1
24	wiejskie	303 962	15,2	0	0,0	300 340	15,0	300 127	15,0	0	0,0	3 622	0,2	866	0,0
25	Małopolskie, w tym gminy:	1 451 119	25,0	4 000	0,1	1 442 807	24,9	1 437 315	24,8	0	0,0	4 312	0,1	2 668	0,0
26	miejskie	98 707	17,8	0	0,0	98 592	17,8	98 592	17,8	0	0,0	116	0,0	9	0,0
27	miejsko-wiejskie	699 110	30,5	0	0,0	695 690	30,4	694 690	30,3	0	0,0	3 420	0,1	2 047	0,1
28	wiejskie	653 302	22,1	4 000	0,1	648 526	21,9	644 033	21,8	0	0,0	776	0,0	612	0,0
29	Mazowieckie, w tym gminy:	2 068 393	25,9	73 840	0,9	1 972 626	24,7	1 951 016	24,4	0	0,0	21 927	0,3	20 104	0,3
30	miejskie	573 889	31,3	53 340	2,9	504 970	27,5	503 096	27,4	0	0,0	15 579	0,8	13 847	0,8
31	miejsko-wiejskie	680 317	30,7	12 700	0,6	664 764	30,0	651 491	29,4	0	0,0	2 853	0,1	2 839	0,1
32	wiejskie	814 187	20,7	7 800	0,2	802 892	20,4	796 430	20,2	0	0,0	3 495	0,1	3 419	0,1
33	Opolskie, w tym gminy:	368 049	17,1	3 300	0,2	362 484	16,8	362 484	16,8	0	0,0	2 265	0,1	2 153	0,1
34	miejskie	55 485	22,1	0	0,0	55 485	22,1	55 485	22,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
35	miejsko-wiejskie	221 242	17,0	0	0,0	219 268	16,9	219 268	16,9	0	0,0	1 974	0,2	1 883	0,1
36	wiejskie	91 322	15,1	3 300	0,5	87 731	14,5	87 731	14,5	0	0,0	291	0,0	270	0,0
37	Podkarpackie, w tym gminy:	828 584	18,8	4 000	0,1	817 751	18,5	810 166	18,4	0	0,0	6 833	0,2	3 593	0,1
38	miejskie	198 416	23,4	0	0,0	196 624	23,2	195 758	23,1	0	0,0	1 793	0,2	789	0,1
39	miejsko-wiejskie	229 993	19,7	3 000	0,3	225 692	19,4	225 492	19,4	0	0,0	1 301	0,1	244	0,0
40	wiejskie	400 175	16,7	1 000	0,0	395 436	16,5	388 915	16,2	0	0,0	3 739	0,2	2 560	0,1
41	Podlaskie, w tym gminy:	295 300	15,1	22 280	1,1	271 459	13,9	269 122	13,8	0	0,0	1 561	0,1	1 184	0,1
42	miejskie	56 464	14,0	18 800	4,7	37 517	9,3	37 517	9,3	0	0,0	148	0,0	148	0,0
43	miejsko-wiejskie	112 089	20,4	1 480	0,3	109 906	20,0	109 906	20,0	0	0,0	703	0,1	701	0,1
44	wiejskie	126 746	12,6	2 000	0,2	124 036	12,4	121 699	12,1	0	0,0	710	0,1	335	0,0
45	Pomorskie, w tym gminy:	856 026	22,8	179 840	4,8	673 233	17,9	668 242	17,8	0	0,0	2 954	0,1	2 211	0,1
46	miejskie	343 203	27,7	89 050	7,2	253 740	20,5	253 740	20,5	0	0,0	413	0,0	413	0,0
47	miejsko-wiejskie	184 661	26,1	26 990	3,8	157 050	22,2	154 493	21,8	0	0,0	620	0,1	620	0,1
48	wiejskie	328 163	18,1	63 800	3,5	262 443	14,5	260 009	14,4	0	0,0	1 921	0,1	1 178	0,1
49	Śląskie, w tym gminy:	1 037 513	21,7	60 837	1,3	973 394	20,3	965 220	20,2	0	0,0	3 282	0,1	2 530	0,1
50	miejskie	420 381	22,3	38 770	2,1	380 236	20,1	372 094	19,7	0	0,0	1 374	0,1	1 230	0,1
51	miejsko-wiejskie	215 887	25,4	11 400	1,3	203 395	23,9	203 364	23,9	0	0,0	1 092	0,1	654	0,1
52	wiejskie	401 245	19,6	10 667	0,5	389 762	19,1	389 762	19,1	0	0,0	816	0,0	646	0,0
53	Świętokrzyskie, w tym gminy:	559 499	20,9	54 517	2,0	501 305	18,7	500 260	18,7	0	0,0	3 676	0,1	2 179	0,1
54	miejskie	115 413	24,5	21 570	4,6	93 843	20,0	93 843	20,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
55	miejsko-wiejskie	199 060	21,7	16 790	1,8	179 205	19,5	178 773	19,5	0	0,0	3 065	0,3	2 013	0,2
56	wiejskie	245 026	19,1	16 157	1,3	228 257	17,8	227 645	17,7	0	0,0	611	0,0	166	0,0
57	Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:	695 233	23,5	73 510	2,5	613 145	20,7	596 250	20,1	0	0,0	8 578	0,3	6 566	0,2
58	miejskie	238 464	30,2	33 000	4,2	202 312	25,7	187 939	23,8	0	0,0	3 152	0,4	2 939	0,4
59	miejsko-wiejskie	251 057	24,3	27 610	2,7	220 959	21,4	220 959	21,4	0	0,0	2 487	0,2	1 798	0,2
60	wiejskie	205 712	18,0	12 900	1,1	189 874	16,6	187 352	16,4	0	0,0	2 938	0,3	1 829	0,2
61	Wielkopolskie, w tym gminy:	1 385 045	21,6	298 763	4,7	1 079 879	16,9	1 072 548	16,8	0	0,0	6 403	0,1	4 727	0,1
62	miejskie	253 777	25,7	114 493	11,6	137 447	13,9	135 192	13,7	0	0,0	1 837	0,2	1 836	0,2
63	miejsko-wiejskie	707 648	22,5	160 300	5,1	543 611	17,3	542 228	17,3	0	0,0	3 736	0,1	2 084	0,1
64	wiejskie	423 621	18,6	23 970	1,1	398 821	17,6	395 128	17,4	0	0,0	<			

4. Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁷⁷, 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 finansową⁷⁸.

4.1. Dochody

W uchwale budżetowej m. st. Warszawy na 2009 r. pierwotnie zaplanowano dochody w wysokości 10 200 620 tys. zł, w wyniku dokonywanych zmian (9 uchwał Rady m. st. Warszawy i 41 zarządzeń Prezydenta Warszawy) na koniec roku budżetowego plan zakładał uzyskanie dochodów w kwocie 9 591 052 tys. zł. Ostatecznie wykonano dochody w wysokości 10 116 715 tys. zł, tj. 105,5% planu po zmianach.

Dochody m. st. Warszawy według podstawowych źródeł w latach 2007 – 2009

Wyszczególnienie	2007		2008		2009				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 ogółem, z tego:	9 771 842	100,0	10 256 993	100,0	9 591 052	10 116 715	105,5	100,0	98,6
– dochody własne	8 432 460	86,3	8 831 922	86,1	7 991 453	8 501 911	106,4	84,0	96,3
– dotacje celowe	384 398	3,9	362 115	3,5	385 587	400 791	103,9	4,0	110,7
– subwencja ogólna	954 984	9,8	1 062 956	10,4	1 214 013	1 214 013	100,0	12,0	114,2

W 2009 r. wykonane dochody ogółem były niższe o 140 278 zł, tj. o 1,4 punktu procentowego w stosunku do roku 2008, co spowodowało spadek dochodów *per capita* o 94 zł. Dochody te wyniosły 5 911 zł (w 2008 r. – 6 005 zł).

⁷⁷ Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

⁷⁸ Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne (utrzymanie i eksploatacja zasobów lokalowych, obiektów administracyjnych, działania na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania wynikające ze statutu i uchwał Rady m. st. Warszawy). Załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej określają środki przeznaczone na te zadania – zob. art. 11 i art. 12 ww. ustawy.

Dochody własne, które stanowiły główne źródło dochodów miasta (84% dochodów ogółem), zostały wykonane w wysokości 106,4% planu. W stosunku do 2008 r. dochody własne były niższe o 3,7% (spadek o 330 011 tys. zł).

W 2009 r., w stosunku do 2008 r., wzrosła wysokość dotacji o 10,7% i subwencji ogólnej o 14,2%. W strukturze dochodów Miasta w 2009 r. odnotowano wzrost dotacji celowych o 0,5 punktu procentowego oraz **subwencji** o 1,6 punktu procentowego.

Najważniejsze źródła dochodów własnych w latach 2007 – 2009

Wyszczególnienie	2007		2008		2009				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:	8 432 460	100,0	8 831 922	100,0	7 991 453	8 501 911	106,4	100,0	96,3
– wpływy z podatków i opłat	1 749 648	20,7	1 524 191	17,2	1 329 616	1 426 508	107,3	16,7	93,6
– udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	3 304 228	39,2	3 514 470	39,8	3 266 000	3 474 505	106,4	40,9	98,9
– udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	755 522	9,0	811 358	9,2	750 000	694 724	92,6	8,2	85,6
– dochody z majątku	904 406	10,7	729 131	8,3	773 562	732 275	94,7	8,6	100,4
– pozostałe dochody	1 718 656	20,4	2 252 771	25,5	1 872 275	2 173 899	116,1	25,6	96,5

Najwyższy wskaźnik wykonania dochodów własnych odnotowano: w pozostałych dochodach – 116,1% planu, we wpływach z podatków i opłat – 107,3%, w udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych – 106,4%, najniższy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych – 92,6%.

W 2009 r., w stosunku do roku 2008, osiągnięto niższe dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych o 14,4% oraz z tytułu wpływów z podatków i opłat o 6,4%.

Od 2007 r. obniżał się udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. W 2009 r. w stosunku do 2008 r. nastąpił spadek o 2,1 punktu procentowego. W strukturze dochodów własnych największy udział stanowiły:

- wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 40,9% (w 2008 r. udział ten wynosił 39,8%),
- pozostałe dochody – 25,6% (w 2008 r. – 25,5%),
- wpływy z podatków i opłat – 16,7% (w 2008 r. – 17,2%),
- wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych – 8,2% (w 2008 r. – 9,2%),
- dochody z majątku – 8,6% (w 2008 r. – 8,3%).

Wśród dochodów z tytułu podatków i opłat najwięcej środków uzyskano z:

- podatku od nieruchomości – 809 868 tys. zł, tj. 9,5% dochodów własnych,
- podatku od czynności cywilnoprawnych – 408 199 tys. zł, tj. 4,8%,
- wpływów z opłaty skarbowej – 94 118 tys. zł, tj. 1,1%,
- podatku od spadków i darowizn – 61 667 tys. zł, tj. 0,7%,
- podatku od środków transportowych – 31 565 tys. zł, tj. 0,4%.

Dotacje celowe otrzymane w wysokości 400 791 tys. zł stanowiły 4,0% dochodów ogółem i zostały wykonane w wysokości 103,9% planu. Były one o 38 676 tys. zł wyższe niż w 2008 r. Większość otrzymanych środków stanowiły dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 307 374 tys. zł, tj. 76,7% ogółu otrzymanych dotacji oraz na zadania własne – 60 572 tys. zł, tj. 15,1% ogółu otrzymanych dotacji. Pozostałe środki w wysokości 32 845 tys. zł (na zadania realizowane na podstawie porozumień, otrzymane z funduszy celowych) stanowiły 8,2% otrzymanych dotacji. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w stosunku do roku 2008 wzrósł o 0,5 punktu procentowego.

Subwencja ogólna otrzymana przez Miasto w 2009 r. wyniosła 1 214 013 tys. zł i stanowiła 12,0% dochodów ogółem. Została wykonana w 100% planu i była wyższa od ubiegłorocznej o 151 057 zł (114,2% wykonania 2008 r.). Złożyły się na to:

- część oświatowa – 1 022 414 tys. zł, tj. 84,2% otrzymanej subwencji,
- część równoważąca – 173 753 tys. zł, tj. 14,3%,
- uzupełnienie subwencji ogólnej – 17 846 tys. zł, tj. 1,5%.

4.2. Wydatki

Wydatki m. st. Warszawy związane z realizacją zadań publicznych zostały zaplanowane w wysokości 12 526 752 tys. zł, w wyniku wprowadzanych zmian plan wydatków został ustalony w wysokości 12 052 255 tys. zł i wykonany na poziomie 11 348 207 tys. zł, tj. 94,2% planu po zmianach. Wydatki były wyższe od wykonanych w 2008 r. o 825 911 tys. zł, (tj. o 7,8%). W 2009 r., wzrosły również wydatki *per capita* o 470 zł i wyniosły 6 631 zł (w 2008 r. – 6 161 zł).

Wykonanie wydatków m. st. Warszawy w latach 2007 - 2009

Wyszczególnienie	2007		2008		2009				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:	9 097 978	100,0	10 522 296	100,0	12 052 255	11 348 207	94,2	100,0	107,8
– bieżące, w tym:	7 386 333	81,2	8 425 764	80,1	9 652 812	9 246 569	95,8	81,5	109,7
– wynagrodzenia wraz z pochodnymi,	2 405 603	26,5	2 691 214	25,5	2 967 348	2 876 119	96,9	25,3	106,9
– dotacje	1 268 790	13,9	1 543 056	14,7	1 821 855	1 813 471	99,5	16,0	117,5
– wydatki na obsługę długu	111 096	1,2	122 827	1,2	188 365	120 123	63,8	1,1	97,8
– wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji	801	0,0	8 852	0,1	34 657	12 255	35,4	0,1	138,4
– pozostałe wydatki bieżące	3 600 044	39,6	4 059 814	38,6	4 640 587	4 424 601	95,3	39,0	109,0
– majątkowe, w tym:	1 711 645	18,8	2 096 533	19,9	2 399 443	2 101 638	87,6	18,5	100,2
– inwestycyjne	1 703 645	18,7	2 087 528	19,8	2 319 443	2 021 638	87,2	17,8	96,8

Wydatki bieżące w 2009 r. zrealizowane zostały w wysokości 95,8% planu i były wyższe od wykonanych w 2008 r. o 820 805 tys. zł (o 9,7%). W strukturze wydatków ogółem wydatki bieżące wzrosły o 1,4 punktu procentowego.

W roku 2009 wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, w stosunku do roku 2008, były wyższe o 184 905 tys. zł, tj. o 6,9% i stanowiły 25,3% ogółu wydatków, odnotowano również wzrost wydatków z tytułu dotacji o 270 415 tys. zł, tj. o 17,5% (16,0% ogółu wydatków), pozostałe wydatki bieżące wzrosły o 364 787 tys. zł, tj. o 9,0% (39,0 % wydatków ogółem). Wydatki na obsługę długu obniżyły się o 2 704 tys. zł, tj. (o 2,2%) i stanowiły 1,1% wydatków ogółem.

Znacząco, w stosunku do roku 2008 wzrosły wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji o 3 403 tys. zł, tj. o 38,4% i stanowiły 0,1% w strukturze wydatków ogółem. Przyczyną tej sytuacji była spłata przez miasto Warszawa udzielonych poręczeń kredytów bankowych zaciągniętych przez szpitale miejskie.

Wydatki majątkowe w 2009 r. zostały zrealizowane na poziomie 87,6% i były wyższe o 3,5 punktu procentowego w stosunku do roku 2008, jednak ich udział w wydatkach ogółem obniżył się o 1,4 punktu procentowego.

Wydatki na inwestycje wykonano w wysokości 2 021 638 tys. zł, tj. o 65 890 tys. zł mniej niż w 2008 r. Plan wydatków na inwestycje zrealizowano w 87,2%.

Na powyższe miały wpływ przedłużające się procedury pozyskania niezbędnych uzgodnień i decyzji administracyjnych, wyłonienia wykonawcy robót budowlanych oraz przedłużające się procedury z pozyskaniem prawomocnej decyzji środowiskowej.

Najwyższe wydatki poniesiono w działach:

- | | |
|---|--|
| – 600 - Transport i łączność | – 2 925 189 tys. zł, tj. 25,8% ogółu wydatków, |
| – 801 - Oświata i wychowanie | – 2 246 267 tys. zł, tj. 19,8%, |
| – 700 - Gospodarka mieszkaniowa | – 1 194 640 tys. zł, tj. 10,5%, |
| – 750 - Administracja publiczna | – 843 887 tys. zł, tj. 7,4%, |
| – 852 - Pomoc społeczna | – 669 878 tys. zł, tj. 5,9%, |
| – 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa
Narodowego | – 635 606 tys. zł, tj. 5,6%. |

4.3. Wynik budżetu oraz zobowiązania i należności

W uchwale budżetowej m. st. Warszawy na 2009 r. zaplanowano deficyt w wysokości 2 461 203 tys. zł. Ostatecznie rok budżetowy zamknął się deficytem w wysokości 1 231 492 tys. zł. Zobowiązania m. st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2009 r. wyniosły 4 023 653 tys. zł, co stanowiło 39,8% wykonanych dochodów (w 2008 r. – 2 260 671 tys. zł, tj. 22,0% wykonanych dochodów). W stosunku do roku 2008 zobowiązania wzrosły o 1 762 982 tys. zł (o 78,0%).

Struktura zobowiązań wg tytułów dłużnych kształtowała się następująco:

- | | |
|---------------------------------|---|
| – kredyty i pożyczki | – 2 595 508 tys. zł, tj. 64,5% zobowiązań ogółem, |
| – emisja papierów wartościowych | – 1 428 140 tys. zł, tj. 35,5%, |
| – zobowiązania wymagalne | – 5 tys. zł, tj. 0,0%. |

M. st. Warszawa posiadało przede wszystkim zobowiązania wobec:

- | | |
|---|--|
| – wierzycieli zagranicznych ⁷⁹ | – 3 115 141 tys. zł, tj. 77,4% zobowiązań, |
| – wierzycieli krajowych, w tym: | – 908 511 tys. zł, tj. 22,6%, |
| – banków | – 829 329 tys. zł, tj. 20,6%, |
| – sektora finansów publicznych | – 79 177 tys. zł, tj. 2,0%. |

Należności⁸⁰ m. st. Warszawy na koniec 2009 r. wyniosły 3 273 772 tys. zł, w tym 503 980 tys. zł papiery wartościowe, 1 523 499 tys. zł to gotówka i depozyty, 329 031 tys. zł – należności pozostałe oraz 917 262 tys. zł – należności wymagalne, które stanowiły 9,1%

⁷⁹ Były to w 100% międzynarodowe instytucje finansowe.

⁸⁰ Od 2008 r. zmieniona została metodologia zbierania danych o należnościach, w związku z czym dane wynikające ze sprawozdań budżetowych za ten rok są nieporównywalne z kwotami za lata 2007 i poprzednie.

(w 2008 r. 8,0%) wykonanych dochodów. Należności ogółem w 2008 r. wyniosły 2 802 728 tys. zł.

4.4. Podsumowanie

1. *Miasto stołeczne Warszawa w 2009 r. uzyskało dochody w wysokości 10 116 715 tys. zł, tj. o 1,4% niższe niż w roku 2008. Złożyły się na to przede wszystkim niższe dochody własne (o 3,7%). Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł 84,0% (w 2008 r. – 86,1%).*
2. *Wydatki ogółem zrealizowane w kwocie 11 348 207 tys. zł były o 7,8% wyższe niż w 2008 r. W 2009 r. wydatki na inwestycje w wysokości 2 021 638 tys. zł stanowiły 17,8% wykonanych wydatków ogółem i były niższe o 3,2% w stosunku do 2008 r. Środki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 2 876 119 tys. zł (wzrosły w stosunku do 2008 r. o 6,9%) i stanowiły 25,3% wykonanych wydatków ogółem.*
3. *Najwięcej środków Miasto przeznaczyło na realizację zadań z zakresu transportu i łączności – 25,8% wydatków ogółem, oświaty i wychowania – 19,8%, gospodarki mieszkaniowej – 10,5%. Na wydatki inwestycyjne najwięcej środków przeznaczono w działach: Transport i łączność 34,0% (w 2008 r. – 43,5%), Kultura fizyczna i sport 13,5% (w 2008 r. – 6,5%), Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego 12,4% (w 2008 r. – 6,7%) oraz Oświata i wychowanie 12,0% (w 2008 r. – 12,3%).*
4. *Miasto stołeczne Warszawa pozyskało dochody na dofinansowanie programów i projektów z udziałem środków UE w kwocie 256 954 tys. zł, które w stosunku do 2008 r., obniżyły się o 62 600 tys. zł. Na realizację projektów wydatkowano 164 163 tys. zł, w tym na inwestycje 138 532 tys. zł (6,9% wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków zagranicznych w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych m. st. Warszawy).*
5. *Deficyt budżetu miasta w 2009 r. wyniósł 1 231 492 tys. zł, przy planowanym 2 461 203 tys. zł i stanowił 12,2% wykonanych dochodów (w 2008 r. wyniósł 265 304 tys. zł i stanowił 2,6% wykonanych dochodów). Deficyt m. st. Warszawy w 2009 r. był niemal 5-krotnie wyższy niż w 2008 r.*
6. *Zobowiązania m. st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2009 r. wyniosły 4 023 653 tys. zł, co stanowiło 39,8% wykonanych dochodów. W stosunku do roku 2008 zobowiązania wzrosły o 1 762 982 tys. zł (o 78,0%). Kredyty i pożyczki stanowiły 64,5% ogólnej kwoty zobowiązań, 35,5 % papiery wartościowe, zobowiązania wymagalne miały śladowy charakter. Zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych stanowiły 77,4% ogółu zobowiązań (w 2008 r. – 79,4 %).*
7. *Budżet m. st. Warszawy w stosunku do wielkości charakteryzujących jst ogółem stanowił: 6,5 % ich dochodów, 6,8% wydatków, 4,9% wydatków inwestycyjnych, 10,0% zadłużenia, 10,9% należności, 6,5% dochodów unijnych, 6,8% wydatków unijnych.*

5. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu są gminami o statusie miasta⁸¹, wykonującymi równolegle zadania przypisane gminom, jak i zadania należące do powiatów. Status ten, po wprowadzeniu w dniu 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, otrzymało 65 miast⁸². Na przełomie lat 2002 i 2003 status miasta na prawach powiatu uzyskało miasto stołeczne Warszawa, a utraciło miasto Wałbrzych⁸³.

Rok 2009 nie przyniósł zasadniczych zmian w realizacji zadań przez miasta na prawach powiatu, pojawiły się natomiast nowe dotacje finansujące m.in. zadania własne tych jednostek. Na mocy zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸⁴ miasta na prawach powiatu otrzymywały z budżetu państwa dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych związanych z budową i remontami obiektów sportowych, rozwijaniem sportu oraz w zakresie budowy, przebudowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych.

Działania z zakresu polityki rozwoju stanowiące zadania własne gminy, powiatu, nieujęte w kontrakcie wojewódzkim lub w regionalnym programie operacyjnym finansowane były z dotacji celowych budżetu państwa na mocy ustawy z dnia 7 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁸⁵.

Obecnie funkcjonuje 65 miast na prawach powiatu. Niniejsza część *Sprawozdania ...* dotyczy 64 jednostek (bez miasta stołecznego Warszawy)⁸⁶.

5.1. Dochody

Realizacja dochodów budżetowych

W 2009 r. miasta na prawach powiatu uzyskały **dochody** budżetowe w łącznej kwocie 40 210 792 tys. zł. Po pięcioletnim okresie (lata 2004 - 2008) realizacji dochodów na poziomie wyższym od zaplanowanego (co było wynikiem niedoszacowywania lub też ostrożniejszego planowania dochodów), w 2009 r. powiaty grodzkie nie wykonały dochodów w przewidywanej wysokości (zaplanowano dochody w kwocie 40 831 627 tys. zł). Wskaźnik wykonania dochodów w relacji do planu ukształtował się na poziomie 98,5%. Identyczny wskaźnik odnotowano w roku 2003, który to rok był ostatnim z pięcioletniego okresu (1999 - 2003) przeszacowywania dochodów.

Na uzyskane dochody ogółem złożyły się dochody bieżące w wysokości 36 620 210 tys. zł oraz dochody majątkowe w wysokości 3 590 582 tys. zł. Zarówno w przypadku dochodów bieżących, jak i dochodów majątkowych, miasta nie wykonały planu. Dochody bieżące zrealizowane zostały w wysokości 99,5% planu, dochody majątkowe wykonano na poziomie 88,9% planu.

⁸¹ Art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

⁸² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652).

⁸³ Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (Dz. U. Nr 93, poz. 821).

⁸⁴ Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1419).

⁸⁵ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370).

⁸⁶ Miastu stołecznemu Warszawa poświęcono rozdział 4, część II *Sprawozdania ...*.

W relacji do roku poprzedniego obniżyła się do 17 liczba miast w których wykonanie dochodów budżetowych przekroczyło plan (w 2008 r. – 47 miast; w 2007 r. – 50). W skali kraju skrajne wartości wskaźnika wykonania dochodów w relacji do planu odnotowano w miastach województwa śląskiego: w najwyższym stopniu plan dochodów zrealizowało – drugi rok z rzędu – miasto Jastrzębie Zdrój (na poziomie 109,6%), a najniższe wykonanie planu odnotowano w Mysłowicach (79,5%). W pozostałych 16 miastach, które zrealizowały dochody powyżej przewidywanych, wskaźnik wykonania dochodów w relacji do planu zawierał się w przedziale od 100,3% do 104,4%. Szczegółowe dane w tym zakresie zostały zawarte w **tabeli 5.1**.

Odnutowywane w latach 2004 – 2008 wykonanie dochodów na poziomie wyższym niż zaplanowano, było wynikiem wysokiego stopnia realizacji dochodów własnych. W roku 2009 miasta na prawach powiatu wykonały **dochody własne** na poziomie 98,1% i ten fakt przesądził o niskim wykonaniu dochodów ogółem. Spośród najważniejszych grup dochodów własnych nie osiągnięto przewidywanych wpływów z tytułu dochodów z majątku (91,5%), podatku od czynności cywilnoprawnych (93,5%), podatku dochodowego od osób fizycznych (część powiatowa – 97,1%, część gminna – 97,7%), podatku dochodowego od osób prawnych (część powiatowa – 98,4%, część gminna – 98,7%) oraz z tytułu pozostałych dochodów (99,4%) i opłaty skarbowej (89,7%). Zrealizowano wyższe od zaplanowanych dochody z tytułu podatku od nieruchomości (101,5%), a także mające niewielki wpływ na stopień realizacji dochodów własnych ogółem, dochody z tytułu podatku leśnego (109,2%), podatku rolnego (103,0%), podatku od spadków i darowizn (101,3%) oraz podatku od środków transportowych (100,4%).

Dochody budżetów miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3
	2008	2009		
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	39 186 825	40 831 627	40 210 792	98,5
- dochody własne	25 536 578	25 393 563	24 908 435	98,1
- dotacje celowe	4 511 719	5 501 934	5 362 179	97,5
- subwencja ogólna	9 138 528	9 936 130	9 940 178	100,0

Dotacje celowe również nie zostały przez powiaty grodzkie zrealizowane w przewidywanej wysokości. Wprawdzie wskaźnik wykonania dotacji celowych w relacji do planu był wyższy niż w pięciu poprzednich latach (od 94,6% do 97,3%), niemniej nadal wyraźnie odbiegał od poziomu określonego w uchwałach budżetowych, ostatecznie kształtując się na poziomie 97,5%.

O niskim przebiegu wykonania planu dochodów z tytułu dotacji celowych zdecydował przede wszystkim, najbardziej odbiegający od założeń, stopień realizacji części gminnej dotacji celowych (96,9%) i to zarówno w zakresie zadań własnych (94,8%), jak i zadań z zakresu administracji rządowej (98,6%). Wyższy poziom wykonania dotacji celowych odnotowano w przypadku części powiatowej, choć w tym zakresie nie osiągnięto w pełni

wielkości planowanych. Wskaźnik wyniósł w tym przypadku 99,0%, z czego dotacje na zadania własne pozyskano w 99,4%, a na zadania z zakresu administracji rządowej w 99,7%.

Dochody z tytułu **subwencji ogólnej** zostały w 2009 r. wykonane w 100%, co wskazuje na zgodne z założeniami przekazywanie środków w tym zakresie z budżetu państwa. Pełny stopień realizacji przez miasta na prawach powiatu dochodów z tytułu subwencji ogólnej występuje nieprzerwanie od 2001 r.

Dynamika i struktura dochodów

W latach 2004 - 2007 występował bardzo dynamiczny wzrost dochodów uzyskiwanych przez powiaty grodzkie. W okresie tym dochody ogółem przyrastały w tempie przekraczającym, w ujęciu realnym 10% rocznie. Wyhamowanie tempa wzrostu nastąpiło w roku 2008, wówczas to realny wskaźnik dynamiki wyniósł już tylko 101,4% (w ujęciu nominalnym 105,6%). Rok 2009 przyniósł dalsze obniżenie wskaźnika **dynamiki dochodów** do poziomu 102,6%. Wprawdzie miasta na prawach powiatu uzyskały dochody najwyższe od początku funkcjonowania tego typu jednostek, jednak w ujęciu realnym (wskaźnik inflacji – 3,5%) odnotowano – po raz pierwszy od 2003 r. – spadek dochodów ogółem (o 0,9%).

Drugi rok z rzędu zwiększyła się do 27 liczba powiatów grodzkich, które odnotowały spadek dochodów (w roku 2008 – 10 miast, w latach 2006 i 2007 spadek dochodów w relacji do roku poprzedniego występował tylko w dwóch jednostkach). Jeszcze bardziej niekorzystny rezultat odnotowano w przypadku dynamiki dochodów poszczególnych miast w ujęciu realnym, w 38 jednostkach dochody w relacji do roku poprzedniego uległy obniżeniu, wzrost odnotowano tylko w 26. Podobnie jak w 2008 r. zarówno najniższa, jak i najwyższa dynamika dochodów ogółem wystąpiła w miastach województwa śląskiego odpowiednio Żory (77,1%) i Zabrze (134,7%). Szczegółowo dynamikę dochodów miast na prawach powiatu obrazuje **tabela 5.2**.

W roku 2009 na tle niekorzystnej dynamiki dochodów ogółem, wskaźnik dynamiki **dotacji celowych** wyniósł 118,9%, co oznacza, że był nie tylko wyraźnie wyższy niż w dwóch latach poprzednich (w 2008 r. – 107,4%, w 2007 r. – 102,9%), ale najwyższy od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu. O tak wysokim wzroście dotacji celowych zdecydowały przede wszystkim znacznie wyższe, niż rok wcześniej (o 67,5%), dotacje na zadania własne. Zwiększyły się dotacje otrzymane z funduszy celowych (o 19,3%) i dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej (o 2,6%). W tym ostatnim przypadku wzrost wystąpił jednakże wyłącznie w ujęciu nominalnym – realnie dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej obniżyły się (o 0,9%). Obniżyła się także wysokość dotacji otrzymanych na zadania przejęte przez powiaty grodzkie w drodze porozumień. W przypadku porozumień z innymi jst spadek wyniósł 0,6%. Natomiast dotacje na realizację zadań przejętych na podstawie porozumień z administracją rządową, które w roku 2008 cechowała najwyższa dynamika spośród wszystkich rodzajów dotacji (na poziomie 139,2%), były aż o 75,0% niższe niż w 2008 r.

Wskaźnik dynamiki dotacji celowych w poszczególnych powiatach grodzkich z roku na rok cechuje bardzo duża rozpiętość. W roku 2009 rozpiętość ta osiągnęła niespotykaną dotąd skalę: od 43,1% do 268,5%. Największy spadek tej grupy dochodów miał miejsce w Sopocie (o 64,9%), gdzie w dwóch poprzednich latach odnotowywano najwyższy wskaźnik dynamiki. Natomiast największy przyrost dotacji celowych odnotowano

w Zabrze (o 168,5%), a także w Białymstoku (o 110,2%) i w Zielonej Górze (o 105,5%). W skali kraju dochody z tytułu dotacji celowych wzrosły w 48 jednostkach, w pozostałych 16 spadły. Był to rezultat zbliżony, do odnotowanego w roku 2008, wówczas wzrost wystąpił w 50, a spadek w 14 miastach na prawach powiatu.

W mniejszym stopniu niż w przypadku dotacji celowych, wzrosły dochody miast na prawach powiatu z tytułu **subwencji ogólnej**. Wskaźnik dynamiki subwencji ogólnej ukształtował się w roku 2009 na poziomie 108,8%, (w 2008 r. – 109,2%). Również w ujęciu realnym dynamika tej grupy dochodów była w obydwu porównywanych latach podobna: w 2009 r. – 105,3%, a w 2008 r. – 105,0%.

Odnotowany stopień wzrostu subwencji ogólnej był przede wszystkim wynikiem przyrostu o 9,0% dochodów powiatów grodzkich z tytułu subwencji oświatowej. W rzeczywistości bardziej wzrosła część równoważąca subwencji ogólnej (o 11,3%), jednak uzyskane z tego tytułu kwoty, jako co roku, stanowiły niewielką część środków zasilających budżety miast w ramach subwencji ogólnej.

Poszczególne jednostki odnotowały stosunkowo niewielkie zmiany wysokości subwencji w porównaniu z 2008 r. (zwłaszcza w odniesieniu do dochodów z tytułu dotacji celowych), które zawierały się w przedziale od 95,7% do 115,4%. Najniższe wskaźniki dynamiki wystąpiły w Żorach (95,7%), także w Siemianowicach Śląskich (97,4%) i w Zamościu (99,9%). Warto podkreślić, że jedynie te trzy miasta z tytułu subwencji ogólnej uzyskały kwoty niższe niż w roku poprzednim. Natomiast w pozostałych 61 powiatach grodzkich dynamika dochodów z tytułu subwencji ogólnej była dodatnia, przy czym najwyższa w dwóch miastach województwa podkarpackiego: w Rzeszowie (115,4%) i w Tarnobrzegu (115,2%).

W roku 2009, podobnie jak rok wcześniej, najmniej korzystnie spośród głównych grup dochodów ukształtowała się dynamika **dochodów własnych**. Wskaźnik dynamiki wyniósł 97,5%, co oznaczało, że po raz pierwszy od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu jednostki te uzyskały dochody z najważniejszego, z punktu widzenia ich budżetów, źródła w wysokości niższej niż w roku poprzednim. Spadek ten był jeszcze bardziej widoczny w ujęciu realnym – przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji dochody własne obniżyły się już drugi rok z rzędu, w 2009 r. aż o 6,0% (w roku 2008 o 0,1%). Konsekwencją odnotowanego spadku, którego nie zdołały zrekompensować opisane wyżej wzrosty dotacji celowych i subwencji ogólnej, było realne zmniejszenie dochodów ogółem. W okresie kiedy pozyskiwane przez powiaty grodzkie dochody ogółem wyraźnie rosły (w latach 2004 - 2007), głównym stymulatorem wzrostu były właśnie dochody własne. W sytuacji, gdy dochody z tego źródła zdecydowanie spadły, obniżyły się także dochody ogółem.

W poszczególnych miastach utrzymywały się istotne dysproporcje w wielkości wskaźnika dynamiki dochodów własnych – znacznie wyższe niż w przypadku subwencji ogólnej, ale też wyraźnie niższe w zakresie dotacji celowych. Dynamika dochodów własnych wyniosła w roku 2009 od 71,1% w mieście Żory do 122,5% w Zabrze. W relacji do roku poprzedniego ponownie wzrosła (z 18 do 43) liczba jednostek, w których dochody własne obniżyły się. Wzrost dochodów własnych wystąpił w 21 miastach (rok wcześniej w 46). W ujęciu realnym liczby te kształtowały się bardziej niekorzystnie: spadek dochodów dotyczył 51 miast (w 2008 r. – 28), a wzrost jedynie 13 (w 2008 r. – 36).

W skali kraju spośród poszczególnych grup dochodów wzrosły tylko pozostałe dochody. Jednakże i ten wzrost miał wyłącznie wymiar nominalny – o 2,8%. Wszystkie inne grupy dochodów własnych uległy w 2009 r. obniżeniu – dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych o 5,5%, dochody z majątku o 2,3%, a dochody z podatków i opłat o 1,6%.

Dynamika i struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Dochody wykonane (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Udział w dochodach ogółem (w %)		Struktura podstawowych grup dochodów (w %)	
	2008	2009		2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, w tym:	39 186 825	40 210 792	102,6	100,0	100,0	x	x
Dochody własne, z tego:	25 536 578	24 908 435	97,5	65,2	61,9	100,0	100,0
- udziały w podatku dochodowym	11 529 581	10 898 262	94,5	29,4	27,1	45,1	43,7
- z podatków i opłat	6 294 239	6 195 802	98,4	16,1	15,4	24,6	24,9
- z majątku	2 258 816	2 207 469	97,7	5,8	5,5	8,8	8,9
- pozostałe	5 453 942	5 606 902	102,8	13,9	13,9	21,4	22,5
Dotacje celowe, z tego:	4 511 719	5 362 179	118,9	11,5	13,3	100,0	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej	2 966 174	3 042 398	102,6	7,6	7,6	65,7	56,7
- na zadania własne	1 177 526	1 972 663	167,5	3,0	4,9	26,1	36,8
- na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową	53 138	13 262	25,0	0,1	0,0	1,2	0,3
- na zadania przejęte w drodze porozumień z jst	209 989	208 691	99,4	0,5	0,5	4,7	3,9
- otrzymane z funduszy celowych	104 892	125 165	119,3	0,3	0,3	2,3	2,3
Subwencja ogólna, w tym:	9 138 528	9 940 178	108,8	23,3	24,7	100,0	100,0
- oświatowa	8 412 988	9 170 964	109,0	21,5	22,8	92,1	92,3
- równoważąca	507 709	565 271	111,3	1,3	1,4	5,6	5,7

Zróznicowanie zmian w zakresie dynamiki poszczególnych grup dochodów spowodowało modyfikacje w zakresie **struktury dochodów** miast na prawach powiatu. O ile rok 2008 przyniósł wyhamowanie korzystnego trendu, który w latach 2002 - 2007 prowadził do stopniowego zwiększania samodzielności finansowej powiatów grodzkich poprzez systematyczny wzrost znaczenia dochodów własnych, to w roku 2009 można zaobserwować jego odwrócenie. Minimalne zmiany, które wystąpiły w strukturze dochodów w roku 2008, uwypukliły się w roku 2009. Najbardziej widoczne było zmniejszenie znaczenia o 3,3 punktu procentowego dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. W konsekwencji powyższego zyskały na znaczeniu pozostałe grupy dochodów – dotacje celowe (wzrost o 1,8 punktu procentowego) i subwencja ogólna (o 1,4 punktu procentowego). Kolejne lata pokażą czy proces ten będzie się pogłębiał, czy też raczej będzie to krótkotrwała zmiana prowadząca w efekcie do dalszego umacniania roli dochodów własnych w kształtowaniu budżetów miast.

Ostatecznie w roku 2009 struktura dochodów w miastach na prawach powiatów przedstawiała się następująco: dochody własne 61,9%, dotacje celowe 13,3% i subwencja ogólna 24,7%. Nie zmienił się natomiast udział w dochodach ogółem dochodów bieżących

i dochodów majątkowych. Analogicznie jak to miało miejsce w roku poprzednim dochody bieżące stanowiły 91,1% dochodów ogółem, a majątkowe 8,9% dochodów ogółem. Szczegółowe dane w zakresie struktury dochodów według rodzajów przedstawia **tabela 5.3**.

W roku 2009 zmniejszyła się do 60 liczba miast na prawach powiatu, w których najwyższy udział w strukturze dochodów miały **dochody własne** (w latach 2007 i 2008) – dochody własne dominowały we wszystkich 64 miastach), Obniżyła się również (z 54 do 49) liczba powiatów grodzkich, w których dochody własne stanowiły ponad połowę dochodów ogółem. W poszczególnych jednostkach udział dochodów własnych w dochodach ogółem wahał się od 76,2% do 33,9%. Wskazane skrajne wartości osiągnęły odpowiednio Wrocław – piąty rok z rzędu dominujący pod tym względem oraz Zamość. Nieprzerwanie od roku 2004, kiedy to zwiększono przypadające miastom na prawach powiatu udziały w podatkach dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, dochody z tego tytułu miały w wewnętrznej strukturze dochodów własnych największe znaczenie, a ich udział kształtował się w latach 2004 - 2008 w przedziale od 40,8% do 45,1%. W ostatnim roku udział ten uległ obniżeniu do poziomu 43,7%. Wzrosły natomiast nieznacznie udziały wszystkich pozostałych rodzajów dochodów własnych – dochody z tytułu podatków i opłat do 24,9% (o 0,3 punktu procentowego), dochody pozostałe do 22,5% (o 1,1 punktu procentowego), a dochody z majątku do 8,9% (o 0,1 punktu procentowego).

W wewnętrznej strukturze **dotacji celowych**, które zwiększyły swój udział w dochodach ogółem znacznie wyraźniej niż w roku 2008, wzrost wystąpił jedynie w zakresie dotacji na zadania własne. Udział tej grupy dotacji celowych, po wzroście o 10,7 punktu procentowego, osiągnął poziom 36,8%. Spośród pozostałych rodzajów dotacji celowych na niezmiennym poziomie pozostał udział dotacji otrzymanych z funduszy celowych (2,3%), a obniżyło się znaczenie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (z 65,7% do 56,7%) oraz na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową (z 1,2% do 0,3%) i z innymi jst (z 4,7% do 3,9%). W poszczególnych miastach na prawach powiatu dotacje celowe stanowiły od 25,5% (w Zamościu) do 7,0% (w Poznaniu) dochodów ogółem.

Wzrost udziału **subwencji ogólnej** w dochodach ogółem, który wystąpił już drugi rok z rzędu, miał miejsce po uprzednim czteroletnim okresie spadków w tym zakresie. W 2009 r. dochody ze wskazanego źródła dominowały w budżetach czterech miast na prawach powiatu, w których udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem wahał się od 40,6% do 42,8%. W skali kraju najwyższy udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem wystąpił w mieście Chełm. Natomiast najmniejsze znaczenie dla budżetu dochody te od lat miały w Sopocie (w roku 2009 – 13,1%).

W wewnętrznej strukturze subwencji ogólnej nie odnotowano istotnych zmian. Zarówno stanowiąca jej najważniejszą część subwencja oświatowa, jak i subwencja równoważąca, pozostały na niemalże niezmiennym poziomie. Ich udział w strukturze wyniósł, odpowiednio 92,3% i 5,7%.

W 2009 r. wzrosła, do kwoty 1 843 685 tys. zł (o 430 673 tys. zł), wysokość środków pozyskanych przez miasta na prawach powiatu ze źródeł zagranicznych. Środki te stanowiły 4,6% zrealizowanych dochodów ogółem (w roku 2008 – 3,6%). Łącznie powiaty grodzkie zaabsorbowały 26,0% ogólnej kwoty bezzwrotnych środków zagranicznych otrzymanych przez wszystkie jst w kraju (rok wcześniej 26,6%). Podobnie jak w roku poprzednim obniżył się (do poziomu 86,7%) udział dochodów przeznaczonych na zadania inwestycyjne

w środkach otrzymanych ze źródeł zagranicznych (w roku 2008 wskaźnik ten wyniósł 90,2%).

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2009 r. przeciętny poziom uzyskanych przez miasta na prawach powiatu dochodów budżetowych ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 3 665 zł. W relacji do roku 2008 był wyższy o 103 zł. Mniej korzystne zmiany wystąpiły dotąd tylko dwukrotnie: w roku 2002 i 2003. Wówczas przez dwa lata z rzędu dochody *per capita* obniżały się (odpowiednio o 7 zł i o 48 zł). Wzrost dochodów *per capita* wystąpił jedynie w 38 powiatach grodzkich (60% wszystkich miast), podczas gdy w roku 2008 w 54 jednostkach, a w latach 2005 - 2007 aż w 62. Odnotowane zmniejszenie zróżnicowania poszczególnych miast pod względem dochodu przypadającego na jednego mieszkańca, było wynikiem znacznego spadku wartości maksymalnej, przy niemalże niezmienionym poziomie minimalnych dochodów *per capita*. Wartości skrajne wystąpiły w Świętochłowicach i – jak co roku – w Sopocie, wynosząc odpowiednio 2 431 zł i 6 200 zł (w 2008 r. – 2 456 zł i 7 212 zł). Połowa ze wszystkich powiatów grodzkich osiągnęła dochód niższy niż 3 571 zł. Dane w zakresie dochodów *per capita* przedstawia **tabela 5.4**.

Poziom **dochodów własnych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. wzrósł w 22 miastach, a w pozostałych 42 obniżył się. Średnio w skali kraju odnotowano spadek o 51 zł, a ostatecznie przeciętne dochody własne *per capita* ukształtowały się na poziomie 2 270 zł. Pogłębiła się różnica między miastami, które osiągnęły wartości skrajne w tym zakresie: w roku 2009 wyniosła 3 163 zł, podczas gdy rok wcześniej 2 715 zł. Najwyższe dochody własne uzyskał Sopot (4 323 zł), a najniższe Tarnobrzeg (1 160 zł). Dochody *per capita* z tytułu **subwencji ogólnej** wzrosły w roku 2009, średnio o kwotę 75 zł do poziomu 906 zł. Najwyższą kwotę subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca – podobnie jak latach 2004 - 2007 uzyskało miasto Krosno (1 562 zł), natomiast najniższą miasto Siemianowice Śląskie (605 zł).

W stopniu zbliżonym do subwencji ogólnej zmieniły się średnie wpływy miast z tytułu **dotacji celowych** *per capita* i wyniosły 489 zł (wzrost o 79 zł). Należy zauważyć, że przeszło dwukrotnie wzrosła kwota na jednego mieszkańca dotacji celowych na zadania inwestycyjne, które osiągnęły poziom do 105 zł (w 2008 r. – 46 zł). Najwyższe dotacje celowe *per capita* w roku 2009 uzyskał Sopot (1 068 zł), a najniższe Sosnowiec (294 zł).

5.2. Wydatki

Wydatki miast na prawach powiatu po raz kolejny nie osiągnęły wielkości planowanych i w 2009 r. zostały zrealizowane w kwocie 44 852 879 tys. zł, co stanowiło 94,0% planu. Realizacja zaplanowanych wydatków ogółem w poszczególnych jednostkach mieściła się w przedziale od 78,7% w Mysłowicach do 99,2% w Bydgoszczy (**tabela 5.1.**).

Wykonanie wydatków majątkowych było niższe niż w roku poprzednim o 2,6% i wyniosło 87,1% planu. Wydatki bieżące zrealizowano niemal na takim samym poziomie jak w 2008 r. – 96,4% prognozowanej wielkości. Planowane wydatki inwestycyjne zostały zrealizowane, podobnie jak w latach poprzednich, na poziomie poniżej 90% i w 2009 r. osiągnęły 86,6% planowanych wielkości.

Dynamika i poziom wydatków

Pomimo uzyskania przez miasta na prawach powiatu w 2009 r. dochodów w wysokości zbliżonej do roku poprzedniego, wydatki zrealizowano na poziomie wyższym o 10,3%. Wzrost wydatków powiatów grodzkich w ostatnich trzech latach utrzymywał się niezmiennie na poziomie około 10%. Pomimo spadku realnej wielkości uzyskanych dochodów wydatki miast na prawach powiatu, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wzrosły o 6,8%.

Wzrost wydatków ogółem powiatów grodzkich skutkował także wzrostem **wydatków bieżących** o 9,4% do wysokości 34 040 869 tys. zł. Najwyższą dynamikę wśród wydatków bieżących w 2009 r. uzyskały wydatki z tytułu dotacji – wzrost o 11,8%. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz grupa pozostałych wydatków uzyskały wzrost zbliżony do tempa wzrostu wydatków bieżących. Wskaźnik dynamiki tych grup kształtowały się, odpowiednio 109,0% i 109,1%.

W tempie niższym niż wydatki bieżące rosły również wydatki na obsługę długu, uzyskując w 2009 r. wzrost o 7,4%. Wynikało to między innymi ze znacznego wzrostu tych wydatków w roku 2008, tj. o 30,1%. Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji obniżyły się o 55,9% w porównaniu z rokiem poprzednim. Świadczyło to o umiarkowanej skali i rozważnym prowadzeniu polityki udzielania innym podmiotom poręczeń i gwarancji.

Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3	Dynamika (w %) 4:2	Struktura (w %)
	2008	2009				
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego	40 650 093	47 722 046	44 852 879	94,0	110,3	100,0
- majątkowe, w tym:	9 537 917	12 414 453	10 812 010	87,1	113,4	24,1
- inwestycyjne	9 047 676	11 616 425	10 059 789	86,6	111,2	22,4
- bieżące, w tym:	31 112 176	35 307 593	34 040 869	96,4	109,4	75,9
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	13 508 054	14 890 620	14 727 381	98,9	109,0	32,8
- dotacje	4 447 397	5 055 700	4 971 749	98,3	111,8	11,1
- wydatki na obsługę długu	476 905	631 966	512 173	81,0	107,4	1,1
- wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	3 837	138 050	1 693	1,2	44,1	0,0
- pozostałe wydatki	12 675 984	14 591 257	13 827 873	94,8	109,1	30,8

W roku 2009 wydatki ogółem spadły w 11 spośród 64 miast na prawach powiatu. Rozpiętość wskaźnika dynamiki kształtowała się w przedziale od 85,5% w Mysłowicach do 125,9% w Tychach (**tabela 5.2.**).

W 2009 r. wydatki bieżące wzrosły w stosunku do roku poprzedniego we wszystkich powiatach grodzkich z wyjątkiem Zielonej Góry i Mysłowic. W 22 jednostkach wydatki bieżące wzrosły o ponad 10% w stosunku do roku poprzedniego, a najwyższy wzrost odnotowano w Poznaniu – wskaźnik dynamiki 117,2%.

Cykl realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych powodował zawsze duże zróżnicowanie wskaźników dynamiki **wydatków inwestycyjnych**. W 2009 r. był to szeroki przedział od spadku o 57,9% w Żorach do wzrostu o 128,3% w Gorzowie Wielkopolskim. W 9 miastach

na prawach powiatu wydatki inwestycyjne były wyższe o połowę od wielkości z roku poprzedniego, a w 28 przypadkach ich poziom był niższy niż w roku poprzednim.

Struktura wydatków

Od kilku lat zmiany struktury wydatków miast na prawach powiatu wskazują na systematyczną poprawę sytuacji finansowej tej grupy jednostek. Kolejny już rok wzrósł udział wydatków majątkowych i inwestycyjnych, a zmniejszył się udział wydatków bieżących. **Wydatki majątkowe** w 2009 r. stanowiły 24,1% zrealizowanych wydatków ogółem, a ich poziom wzrósł o 0,6 punktu procentowego. Na wydatki inwestycyjne powiaty grodzkie przeznaczyły 22,4%. Mimo że wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim był znikomy (0,1 punktu procentowego), to po raz pierwszy odnotowano tak wysoki poziom udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

Z analizy struktury wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich wynika znaczne zróżnicowanie tej grupy jednostek (**tabela 5.3.**). Udział wydatków inwestycyjnych mieścił się w przedziale od 7,1% w Mysłowicach do 47,1% w Tychach. Tak jak w roku poprzednim 28 spośród 64 miast na prawach powiatu przeznaczyło na wydatki inwestycyjne powyżej 20% wykonanych wydatków. Wysokość udziału wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków zmieniała się wraz z cyklem prowadzenia zadań inwestycyjnych, zależała również od proinwestycyjnej aktywności jednostek.

Wzrost udziału wydatków majątkowych powiatów grodzkich skutkował obniżeniem poziomu wydatków wykorzystywanych na finansowanie zadań bieżących, w tym przede wszystkim wydatków na wynagrodzenia i pochodne. W 2009 r. **wydatki bieżące** stanowiły 75,9% wydatków ogółem. Był to najniższy udział wydatków bieżących jaki odnotowano w tej grupie od czasu utworzenia miast na prawach powiatu. W roku poprzednim udział ten był o 0,6 punktu procentowego wyższy. Należy podkreślić, że ponad 70% powiatów grodzkich przekroczyło średni poziom udziału wydatków bieżących. W poszczególnych miastach poziom wydatków bieżących mieścił się w przedziale od 52,3% w Zabrze do 92,7% w Mysłowicach.

Największą część wydatków ogółem nadal stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 32,8%, w stosunku do roku poprzedniego było to mniej o 0,4 punktu procentowego. Z analizy danych jednostkowych wynika, że 47 miast wydatkowało na wynagrodzenia i pochodne więcej niż stanowi średnia w tej grupie jednostek. Skrajne wielkości udziału wydatków na wynagrodzenia i pochodne odnotowano w Rybniku – 12,8% i w Chełmie – 48,6%. Stosunkowo niski poziom wynagrodzeń i pochodnych odnotowano także w Tarnobrzegu – 14,8%.

Kolejną pozycją wśród grup wydatków miast na prawach powiatu były wydatki pozostałe, które stanowiły 30,8% wydatków ogółem, tj. o 0,4 punktu procentowego mniej w porównaniu z rokiem poprzednim. Dotacje udzielane z budżetów powiatów grodzkich w 2009 r. były przyznawane w niewiele wyższych kwotach łącznych, w porównaniu z rokiem poprzednim, ich udział wzrósł o 0,2 punktu procentowego. Udział tej grupy wydatków osiągnął średni poziom 11,1% wydatków ogółem. Kwota wydatków na obsługę długu w 2009 r. wzrosła o 7,4%, a jej udział w strukturze wydatków ogółem wyniósł 1,1% (w roku poprzednim 1,2%). Najwyższy poziom wydatków na obsługę długu, przekraczający 2% wydatków ogółem, odnotowało 5 miast na prawach powiatu.

Wydatki miast na prawach powiatu w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 2008 i 2009

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
	2008	2009		2008	2009			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki ogółem, z tego:	40 650 093	44 852 879	10 059 789	100,0	100,0	100,0	110,3	111,2
801 - Oświata i wychowanie	12 401 202	13 331 602	761 878	30,5	29,7	7,6	107,5	105,8
600 - Transport i łączność	7 022 802	7 659 669	3 265 245	17,3	17,1	32,5	109,1	99,1
852 - Pomoc społeczna	5 200 496	5 360 253	128 005	12,8	12,0	1,3	103,1	83,1
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 852 731	3 512 522	1 971 830	7,0	7,8	19,6	123,1	124,4
750 - Administracja publiczna	2 849 672	3 024 237	153 352	7,0	6,7	1,5	106,1	82,4
926 - Kultura fizyczna i sport	1 696 024	2 515 284	1 852 422	4,2	5,6	18,4	148,3	157,4
700 - Gospodarka mieszkaniowa	2 121 088	2 196 401	716 807	5,2	4,9	7,1	103,6	86,5
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 467 075	1 649 457	462 044	3,6	3,7	4,6	112,4	122,5
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1 161 129	1 215 522	30 212	2,9	2,7	0,3	104,7	73,7
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 076 877	1 179 103	173 224	2,6	2,6	1,7	109,5	112,1
851 - Ochrona zdrowia	658 102	744 153	264 826	1,6	1,7	2,6	113,1	101,8
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	506 985	608 269	54 559	1,2	1,4	0,5	120,0	126,7
757 - Obsługa długu publicznego	486 610	520 361	-	1,2	1,2	x	106,9	x
710 - Działalność usługowa	344 414	365 184	106 096	0,8	0,8	1,1	106,0	105,3
010 - Rolnictwo i łowiectwo	32 445	39 947	27 971	0,1	0,1	0,3	123,1	146,4
Pozostałe działy	772 441	930 915	91 318	1,9	2,0	0,9	120,5	86,6

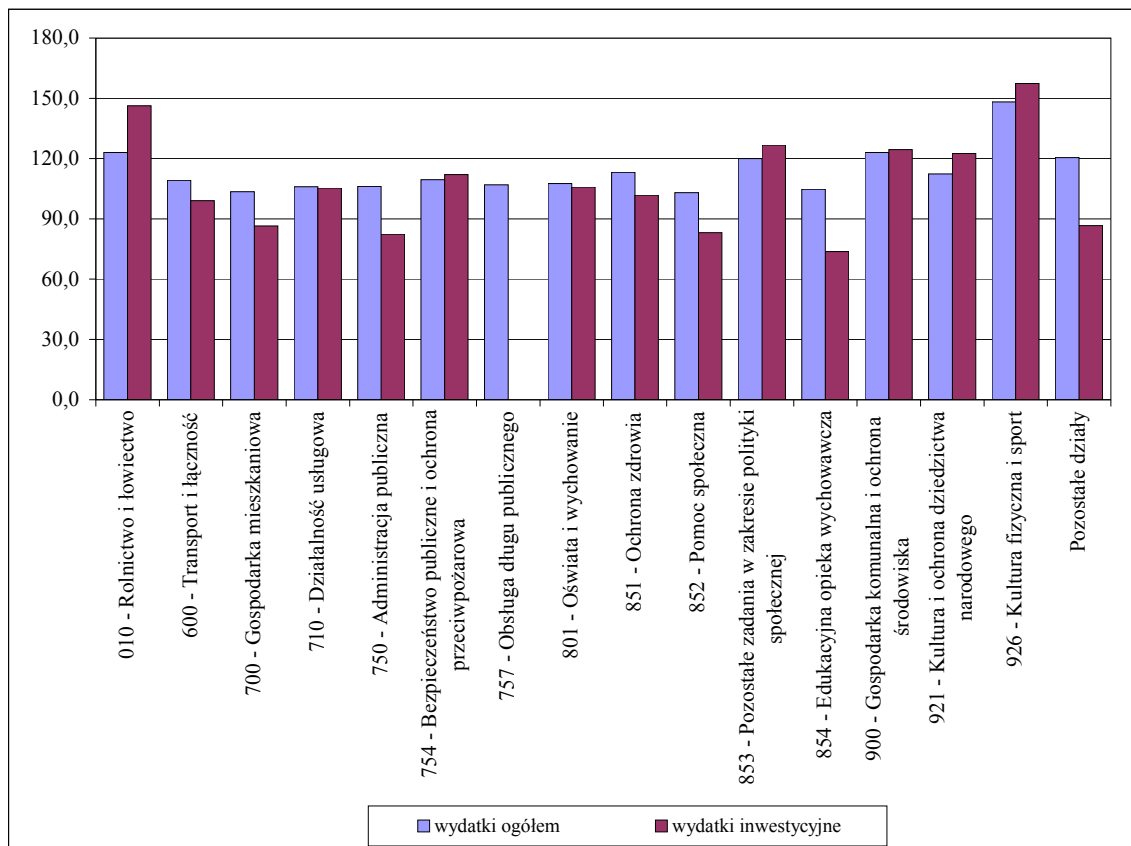
W 2009 r., tak jak w latach poprzednich, największą część wydatków budżetowych powiaty grodzkie przeznaczyły na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania. Pomimo wzrostu kwot przeznaczonych na te zadania, odnotowano spadek ich udziału w wydatkach ogółem. Wydatki w dziale Oświata i wychowanie stanowiły w 2009 r. 29,7%, tj. mniej o 0,8 punktu procentowego niż w roku poprzednim, jednak wielkość środków przeznaczonych na te zadania wzrosła. Wzrosła także kwota środków przeznaczonych w tym dziale na wydatki inwestycyjne (wskaźnik dynamiki wyniósł 105,8%), chociaż ich udział w strukturze wydatków ogółem obniżył się.

Kolejną grupę stanowiły wydatki na transport i łączność. Ich udział w wydatkach ogółem obniżył się z 17,3% w 2008 r. do 17,1% w 2009 r. Zmniejszyły się też środki przeznaczone w tym dziale na inwestycje, a ich udział w wydatkach ogółem obniżył się o 3,9 punktu procentowego. Następne w kolejności działy klasyfikacji budżetowej zajmujące znaczące pozycje w strukturze wydatków to: Pomoc społeczna – 12,0%, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 7,8%, Administracja publiczna – 6,7%, Kultura fizyczna i sport – 5,6%. Wydatki poniesione w pozostałych działach nie przekroczyły 4% wydatków ogółem.

Z analizy wydatków miast na prawach powiatu w wybranych działach klasyfikacji budżetowej wynikało, że wydatki inwestycyjne koncentrowały się nadal na przedsięwzięciach drogowych (32,5%) oraz gospodarce komunalnej i ochronie środowiska (19,6%). Podkreślić należy, że znacznie wzrósł (z 13,0% do 18,4%) udział środków inwestycyjnych wydatkowanych w dziale Kultura fizyczna i sport. Kwoty te wzrosły

o 57,4%, a spowodowane były głównie wydatkami związanymi z budową obiektów sportowych na Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Wysoką dynamikę osiągnęły także wydatki w dziale Rolnictwo i łowiectwo – 146,4%. Znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu wystąpił również w działach: 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (o 26,7%), 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (o 24,4%) oraz 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (o 22,5%). Powiaty grodzkie będąc jednostkami dość zamożnymi inwestują w dziedzinach ułatwiających i poprawiających warunki życia mieszkańców.

Dynamika wydatków ogółem i wydatków inwestycyjnych w 2009 r. w wybranych działach klasyfikacji budżetowej



Miasta na prawach powiatu w 2009 r. realizowały zadania finansowane ze środków zagranicznych wydając 2 051 604 tys. zł środków bezzwrotnych, tj. o 38,6% więcej niż w roku poprzednim. Wydatki te stanowiły średnio 4,6% wydatków ogółem tej grupy jednostek. Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane ze środków pomocowych w wydatkach ogółem w 2009 r. wykazały miasta: Zabrze – 27,4%, Tychy – 18,8%, Częstochowa – 11,4% i Suwałki – 10,5%. W pozostałych jednostkach wydatki te nie przekroczyły 10% wydatków ogółem.

Większość wydatkowanych środków zagranicznych przeznaczono na inwestycje, co w 2009 r. pozwoliło na sfinansowanie 17,3% ogółu inwestycji zrealizowanych przez powiaty grodzkie (w 2007 roku – 22,1%; w 2008 r. – 14,6%). Środki uzyskane ze źródeł zagranicznych miały nadal istotne znaczenie dla rozwoju miast na prawach powiatu. W pięciu miastach stanowiły one ponad 40% wydatków inwestycyjnych.

Łącznie powiaty grodzkie zrealizowały 26,7% ogólnej kwoty bezzwrotnych środków zagranicznych wydatkowanych przez wszystkie samorządy w Polsce.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Sytuację finansową poszczególnych jst określa m.in. wysokość poszczególnych rodzajów wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca (**tabela 5.5.**). Wydatki ogółem *per capita* w 2009 r. wzrosły o 393 zł (tj. o 10,6%) i osiągnęły nienotowany dotąd poziom 4 088 zł. Spośród 64 miast na prawach powiatu w 54 zrealizowano wyższe wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Duże zróżnicowanie sytuacji finansowej miast na prawach powiatu potwierdzają, uzyskane w 2009 r., skrajne wartości wydatków ogółem *per capita*: od 2 529 zł w Świętochłowicach do trzykrotnie wyższego poziomu – 7 925 zł w Sopocie.

Na wzrost wydatków ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. składał się wzrost wydatków bieżących o 274 zł i wydatków majątkowych o 118 zł. Wydatki bieżące osiągnęły *per capita* średnio 3 102 zł, a w poszczególnych miastach wskaźnik ten zawierał się w przedziale od 2 340 zł w Świętochłowicach do 4 434 zł w Sopocie. We wszystkich powiatach grodzkich wydatki na wynagrodzenia i pochodne w przeliczeniu na jednego mieszkańca zrealizowano powyżej poziomu roku ubiegłego. Średni poziom tych wydatków wzrósł o 114 zł i wyniósł 1 342 zł. Wydatki z tytułu dotacji wypłacone z budżetów miast osiągnęły 453 zł na jednego mieszkańca i średnio wzrosły o 49 zł. Miasta na prawach powiatu w różnym stopniu zlecały wykonywanie zadań własnych innym jednostkom, a wydatki z tytułu dotacji w 2009 r. zamknęły się w przedziale od 202 zł do 1 477 zł *per capita*.

Poziom wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. wyniósł 985 zł i wzrósł o 118 zł w porównaniu z rokiem poprzednim. Tendencję zmian w proinwestycyjnych działaniach oraz skalę pozyskiwania środków unijnych określa wzrost wydatków inwestycyjnych *per capita*. W 2009 r. miasta na prawach powiatu przeznaczyły średnio 917 zł na inwestycje licząc na osobę (o 95 zł więcej niż w roku poprzednim). Wydatki te w poszczególnych miastach różniły się nawet osiemnastokrotnie licząc na mieszkańca i mieściły się w przedziale od 189 zł do 3 386 zł. Zróżnicowanie to wynikało z odmiennie prowadzonej polityki inwestycyjnej, a także z cyklu prowadzenia inwestycji.

5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

Zaplanowany na 2009 r. przez miasta na prawach powiatu deficyt w łącznej wysokości 6 890 419 tys. zł został ostatecznie zrealizowany *per saldo* w niższej wysokości, tj. 4 642 086 tys. zł. Wyjątkowo mała liczba jednostek zamknęła swój budżet nadwyżką.

Spośród 64 powiatów grodzkich tylko w Piotrkowie Trybunalskim i Jastrzębiu Zdroju zrealizowano dochody wyższe od wydatków. W latach 2006 - 2008 nadwyżką zamknęło rok, odpowiednio 16, 38 i 20 miast. Wygospodarowana w 2009 r. łączna nadwyżka budżetów wyniosła 58 233 tys. zł i w stosunku do dochodów tej grupy jednostek stanowiła 9,8%. W roku poprzednim była to prawie sześciokrotnie wyższa kwota, która w odniesieniu do zrealizowanych dochodów stanowiła 2,8%.

Wyniki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009

Wynik budżetu	2008				2009			
	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	udział (w %)			liczba	udział (w %)
Nadwyżka	340 062	2,8	20	31,3	58 233	9,8	2	3,1
Deficyt	1 803 329	6,7	44	68,7	4 700 319	11,9	62	96,9

Łączny deficyt uzyskany przez miasta na prawach powiatu w 2009 r. stanowił o 5,2 punktu procentowego większe obciążenie dla budżetów niż w roku poprzednim, osiągając 11,9% poziomu dochodów jednostek z deficytem. Kwota deficytu, w porównaniu z rokiem poprzednim, wzrosła znacznie, tj. o 160,6%. Jak wynika z danych zawartych w **tabeli 5.1.** dyspersja uzyskanych wyników budżetowych za 2009 r. mieściła się w przedziale od nadwyżki w Jastrzębiu-Zdroju stanowiącej 16,5% do deficytu we Wrocławiu stanowiącego 32,1% uzyskanych dochodów.

Od początku istnienia tej grupy jednostek nigdy nie odnotowano tak wysokiej liczby powiatów grodzkich, które zamknęły budżet deficytem. W 2009 r. było to aż 96,9% miast. Podkreślić należy również fakt, że w 12 miastach na prawach powiatu poziom deficytu przekroczył 15% uzyskanych dochodów.

Przychody i rozchody

W roku 2009 **przychody** miast na prawach powiatu wyniosły 8 660 798 tys. zł. Po słabszym pod tym względem roku 2008, w którym to dynamika przychodów wyniosła 124,9%, tym razem odnotowano znacznie wyższy, bo wynoszący 43,1% wzrost. W strukturze przychodów nadal dominowały kredyty i pożyczki, które przy dynamice wynoszącej 155,9% zwiększyły swój udział do 53,2%. Wzrosło także wyraźnie znaczenie przychodów z papierów wartościowych (z 3,5% w 2008 r. do 14,2%) przy dynamice wynoszącej aż 578,3%. Natomiast zmniejszyły swój udział w strukturze przychodów ogółem przychody pochodzące z innych źródeł (z 34,8% do 23,0%) oraz z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych (z 12,4% do 8,3%). W obu tych przypadkach odnotowany spadek był wynikiem niekorzystnej dynamiki wynoszącej, odpowiednio 94,5% i 96,3%. Pozostałe przychody, czyli pochodzące ze spłaty udzielonych pożyczek i z prywatyzacji majątku, miały ciągle marginalne znaczenie w przychodach ogółem (po 0,6%).

Przychody miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika (2008 r. = 100%)	Struktura (w %)	
	2008	2009		2008	2009
Przychody ogółem, z tego:	6 051 015	8 660 798	143,1	100,0	100,0
- kredyty i pożyczki	2 957 534	4 610 747	155,9	48,9	53,2
- spłaty pożyczek udzielonych	20 087	51 871	258,2	0,3	0,6
- nadwyżka z lat ubiegłych	748 840	721 458	96,3	12,4	8,3
- papiery wartościowe, w tym obligacje jednostek samorządowych i związków komunalnych	213 386	1 233 954	578,3	3,5	14,2
- prywatyzacja majątku jst	2 811	50 768	1 806,0	0,0	0,6
- inne źródła	2 108 357	1 992 000	94,5	34,8	23,0

Kwota **rozchodów** miast na prawach powiatu w roku 2009 zmniejszyła się do wysokości 1 907 491 tys. zł, przy wskaźniku dynamiki wynoszącym 95,2%. Obniżeniu uległa wielkość środków przeznaczanych na spłatę zaciągniętych uprzednio kredytów i pożyczek (o 1,8%), na wykup papierów wartościowych (o 11,9%) oraz na zakładanie lokat bankowych i na inne cele (o 47,1%). Jedynie wyższą kwotę niż w 2008 r. powiaty grodzkie przeznaczyły na udzielanie pożyczek (dynamika w tym zakresie – 181,9%).

Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika (2008 r. = 100%)	Struktura (w %)	
	2008	2009		2008	2009
Rozchody ogółem, z tego:	2 002 707	1 907 491	95,2	100,0	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	1 486 984	1 460 667	98,2	74,2	76,6
- pożyczki (udzielone)	45 525	82 832	181,9	2,3	4,3
- wykup papierów wartościowych, w tym obligacji samorządowych	327 000	288 200	88,1	16,3	15,1
- lokaty w bankach i inne cele	143 198	75 792	52,9	7,2	4,0

W strukturze rozchodów największą rolę odgrywały spłaty kredytów i pożyczek (wzrost o 2,4 punktu procentowego) oraz wykup papierów wartościowych, w tym obligacji samorządowych (spadek o 1,2 punktu procentowego). Na podobnym poziomie ukształtował się udział rozchodów przeznaczonych na udzielanie pożyczek (4,3% przy wzroście o 2 punkty procentowe) oraz na lokaty w bankach i na inne cele (spadek z 7,2% w 2008 r. do 4,0% w 2009 r.).

Zobowiązania i należności

Zadłużenie miast na prawach powiatu odgrywało istotną rolę w kształtowaniu się zadłużenia sektora samorządowego, a zobowiązania tej grupy w 2009 r. stanowiły 36,5% zobowiązań wszystkich samorządów w Polsce. Rok 2009 charakteryzował się wysokim – prawie 40% wzrostem kwoty zadłużenia powiatów grodzkich. Spośród 64 miast kwota zobowiązań wzrosła w 57 jednostkach. Wzrósł także stopień zadłużenia w 84,4% miast na prawach powiatu, co potwierdza wzrost relacji zobowiązań ogółem do dochodów wykonanych. Po raz pierwszy tak znacznie wzrósł wskaźnik zadłużenia powiatów grodzkich, osiągając średni poziom 36,6% w stosunku do zrealizowanych dochodów. W ostatnich latach jego poziom wynosił 26,8% w 2008 r., 24,2% w 2007 r. i 27,0% w 2006 r.

Poziom zadłużenia poszczególnych miast na prawach powiatu w 2009 r. (**tabela 5.9.**) był, tak jak w latach poprzednich, mocno zróżnicowany. Relacja zobowiązań do wykonanych dochodów mieściła się w przedziale od 1,8% w Gliwicach do 62,7% w Krakowie i 66,9% we Wrocławiu.

Znaczne obniżenie się samorządowych dochodów w efekcie spowolnienia gospodarki, obniżenie stawek podatku PIT, wprowadzenie ulgi prorodzinnej, chęci maksymalnego wykorzystania unijnych dotacji oraz wysokie zobowiązania niektórych miast, wynikające z organizacji EURO 2012 spowodował wzrost stopnia zadłużenia miast na prawach powiatu. Tylko 11 miast odnotowało wskaźnik zadłużenia poniżej 20%, podczas gdy w roku poprzednim były to 23 jednostki, a w 2007 – 31 miast. Z kolei zobowiązania przekraczające 40% zrealizowanych dochodów wykazało 20 jednostek, podczas gdy w roku poprzednim były to tylko 4 miasta. Podnoszenie się poziomu zadłużenia potwierdza także fakt, że 6 miast

przekroczyło poziom zadłużenia 50%, z czego 2 powiaty grodzkie przekroczyły ustawową granicę 60% zobowiązań do wykonanych dochodów. Po uwzględnieniu wyłączeń, wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, żadne miasto nie przekroczyło ustawowego limitu. W roku poprzednim najwyższy uzyskany poziom przekraczał 50% dochodów tylko w jednej jednostce.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania miast na prawach powiatu miały głównie charakter krajowy. W 2009 r. stanowiły 80,1% zaciągniętych zobowiązań. W ostatnich latach systematycznie wzrastał udział zobowiązań wobec podmiotów zagranicznych (w 2009 r. – 19,9%), a miasta na prawach powiatu coraz szerzej korzystają z zagranicznych źródeł pozyskiwania środków zwrotnych. Głównymi wierzycielami krajowymi były banki, a kredyty w nich zaciągnięte stanowiły 71,6% zobowiązań powiatów grodzkich. Od kilku lat w miastach na prawach powiatu systematycznie obniżał się udział zobowiązań wobec sektora finansów publicznych, które w 2009 r. objęły 5,3% zobowiązań ogółem. W latach 2006 - 2008 wynosiły, odpowiednio 7,7%, 7,3%, 5,6%. Zobowiązania wobec sektora ubezpieczeń były znikome (0,7%), co oznaczało, że powiaty grodzkie nie wykazywały problemów z regulowaniem zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego czy Narodowego Funduszu Zdrowia.

Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)		Dynamika (2008 r. = 100%)	Struktura (w %)		Zobowiązania do dochodów ogółem (w %)
	2008	2009		2008	2009	
Zobowiązania ogółem, z tego:	10 514 617	14 706 166	139,9	100,0	100,0	36,6
- emisja papierów wartościowych	1 066 100	1 225 050	114,9	10,1	8,3	3,0
- kredyty i pożyczki	9 400 560	13 433 612	142,9	89,4	91,3	33,4
- przyjęte depozyty	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	47 957	47 504	99,1	0,5	0,3	0,1
- z tytułu dostaw towarów i usług	40 154	32 892	81,9	0,4	0,2	0,1

W strukturze zobowiązań według tytułów dłużnych nadal dominowały kredyty i pożyczki. W 2009 r. stanowiły 91,4% zaciągniętych zobowiązań, a w poprzednich trzech latach wynosiły, odpowiednio 89,4%, 78,1% i 77,3%. W wyniku ujmowania⁸⁷ papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona w kategorii – kredyty i pożyczki, udział zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych obniżył się ponownie i wyniósł 8,3%. Zobowiązania z tytułu emisji obligacji w 2009 r. wykazało 18 miast na prawach powiatu, na łączną kwotę 1 225 050 tys. zł (w roku poprzednim 16 miast wykazywało zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych w łącznej wysokości 1 066 100 tys. zł). Podkreślić należy pozytywne zjawisko zmniejszającego się udziału zobowiązań wymagalnych w strukturze zobowiązań powiatów grodzkich. W 2009 r. zobowiązania wymagalne osiągnęły 0,3% zobowiązań ogółem i nie stanowiły realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego tych jednostek.

Niezrealizowane do końca 2009 r. **należności** powiatów grodzkich wyniosły 10 006 688 tys. zł i były o 4,9% wyższe niż w roku poprzednim. Największą część, tj. 30,8%

⁸⁷ Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.).

stanowiły należności od dłużników zaliczanych do grupy „gospodarstwa domowe”⁸⁸. Należności wymagalne, które stanowiły 42,5% wykazanych należności ogółem.

Łączna wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez miasta na prawach powiatu poręczeń i gwarancji na koniec 2009 r. była znacznie wyższa niż w roku poprzednim i wyniosła 1 099 979 tys. zł (w 2008 r. – 1 068 844 tys. zł). Z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji powiaty grodzkie dokonały spłat za dłużników w łącznej kwocie 1 693 tys. zł, podczas gdy rok wcześniej – 976 tys. zł. Jednocześnie odzyskane wierzytelności w 2009 r. od dłużników z tytułu poręczeń i gwarancji były niewysokie i wyniosły 26 tys. zł.

5.4. Podsumowanie

1. *Dochody uzyskane przez miasta na prawach powiatu w roku 2009 wyniosły 40 210 792 tys. zł i były najwyższe od 1999 r. Po pięciu latach realizacji dochodów na poziomie wyższym od zaplanowanego, w roku 2009 powiaty grodzkie nie zdołały uzyskać dochodów w przewidywanej wysokości. Wskaźnik wykonania dochodów w relacji do planu ukształtował się na poziomie identycznym jak w roku 2003 i wyniósł 98,5%. Co czwarte miasto (17 spośród 64) odnotowało ponad stuprocentowe wykonanie planu.*
2. *W roku 2009 dochody miast na prawach powiatu wzrosły (wskaźnik dynamiki wyniósł 102,6%), jednak w ujęciu realnym uległy obniżeniu o 0,9%. Najwyższy wskaźnik dynamiki wystąpił w przypadku dotacji celowych (118,9%). Zdecydował o tym przede wszystkim wzrost dotacji na zadania własne (aż o 67,5%). Wzrosły także dochody uzyskane z tytułu subwencji ogólnej (o 8,8%). W przypadku części oświatowej wzrost wyniósł 9,0%, a w części równoważącej 11,3%. Drugi rok z rzędu, a jednocześnie po raz drugi od początku funkcjonowania powiatów grodzkich, w ujęciu realnym zmniejszyły się dochody własne. W roku 2009 spadek ten wyniósł aż 6,0%. Było to skutkiem obniżenia się dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym (o 5,5%), z majątku (o 2,3%) oraz z tytułu podatków i opłat (o 1,6%). Wzrost dochodów ogółem odnotowano w 38 miastach na prawach powiatu, a spadek w 27. Jednakże w ujęciu realnym proporcje te były odwrotne – w 38 jednostkach dochody uległy zmniejszeniu, a w 26 wzrosły.*
3. *Drugi rok z rzędu obniżył się udział dochodów własnych w dochodach ogółem (o 3,3 punktu procentowego), kształtując się ostatecznie na poziomie 61,9%. Wzrósł natomiast udział dotacji celowych – do 13,3% (z 11,5% w 2008 r.) i subwencji ogólnej – do 24,7% (z 23,3% w 2008 r.). Do 49 spadła liczba miast, w których dochody własne stanowiły powyżej 50% ogółu dochodów (w 2008 r. dotyczyło to 54 miast).*
4. *W roku 2009 średnie dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 3 665 zł (o 103 zł więcej niż rok wcześniej). Zwiększenie dochodów per capita wystąpiło w 38 przypadkach, podczas gdy w roku 2008 w 54 jednostkach, a w latach 2005 - 2007 w 62. Odnotowano zmniejszenie zróżnicowania miast pod względem dochodu przypadającego na jednego mieszkańca, co było wynikiem znacznego spadku*

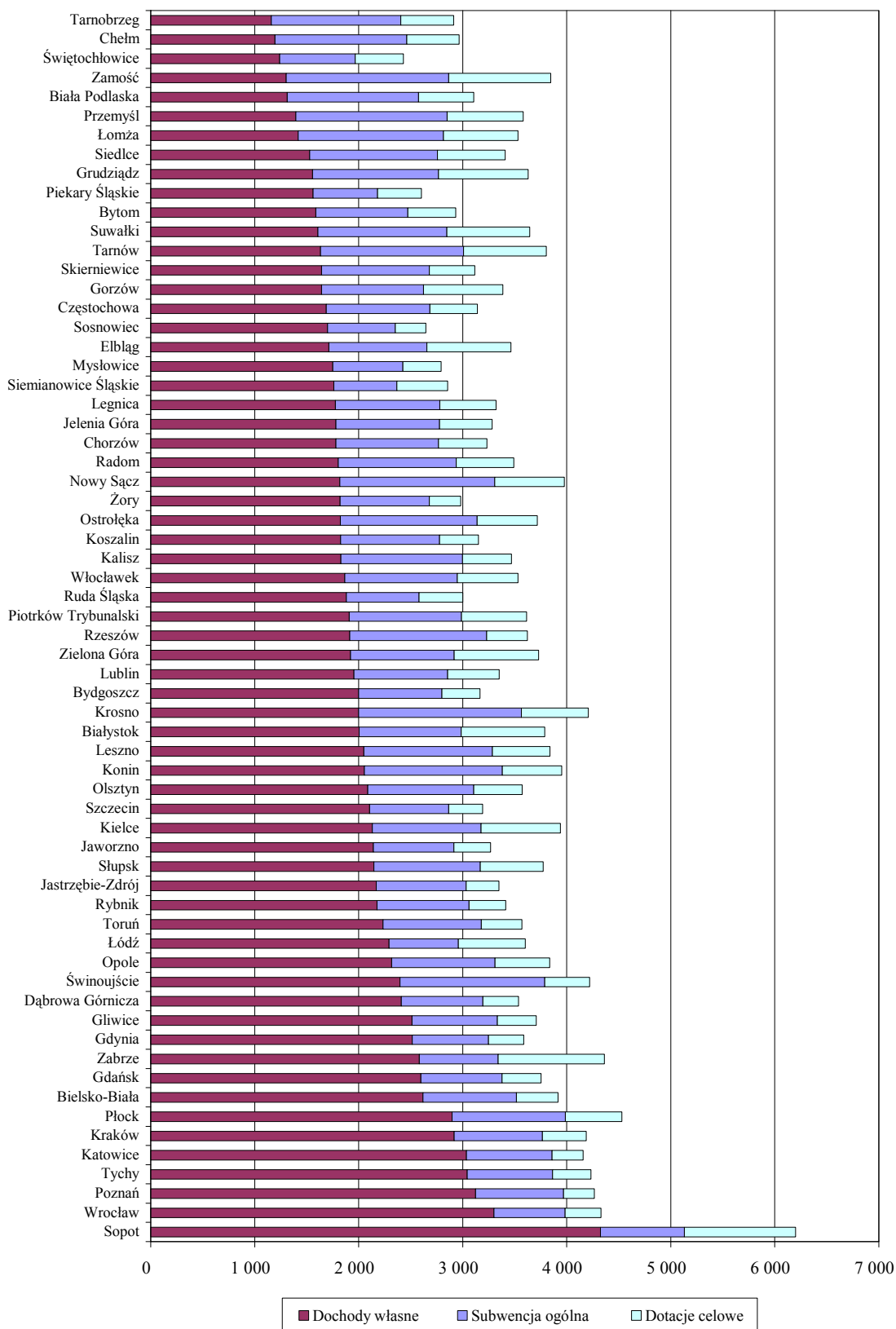
⁸⁸ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej do tego sektora zaliczane są osoby fizyczne, w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek zatrudniające do 9 osób włącznie oraz rolnicy indywidualni, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej oraz szkoły niepubliczne prowadzone przez osoby fizyczne, o ile zatrudniają do 9 osób włącznie.

wartości maksymalnej, przy niemalże niezmienionym poziomie minimalnych dochodów per capita. Wartości skrajne wyniosły 2 431 zł i 6 200 zł (w 2008 r. 2 456 zł i 7 212 zł).

5. W 2009 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały zaplanowane wydatki w 94,0%, tj. w kwocie 44 852 879 tys. zł. Wzrost wydatków ogółem o 10,3% wynikał ze wzrostu wydatków majątkowych (o 13,4%) i wydatków bieżących (o 9,4%). Po raz pierwszy od 2006 r. została zatrzymana niekorzystna tendencja obniżania się tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich. Poziom tych wydatków w 2009 r. wzrósł o 11,2% przy wzroście w roku poprzednim o 10,9%.
6. Nadal wzmacniała się korzystna tendencja zmian w strukturze wydatków miast na prawach powiatu. Wydatki majątkowe uzyskały poziom 24,1% zrealizowanych wydatków ogółem (w 2008 r. 23,5%), a wydatki bieżące osiągnęły najniższy poziom z dotąd odnotowanych – 75,9%. Powiaty grodzkie w 2009 r. średnio 22,4% wydatków przeznaczyły na inwestycje. O skali prowadzonej działalności inwestycyjnej tej grupy jednostek świadczy fakt, że udział ich wydatków inwestycyjnych w łącznej kwocie samorządowych wydatków na inwestycje w Polsce wyniósł w 2009 r. 24,2%.
7. W 2009 r. wzrosła do kwoty 1 843 685 tys. zł wysokość środków pozyskanych przez miasta na prawach powiatu ze źródeł zagranicznych. Środki te stanowiły 4,6% zrealizowanych dochodów ogółem (w 2008 r. – 3,6%). Wydatkowane przez powiaty grodzkie środki zagraniczne wyniosły 2 051 604 tys. zł, co stanowiło 4,6% wydatków ogółem. Większość wydatkowanych środków zagranicznych (1 735 662 tys. zł) przeznaczono na inwestycje, co pozwoliło sfinansować 17,3% ogółu inwestycji zrealizowanych przez miasta w roku 2009 (w 2008 r. – 14,6%).
8. Struktura działowa wydatków budżetowych miast na prawach powiatu w 2009 r. nie uległa istotnym zmianom. Tak jak w latach poprzednich, największą część wydatków przeznaczono na realizację zadań oświatowych – 29,7%. Kolejną grupę w ujęciu działowym stanowiły wydatki na transport i łączność (17,1%) oraz na pomoc społeczną (12,0%). Wśród wydatków inwestycyjnych nadal dominowały wydatki na rozbudowę infrastruktury w transporcie (32,5%) oraz na inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (19,6%). W ostatnich latach zwiększył się udział wydatków inwestycyjnych na kulturę fizyczną i sport. W 2009 r. wydatki te wzrosły o połowę i stanowiły 18,4% wszystkich wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich.
9. Wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. wzrosły o 10,6% w porównaniu z rokiem poprzednim i osiągnęły nienotowany dotąd poziom 4 088 zł. Zróżnicowanie sytuacji finansowej miast na prawach powiatu potwierdzają uzyskane skrajne wartości wydatków ogółem per capita – od 2 529 zł do trzykrotnie wyższego poziomu 7 925 zł. W 2009 r. powiaty grodzkie przeznaczyły na inwestycje średnio 917 zł na jednego mieszkańca, tj. o 95 zł więcej niż w roku poprzednim. W poszczególnych miastach wydatki te różniły się nawet osiemnastokrotnie i mieściły się w przedziale od 189 zł do 3 386 zł.
10. Wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2009 r. zamknął się per saldo deficytem w kwocie 4 642 086 tys. zł (tj. 11,5% w relacji do dochodów). Wyjątkowo mała liczba jednostek zamknęła swój budżet nadwyżką – spośród 64 powiatów grodzkich tylko w 2 zrealizowano dochody wyższe od wydatków (w latach 2006 - 2008, odpowiednio w 16, 38,

- 20). Dyspersja wyników budżetów mieściła się w przedziale od nadwyżki stanowiącej 16,5% dochodów do deficytu stanowiącego 32,1% dochodów.
11. Zrealizowane przez miasta na prawach powiatu przychody zamknęły się w 2009 r. kwotą 8 660 798 tys. zł. Największe znaczenie w strukturze pozyskiwanych przez miasta przychodów miały kredyty i pożyczki (53,2%), inne źródła (23,0%) oraz papiery wartościowe (14,2%). Dynamika wymienionych źródeł przychodów wyniosła odpowiednio 155,9%; 94,5% i 578,3%, a dynamika przychodów ogółem 143,1%. Odmienne ukształtowała się dynamika rozchodów, które obniżyły się o 4,8%, do poziomu 1 907 491 tys. zł. Wśród rozchodów największe kwoty powiaty grodzkie przeznaczyły na spłatę kredytów i pożyczek (76,6% rozchodów ogółem) oraz na wykup papierów wartościowych, w tym obligacji samorządowych (15,1%).
12. Rok 2009 zaznaczył się bardzo wysokim wzrostem kwoty zadłużenia miast na prawach powiatu (tj. o 39,9%), które osiągnęło poziom 14 706 166 tys. zł. Stopień zadłużenia tej grupy jednostek znacznie pogłębił się – w 84,4% miast wzrósł wskaźnik zadłużenia, a średni jego poziom uzyskał nienotowaną dotąd wysokość – 36,6%. W 6 powiatach grodzkich poziom zadłużenia przekroczył 50%, z czego 2 miasta przekroczyły ustawową granicę 60% zobowiązań do wykonanych dochodów (po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy uofp, żadne miasto nie przekroczyło ustawowego limitu). Głównym źródłem zasilania zewnętrznego nadal pozostały kredyty i pożyczki (91,3% zobowiązań ogółem), a zobowiązania z tytułu emisji obligacji stanowiły 8,3%. Systematycznie wzrastał udział zobowiązań wobec wierzycieli zagranicznych – w 2009 r. wyniósł 19,9%.

Rysunek 5.1. **Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.**
(według wartości dochodów własnych malejąco w zł)



Rysunek 5.2. **Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r.**
(według wartości wydatków majątkowych malejąco w zł)

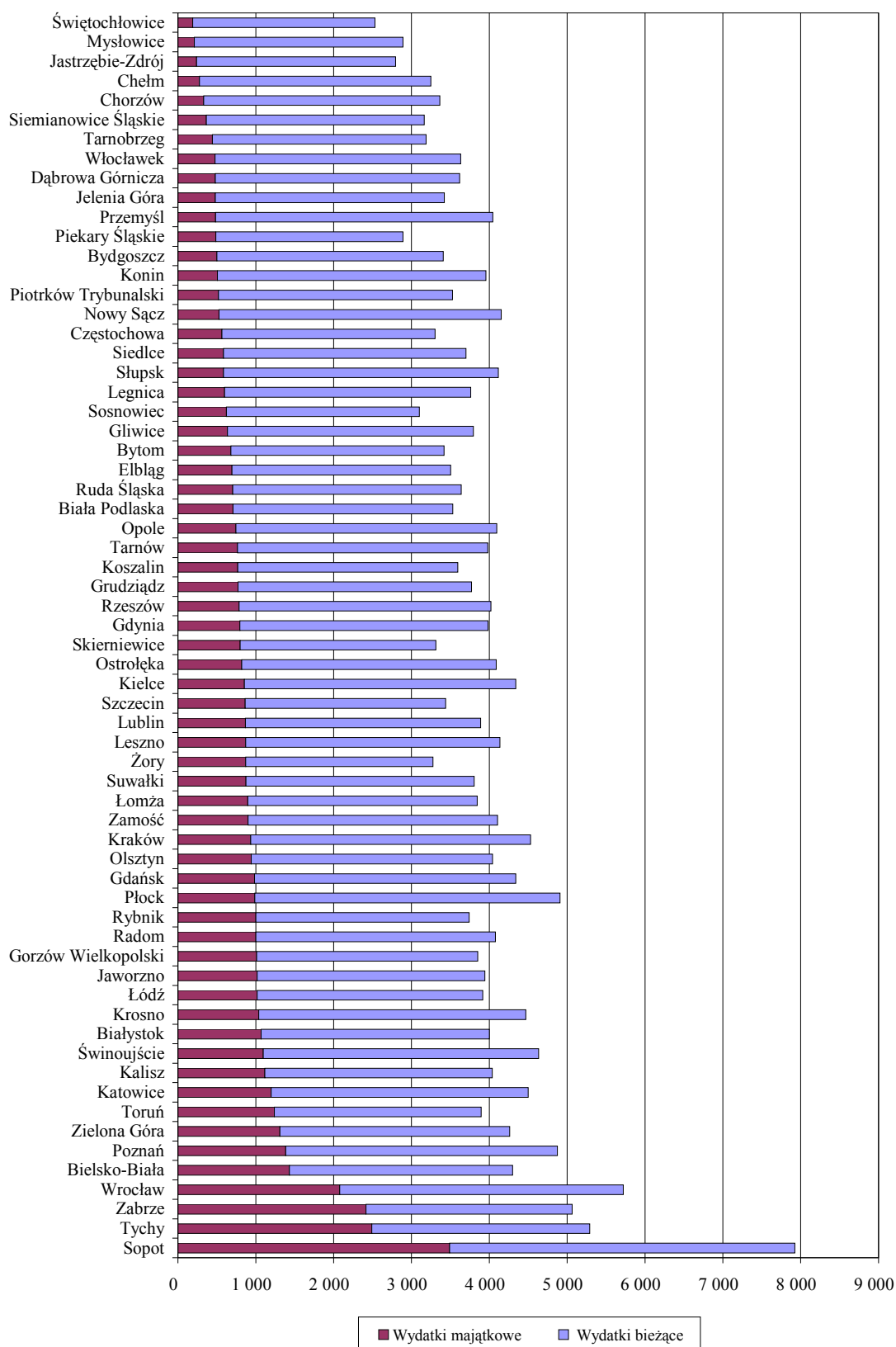


Tabela 5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2009 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA	40 831 627	40 210 792	98,5	47 722 046	44 852 879	94,0	-6 890 419	-4 642 086	9,8	11,9
2	Dolnośląskie	3 336 998	3 363 516	100,8	4 387 610	4 300 940	98,0	-1 050 612	-937 424		27,9
3	Jelenia Góra	274 622	279 292	101,7	296 450	291 055	98,2	-21 828	-11 763		4,2
4	Legnica	343 918	346 716	100,8	400 297	392 700	98,1	-56 379	-45 984		13,3
5	Wrocław	2 718 459	2 737 507	100,7	3 690 863	3 617 185	98,0	-972 405	-879 678		32,1
6	Kujawsko-pomorskie	2 642 551	2 643 793	100,0	2 945 900	2 823 347	95,8	-303 348	-179 554		6,8
7	Bydgoszcz	1 133 505	1 133 334	100,0	1 229 029	1 219 708	99,2	-95 524	-86 374		7,6
8	Grudziądz	361 198	359 437	99,5	381 600	373 418	97,9	-20 402	-13 981		3,9
9	Toruń	747 304	734 928	98,3	823 554	802 230	97,4	-76 250	-67 301		9,2
10	Włocławek	400 545	416 093	103,9	511 717	427 991	83,6	-111 173	-11 898		2,9
11	Lubelskie	1 860 159	1 809 611	97,3	2 142 594	2 058 758	96,1	-282 435	-249 146		13,8
12	Biała Podlaska	183 134	179 470	98,0	210 029	203 953	97,1	-26 895	-24 483		13,6
13	Chełm	208 750	200 780	96,2	225 349	219 820	97,5	-16 599	-19 040		9,5
14	Lublin	1 202 504	1 173 613	97,6	1 419 639	1 361 867	95,9	-217 135	-188 254		16,0
15	Zamość	265 771	255 749	96,2	287 577	273 118	95,0	-21 806	-17 369		6,8
16	Lubuskie	913 542	862 273	94,4	1 084 547	983 047	90,6	-171 006	-120 774		14,0
17	Gorzów Wielkopolski	446 359	423 728	94,9	548 641	482 036	87,9	-102 281	-58 308		13,8
18	Zielona Góra	467 182	438 544	93,9	535 907	501 010	93,5	-68 724	-62 466		14,2
19	Łódzkie	3 151 101	3 117 145	98,9	3 467 409	3 351 819	96,7	-316 307	-234 674	2,4	8,5
20	Łódź	2 712 850	2 682 093	98,9	3 019 646	2 913 925	96,5	-306 796	-231 832		8,6
21	Piotrków Trybunalski	282 331	282 154	99,9	283 001	275 456	97,3	-670	6 698	2,4	
22	Skierniewice	155 920	152 898	98,1	164 762	162 437	98,6	-8 842	-9 539		6,2
23	Małopolskie	4 037 520	3 935 272	97,5	4 399 768	4 229 723	96,1	-362 248	-294 451		7,5
24	Kraków	3 268 769	3 160 518	96,7	3 549 950	3 419 539	96,3	-281 182	-259 021		8,2
25	Nowy Sącz	348 601	336 235	96,5	368 497	351 179	95,3	-19 896	-14 943		4,4
26	Tarnów	420 150	438 518	104,4	481 321	459 005	95,4	-61 170	-20 487		4,7
27	Mazowieckie	1 836 344	1 819 304	99,1	2 176 565	2 041 546	93,8	-340 221	-222 243		12,2
28	Ostrołęka	199 407	200 610	100,6	250 176	220 676	88,2	-50 769	-20 065		10,0
29	Płock	580 363	573 923	98,9	654 502	621 601	95,0	-74 139	-47 678		8,3
30	Radom	778 550	781 479	100,4	953 568	913 324	95,8	-175 017	-131 845		16,9
31	Siedlce	278 024	263 292	94,7	318 320	285 946	89,8	-40 296	-22 654		8,6
32	Opolskie	520 791	483 290	92,8	579 065	515 780	89,1	-58 273	-32 489		6,7
33	Opole	520 791	483 290	92,8	579 065	515 780	89,1	-58 273	-32 489		6,7
34	Podkarpackie	1 242 864	1 208 184	97,2	1 438 478	1 334 093	92,7	-195 614	-125 910		10,4
35	Krosno	201 622	199 963	99,2	225 971	212 406	94,0	-24 350	-12 443		6,2
36	Przemyśl	241 020	237 907	98,7	301 613	268 625	89,1	-60 593	-30 718		12,9
37	Rzeszów	644 998	626 041	97,1	746 593	695 068	93,1	-101 595	-69 027		11,0
38	Tarnobrzeg	155 224	144 273	92,9	164 300	157 995	96,2	-9 076	-13 722		9,5
39	Podlaskie	1 579 372	1 592 896	100,9	1 773 979	1 686 280	95,1	-194 607	-93 384		5,9
40	Białystok	1 108 606	1 115 390	100,6	1 257 138	1 177 765	93,7	-148 532	-62 376		5,6
41	Łomża	222 585	223 756	100,5	249 422	243 658	97,7	-26 838	-19 902		8,9
42	Suwałki	248 182	253 750	102,2	267 419	264 856	99,0	-19 237	-11 106		4,4
43	Pomorskie	3 290 084	3 209 763	97,6	4 073 039	3 675 386	90,2	-782 955	-465 622		14,5
44	Gdańsk	1 715 399	1 710 888	99,7	2 210 855	1 977 885	89,5	-495 456	-266 997		15,6
45	Gdynia	917 133	892 707	97,3	1 063 669	991 482	93,2	-146 536	-98 775		11,1
46	Słupsk	371 534	366 722	98,7	411 922	399 974	97,1	-40 388	-33 252		9,1
47	Sopot	286 018	239 447	83,7	386 593	306 045	79,2	-100 575	-66 598		27,8
48	Śląskie	9 348 323	9 178 850	98,2	10 997 891	10 113 588	92,0	-1 649 568	-934 738	16,5	11,1
49	Bielsko-Biała	693 462	687 217	99,1	841 486	754 422	89,7	-148 024	-67 205		9,8
50	Bytom	544 820	537 390	98,6	666 359	626 228	94,0	-121 539	-88 838		16,5
51	Chorzów	380 170	365 698	96,2	403 531	380 546	94,3	-23 361	-14 848		4,1
52	Częstochowa	750 435	754 184	100,5	810 861	792 771	97,8	-60 426	-38 588		5,1
53	Dąbrowa Górnicza	443 649	452 756	102,1	491 856	463 494	94,2	-48 207	-10 738		2,4
54	Gliwice	743 374	727 786	97,9	786 206	745 654	94,8	-42 832	-17 868		2,5
55	Jastrzębie-Zdrój	285 635	312 922	109,6	278 436	261 387	93,9	7 200	51 535	16,5	
56	Jaworzno	337 273	310 807	92,2	431 154	375 117	87,0	-93 881	-64 310		20,7
57	Katowice	1 261 910	1 283 434	101,7	1 624 630	1 389 596	85,5	-362 720	-106 162		8,3
58	Mysłowice	263 337	209 299	79,5	275 344	216 702	78,7	-12 006	-7 403		3,5
59	Piekary Śląskie	152 280	152 692	100,3	184 980	169 558	91,7	-32 700	-16 866		11,0
60	Ruda Śląska	465 044	430 701	92,6	566 452	522 621	92,3	-101 408	-91 920		21,3
61	Rybnik	491 589	482 473	98,1	549 054	529 035	96,4	-57 465	-46 561		9,7
62	Siemianowice Śląskie	202 588	202 444	99,9	241 205	224 308	93,0	-38 617	-21 865		10,8
63	Sosnowiec	584 314	583 416	99,8	716 002	684 051	95,5	-131 688	-100 635		17,2

ciąg dalszy tabeli 5.1. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
64	Świętochłowice	144 678	131 693	91,0	153 092	137 052	89,5	-8 414	-5 359		4,1
65	Tychy	578 499	548 447	94,8	773 838	685 131	88,5	-195 339	-136 684		24,9
66	Zabrze	822 122	820 713	99,8	982 010	952 893	97,0	-159 888	-132 180		16,1
67	Żory	203 144	184 778	91,0	221 395	203 022	91,7	-18 251	-18 244		9,9
68	Świętokrzyskie	797 263	806 927	101,2	913 672	888 925	97,3	-116 409	-81 999		10,2
69	Kielce	797 263	806 927	101,2	913 672	888 925	97,3	-116 409	-81 999		10,2
70	Warmińsko-mazurskie	1 092 531	1 067 956	97,8	1 230 940	1 155 728	93,9	-138 409	-87 773		8,2
71	Elbląg	446 405	437 743	98,1	458 553	442 804	96,6	-12 148	-5 061		1,2
72	Olštyn	646 126	630 212	97,5	772 386	712 924	92,3	-126 260	-82 712		13,1
73	Wielkopolskie	3 387 600	3 304 222	97,5	4 013 290	3 722 266	92,7	-625 690	-418 043		12,7
74	Kalisz	371 563	370 628	99,7	441 943	431 271	97,6	-70 379	-60 643		16,4
75	Konin	315 454	314 635	99,7	326 405	315 089	96,5	-10 951	-453		0,1
76	Leszno	254 316	246 477	96,9	282 692	265 664	94,0	-28 376	-19 188		7,8
77	Poznań	2 446 266	2 372 483	97,0	2 962 251	2 710 241	91,5	-515 984	-337 759		14,2
78	Zachodniopomorskie	1 794 582	1 807 790	100,7	2 097 298	1 971 653	94,0	-302 716	-163 863		9,1
79	Koszalin	352 375	338 023	95,9	415 808	385 494	92,7	-63 433	-47 472		14,0
80	Szczecin	1 267 886	1 297 311	102,3	1 483 731	1 396 920	94,1	-215 845	-99 610		7,7
81	Świnoujście	174 321	172 457	98,9	197 759	189 239	95,7	-23 438	-16 782		9,7

Tabela 5.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2009 r. (2008 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	102,6	99,1	97,5	94,5	108,8	118,9	110,3	106,8	109,4	113,4	111,2
2	Dolnośląskie	103,5	100,0	99,9	99,0	107,7	129,3	111,8	108,3	109,0	118,0	119,0
3	Jelenia Góra	95,9	92,4	85,2	92,1	110,7	116,3	97,0	93,5	107,9	59,9	59,7
4	Legnica	103,4	99,9	98,0	92,9	106,4	119,0	111,3	107,8	110,6	115,5	115,9
5	Wrocław	104,4	100,9	101,4	100,3	107,5	135,3	113,3	109,8	108,9	121,8	123,1
6	Kujawsko-pomorskie	97,3	93,8	94,4	94,4	108,3	91,2	98,7	95,2	106,3	76,8	73,4
7	Bydgoszcz	97,2	93,7	94,9	92,9	107,4	90,5	95,3	91,8	107,2	58,0	50,8
8	Grudziądz	87,0	83,5	78,5	93,9	108,6	80,3	91,5	88,0	106,4	59,4	61,3
9	Toruń	103,0	99,5	100,5	97,8	109,4	102,8	105,5	102,0	105,7	105,1	101,5
10	Włocławek	98,4	94,9	94,1	93,3	108,4	96,0	104,1	100,6	104,9	98,5	100,0
11	Lubelskie	104,9	101,4	97,2	93,0	108,7	128,0	111,5	108,0	113,6	103,9	102,3
12	Biała Podlaska	94,6	91,1	82,0	91,5	109,8	99,9	109,2	105,7	105,7	125,7	125,7
13	Chełm	99,9	96,4	90,0	90,3	111,0	100,6	108,3	104,8	110,8	87,1	87,0
14	Lublin	108,0	104,5	102,6	93,9	111,0	128,2	112,0	108,5	116,1	99,7	97,2
15	Zamość	103,6	100,1	82,1	89,8	99,9	175,2	113,3	109,8	110,8	123,1	122,5
16	Lubuskie	108,6	105,1	91,7	91,0	109,8	182,7	118,9	115,4	101,4	209,8	218,3
17	Gorzów Wielkopolski	107,5	104,0	92,8	92,4	107,2	164,4	123,3	119,8	107,3	212,2	228,3
18	Zielona Góra	109,8	106,3	90,7	89,9	112,6	205,5	114,9	111,4	95,9	207,8	210,6
19	Łódzkie	106,4	102,9	98,5	96,9	104,6	152,9	111,2	107,7	107,4	124,5	120,7
20	Łódź	106,4	102,9	98,2	97,3	102,7	158,8	112,4	108,9	107,6	128,8	125,6
21	Piotrków Trybunalski	109,5	106,0	103,6	92,5	112,0	127,1	101,1	97,6	104,5	85,0	79,2
22	Skierniewice	102,5	99,0	95,4	95,8	112,0	111,4	108,9	105,4	109,4	107,2	101,2
23	Małopolskie	106,1	102,6	102,5	96,5	110,4	120,0	108,8	105,3	107,1	116,4	114,8
24	Kraków	105,7	102,2	102,5	96,9	110,2	121,9	108,4	104,9	107,2	113,3	111,9
25	Nowy Sącz	106,7	103,2	109,3	101,9	110,7	93,3	108,4	104,9	107,3	116,4	115,5
26	Tarnów	109,0	105,5	97,9	88,6	110,9	136,7	112,6	109,1	106,4	149,6	144,4
27	Mazowieckie	101,6	98,1	95,7	88,7	110,3	108,4	111,1	107,6	108,6	121,5	125,9
28	Ostrołęka	103,2	99,7	98,4	94,6	110,0	104,6	119,6	116,1	109,4	191,2	190,1
29	Płock	97,6	94,1	90,6	81,0	111,2	117,3	101,6	98,1	106,9	84,8	79,7
30	Radom	104,0	100,5	101,5	92,6	109,3	101,8	117,5	114,0	109,0	154,3	169,2
31	Siedlce	102,9	99,4	92,1	93,2	111,8	117,6	108,6	105,1	110,2	100,5	97,3
32	Opolskie	95,5	92,0	86,8	92,3	111,5	115,0	95,8	92,3	105,7	67,5	64,7
33	Opole	95,5	92,0	86,8	92,3	111,5	115,0	95,8	92,3	105,7	67,5	64,7
34	Podkarpackie	95,5	92,0	84,7	96,8	113,7	95,1	106,6	103,1	109,8	94,0	94,5
35	Krosno	97,7	94,2	88,1	90,4	111,7	101,4	98,9	95,4	107,7	78,0	77,7
36	Przemyśl	105,6	102,1	105,1	88,4	110,5	97,8	113,9	110,4	110,7	143,9	144,0
37	Rzeszów	92,8	89,3	81,9	102,9	115,4	92,1	108,6	105,1	111,7	97,5	99,3
38	Tarnobrzeg	89,7	86,2	72,0	85,7	115,2	91,1	98,0	94,5	103,3	74,2	70,8

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	115,7	112,2	104,4	95,1	107,7	179,7	122,1	118,6	114,5	151,3	150,7
40	Białystok	118,3	114,8	105,0	96,1	107,7	210,2	123,4	119,9	116,3	148,2	147,2
41	Łomża	109,4	105,9	100,7	91,3	107,4	137,8	118,1	114,6	112,7	140,2	140,2
42	Suwałki	110,8	107,3	104,9	93,6	108,0	131,2	120,1	116,6	108,7	185,5	187,1
43	Pomorskie	98,8	95,3	95,4	94,7	111,5	99,5	106,0	102,5	111,3	91,1	87,6
44	Gdańsk	100,9	97,4	94,6	91,2	112,5	133,1	109,6	106,1	111,7	103,1	99,8
45	Gdynia	96,7	93,2	92,8	97,0	109,0	104,6	102,4	98,9	110,7	78,8	75,6
46	Ślupsk	105,4	101,9	100,6	110,6	112,3	112,8	111,7	108,2	112,4	107,5	103,9
47	Sopot	85,3	81,8	106,2	94,4	112,1	43,1	90,7	87,2	109,6	74,4	72,3
48	Śląskie	101,9	98,4	97,7	90,4	106,9	117,2	112,3	108,8	109,2	122,7	118,8
49	Bielsko-Biała	110,6	107,1	113,4	98,5	109,2	97,3	120,7	117,2	109,3	152,3	152,9
50	Bytom	92,6	89,1	81,4	87,1	112,5	106,8	108,7	105,2	107,5	113,6	112,6
51	Chorzów	98,8	95,3	98,7	88,7	103,1	90,6	107,1	103,6	109,0	92,5	91,4
52	Częstochowa	103,6	100,1	99,9	95,8	107,6	109,9	106,4	102,9	108,4	97,8	99,0
53	Dąbrowa Górnicza	95,2	91,7	88,5	72,9	111,0	120,5	110,2	106,7	108,8	120,3	117,9
54	Gliwice	100,0	96,5	96,6	96,7	105,4	114,3	101,0	97,5	110,4	71,1	69,4
55	Jastrzębie-Zdrój	108,6	105,1	108,8	93,8	106,5	113,7	105,1	101,6	104,4	114,0	114,0
56	Jaworzno	96,0	92,5	93,1	92,1	110,1	87,7	103,5	100,0	109,7	88,9	88,1
57	Katowice	107,3	103,8	106,7	94,0	109,8	106,5	119,7	116,2	116,5	129,4	118,7
58	Mysłowice	98,9	95,4	95,0	87,9	106,5	105,8	85,5	82,0	92,4	44,1	56,4
59	Piekary Śląskie	105,5	102,0	103,6	89,6	105,9	112,6	115,4	111,9	109,9	153,3	137,5
60	Ruda Śląska	94,0	90,5	86,8	84,0	104,7	117,8	112,5	109,0	110,6	120,9	121,1
61	Rybnik	89,8	86,3	81,0	87,1	112,6	107,6	99,1	95,6	108,8	79,6	79,6
62	Siemianowice Śląskie	92,8	89,3	87,1	92,0	97,4	112,5	108,8	105,3	106,1	135,4	129,3
63	Sosnowiec	93,3	89,8	86,9	88,2	106,5	109,2	114,9	111,4	106,5	167,5	176,6
64	Świętochłowice	97,8	94,3	91,6	81,0	106,9	102,7	101,2	97,7	105,9	65,5	65,5
65	Tychy	105,4	101,9	107,6	91,2	103,0	94,1	125,9	122,4	112,8	144,8	148,8
66	Zabrze	134,7	131,2	122,5	88,2	101,1	268,5	146,1	142,6	107,7	240,0	219,5
67	Żory	77,1	73,6	71,1	87,4	95,7	73,8	83,4	79,9	112,3	48,7	42,1
68	Świętokrzyskie	108,2	104,7	101,5	95,6	111,6	126,2	119,9	116,4	115,0	145,6	146,5
69	Kielce	108,2	104,7	101,5	95,6	111,6	126,2	119,9	116,4	115,0	145,6	146,5
70	Warmińsko-mazurskie	103,3	99,8	95,5	94,2	106,8	130,2	111,9	108,4	106,2	138,2	141,1
71	Elbląg	108,2	104,7	95,3	92,0	107,4	153,5	107,8	104,3	105,6	117,7	117,2
72	Olsztyn	100,2	96,7	95,6	95,3	106,5	109,5	114,6	111,1	106,6	152,1	157,7
73	Wielkopolskie	100,9	97,4	98,7	98,5	110,7	94,1	112,9	109,4	114,9	107,5	110,8
74	Kalisz	100,4	96,9	93,3	94,7	113,3	101,6	104,3	100,8	108,1	95,4	91,2
75	Konin	107,8	104,3	106,2	93,8	112,1	104,4	105,9	102,4	111,2	79,7	78,9
76	Leszno	103,4	99,9	97,9	95,5	110,4	110,5	108,0	104,5	110,3	100,0	97,4
77	Poznań	99,8	96,3	98,8	99,6	109,7	87,0	115,8	112,3	117,2	112,4	117,8
78	Zachodniopomorskie	99,6	96,1	96,0	96,9	109,5	100,4	108,8	105,3	108,6	109,6	89,0
79	Koszalin	101,2	97,7	96,5	98,9	111,9	100,7	114,8	111,3	111,8	127,4	121,8
80	Szczecin	101,2	97,7	98,4	96,5	109,2	102,1	110,3	106,8	108,5	116,1	87,4
81	Świnoujście	86,9	83,4	78,0	97,2	107,2	88,9	90,0	86,5	102,5	64,6	64,2

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 3,5%.

Tabela 5.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	65,2	61,9	11,5	13,3	23,3	24,7	23,5	24,1	22,3	22,4	76,5	75,9	33,2	32,8
2	Dolnośląskie	74,7	72,1	7,6	9,4	17,8	18,5	31,2	32,9	29,6	31,5	68,8	67,1	27,1	26,4
3	Jelenia Góra	61,0	54,3	12,7	15,4	26,3	30,3	22,7	14,0	22,7	14,0	77,3	86,0	32,8	36,5
4	Legnica	56,5	53,5	14,2	16,3	29,4	30,2	15,4	15,9	15,0	15,6	84,6	84,1	41,0	40,2
5	Wrocław	78,5	76,2	6,1	8,0	15,4	15,8	33,8	36,3	31,8	34,6	66,2	63,7	25,1	24,0
6	Kujawsko-pomorskie	60,5	58,6	14,7	13,8	24,8	27,5	25,8	20,1	25,2	18,8	74,2	79,9	33,0	36,7
7	Bydgoszcz	64,7	63,2	12,4	11,5	22,9	25,3	24,2	14,7	23,5	12,5	75,8	85,3	33,1	38,4
8	Grudziądz	47,5	42,9	25,8	23,8	26,7	33,3	31,6	20,5	30,1	20,2	68,4	79,5	30,4	36,4
9	Toruń	64,1	62,6	10,9	10,9	25,0	26,5	31,9	31,8	31,8	30,6	68,1	68,2	29,5	30,7
10	Włocławek	55,3	52,9	16,9	16,5	27,8	30,6	13,8	13,1	13,6	13,1	86,2	86,9	41,9	43,5
11	Lubelskie	55,4	51,3	13,8	16,8	30,9	32,0	22,1	20,6	20,5	18,8	77,9	79,4	40,4	39,5
12	Biała Podlaska	48,8	42,3	16,1	17,0	35,1	40,7	17,4	20,0	17,4	20,0	82,6	80,0	43,1	43,2
13	Chełm	44,7	40,2	16,8	16,9	38,5	42,8	10,5	8,4	10,2	8,2	89,5	91,6	47,9	48,6
14	Lublin	61,4	58,3	12,5	14,8	26,2	26,9	25,1	22,4	22,8	19,8	74,9	77,6	38,2	36,9
15	Zamość	42,8	33,9	15,1	25,5	42,1	40,6	20,2	22,0	20,1	21,8	79,8	78,0	42,8	41,9
16	Lubuskie	59,3	50,1	13,2	22,1	27,5	27,8	16,2	28,5	15,3	28,0	83,8	71,5	35,4	31,4
17	Gorzów Wielkopolski	56,2	48,5	14,7	22,5	29,1	29,0	15,2	26,2	14,2	26,2	84,8	73,8	36,6	32,1
18	Zielona Góra	62,4	51,5	11,7	21,8	26,0	26,7	17,0	30,7	16,2	29,8	83,0	69,3	34,3	30,6
19	Łódzkie	67,1	62,1	12,3	17,7	20,6	20,2	22,3	25,0	20,8	22,6	77,7	75,0	32,3	31,6
20	Łódź	68,9	63,6	12,0	17,9	19,1	18,5	22,7	26,0	21,0	23,5	77,3	74,0	30,8	30,0
21	Piotrków Trybunalski	55,9	52,8	14,9	17,3	29,2	29,9	17,5	14,7	17,2	13,5	82,5	85,3	41,1	43,2
22	Skieniewice	56,6	52,7	13,0	14,1	30,4	33,2	24,6	24,2	24,0	22,3	75,4	75,8	42,6	42,3
23	Małopolskie	66,9	64,7	10,5	11,8	22,6	23,5	18,5	19,8	18,5	19,5	81,5	80,2	32,0	31,8
24	Kraków	71,9	69,7	8,7	10,1	19,4	20,2	19,8	20,7	19,7	20,4	80,2	79,3	28,7	28,5
25	Nowy Sącz	44,7	45,7	19,2	16,8	36,1	37,5	11,8	12,7	11,7	12,5	88,2	87,3	44,8	46,0
26	Tarnów	47,8	42,9	16,7	20,9	35,6	36,2	14,5	19,2	14,3	18,3	85,5	80,8	48,0	45,8
27	Mazowieckie	57,6	54,3	14,1	15,1	28,2	30,6	19,6	21,5	17,8	20,2	80,4	78,5	39,2	38,8
28	Ostrołęka	51,5	49,1	15,4	15,6	33,2	35,3	12,5	20,0	12,2	19,3	87,5	80,0	50,8	46,6
29	Płock	68,9	64,0	10,0	12,0	21,1	24,0	24,1	20,1	20,9	16,4	75,9	79,9	34,2	37,0
30	Radom	52,9	51,6	16,2	15,8	30,9	32,5	18,7	24,6	17,0	24,6	81,3	75,4	39,7	37,1
31	Siedlce	50,2	44,9	16,8	19,2	33,1	35,9	17,1	15,8	16,8	15,0	82,9	84,2	41,4	42,3
32	Opolskie	66,4	60,4	11,4	13,7	22,2	25,9	25,9	18,2	25,4	17,1	74,1	81,8	37,5	41,4
33	Opole	66,4	60,4	11,4	13,7	22,2	25,9	25,9	18,2	25,4	17,1	74,1	81,8	37,5	41,4
34	Podkarpackie	53,7	47,7	14,3	14,3	31,9	38,1	20,3	17,9	19,6	17,4	79,7	82,1	38,3	39,2
35	Krosno	52,7	47,5	14,8	15,3	32,5	37,1	29,5	23,2	28,7	22,5	70,5	76,8	36,8	40,3
36	Przemyśl	39,1	38,9	22,1	20,4	38,8	40,6	9,4	11,9	9,4	11,9	90,6	88,1	44,3	43,7
37	Rzeszów	59,9	52,9	10,9	10,8	29,2	36,3	21,8	19,6	20,7	18,9	78,2	80,4	42,7	42,7
38	Tarnobrzeg	49,6	39,8	17,2	17,4	33,2	42,7	18,3	13,8	18,0	13,0	81,7	86,2	13,9	14,8
39	Podlaskie	55,0	49,7	13,6	21,2	31,3	29,2	20,7	25,6	20,4	25,2	79,3	74,4	37,9	34,5
40	Białystok	59,6	52,9	11,9	21,2	28,5	25,9	22,2	26,7	22,0	26,2	77,8	73,3	36,3	33,1
41	Łomża	43,6	40,1	16,1	20,3	40,3	39,6	19,7	23,4	19,7	23,4	80,3	76,6	42,3	39,1
42	Suwałki	46,6	44,1	18,5	21,9	34,9	34,0	14,9	23,0	14,2	22,2	85,1	77,0	41,0	36,8
43	Pomorskie	70,5	68,1	11,0	11,1	18,5	20,9	26,5	22,8	25,5	21,1	73,5	77,2	29,2	29,8
44	Gdańsk	73,8	69,2	7,6	10,0	18,7	20,8	24,1	22,6	22,6	20,6	75,9	77,4	31,4	30,7
45	Gdynia	73,1	70,1	8,7	9,4	18,1	20,4	25,9	20,0	25,9	19,1	74,1	80,0	28,0	29,7
46	Słupsk	59,6	56,9	14,9	16,0	25,5	27,1	14,8	14,2	12,9	12,0	85,2	85,8	35,2	34,5
47	Sopot	56,0	69,7	34,1	17,2	9,9	13,1	53,7	44,1	53,6	42,7	46,3	55,9	15,0	18,2
48	Śląskie	66,6	63,9	10,7	12,4	22,6	23,8	22,7	24,9	21,3	22,5	77,3	75,1	34,3	33,3
49	Bielsko-Biała	65,2	66,9	11,6	10,2	23,2	22,9	26,4	33,3	26,2	33,2	73,6	66,7	33,8	31,1
50	Bytom	61,5	54,1	13,6	15,7	24,9	30,2	19,1	19,9	18,4	19,1	80,9	80,1	40,3	40,2
51	Chorzów	55,1	55,1	15,7	14,4	29,2	30,5	11,3	9,8	11,3	9,6	88,7	90,2	36,8	37,5
52	Częstochowa	55,7	53,7	13,8	14,6	30,5	31,7	18,5	17,1	18,3	17,1	81,5	82,9	42,3	43,4
53	Dąbrowa Górnicza	73,3	68,1	7,6	9,7	19,0	22,2	12,1	13,2	12,1	13,0	87,9	86,8	40,1	38,6
54	Gliwice	70,2	67,8	8,8	10,1	21,0	22,1	23,8	16,8	21,0	14,4	76,2	83,2	29,8	32,3
55	Jastrzębie-Zdrój	64,7	64,8	9,0	9,4	26,3	25,8	7,9	8,5	7,9	8,5	92,1	91,5	44,4	45,2
56	Jaworzno	67,5	65,5	11,8	10,8	20,6	23,7	30,0	25,8	26,1	22,2	70,0	74,2	33,2	35,7
57	Katowice	73,4	73,0	7,2	7,2	19,3	19,8	24,6	26,6	22,8	22,6	75,4	73,4	32,3	30,0
58	Mysłowice	65,2	62,7	12,2	13,1	22,5	24,2	14,2	7,3	10,8	7,1	85,8	92,7	40,1	47,3
59	Piekary Śląskie	61,1	60,0	15,2	16,2	23,8	23,8	12,7	16,8	6,6	7,8	87,3	83,2	43,8	40,5
60	Ruda Śląska	68,0	62,8	11,1	14,0	20,9	23,3	18,0	19,3	17,1	18,4	82,0	80,7	40,9	40,5
61	Rybnik	70,7	63,7	8,6	10,3	20,7	25,9	33,2	26,7	33,2	26,7	66,8	73,3	11,4	12,8
62	Siemianowice Śląskie	65,7	61,7	14,1	17,1	20,2	21,2	9,2	11,5	8,9	10,5	90,8	88,5	38,5	38,5
63	Sosnowiec	68,9	64,2	9,5	11,1	21,6	24,7	13,8	20,1	12,1	18,6	86,2	79,9	41,3	38,8

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	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
64	Świętochłowice	54,5	51,1	18,2	19,1	27,3	29,8	11,6	7,5	11,6	7,5	88,4	92,5	40,4	43,6
65	Tychy	70,4	71,9	9,8	8,8	19,8	19,4	40,9	47,1	39,8	47,1	59,1	52,9	27,3	23,6
66	Zabrze	65,1	59,2	11,8	23,4	23,1	17,4	29,0	47,7	24,6	37,0	71,0	52,3	30,2	22,3
67	Żory	66,2	61,1	10,6	10,2	23,2	28,8	45,4	26,6	44,2	22,3	54,6	73,4	25,4	34,0
68	Świętokrzyskie	57,7	54,1	16,6	19,3	25,8	26,6	16,2	19,7	15,3	18,6	83,8	80,3	37,9	36,4
69	Kielce	57,7	54,1	16,6	19,3	25,8	26,6	16,2	19,7	15,3	18,6	83,8	80,3	37,9	36,4
70	Warmińsko-mazurskie	59,3	54,8	13,7	17,2	27,1	28,0	17,8	22,0	17,0	21,4	82,2	78,0	37,3	36,3
71	Elbląg	56,2	49,5	16,4	23,3	27,4	27,2	18,1	19,8	17,5	19,0	81,9	80,2	35,8	36,8
72	Olsztyn	61,2	58,4	11,9	13,0	26,8	28,5	17,6	23,3	16,6	22,9	82,4	76,7	38,3	36,0
73	Wielkopolskie	68,9	67,4	9,6	9,0	21,5	23,6	27,8	26,4	26,5	26,0	72,2	73,6	28,3	27,4
74	Kalisz	56,7	52,7	13,4	13,6	29,9	33,7	30,2	27,6	29,0	25,4	69,8	72,4	35,1	36,6
75	Konin	52,8	52,0	15,0	14,5	32,2	33,5	17,0	12,8	15,7	11,7	83,0	87,2	40,6	41,3
76	Leszno	56,4	53,4	13,5	14,4	30,1	32,2	22,7	21,0	21,5	19,4	77,3	79,0	40,2	40,4
77	Poznań	74,0	73,2	8,0	7,0	18,0	19,8	29,2	28,4	27,9	28,4	70,8	71,6	24,4	23,0
78	Zachodniopomorskie	66,0	63,6	10,5	10,6	23,5	25,8	24,1	24,3	21,1	17,3	75,9	75,7	35,0	35,2
79	Koszalin	60,8	57,9	12,0	11,9	27,2	30,1	19,3	21,4	18,4	19,6	80,7	78,6	35,6	33,7
80	Szczecin	67,8	66,0	10,2	10,3	22,0	23,7	23,9	25,1	20,1	15,9	76,1	74,9	36,0	35,7
81	Świnoujście	63,2	56,8	10,1	10,3	26,7	32,9	32,9	23,6	31,5	22,5	67,1	76,4	28,2	34,0

Tabela 5.4. Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (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	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	POLSKA	3 562	3 665	2 321	2 270	1 048	993	831	906	765	836	410	489	46	105
2	Dolnośląskie	3 948	4 093	2 947	2 950	1 198	1 188	702	757	642	702	298	386	17	89
3	Jelenia Góra	3 406	3 282	2 079	1 781	817	757	895	996	829	912	432	505	48	71
4	Legnica	3 207	3 321	1 811	1 776	908	844	942	1 003	857	914	454	542	31	61
5	Wrocław	4 143	4 330	3 252	3 301	1 298	1 303	636	685	581	639	255	345	11	97
6	Kujawsko-pomorskie	3 465	3 386	2 096	1 986	920	872	858	933	780	850	511	468	113	55
7	Bydgoszcz	3 238	3 165	2 096	2 001	984	919	740	799	703	763	402	366	66	16
8	Grudziądz	4 171	3 631	1 983	1 557	643	604	1 114	1 210	865	929	1 075	863	506	289
9	Toruń	3 459	3 569	2 219	2 234	981	962	863	946	796	877	377	389	18	14
10	Włocławek	3 578	3 533	1 978	1 867	854	799	995	1 082	916	998	606	584	93	50
11	Lubelskie	3 175	3 336	1 759	1 711	875	815	980	1 066	904	987	437	559	21	93
12	Biała Podlaska	3 283	3 106	1 601	1 312	654	599	1 152	1 264	1 026	1 105	530	529	36	19
13	Chełm	2 972	2 966	1 327	1 194	642	579	1 145	1 270	1 016	1 102	500	503	38	12
14	Lublin	3 094	3 349	1 899	1 953	990	933	809	900	770	861	386	496	17	90
15	Zamość	3 724	3 845	1 594	1 304	693	620	1 569	1 561	1 397	1 429	561	979	12	259
16	Lubuskie	3 269	3 553	1 939	1 778	970	882	900	988	834	914	431	787	17	340
17	Gorzów Wielkopolski	3 144	3 386	1 768	1 643	813	753	914	981	827	890	462	762	13	295
18	Zielona Góra	3 403	3 730	2 122	1 922	1 136	1 021	884	995	842	939	397	814	21	388
19	Łódzkie	3 337	3 576	2 240	2 221	1 009	984	687	723	635	685	410	632	17	236
20	Łódź	3 361	3 602	2 315	2 292	1 031	1 011	643	665	591	636	403	645	13	253
21	Piotrków Trybunalski	3 287	3 614	1 837	1 909	847	787	960	1 080	902	1 008	490	625	20	154
22	Skiermiewice	3 046	3 117	1 725	1 643	935	894	925	1 035	885	913	395	439	75	98
23	Małopolskie	3 876	4 122	2 594	2 665	1 197	1 158	876	968	835	919	406	488	43	106
24	Kraków	3 954	4 187	2 841	2 918	1 302	1 264	768	848	733	804	345	421	35	93
25	Nowy Sącz	3 729	3 976	1 666	1 819	815	830	1 346	1 490	1 297	1 419	716	668	91	46
26	Tarnów	3 476	3 802	1 661	1 632	795	708	1 236	1 375	1 159	1 307	579	794	59	229
27	Mazowieckie	3 710	3 776	2 138	2 050	942	837	1 048	1 157	954	1 048	524	569	35	67
28	Ostrołęka	3 599	3 718	1 852	1 825	887	840	1 193	1 314	1 097	1 199	553	579	11	21
29	Płock	4 636	4 531	3 195	2 899	1 294	1 050	978	1 088	909	999	463	544	7	61
30	Radom	3 348	3 490	1 772	1 803	755	701	1 035	1 135	904	991	541	553	49	68
31	Siedlce	3 320	3 408	1 665	1 530	942	877	1 098	1 225	1 073	1 190	556	653	59	106
32	Opolskie	4 006	3 836	2 662	2 317	1 220	1 130	888	993	827	919	456	526	124	174
33	Opole	4 006	3 836	2 662	2 317	1 220	1 130	888	993	827	919	456	526	124	174
34	Podkarpackie	3 775	3 593	2 029	1 713	833	804	1 206	1 367	1 100	1 231	540	512	52	24
35	Krosno	4 311	4 208	2 274	2 001	868	784	1 400	1 562	1 345	1 481	637	645	61	31
36	Przemyśl	3 375	3 581	1 321	1 395	623	554	1 310	1 455	1 139	1 251	745	732	48	17
37	Rzeszów	3 939	3 623	2 360	1 915	949	968	1 150	1 315	1 079	1 221	430	392	50	28
38	Tarnobrzeg	3 234	2 912	1 604	1 160	677	583	1 075	1 244	884	997	555	508	55	13

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	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
39	Podlaskie	3 227	3 727	1 776	1 852	830	788	1 011	1 087	902	990	440	789	44	386
40	Białystok	3 205	3 789	1 910	2 003	889	854	913	983	848	932	382	802	33	454
41	Łomża	3 247	3 531	1 416	1 417	720	653	1 309	1 397	1 098	1 202	523	716	65	247
42	Suwałki	3 302	3 645	1 537	1 606	681	634	1 154	1 241	953	1 041	610	798	68	230
43	Pomorskie	3 858	3 819	2 721	2 600	1 252	1 187	714	796	673	742	424	422	129	98
44	Gdańsk	3 722	3 753	2 745	2 597	1 279	1 167	695	782	651	726	281	375	24	89
45	Gdynia	3 694	3 587	2 701	2 515	1 251	1 218	670	733	644	700	323	339	45	37
46	Słupsk	3 577	3 774	2 132	2 146	857	949	911	1 024	857	933	534	603	36	72
47	Sopot	7 212	6 200	4 036	4 323	1 926	1 834	716	809	663	719	2 459	1 068	2 112	676
48	Śląskie	3 353	3 428	2 233	2 190	990	899	759	814	692	745	360	424	33	67
49	Bielsko-Biała	3 542	3 915	2 311	2 620	1 087	1 070	822	898	798	871	409	398	89	52
50	Bytom	3 148	2 933	1 936	1 586	720	631	783	886	702	755	429	461	13	18
51	Chorzów	3 264	3 232	1 800	1 782	849	755	952	984	811	866	512	465	83	16
52	Częstochowa	3 014	3 142	1 680	1 688	851	819	920	996	878	947	415	458	33	39
53	Dąbrowa Górnicza	3 699	3 536	2 713	2 410	1 188	870	704	785	647	685	282	342	10	42
54	Gliwice	3 696	3 706	2 596	2 514	1 065	1 033	774	819	698	737	326	374	8	22
55	Jastrzębie-Zdrój	3 072	3 348	1 986	2 168	906	853	809	864	783	836	277	316	0	14
56	Jaworzno	3 395	3 267	2 293	2 141	933	862	701	773	683	750	402	353	113	46
57	Katowice	3 845	4 157	2 824	3 036	1 436	1 360	743	823	684	753	278	298	11	11
58	Mysłowice	2 823	2 791	1 842	1 749	982	863	636	676	573	610	346	365	7	4
59	Piekary Śląskie	2 456	2 602	1 500	1 561	824	741	584	621	531	559	372	421	12	18
60	Ruda Śląska	3 177	3 000	2 159	1 882	895	755	664	698	631	662	354	419	4	25
61	Rybnik	3 807	3 412	2 690	2 175	948	824	788	885	730	808	328	352	46	27
62	Siemianowice Śląskie	3 055	2 854	2 007	1 761	853	790	617	605	549	538	431	488	20	20
63	Sosnowiec	2 821	2 646	1 943	1 699	973	863	610	653	563	609	268	294	12	13
64	Świętochłowice	2 473	2 431	1 348	1 241	798	650	675	725	528	557	450	464	40	23
65	Tychy	4 019	4 234	2 828	3 043	1 151	1 049	796	820	713	746	395	372	72	21
66	Zabrze	3 229	4 363	2 102	2 583	777	688	747	757	637	693	379	1 022	10	633
67	Żory	3 863	2 981	2 556	1 820	850	743	896	858	667	734	411	303	154	11
68	Świętokrzyskie	3 626	3 938	2 090	2 131	984	945	935	1 047	884	991	601	761	36	161
69	Kielce	3 626	3 938	2 090	2 131	984	945	935	1 047	884	991	601	761	36	161
70	Warmińsko-mazurskie	3 419	3 527	2 026	1 932	1 009	949	925	987	858	934	468	608	45	155
71	Elbląg	3 199	3 462	1 797	1 713	845	778	877	942	813	880	525	807	50	294
72	Olsztyn	3 578	3 573	2 191	2 088	1 127	1 071	960	1 019	890	973	427	466	42	56
73	Wielkopolskie	4 038	4 096	2 781	2 761	1 306	1 294	869	967	807	894	388	368	36	26
74	Kalisz	3 421	3 469	1 941	1 829	876	838	1 022	1 170	930	1 048	458	470	16	15
75	Konin	3 649	3 952	1 928	2 056	922	869	1 175	1 324	1 069	1 207	546	572	44	63
76	Leszno	3 723	3 837	2 100	2 050	1 004	957	1 122	1 235	1 063	1 178	501	552	66	96
77	Poznań	4 248	4 267	3 143	3 124	1 478	1 481	766	846	717	786	340	297	35	15
78	Zachodniopomorskie	3 267	3 260	2 157	2 074	1 000	971	767	841	688	751	343	345	25	11
79	Koszalin	3 113	3 153	1 891	1 827	960	950	848	949	785	879	374	377	32	24
80	Szczecin	3 149	3 192	2 135	2 106	1 036	1 002	693	758	659	719	321	328	16	9
81	Świnoujście	4 851	4 221	3 067	2 396	746	726	1 296	1 391	725	741	488	434	93	3

Tabela 5.5. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
		2008	2009	2008	2009	2008	2009			wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	2008	2009	2008	2009
1	POLSKA	3 695	4 088	867	985	822	917	2 828	3 102	1 228	1 342	404	453
2	Dolnośląskie	4 674	5 234	1 459	1 724	1 383	1 647	3 216	3 510	1 268	1 380	393	457
3	Jelenia Góra	3 508	3 420	797	480	796	478	2 711	2 941	1 150	1 249	544	591
4	Legnica	3 374	3 762	519	600	505	586	2 856	3 162	1 383	1 514	347	443
5	Wrocław	5 047	5 721	1 704	2 077	1 607	1 980	3 343	3 644	1 265	1 375	381	441
6	Kujawsko-pomorskie	3 649	3 616	941	726	921	679	2 708	2 890	1 206	1 328	293	319
7	Bydgoszcz	3 555	3 407	859	501	835	427	2 696	2 906	1 178	1 307	246	263
8	Grudziądz	4 119	3 772	1 301	773	1 240	760	2 818	2 999	1 252	1 373	272	305
9	Toruń	3 685	3 896	1 175	1 237	1 174	1 193	2 510	2 658	1 089	1 198	408	453
10	Włocławek	3 481	3 634	482	476	473	475	2 999	3 157	1 457	1 580	253	268
11	Lubelskie	3 400	3 796	751	781	697	714	2 649	3 014	1 372	1 498	321	361
12	Biała Podlaska	3 234	3 529	563	707	563	707	2 671	2 822	1 395	1 525	273	299
13	Chełm	2 999	3 247	315	274	307	267	2 685	2 973	1 436	1 580	236	280
14	Lublin	3 460	3 887	869	869	788	768	2 591	3 018	1 321	1 435	333	365
15	Zamość	3 639	4 106	736	902	733	894	2 903	3 204	1 559	1 719	388	479
16	Lubuskie	3 406	4 050	550	1 155	520	1 135	2 856	2 895	1 206	1 270	626	676
17	Gorzów Wielkopolski	3 118	3 852	475	1 010	442	1 010	2 643	2 842	1 141	1 237	610	674
18	Zielona Góra	3 713	4 262	631	1 310	603	1 268	3 082	2 952	1 275	1 305	643	679
19	Łódzkie	3 435	3 845	767	961	716	870	2 668	2 884	1 110	1 217	269	303
20	Łódź	3 456	3 914	785	1 018	727	920	2 671	2 896	1 064	1 172	278	312
21	Piotrków Trybunalski	3 477	3 528	610	520	598	475	2 867	3 008	1 427	1 526	224	259
22	Skiernewice	3 046	3 312	748	800	731	739	2 298	2 512	1 299	1 401	205	236
23	Małopolskie	4 063	4 430	753	879	751	864	3 309	3 551	1 302	1 409	504	580
24	Kraków	4 171	4 530	824	936	824	924	3 347	3 594	1 197	1 290	560	642
25	Nowy Sącz	3 834	4 153	454	529	448	518	3 380	3 624	1 716	1 912	296	334
26	Tarnów	3 520	3 980	509	765	502	727	3 011	3 215	1 689	1 822	294	352
27	Mazowieckie	3 809	4 237	748	910	678	855	3 061	3 327	1 493	1 646	348	380
28	Ostrołęka	3 415	4 090	428	819	415	790	2 987	3 270	1 734	1 904	260	220
29	Płock	4 826	4 907	1 162	986	1 008	805	3 664	3 921	1 649	1 815	615	656
30	Radom	3 463	4 079	647	1 001	590	1 001	2 816	3 077	1 375	1 515	172	202
31	Siedlce	3 416	3 702	583	585	572	556	2 833	3 116	1 413	1 567	482	555
32	Opolskie	4 258	4 094	1 101	745	1 081	701	3 157	3 349	1 598	1 696	318	434
33	Opole	4 258	4 094	1 101	745	1 081	701	3 157	3 349	1 598	1 696	318	434
34	Podkarpackie	3 733	3 967	759	711	731	689	2 974	3 256	1 429	1 556	464	516
35	Krosno	4 526	4 470	1 334	1 038	1 297	1 007	3 192	3 432	1 668	1 802	309	341
36	Przemyśl	3 534	4 044	334	483	334	483	3 200	3 561	1 566	1 768	382	434
37	Rzeszów	3 735	4 022	814	786	772	760	2 921	3 236	1 593	1 718	259	319
38	Tarnobrzeg	3 240	3 189	592	441	583	415	2 648	2 748	450	471	1 432	1 477
39	Podlaskie	3 238	3 946	670	1 012	661	994	2 568	2 934	1 228	1 362	350	407
40	Białystok	3 244	4 001	721	1 069	714	1 050	2 522	2 932	1 176	1 322	361	426
41	Łomża	3 273	3 845	644	898	644	898	2 629	2 947	1 385	1 503	345	375
42	Suwałki	3 180	3 805	473	874	452	843	2 707	2 930	1 304	1 399	307	353
43	Pomorskie	4 120	4 373	1 093	997	1 052	923	3 028	3 376	1 205	1 303	417	467
44	Gdańsk	3 960	4 339	953	983	896	894	3 007	3 356	1 244	1 332	370	388
45	Gdynia	3 875	3 984	1 005	795	1 002	760	2 870	3 189	1 083	1 182	410	478
46	Słupsk	3 682	4 116	545	586	476	495	3 137	3 530	1 296	1 422	430	508
47	Sopot	8 663	7 925	4 651	3 491	4 645	3 386	4 012	4 434	1 299	1 445	988	1 228
48	Śląskie	3 352	3 777	762	939	713	851	2 589	2 838	1 149	1 258	412	444
49	Bielsko-Biała	3 563	4 298	940	1 432	935	1 429	2 623	2 867	1 204	1 336	541	554
50	Bytom	3 126	3 417	596	681	577	653	2 531	2 737	1 260	1 374	210	232
51	Chorzów	3 131	3 363	354	328	354	324	2 777	3 034	1 154	1 262	550	641
52	Częstochowa	3 086	3 303	572	563	565	563	2 514	2 740	1 304	1 432	278	310
53	Dąbrowa Górnicza	3 273	3 620	397	479	397	470	2 876	3 140	1 312	1 396	424	504
54	Gliwice	3 747	3 797	893	636	788	548	2 855	3 161	1 116	1 228	381	436
55	Jastrzębie-Zdrój	2 651	2 797	209	239	209	239	2 442	2 558	1 176	1 263	221	247
56	Jaworzno	3 801	3 943	1 139	1 016	991	875	2 662	2 927	1 260	1 409	273	287
57	Katowice	3 730	4 501	918	1 198	851	1 018	2 812	3 303	1 203	1 352	570	555
58	Mysłowice	3 381	2 890	479	211	363	205	2 901	2 678	1 356	1 367	358	345
59	Piekary Śląskie	2 494	2 890	316	486	164	226	2 178	2 403	1 092	1 172	106	207
60	Ruda Śląska	3 222	3 640	579	704	552	671	2 642	2 936	1 317	1 473	261	313
61	Rybnik	3 786	3 742	1 259	1 000	1 259	1 000	2 527	2 742	430	480	1 237	1 340
62	Siemianowice Śląskie	2 886	3 162	267	364	256	333	2 619	2 798	1 110	1 218	215	247
63	Sosnowiec	2 685	3 103	370	624	324	576	2 315	2 479	1 110	1 203	306	381

ciąg dalszy tabeli 5.5. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
		2008	2009							wynagrodzenia i pochodne	dotacje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
64	Świętochłowice	2 487	2 529	288	189	288	189	2 199	2 340	1 004	1 104	226	312
65	Tychy	4 201	5 289	1 719	2 489	1 673	2 489	2 482	2 800	1 148	1 250	462	283
66	Zabrze	3 457	5 065	1 003	2 415	851	1 874	2 454	2 650	1 044	1 130	373	429
67	Żory	3 924	3 275	1 783	870	1 734	731	2 141	2 406	996	1 113	329	355
68	Świętokrzyskie	3 604	4 339	584	853	550	808	3 021	3 485	1 365	1 577	309	350
69	Kielce	3 604	4 339	584	853	550	808	3 021	3 485	1 365	1 577	309	350
70	Warmińsko-mazurskie	3 417	3 817	608	839	580	817	2 809	2 978	1 275	1 385	464	513
71	Elbląg	3 247	3 502	589	693	569	667	2 658	2 809	1 162	1 289	500	510
72	Olsztyn	3 539	4 042	622	943	588	924	2 917	3 099	1 357	1 455	437	515
73	Wielkopolskie	4 064	4 614	1 129	1 220	1 075	1 199	2 936	3 394	1 152	1 264	549	635
74	Kalisz	3 833	4 037	1 158	1 115	1 112	1 025	2 676	2 922	1 345	1 478	281	313
75	Konin	3 722	3 957	632	506	585	464	3 090	3 451	1 510	1 636	541	609
76	Leszno	3 841	4 136	872	870	827	803	2 969	3 267	1 545	1 671	330	391
77	Poznań	4 183	4 874	1 223	1 383	1 167	1 383	2 960	3 491	1 019	1 123	626	728
78	Zachodniopomorskie	3 262	3 556	785	862	688	613	2 476	2 693	1 143	1 250	410	477
79	Koszalin	3 128	3 595	603	769	577	704	2 525	2 826	1 114	1 213	534	626
80	Szczecin	3 108	3 437	742	864	624	547	2 366	2 574	1 120	1 227	375	446
81	Świnoujście	5 138	4 632	1 691	1 094	1 620	1 041	3 447	3 538	1 448	1 574	432	394

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 2009 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	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	112	130	120	84	84	79	85	128	175	113
3	Jelenia Góra	90	78	76	110	109	103	68	84	49	95
4	Legnica	91	78	85	111	109	111	58	92	61	102
5	Wrocław	118	145	131	76	76	71	92	140	211	117
6	Kujawsko-pomorskie	92	87	88	103	102	96	53	88	74	93
7	Bydgoszcz	86	88	93	88	91	75	15	83	51	94
8	Grudziądz	99	69	61	134	111	177	276	92	78	97
9	Toruń	97	98	97	104	105	80	14	95	126	86
10	Włocławek	96	82	80	119	119	119	47	89	48	102
11	Lubelskie	91	75	82	118	118	114	89	93	79	97
12	Biała Podlaska	85	58	60	140	132	108	18	86	72	91
13	Chełm	81	53	58	140	132	103	12	79	28	96
14	Lublin	91	86	94	99	103	101	85	95	88	97
15	Zamość	105	57	62	172	171	200	247	100	92	103
16	Lubuskie	97	78	89	109	109	161	324	99	117	93
17	Gorzów Wielkopolski	92	72	76	108	107	156	281	94	102	92
18	Zielona Góra	102	85	103	110	112	166	370	104	133	95
19	Łódzkie	98	98	99	80	82	129	224	94	98	93
20	Łódź	98	101	102	73	76	132	241	96	103	93
21	Piotrków Trybunalski	99	84	79	119	121	128	147	86	53	97
22	Skiernewice	85	72	90	114	109	90	93	81	81	81
23	Małopolskie	112	117	117	107	110	100	101	108	89	114
24	Kraków	114	129	127	94	96	86	89	111	95	116
25	Nowy Sącz	109	80	84	164	170	137	44	102	54	117
26	Tarnów	104	72	71	152	156	163	218	97	78	104
27	Mazowieckie	103	90	84	128	125	117	64	104	92	107
28	Ostrołęka	101	80	85	145	143	119	20	100	83	105
29	Płock	124	128	106	120	120	111	58	120	100	126
30	Radom	95	79	71	125	119	113	65	100	102	99
31	Siedlce	93	67	88	135	142	134	101	91	59	100
32	Opolskie	105	102	114	110	110	108	165	100	76	108
33	Opole	105	102	114	110	110	108	165	100	76	108
34	Podkarpackie	98	75	81	151	147	105	23	97	72	105
35	Krosno	115	88	79	172	177	132	30	109	105	111
36	Przemyśl	98	61	56	161	150	150	16	99	49	115
37	Rzeszów	99	84	98	145	146	80	27	98	80	104
38	Tarnobrzeg	79	51	59	137	119	104	12	78	45	89

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	102	82	79	120	118	161	368	97	103	95
40	Białystok	103	88	86	109	111	164	432	98	108	95
41	Łomża	96	62	66	154	144	147	235	94	91	95
42	Suwałki	99	71	64	137	125	163	219	93	89	94
43	Pomorskie	104	115	120	88	89	86	94	107	101	109
44	Gdańsk	102	114	117	86	87	77	84	106	100	108
45	Gdynia	98	111	123	81	84	69	35	97	81	103
46	Słupsk	103	95	96	113	112	123	69	101	60	114
47	Sopot	169	190	185	89	86	219	644	194	354	143
48	Śląskie	94	96	91	90	89	87	64	92	95	91
49	Bielsko-Biała	107	115	108	99	104	81	50	105	145	92
50	Bytom	80	70	64	98	90	94	17	84	69	88
51	Chorzów	88	78	76	109	104	95	15	82	33	98
52	Częstochowa	86	74	83	110	113	94	37	81	57	88
53	Dąbrowa Górnicza	96	106	88	87	82	70	40	89	49	101
54	Gliwice	101	111	104	90	88	76	21	93	65	102
55	Jastrzębie-Zdrój	91	96	86	95	100	65	14	68	24	82
56	Jaworzno	89	94	87	85	90	72	43	96	103	94
57	Katowice	113	134	137	91	90	61	10	110	122	106
58	Mysłowice	76	77	87	75	73	75	4	71	21	86
59	Piekary Śląskie	71	69	75	68	67	86	17	71	49	77
60	Ruda Śląska	82	83	76	77	79	86	24	89	71	95
61	Rybnik	93	96	83	98	97	72	26	92	101	88
62	Siemianowice Śląskie	78	78	80	67	64	100	19	77	37	90
63	Sosnowiec	72	75	87	72	73	60	12	76	63	80
64	Świętochłowice	66	55	65	80	67	95	22	62	19	75
65	Tychy	116	134	106	90	89	76	20	129	253	90
66	Zabrze	119	114	69	84	83	209	603	124	245	85
67	Żory	81	80	75	95	88	62	10	80	88	78
68	Świętokrzyskie	107	94	95	116	119	156	153	106	87	112
69	Kielce	107	94	95	116	119	156	153	106	87	112
70	Warmińsko-mazurskie	96	85	96	109	112	124	148	93	85	96
71	Elbląg	94	75	78	104	105	165	280	86	70	91
72	Olsztyn	97	92	108	113	116	95	53	99	96	100
73	Wielkopolskie	112	122	130	107	107	75	25	113	124	109
74	Kalisz	95	81	84	129	125	96	14	99	113	94
75	Konin	108	91	88	146	144	117	60	97	51	111
76	Leszno	105	90	96	136	141	113	91	101	88	105
77	Poznań	116	138	149	93	94	61	15	119	140	113
78	Zachodniopomorskie	89	91	98	93	90	71	11	87	88	87
79	Koszalin	86	80	96	105	105	77	23	88	78	91
80	Szczecin	87	93	101	84	86	67	9	84	88	83
81	Świnoujście	115	106	73	154	89	89	3	113	111	114

Tabela 5.7. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 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	14 706 166	36,6	1 225 050	3,0	13 433 612	33,4	13 393 685	33,3	0	0,0	47 504	0,1	32 892	0,1
2	Dolnośląskie	2 051 759	61,0	80 000	2,4	1 965 839	58,4	1 965 839	58,4	0	0,0	5 920	0,2	2 751	0,1
3	Jelenia Góra	111 906	40,1	0	0,0	106 022	38,0	106 022	38,0	0	0,0	5 885	2,1	2 720	1,0
4	Legnica	109 710	31,6	0	0,0	109 710	31,6	109 710	31,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5	Wrocław	1 830 143	66,9	80 000	2,9	1 750 108	63,9	1 750 108	63,9	0	0,0	35	0,0	32	0,0
6	Kujawsko-pomorskie	1 261 110	47,7	75 000	2,8	1 178 476	44,6	1 178 476	44,6	0	0,0	7 634	0,3	6 920	0,3
7	Bydgoszcz	584 626	51,6	0	0,0	584 550	51,6	584 550	51,6	0	0,0	76	0,0	0	0,0
8	Grudziądz	94 051	26,2	75 000	20,9	19 046	5,3	19 046	5,3	0	0,0	5	0,0	5	0,0
9	Toruń	404 492	55,0	0	0,0	396 939	54,0	396 939	54,0	0	0,0	7 553	1,0	6 915	0,9
10	Włocławek	177 940	42,8	0	0,0	177 940	42,8	177 940	42,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11	Lubelskie	753 329	41,6	0	0,0	752 996	41,6	752 996	41,6	0	0,0	333	0,0	185	0,0
12	Biała Podlaska	88 539	49,3	0	0,0	88 350	49,2	88 350	49,2	0	0,0	189	0,1	145	0,1
13	Chełm	75 700	37,7	0	0,0	75 700	37,7	75 700	37,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
14	Lublin	547 499	46,7	0	0,0	547 499	46,7	547 499	46,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
15	Zamość	41 590	16,3	0	0,0	41 447	16,2	41 447	16,2	0	0,0	143	0,1	40	0,0
16	Lubuskie	262 480	30,4	0	0,0	262 425	30,4	262 425	30,4	0	0,0	55	0,0	22	0,0
17	Gorzów Wielkopolski	110 486	26,1	0	0,0	110 443	26,1	110 443	26,1	0	0,0	43	0,0	10	0,0
18	Zielona Góra	151 994	34,7	0	0,0	151 982	34,7	151 982	34,7	0	0,0	12	0,0	12	0,0
19	Łódzkie	1 217 088	39,0	0	0,0	1 217 047	39,0	1 217 047	39,0	0	0,0	41	0,0	4	0,0
20	Łódź	1 110 335	41,4	0	0,0	1 110 294	41,4	1 110 294	41,4	0	0,0	41	0,0	4	0,0
21	Piotrków Trybunalski	91 247	32,3	0	0,0	91 247	32,3	91 247	32,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
22	Skierniewice	15 505	10,1	0	0,0	15 505	10,1	15 505	10,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
23	Małopolskie	2 252 443	57,2	0	0,0	2 252 401	57,2	2 252 401	57,2	0	0,0	42	0,0	0	0,0
24	Kraków	1 981 694	62,7	0	0,0	1 981 694	62,7	1 981 694	62,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
25	Nowy Sącz	71 756	21,3	0	0,0	71 756	21,3	71 756	21,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
26	Tarnów	198 993	45,4	0	0,0	198 951	45,4	198 951	45,4	0	0,0	42	0,0	0	0,0
27	Mazowieckie	602 435	33,1	4 150	0,2	598 253	32,9	572 453	31,5	0	0,0	33	0,0	13	0,0
28	Ostrołęka	24 475	12,2	0	0,0	24 468	12,2	24 468	12,2	0	0,0	7	0,0	7	0,0
29	Płock	246 678	43,0	0	0,0	246 678	43,0	246 678	43,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
30	Radom	235 754	30,2	0	0,0	235 729	30,2	235 729	30,2	0	0,0	25	0,0	5	0,0
31	Siedlce	95 528	36,3	4 150	1,6	91 378	34,7	65 578	24,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
32	Opolskie	144 385	29,9	23 800	4,9	120 585	25,0	120 585	25,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
33	Opole	144 385	29,9	23 800	4,9	120 585	25,0	120 585	25,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
34	Podkarpackie	403 887	33,4	10 000	0,8	389 920	32,3	389 920	32,3	0	0,0	3 967	0,3	1 879	0,2
35	Krosno	69 245	34,6	0	0,0	68 988	34,5	68 988	34,5	0	0,0	257	0,1	257	0,1
36	Przemyśl	81 563	34,3	10 000	4,2	71 543	30,1	71 543	30,1	0	0,0	21	0,0	0	0,0
37	Rzeszów	192 652	30,8	0	0,0	192 612	30,8	192 612	30,8	0	0,0	40	0,0	39	0,0
38	Tarnobrzeg	60 427	41,9	0	0,0	56 777	39,4	56 777	39,4	0	0,0	3 650	2,5	1 583	1,1
39	Podlaskie	390 310	24,5	100 000	6,3	290 285	18,2	290 285	18,2	0	0,0	25	0,0	25	0,0
40	Białystok	280 163	25,1	100 000	9,0	180 151	16,2	180 151	16,2	0	0,0	13	0,0	13	0,0
41	Łomża	29 454	13,2	0	0,0	29 454	13,2	29 454	13,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
42	Suwałki	80 693	31,8	0	0,0	80 681	31,8	80 681	31,8	0	0,0	12	0,0	12	0,0
43	Pomorskie	1 143 567	35,6	61 400	1,9	1 076 105	33,5	1 075 168	33,5	0	0,0	6 061	0,2	73	0,0
44	Gdańsk	718 604	42,0	0	0,0	712 616	41,7	712 616	41,7	0	0,0	5 988	0,3	0	0,0
45	Gdynia	213 234	23,9	0	0,0	213 161	23,9	213 161	23,9	0	0,0	73	0,0	73	0,0
46	Słupsk	154 952	42,3	61 400	16,7	93 552	25,5	92 614	25,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
47	Sopot	56 777	23,7	0	0,0	56 777	23,7	56 777	23,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
48	Śląskie	2 219 182	24,2	416 200	4,5	1 792 657	19,5	1 782 267	19,4	0	0,0	10 324	0,1	8 937	0,1
49	Bielsko-Biała	144 750	21,1	0	0,0	144 742	21,1	144 742	21,1	0	0,0	8	0,0	1	0,0
50	Bytom	82 942	15,4	0	0,0	82 942	15,4	82 942	15,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
51	Chorzów	34 498	9,4	0	0,0	34 498	9,4	34 498	9,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
52	Częstochowa	324 838	43,1	0	0,0	324 813	43,1	324 813	43,1	0	0,0	25	0,0	0	0,0
53	Dąbrowa Górnicza	49 102	10,8	0	0,0	42 952	9,5	42 952	9,5	0	0,0	6 150	1,4	6 150	1,4
54	Gliwice	13 100	1,8	0	0,0	12 121	1,7	12 121	1,7	0	0,0	979	0,1	0	0,0
55	Jastrzębie-Zdrój	17 534	5,6	0	0,0	17 534	5,6	17 534	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
56	Jaworzno	142 155	45,7	0	0,0	142 155	45,7	142 155	45,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
57	Katowice	236 155	18,4	0	0,0	236 155	18,4	236 155	18,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
58	Mysłowice	37 734	18,0	0	0,0	36 917	17,6	36 917	17,6	0	0,0	817	0,4	746	0,4
59	Piekary Śląskie	51 247	33,6	27 250	17,8	23 997	15,7	23 997	15,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0

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		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	218 310	50,7	116 600	27,1	101 710	23,6	101 578	23,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
61	Rybnik	185 495	38,4	90 500	18,8	94 693	19,6	94 693	19,6	0	0,0	302	0,1	0	0,0
62	Siemianowice Śląskie	66 443	32,8	0	0,0	66 442	32,8	66 442	32,8	0	0,0	1	0,0	0	0,0
63	Sosnowiec	120 718	20,7	117 500	20,1	1 179	0,2	1 179	0,2	0	0,0	2 039	0,3	2 039	0,3
64	Świętochłowice	32 489	24,7	23 750	18,0	8 739	6,6	8 739	6,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
65	Tychy	146 679	26,7	0	0,0	146 679	26,7	146 679	26,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
66	Zabrze	210 412	25,6	40 600	4,9	169 810	20,7	159 551	19,4	0	0,0	2	0,0	1	0,0
67	Żory	104 581	56,6	0	0,0	104 581	56,6	104 581	56,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
68	Świętokrzyskie	191 651	23,8	0	0,0	191 565	23,7	191 565	23,7	0	0,0	86	0,0	86	0,0
69	Kielce	191 651	23,8	0	0,0	191 565	23,7	191 565	23,7	0	0,0	86	0,0	86	0,0
70	Warmińsko-mazurskie	264 442	24,8	23 000	2,2	233 342	21,8	233 342	21,8	0	0,0	8 100	0,8	7 122	0,7
71	Elbląg	93 301	21,3	0	0,0	89 536	20,5	89 536	20,5	0	0,0	3 765	0,9	2 792	0,6
72	Olsztyn	171 142	27,2	23 000	3,6	143 806	22,8	143 806	22,8	0	0,0	4 335	0,7	4 330	0,7
73	Wielkopolskie	1 121 143	33,9	349 300	10,6	771 371	23,3	771 371	23,3	0	0,0	472	0,0	466	0,0
74	Kalisz	167 066	45,1	25 000	6,7	142 066	38,3	142 066	38,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
75	Konin	67 333	21,4	0	0,0	67 291	21,4	67 291	21,4	0	0,0	42	0,0	42	0,0
76	Leszno	106 316	43,1	106 300	43,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	16	0,0	12	0,0
77	Poznań	780 428	32,9	218 000	9,2	562 014	23,7	562 014	23,7	0	0,0	414	0,0	413	0,0
78	Zachodniopomorskie	426 956	23,6	82 200	4,5	340 346	18,8	337 546	18,7	0	0,0	4 410	0,2	4 409	0,2
79	Koszalin	84 018	24,9	0	0,0	84 018	24,9	84 018	24,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
80	Szczecin	274 653	21,2	82 200	6,3	188 043	14,5	188 043	14,5	0	0,0	4 410	0,3	4 408	0,3
81	Świnoujście	68 284	39,6	0	0,0	68 284	39,6	65 484	38,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0

6. Wykonanie budżetów przez powiaty

Rok 2009 był kolejnym rokiem obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W 2009 r. nie nastąpiły zmiany przepisów prawnych, które wpłynęłyby znacząco na funkcjonowanie powiatów.

6.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

W 2009 r. powiaty zrealizowały dochody ogółem w wysokości 20 084 495 tys. zł, tj. na poziomie 98,2% planu, w roku 2008 dochody wyniosły 18 147 200 tys. zł. Oznaczało to wzrost dochodów, w porównaniu do roku 2008, o 10,7% (realnie o 7,2%). Dochody bieżące wykonano w wysokości 17 962 843 tys. zł, tj. 99,7% planu, a majątkowe w wysokości 2 121 652 tys. zł, tj. 87,2% planu. W porównaniu do roku 2008 dochody bieżące zrealizowano na poziomie 108,3%, a majątkowe na poziomie 136,5%.

Wykonanie dochodów powiatów ogółem w układzie województw (**tabela 6.1.**) mieściło się w przedziale od 96,6% (powiaty województwa śląskiego) do 100,0% (powiaty województwa pomorskiego). Nadal utrzymywało się uzależnienie dochodów powiatów 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 68,2% dochodów ogółem.

Dynamika i struktura dochodów

Dochody ogółem powiatów w skali kraju, w porównaniu do roku 2008, wzrosły o 10,7%. Dynamika dochodów ogółem w układzie województw kształtowała się w przedziale od 102,3% (powiaty województwa śląskiego) do 123,6% (powiaty województwa lubuskiego). Dynamikę dochodów uzyskanych przez powiaty w 2009 r. prezentuje **tabela 6.2.**

Na dynamikę dochodów ogółem powiatów w 2009 r. decydujący wpływ wywarł wzrost dochodów z tytułu dotacji celowej i subwencji ogólnej. Dotacje celowe i subwencje w porównaniu do roku 2008 wzrosły, odpowiednio o 23,1% i o 13,1%. Wysoki wzrost przekazywanych z budżetu państwa dotacji celowych spowodowany był zmianą zasad przekazywania środków unijnych.

Dochody własne powiatów, w porównaniu do roku poprzedniego, obniżyły się o 1,5%. Udział dochodów własnych w strukturze dochodów obniżył się o 3,6 punktu procentowego i wyniósł 28,8%. W układzie województw dynamika dochodów własnych ogółem była zróżnicowana i kształtowała się w przedziale od 88,6% w powiatach województwa śląskiego do 115,0% w powiatach województwa podlaskiego. Spośród dochodów własnych powiatów, w porównaniu do 2008 r., znacząco spadły dochody z tytułu udziałów powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych i pozostałe dochody, odpowiednio o 7,7% i 14,1%.

Dochody z tytułu udziałów powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, w porównaniu do 2008 r., obniżyły się i osiągnęły poziom 50,2% dochodów własnych.

Pozostałe dochody (45,4%) stanowiły drugie, co do wielkości źródło dochodów własnych. W 2009 r. środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycji powiatów pozyskane z innych źródeł stanowiły 5,6% pozostałych dochodów, natomiast w 2008 r. – 6,8%.

W roku 2009, w porównaniu do roku 2008, **dotacje celowe** wzrosły o 23,1% i stanowiły od 93,6% kwoty dotacji roku 2008 w powiatach województwa zachodniopomorskiego do 175,4% w powiatach województwa lubuskiego.

Dochody budżetowe powiatów w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008	2009					
	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 podstawowych grup dochodów (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, z tego:	18 147 200	20 455 086	20 084 495	98,2	110,7	100,0	x
Dochody własne, w tym:	5 872 209	5 936 281	5 781 720	97,4	98,5	28,8	100,0
- podatek dochodowy od osób fizycznych	2 995 749	2 833 636	2 765 373	97,6	92,3	13,7	47,8
- podatek dochodowy od osób prawnych	144 940	120 520	135 677	112,6	93,6	0,7	2,4
- dochody z majątku	296 835	293 342	255 067	87,0	85,9	1,3	4,4
- pozostałe dochody	2 434 685	2 688 783	2 625 603	97,7	107,8	13,1	45,4
Dotacje celowe, w tym:	4 201 981	5 395 424	5 174 024	95,9	123,1	25,8	100,0
- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	2 023 968	2 280 597	2 270 782	99,6	112,2	11,3	43,9
- inwestycyjne	157 503	117 200	116 062	99,0	73,7	0,6	2,2
- na zadania własne, w tym:	1 652 818	2 469 077	2 290 494	92,8	138,6	11,4	44,2
- inwestycyjne	534 892	1 238 354	1 097 202	88,6	205,1	5,5	21,2
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym:	47 764	28 387	20 731	73,0	43,4	0,1	0,4
- inwestycyjne	29 348	12 794	5 547	43,4	18,9	0,0	0,1
- na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst, w tym:	376 902	523 499	505 099	96,5	134,0	2,5	9,8
- inwestycyjne	53 031	84 767	69 963	82,5	131,9	0,3	1,4
- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	100 529	93 864	86 918	92,6	86,5	0,5	1,7
- inwestycyjne	67 895	54 924	51 111	93,1	75,3	0,3	1,0
Subwencja ogólna, w tym:	8 073 010	9 123 382	9 128 751	100,1	113,1	45,4	100,0
- część oświatowa	6 479 863	7 051 415	7 053 833	100,0	108,9	35,1	77,3
- część równoważąca	398 697	501 327	501 327	100,0	125,7	2,5	5,5
- część wyrównawcza	1 190 047	1 542 056	1 542 056	100,0	129,6	7,7	16,9
- uzupełnienie subwencji ogólnej	4 403	28 584	31 535	110,3	716,2	0,1	0,3

Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w 2009 r. zwiększył się o 2,6 punktu procentowego i wyniósł 25,8%. W porównaniu do roku poprzedniego nieznacznie zmieniła się struktura dotacji celowych. Udział dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej obniżył się o 4,3 punktu procentowego, a wzrósł na realizację zadań własnych powiatów o 4,9 punktu procentowego. Większość otrzymanych środków stanowiły dotacje

na zadania własne – 44,2% otrzymanych dotacji oraz na zadania z zakresu administracji rządowej – 43,9%. Pozostałe środki, tj. na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych stanowiły 11,9% otrzymanych dotacji. W porównaniu do roku poprzedniego zwiększył się udział dotacji na realizację zadań inwestycyjnych o 5,5 punktu procentowego i stanowił 25,9% otrzymanych dotacji.

Subwencja ogólna w powiatach wzrosła, w porównaniu do roku 2008, o 13,1%. Zwiększył się udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem powiatów z 44,5% w 2008 r. do 45,4% w 2009 r. Struktura subwencji ogólnej charakteryzowała się wysokim udziałem subwencji oświatowej – 77,3%, jednak, w stosunku do roku 2008, obniżyła się o 3 punkty procentowe. Subwencja wyrównawcza była drugim, co do wielkości, źródłem dochodów w strukturze subwencji ogólnej i stanowiła 16,9%, a jej dynamika wyniosła 129,6%.

W 2009 r. powiaty pozyskiwały środki z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną, jak również inne środki bezzwrotne (pochodzące z darowizn, grantów), wykorzystując je m.in. na realizację zadań własnych, w tym w przeważającej części na realizację zadań bieżących. Na realizację projektów i programów unijnych powiaty w 2009 r. pozyskały środki w wysokości 882 067 tys. zł (w 2008 r. – 347 144 tys. zł, 2007 r. – 626 416 tys. zł), które stanowiły 4,4% dochodów budżetowych powiatów. Powiaty w 2009 r. na realizację inwestycji z programów i projektów unijnych pozyskały środki w kwocie 507 230 tys. zł (w 2008 r. – 166 929 tys. zł).

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2009, podobnie jak dochody ogółem, wzrosły w stosunku do roku 2008 (**tabela 6.4.**). Najniższy dochód *per capita* wyniósł 389 zł, najwyższy 1 459 zł. W skali kraju w powiatach dochody te wzrosły o 75 zł i wyniosły 789 zł. Wynikało to ze zwiększenia subwencji ogólnej i dotacji celowych, które w skali kraju *per capita* wzrosły, odpowiednio o 40 zł i o 38 zł.

W 2009 r. dochody z subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w stosunku do 2008 r., wzrosły o 40 zł i wyniosły 358 zł – ta grupa dochodów *per capita* była najwyższa.

Dotacje celowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do 2008 r. wzrosły o 38 zł i wyniosły 203 zł. W powiatach w skali kraju dotacje celowe na inwestycje *per capita* wzrosły o 20 zł i wyniosły 53 zł.

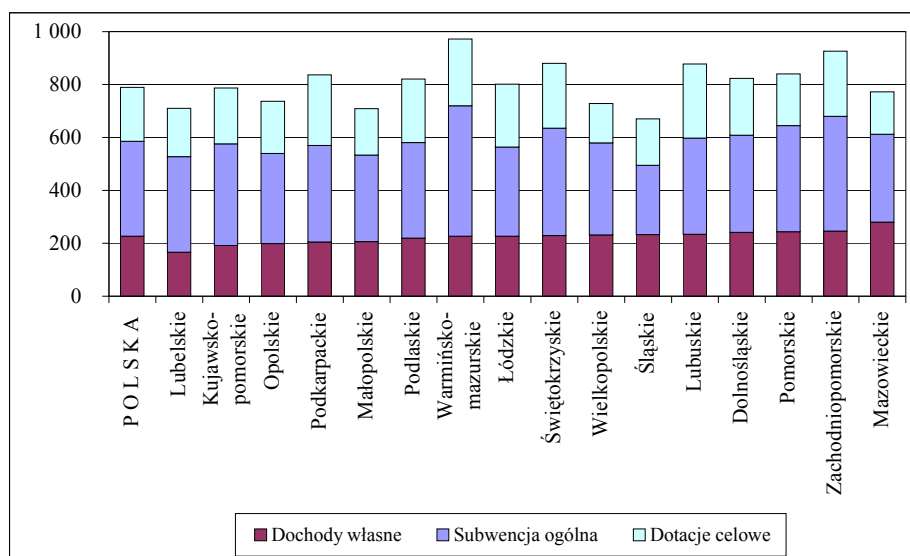
Dochody własne powiatów w skali kraju obniżyły się o 4 zł i wyniosły 227 zł. Najwyższy spadek dochodów w tej grupie dotyczył dochodów z tytułu udziałów powiatów w dochodach budżetu państwa (o 10 zł) i wyniósł 124 zł.

Najwyższe dochody ogółem, w przeliczeniu na jednego mieszkańca w układzie województw (**tabela 6.4.**), osiągnęły powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 972 zł, najniższe – 671 zł powiaty województwa śląskiego. Najwyższe dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały powiaty województwa mazowieckiego – 280 zł, najniższe – 166 zł powiaty województwa lubelskiego.

Z tytułu subwencji ogólnej najwyższe dochody *per capita* osiągnęły powiaty województwa warmińsko-mazurskiego (494 zł), a z tytułu dotacji celowych powiaty województwa lubuskiego (280 zł). Najniższe dochody na jednego mieszkańca z tytułu subwencji uzyskały powiaty

województwa śląskiego (262 zł), natomiast z tytułu dotacji celowych powiaty województwa wielkopolskiego (148 zł).

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)



Dotacje na realizację zadań inwestycyjnych na mieszkańca były najwyższe w powiatach województwa lubuskiego i wyniosły 109 zł (15 zł w 2008 r.), najniższe – 20 zł uzyskały powiaty województwa wielkopolskiego. Jedynie w powiatach województwa lubelskiego i zachodniopomorskiego (**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 2009 r. powiaty zrealizowały wydatki budżetowe w kwocie 21 155 788 tys. zł, co stanowiło 94,6% planowanych na ten rok wydatków (95,6% w 2008 r.). W skali kraju wykonanie planu wydatków w powiatach poszczególnych województw wahało się od 91,7% do 96,7% planu (**tabela 6.1.**). Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w 2009 r. na poziomie 87,8%, tj. o 0,2 punktu procentowego poniżej realizacji w 2008 r. Realizacja wydatków bieżących wyniosła 96,4% planu, przy czym wskaźnik wykonania wydatków na wynagrodzenia osiągnął najwyższy poziom wśród wskaźników wykonania wydatków (99,1%).

Najniższe wskaźniki realizacji wydatków, podobnie jak w roku poprzednim, dotyczyły wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji – 37,2%. Wydatki na obsługę długu zostały zrealizowane w 79,6% (spadek o 13,7 punktu procentowego w stosunku do 2008 r.). Wykonanie pozostałych wydatków ukształtowało się na poziomie 93,1%.

Dynamika i struktura wydatków

Wydatki ogółem w 2009 r. stanowiły 116,8% wydatków budżetowych zrealizowanych w 2008 r. (realny wzrost wydatków o 13,3%). Dynamika wydatków ogółem powiatów

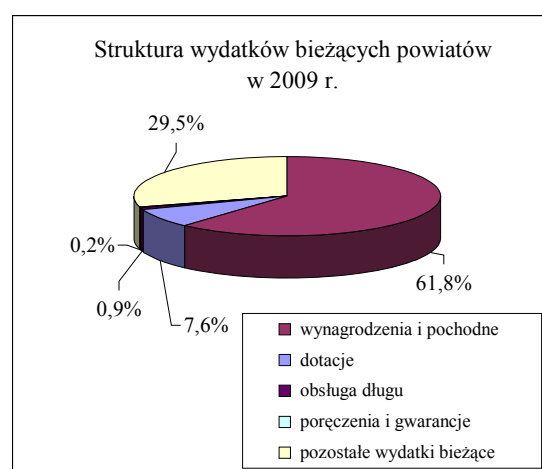
poszczególnych województw wahała się od 108,0% do 130,6%. W powiatach w układzie województw dynamika wydatków majątkowych wahała się od 99,3% w województwie zachodniopomorskim do 343,6% w województwie lubuskim. Dynamika wydatków bieżących kształtowała się od 107,6% w województwie wielkopolskim do 114,4% w województwie podkarpackim (**tabela 6.2.**).

W skali kraju najwyższą dynamikę wykazały wydatki majątkowe – 155,4%. Wzrost osiągnęły także wydatki na wynagrodzenia i pochodne – 111,4%, wydatki z tytułu dotacji – 109,2% oraz pozostałe wydatki – 108,7%. Spadek odnotowano w wydatkach na obsługę długu oraz w wydatkach z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, które zostały wykonane, odpowiednio na poziomie 98,3% i 88,5% wydatków z tego tytułu w roku 2008.

Dynamika i struktura wydatków budżetowych powiatów w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008	2009					
	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:	18 114 865	22 353 543	21 155 788	94,6	116,8	100,0	x
- majątkowe, w tym:	2 622 298	4 642 992	4 075 971	87,8	155,4	19,3	100,0
- inwestycyjne	2 606 690	4 620 180	4 054 755	87,8	155,6	19,2	99,5
- wydatki bieżące, w tym:	15 492 567	17 710 351	17 079 817	96,4	110,2	80,7	100,0
- wynagrodzenia i pochodne	9 465 889	10 658 837	10 547 642	99,0	111,4	49,8	61,8
- dotacje	1 194 920	1 351 162	1 304 607	96,6	109,2	6,2	7,6
- obsługa długu	153 236	189 161	150 580	79,6	98,3	0,7	0,9
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	41 070	97 827	36 358	37,2	88,5	0,2	0,2
- pozostałe wydatki	4 637 452	5 413 364	5 040 630	93,1	108,7	23,8	29,5

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 o 4,8 punktu procentowego w stosunku do 2008 r. (**tabela 6.3.**).



Najwyższy udział w wydatkach bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 61,8% oraz pozostałe wydatki bieżące – 29,5% (m.in. wydatki na świadczenia społeczne, zakup materiałów, wyposażenia i usług, koszty podróży służbowych, stypendia dla uczniów i studentów). Natomiast najniższy udział stanowiły wydatki na obsługę długu oraz wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji, których kwota, w stosunku do roku poprzedniego, obniżyła się, a ich łączny udział w wydatkach bieżących stanowił 1,1%.

Udział wydatków majątkowych i wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych powiatów w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008			2009		
	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:	14,5	114	36,3	19,3	135	43,0
- inwestycyjne	14,4	115	36,6	19,2	134	42,7
- bieżące, w tym:	85,5	200	63,7	80,7	179	57,0
- wynagrodzenia i pochodne	52,3	203	64,6	49,8	190	60,5

Najwyższy udział w wydatkach powiatów ogółem, w ujęciu działów klasyfikacji budżetowej, stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą – 36,4%. Udział ten obniżył się o 2,4 punktu procentowego w stosunku do 2008 r. Wydatki w dziale 600 – Transport i łączność w roku 2009 stanowiły 18,9% wydatków ogółem i wzrosły w stosunku do roku 2008 o 6,3 punktu procentowego. Wydatki na realizację zadań z tytułu pomocy społecznej i pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (dział 852 i 853) stanowiły w 2009 r. znaczącą pozycję wydatków powiatów (17,8% wydatków ogółem), w stosunku do 2008 r. obniżyły się o 1,9 punktu procentowego.

Strukturę wydatków budżetowych powiatów, według działów klasyfikacji budżetowej, przedstawia poniższe zestawienie, w którym wyszczególniono działy 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 2009 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:	21 155 788	100,0	4 054 755	100,0
801 - Oświata i wychowanie	6 299 832	29,8	370 453	9,1
600 - Transport i łączność	4 001 466	18,9	2 648 187	65,3
852 - Pomoc społeczna	2 914 600	13,8	113 041	2,8
750 - Administracja publiczna	2 301 579	10,9	171 847	4,2
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1 399 355	6,6	57 808	1,4
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 206 946	5,7	151 438	3,7
851 - Ochrona zdrowia	1 173 387	5,5	370 800	9,1
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	841 602	4,0	16 080	0,4
Pozostałe	1 017 021	4,8	155 101	4,0

Powiaty dokonując wydatków inwestycyjnych w ostatnich latach przeznaczały środki przede wszystkim na infrastrukturę transportową. Wskazuje na to udział wydatków inwestycyjnych działu 600 – Transport i łączność w wydatkach inwestycyjnych ogółem, który w stosunku do 2008 r. wzrósł o 22,7 punktu procentowego (wzrost kwoty wydatków o 1 536 965 tys. zł). Udział wydatków inwestycyjnych pozostałych działów w stosunku do wydatków inwestycyjnych ogółem uległ obniżeniu od 0,3 do 10,8 punktu procentowego.

W 2009 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 83,5% (w 2007 r. – 77,8%, w 2008 r. – 73,5%) wydatków inwestycyjnych ogółem.

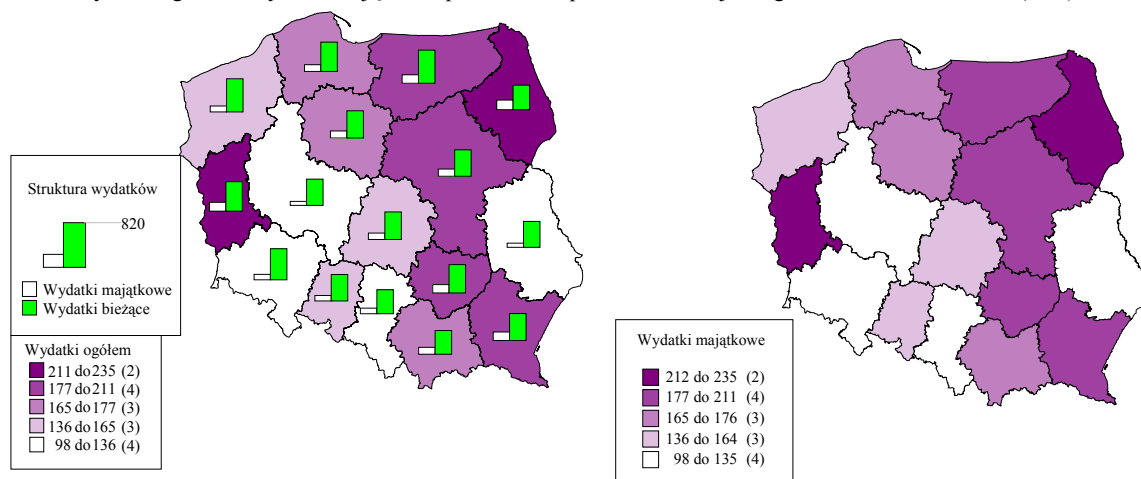
W 2009 r., przy realizacji zadań własnych, powiaty wykorzystywały środki pochodzące ze źródeł unijnych i innych zagranicznych. W 2009 r. 15,9% wydatków inwestycyjnych zostało sfinansowanych ze środków unijnych (w 2007 r. – 16,5%, w 2008 r. – 4,7%). Należy przypuszczać, że w latach następnych powiaty realizując inwestycje w dalszym ciągu będą korzystały z tych środków.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Istotnym wskaźnikiem przedstawiającym sytuację powiatów są wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca (**tabela 6.5.**). W 2009 r. w skali kraju odnotowano wzrost wydatków *per capita* w stosunku do roku poprzedniego o 118 zł, tj. do kwoty 831 zł. W skali kraju wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca były wyższe od dochodów ogółem *per capita* (o 42 zł). W powiatach poszczególnych województw wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 727 zł w powiatach województwa śląskiego do 1 013 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. Średnio, wydatki bieżące powiatów poszczególnych województw *per capita* wahały się od 576 zł do 816 zł, a wydatki inwestycyjne od 99 zł do 234 zł.

W 2009 r. odnotowano wzrost wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 57 zł. Wzrosły również wydatki bieżące *per capita* o 61 zł. Wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 671 zł, a wydatki majątkowe 160 zł. Odnotowano także wzrost wydatków *per capita* na wynagrodzenia i pochodne o 41 zł, tj. do kwoty 414 zł oraz dotacji o 4 zł do kwoty 51 zł.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)



6.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

W 2009 r. większość powiatów osiągnęła na koniec roku budżetowego ujemny wynik finansowy (**tabela 6.1.**). W porównaniu do roku 2008 o 115 obniżyła się liczba powiatów, które osiągnęły nadwyżkę budżetową. *Per saldo* powiaty zamknęły rok budżetowy 2009 ujemnym wynikiem finansowym na kwotę 1 071 294 tys. zł.

Wyniki budżetów powiatów w latach 2008 i 2009

Wynik budżetu	2008				2009			
	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	350 948	3,6	169	53,8	84 626	2,7	54	17,2
Deficyt	318 613	3,8	145	46,2	1 155 920	6,8	260	82,8

Wynik ten był efektem zamknięcia roku deficytem budżetowym w 260 powiatach, w łącznej wysokości 1 155 920 tys. zł oraz nadwyżką budżetową w 54 powiatach, w łącznej wysokości 84 626 tys. zł. Udział budżetów z nadwyżką w ogólnej liczbie budżetów powiatów obniżył się do 17,2% (w 2008 r. wynosił 53,8%, w 2007 r. – 58%).

Przychody

W 2009 r. **przychody** powiatów w stosunku do 2008 r. wzrosły o 62,9%, tj. o kwotę 1 037 415 tys. zł, osiągając poziom 2 687 627 tys. zł. Wyższe wykonanie przychodów ogółem spowodowane było przede wszystkim stosunkowo wysoką kwotą zaciągniętych kredytów i pożyczek jak również wyższą kwotą wykonanej nadwyżki z lat ubiegłych oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Przychody powiatów w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008		2009	
	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
Przychody ogółem, z tego:	1 650 212	100,0	2 687 627	100,0
- kredyty i pożyczki	752 715	45,6	1 411 781	52,5
- spłaty pożyczek udzielonych	16 021	1,0	14 047	0,5
- nadwyżka z lat ubiegłych	169 635	10,3	236 765	8,8
- papiery wartościowe	17 150	1,0	4 322	0,2
- obligacje jednostek samorządowych	113 280	6,9	229 379	8,5
- prywatyzacja majątku	-	x	-	x
- inne źródła	581 411	35,2	791 334	29,5

W strukturze przychodów udział poszczególnych rodzajów (źródeł) w ich ogólnej kwocie uległ zmianom. Udział przychodów z tzw. wolnych środków obniżył się o 5,7 punktu procentowego, wzrósł natomiast z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek o 6,9 punktu procentowego. Kwota zaciągniętych kredytów i pożyczek, w porównaniu do 2008 r., wzrosła o 659 066 tys. zł i stanowiła 52,5% ogółu przychodów. W roku 2009 nastąpił wzrost

przychodów z tzw. wolnych środków o 209 923 tys. zł, z emisji obligacji samorządowych o 116 099 tys. zł oraz z nadwyżki z lat ubiegłych o 67 130 tys. zł i stanowił, odpowiednio 29,5%, 8,5% i 8,8% ogółu przychodów.

Rozchody

Należy zauważyć, że do 2007 r. rozchody powiatów z roku na rok systematycznie rosły. W 2009 r. po raz drugi odnotowano obniżenie kwot **rozchodów** powiatów. W porównaniu do roku 2008, rozchody obniżyły się o 22 786 tys. zł, tj. o 3,0%. Obniżyła się kwota udzielonych pożyczek o 34 455 tys. zł oraz kwota rozchodów z tytułu wykupu papierów wartościowych o 4 800 tys. zł. Wzrosły natomiast rozchody z tytułu wykupu obligacji samorządowych o 6 120 tys. zł oraz rozchody na inne cele o 10 251 tys. zł. Nieznacznie wzrosła kwota spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek, jej udział w ogólnej kwocie rozchodów wzrósł o 2,3 punktu procentowego, osiągając 78,1% rozchodów.

Rozchody powiatów w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008		2009	
	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)
Rozchody ogółem, z tego:	764 123	100,0	741 337	100,0
- spłaty kredytów i pożyczek	579 070	75,8	579 168	78,1
- pożyczki udzielone	55 011	7,2	20 556	2,8
- wykup papierów wartościowych	9 300	1,2	4 500	0,6
- wykup obligacji samorządowych	52 950	6,9	59 070	8,0
- inne cele	67 792	8,9	78 043	10,5

Zobowiązania i należności

Zadłużenie powiatów w 2009 r. wzrosło o 35,3% w stosunku do 2008 r. i wyniosło 3 907 312 tys. zł (**tabela 6.9.**). Dochody powiatów uległy zwiększeniu, jednakże w niższym stopniu niż ich zadłużenie. Wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów w 2009 r. uległ podwyższeniu do poziomu 19,5% (w 2007 r. – 16,3%, w 2008 r. – 15,9%). W układzie województw wartości skrajne uzyskały powiaty województw podlaskiego (9,8%) i dolnośląskiego (31,9%).

W 2009 r. w 1 powiecie kwota długu w relacji do dochodów, osiągnęła poziom 63,0%. W 23 powiatach kwota długu przekroczyła 40% dochodów (w 2007 r. – sytuacja ta dotyczyła 12 powiatów, w 2008 r. – 15 powiatów).

Najwyższy wzrost zobowiązań odnotowano z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (z 2 147 389 tys. zł w 2007 r. do 3 373 592 tys. zł w 2009 r.). W większości były to zobowiązania długoterminowe (3 357 116 tys. zł, tj. 85,9% zobowiązań). Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych stanowiły 16,7% dochodów. Zobowiązania z tytułu wykupu papierów wartościowych wzrosły o 10,8%, chociaż w relacji do dochodów pozostały na nie zmienionym poziomie. Również kwota zobowiązań wymagalnych, w tym z tytułu dostaw towarów i usług uległa podwyższeniu, a ich relacja do dochodów nadal miała śladowy charakter.

Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008		2009	
	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)
Zobowiązania ogółem, z tego:	2 888 909	15,9	3 907 312	19,5
- papiery wartościowe	467 560	2,6	517 871	2,6
- kredyty i pożyczki ¹⁾	2 417 205	13,3	3 373 592	16,8
- przyjęte depozyty	14	0,0	0	0,0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	4 130	0,0	15 849	0,1
- z tytułu dostaw towarów i usług	958	0,0	2 160	0,0

¹⁾ Dane wykazane w tym wierszu (zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie sprawozdawczości obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

W 2009 r. powiaty udzieliły poręczeń i gwarancji w wysokości 102 011 tys. zł, tj. o 14,2% mniej niż w roku 2008. Z ogólnej kwoty udzielonych poręczeń 65,4% dotyczyło poręczeń i gwarancji udzielonych SP ZOZ. W 2009 r. powiaty dokonały spłat za dłużników z tego tytułu w łącznej kwocie 25 358 tys. zł, co stanowiło 29,5% niewymagalnych zobowiązań przypadających do spłaty w roku budżetowym (w 2007 r. – 20 847 tys. zł, tj. 40,2%, w 2008 r. – 33 460 tys. zł, tj. 41,5%).

W roku 2009 kwota należności powiatów uległa nieznacznemu obniżeniu i wynosiła 2 358 961 tys. zł (w 2008 r. – 2 367 425 tys. zł.) Stanowiły ją głównie gotówka i depozyty, pozostałe należności oraz należności wymagalne. Należności wymagalne wzrosły w 2009 r., w porównaniu do roku poprzedniego, o 26 129 tys. zł.

6.4. Podsumowanie

1. Powiaty w 2009 r. zrealizowały dochody w wysokości 20 084 495 tys. zł (98,2% planu). W porównaniu do roku poprzedniego dochody wzrosły o 10,7%. Najwyższy wzrost osiągnęły powiaty województwa lubuskiego – o 23,6%, najniższy powiaty województwa śląskiego – o 2,3%.
2. W porównaniu do 2008 r., wzrosły dochody powiatów z tytułu dotacji celowych o 23,1% i subwencji ogólnej o 13,1%, natomiast dochody własne obniżyły się o 1,5%. 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 68,2% dochodów ogółem.
3. Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 789 zł (w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 75 zł) i mieściły się w przedziale od 389 zł do 1 459 zł. Najniższe dochody per capita odnotowano w powiatach województwa śląskiego – 671 zł, najwyższe w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego – 972 zł.
4. Powiaty w 2009 r. zrealizowały wydatki w kwocie 21 155 788 tys. zł, tj. 94,6% planu. W porównaniu do roku ubiegłego wydatki wzrosły o 16,8% (realnie 13,3%). Najwyższy wzrost wydatków osiągnęły powiaty województwa lubuskiego (o 30,6%), najniższy zachodniopomorskiego (o 8,0%). Wydatki inwestycyjne wyniosły 4 054 755 tys. zł i wzrosły o 55,6% w stosunku do roku ubiegłego. Najwyższy wzrost wydatków inwestycyjnych osiągnęły powiaty województwa lubuskiego (o 243,0%).

5. W 2009 r. powiaty sfinansowały 15,9% wydatków inwestycyjnych ze środków zagranicznych (w 2008 r. – 4,7%). Ich udział w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych mieścił się w przedziale od 2,6% w powiatach województwa zachodniopomorskiego do 34,9% w powiatach województwa lubuskiego. Uzyskane dochody z bezzwrotnych środków zagranicznych stanowiły 4,4% dochodów budżetowych ogółem (w 2008 r. – 1,9%). Udział dochodów inwestycyjnych w dochodach z bezzwrotnych środków zagranicznych wynosił 57,5% (w 2008 r. – 48,1%).
6. Najwyższe wydatki powiaty poniosły na realizację zadań z zakresu: oświaty i wychowania (29,8%), pomocy społecznej (17,8%), transportu i łączności (18,9%), administracji publicznej (10,9%) oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (6,6%). Wśród zadań inwestycyjnych najwięcej środków wydawkowano na: transport i łączność (65,3%), ochronę zdrowia (9,1%), oświatę i wychowanie (9,1%).
7. Wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 118 zł do kwoty 831 zł i mieściły się w przedziale od 727 zł w powiatach województwa śląskiego do 1 013 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. Wydatki bieżące wzrosły o 61 zł do kwoty 671 zł, a wydatki inwestycyjne o 57 zł do kwoty 160 zł. Wydatki bieżące per capita mieściły się w przedziale od 576 zł w powiatach województwa małopolskiego do 816 zł w powiatach województwa zachodniopomorskiego, a wydatki inwestycyjne w przedziale od 99 zł w powiatach województw lubelskiego i wielkopolskiego do 234 zł w powiatach województwa podlaskiego.
8. Na rok 2009 powiaty planowały deficyt w wysokości 1 898 256 tys. zł (9,3% planowanych dochodów). Ostatecznie ich budżety zamknęły się deficytem w kwocie 1 071 294 tys. zł, który w relacji do dochodów stanowił 5,3%. Większość powiatów (82,8%) osiągnęło ujemny wynik budżetu.
9. W 2009 r. powiaty zrealizowały przychody w kwocie 2 687 627 tys. zł. W porównaniu do 2008 r. przychody wzrosły o 1 037 415 tys. zł (o 62,9%). Nadal głównym źródłem przychodów były kredyty i pożyczki – 52,5%. Rozchody wyniosły 741 337 tys. zł i obniżyły się o 22 786 tys. zł (o 3,0%). Przyczynił się do tego przede wszystkim spadek rozchodów z tytułu udzielonych pożyczek oraz wykupu obligacji samorządowych.
10. Na koniec 2009 r. zadłużenie powiatów, w porównaniu do 2008 r., wzrosło o 35,3% i wyniosło 3 907 312 tys. zł, w tym z tytułu kredytów i pożyczek 3 373 592 tys. zł. Wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów uległ podwyższeniu do poziomu 19,5%, podczas gdy do roku 2008 systematycznie obniżał się z 16,8% w 2006 r., 16,3% w 2007 r. do 15,9% w 2008 r. W 4 powiatach relacja długu publicznego do dochodów budżetowych przekroczyła 50%, w jednym powiecie osiągnęła poziom 63,0% – jednak po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, żaden z powiatów nie przekroczył limitu zadłużenia wynoszącego 60%.

Rysunek 6.1. Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)

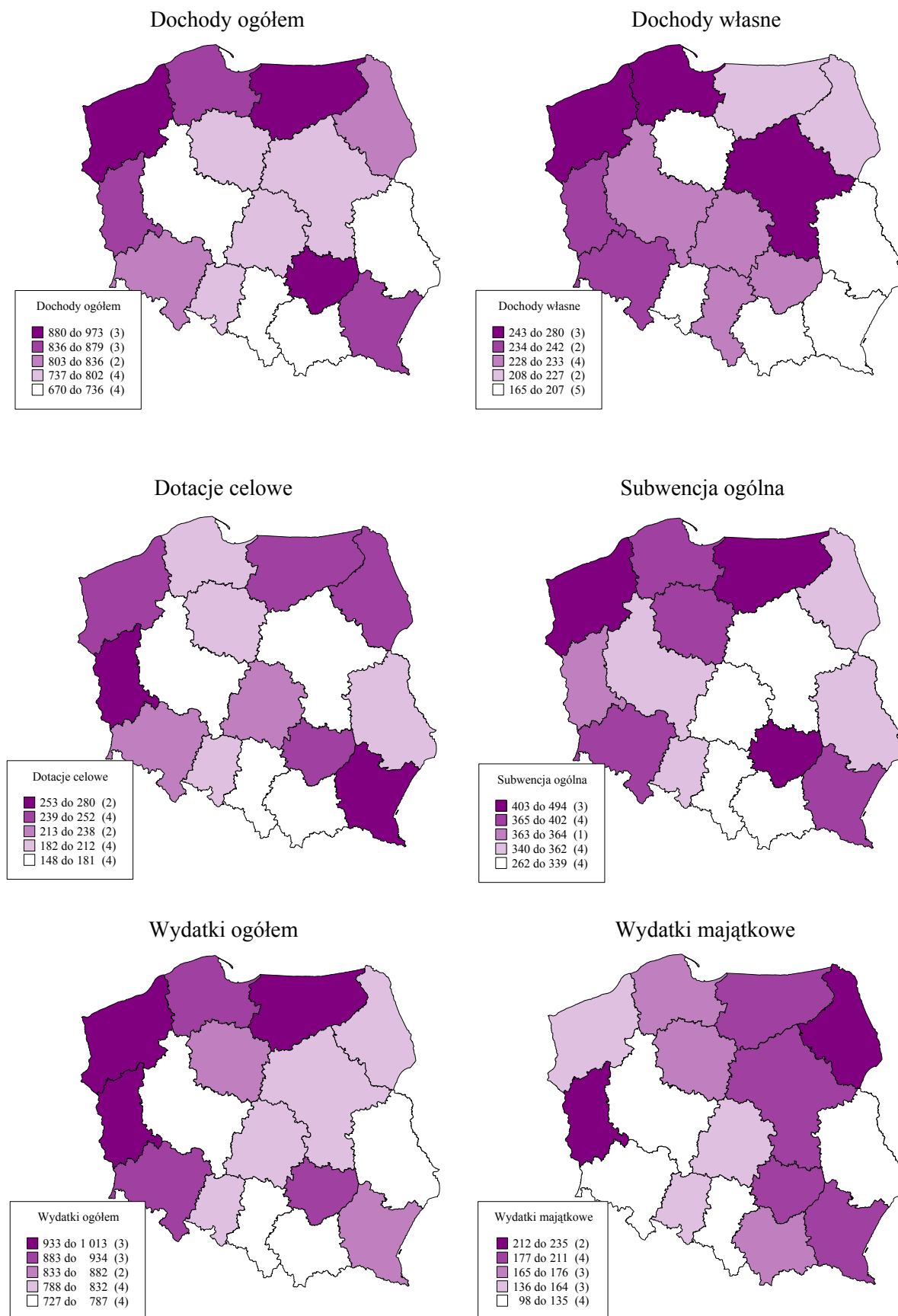


Tabela 6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2009 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		Nadwyżka		Deficyt		stosunek nadwyżki do dochodów powiatów nadwyżkowych w %	stosunek deficytu do dochodów powiatów deficytowych w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7	kwota	liczba powiatów	kwota	liczba powiatów		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A	20 455 086	20 084 495	98,2	22 353 343	21 155 788	94,6	-1 898 256	-1 071 294	84 626	54	1 155 920	260	2,7	6,8
2	Dolnośląskie	1 732 041	1 691 723	97,7	1 946 440	1 848 576	95,0	-214 399	-156 853	1 417	2	158 270	24	1,2	10,1
3	Kujawsko-pomorskie	1 026 743	1 013 959	98,8	1 133 434	1 082 821	95,5	-106 691	-68 863	1 456	3	70 319	16	1,1	8,0
4	Lubelskie	1 165 542	1 148 066	98,5	1 236 287	1 181 317	95,6	-70 745	-33 251	1 906	4	35 157	16	1,0	3,7
5	Lubuskie	693 512	672 810	97,0	759 828	716 439	94,3	-66 316	-43 629	6 537	2	50 165	10	7,3	8,6
6	Łódzkie	1 363 805	1 341 725	98,4	1 473 589	1 392 542	94,5	-109 783	-50 817	9 382	6	60 199	15	2,4	6,3
7	Małopolskie	1 666 211	1 657 735	99,5	1 826 752	1 751 000	95,9	-160 541	-93 264	112	1	93 376	18	0,3	5,8
8	Mazowieckie	2 386 274	2 331 454	97,7	2 630 418	2 490 457	94,7	-244 144	-159 004	9 631	7	168 634	30	3,2	8,3
9	Opolskie	671 801	667 942	99,4	738 706	714 252	96,7	-66 905	-46 310	0	0	46 310	11	-	6,9
10	Podkarpackie	1 508 178	1 475 198	97,8	1 639 257	1 544 546	94,2	-131 078	-69 348	1 719	3	71 068	18	1,2	5,3
11	Podlaskie	644 968	626 205	97,1	681 574	634 526	93,1	-36 605	-8 321	7 030	5	15 351	9	2,7	4,2
12	Pomorskie	1 162 156	1 162 571	100,0	1 278 690	1 222 734	95,6	-116 535	-60 163	5 931	4	66 094	12	1,8	7,9
13	Śląskie	1 364 451	1 317 969	96,6	1 534 287	1 429 238	93,2	-169 836	-111 269	98	1	111 368	16	0,1	9,0
14	Świętokrzyskie	960 617	938 517	97,7	1 024 373	966 704	94,4	-63 756	-28 188	5 718	2	33 905	11	3,4	4,4
15	Warmińsko-mazurskie	1 122 036	1 093 463	97,5	1 205 169	1 139 137	94,5	-83 132	-45 674	3 310	2	48 983	17	3,5	4,9
16	Wielkopolskie	1 900 586	1 890 346	99,5	2 048 480	1 944 122	94,9	-147 894	-53 776	18 077	9	71 853	22	3,4	5,3
17	Zachodniopomorskie	1 086 165	1 054 811	97,1	1 196 060	1 097 375	91,7	-109 895	-42 564	12 302	3	54 866	15	6,1	6,4

Tabela 6.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów w 2009 r. (2008 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	110,7	107,2	98,5	92,4	113,1	123,1	116,8	113,3	110,2	155,4	155,6
2	Dolnośląskie	106,4	102,9	91,6	91,7	111,6	118,4	114,2	110,7	110,6	139,6	139,0
3	Kujawsko-pomorskie	117,0	113,5	103,5	91,9	113,7	141,0	125,4	121,9	110,6	256,7	255,3
4	Lubelskie	106,3	102,8	94,9	87,9	113,1	105,2	110,3	106,8	110,4	109,8	109,9
5	Lubuskie	123,6	120,1	105,5	90,4	110,7	175,4	130,6	127,1	110,4	343,6	343,0
6	Łódzkie	110,5	107,0	94,9	91,9	112,5	127,5	117,8	114,3	113,7	140,2	140,6
7	Małopolskie	111,4	107,9	101,4	91,3	112,3	123,9	115,9	112,4	108,1	152,4	152,0
8	Mazowieckie	105,5	102,0	94,5	97,7	112,9	112,9	112,2	108,7	110,1	120,8	120,8
9	Opolskie	110,9	107,4	95,2	92,0	112,4	129,3	118,4	114,9	109,0	202,7	201,5
10	Podkarpackie	120,5	117,0	104,4	85,3	116,3	144,8	128,3	124,8	114,4	208,9	208,8
11	Podlaskie	123,0	119,5	115,0	91,8	113,3	152,6	128,4	124,9	110,2	220,8	221,2
12	Pomorskie	115,1	111,6	104,7	94,7	113,6	136,0	119,9	116,4	111,2	181,0	182,5
13	Śląskie	102,3	98,8	88,6	89,8	111,8	110,8	113,0	109,5	107,9	142,4	141,8
14	Świętokrzyskie	115,1	111,6	104,0	91,5	114,4	129,3	120,2	116,7	111,7	160,5	160,6
15	Warmińsko-mazurskie	116,5	113,0	108,8	90,0	113,9	130,7	120,8	117,3	110,4	193,6	193,4
16	Wielkopolskie	107,4	103,9	99,2	94,2	112,3	110,3	111,1	107,6	107,6	139,1	141,2
17	Zachodniopomorskie	104,9	101,4	101,8	93,3	114,6	93,6	108,0	104,5	109,7	99,3	99,4

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 3,5%.

Tabela 6.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2008 i 2009 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A	32,4	28,8	23,2	25,8	44,5	45,5	14,5	19,3	14,4	19,2	85,5	80,7	52,3	49,9
2	Dolnośląskie	34,0	29,3	23,4	26,0	42,6	44,7	12,3	15,0	12,1	14,7	87,7	85,0	52,8	50,9
3	Kujawsko-pomorskie	27,6	24,4	22,3	26,9	50,1	48,7	10,1	20,6	10,0	20,5	89,9	79,4	56,4	50,9
4	Lubelskie	26,1	23,3	25,9	25,7	47,9	51,0	13,6	13,5	13,6	13,5	86,4	86,5	48,3	48,7
5	Lubuskie	31,3	26,7	22,5	31,9	46,3	41,4	8,7	22,8	8,7	22,7	91,3	77,2	57,9	49,6
6	Łódzkie	33,0	28,3	25,8	29,7	41,2	41,9	15,7	18,7	15,6	18,6	84,3	81,3	54,5	50,7
7	Małopolskie	32,0	29,1	22,3	24,8	45,7	46,1	17,6	23,1	17,6	23,1	82,4	76,9	49,2	47,2
8	Mazowieckie	40,4	36,2	19,4	20,8	40,2	43,0	20,0	21,5	20,0	21,5	80,0	78,5	48,8	48,8
9	Opolskie	31,4	27,0	23,0	26,9	45,5	46,1	10,1	17,3	10,0	17,1	89,9	82,7	56,3	52,1
10	Podkarpackie	28,2	24,4	26,5	31,9	45,3	43,7	14,8	24,1	14,8	24,1	85,2	75,9	52,8	46,4
11	Podlaskie	28,6	26,7	23,5	29,2	47,9	44,1	16,4	28,2	16,4	28,2	83,6	71,8	54,5	47,7
12	Pomorskie	31,9	29,0	19,6	23,2	48,5	47,9	12,4	18,7	12,2	18,6	87,6	81,3	54,2	50,6
13	Śląskie	40,0	34,7	24,2	26,2	35,8	39,1	14,7	18,6	14,7	18,5	85,3	81,4	49,3	48,3
14	Świętokrzyskie	28,8	26,0	24,8	27,8	46,4	46,1	17,3	23,1	17,3	23,1	82,7	76,9	53,4	49,8
15	Warmińsko-mazurskie	25,0	23,3	23,1	25,9	51,9	50,8	12,4	20,0	12,4	19,9	87,6	80,0	52,9	49,5
16	Wielkopolskie	34,5	31,9	19,8	20,4	45,7	47,8	10,8	13,6	10,4	13,2	89,2	86,4	54,6	54,6
17	Zachodniopomorskie	27,3	26,5	29,8	26,6	42,9	46,9	16,7	15,4	16,7	15,3	83,3	84,6	50,4	51,9

Tabela 6.4. Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.				ogółem		w tym na inwestycje	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A	714	789	231	227	124	114	318	358	165	203	33	53
2	Dolnośląskie	774	823	263	241	148	136	330	368	181	214	29	35
3	Kujawsko-pomorskie	676	787	186	192	104	95	339	383	151	212	13	51
4	Lubelskie	667	710	174	166	83	73	320	362	173	182	47	37
5	Lubuskie	711	877	222	234	114	103	329	363	160	280	15	109
6	Łódzkie	725	802	239	227	121	112	299	336	187	238	55	79
7	Małopolskie	640	709	205	207	115	105	293	327	143	176	38	63
8	Mazowieckie	736	772	297	280	168	163	295	332	143	160	23	28
9	Opolskie	663	737	208	199	116	107	302	340	153	198	22	48
10	Podkarpackie	695	836	196	204	93	79	314	365	184	266	44	88
11	Podlaskie	665	820	190	219	87	80	318	362	157	239	26	85
12	Pomorskie	735	840	234	243	120	113	357	402	144	194	21	52
13	Śląskie	657	671	263	233	162	145	235	262	159	176	34	42
14	Świętokrzyskie	763	880	220	229	98	90	354	406	189	245	46	88
15	Warmińsko-mazurskie	835	972	208	226	100	90	434	494	193	252	33	69
16	Wielkopolskie	682	728	235	232	131	123	312	348	135	148	14	20
17	Zachodniopomorskie	885	926	242	246	114	106	380	434	264	246	85	48

Tabela 6.5. Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
										wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A	713	831	103	160	103	159	610	671	373	414	47	51
2	Dolnośląskie	788	900	97	135	95	132	692	765	417	458	52	60
3	Kujawsko-pomorskie	673	841	68	174	68	172	605	667	379	428	33	36
4	Lubelskie	661	730	90	99	90	99	571	632	320	356	88	96
5	Lubuskie	716	934	62	213	62	212	654	721	414	463	26	27
6	Łódzkie	706	832	111	155	110	155	595	677	385	422	31	36
7	Małopolskie	650	749	114	173	114	173	535	576	319	354	44	48
8	Mazowieckie	739	824	148	177	148	177	591	647	361	402	61	71
9	Opolskie	664	788	67	136	67	135	597	652	374	411	40	40
10	Podkarpackie	683	876	101	211	101	211	582	665	361	406	40	42
11	Podlaskie	646	831	106	234	106	234	540	597	352	396	30	33
12	Pomorskie	743	883	92	165	91	164	651	718	402	447	38	41
13	Śląskie	645	727	95	135	95	135	550	592	318	351	46	47
14	Świętokrzyskie	753	907	130	210	130	210	623	697	402	451	36	36
15	Warmińsko-mazurskie	839	1 013	104	202	104	202	735	811	444	501	59	60
16	Wielkopolskie	679	749	74	102	70	99	605	647	370	409	38	41
17	Zachodniopomorskie	894	964	149	148	149	148	744	816	451	501	62	66

Tabela 6.6. Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2009 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	Dolnośląskie	104	106	119	103	106	66	108	84	114
3	Kujawsko-pomorskie	100	85	83	107	104	97	101	108	99
4	Lubelskie	90	73	64	101	90	70	88	62	94
5	Lubuskie	111	103	91	101	138	207	112	133	108
6	Łódzkie	102	100	98	94	117	151	100	97	101
7	Małopolskie	90	91	92	91	86	119	90	108	86
8	Mazowieckie	98	123	143	93	79	52	99	111	97
9	Opolskie	93	88	94	95	98	91	95	85	97
10	Podkarpackie	106	90	70	102	131	168	105	132	99
11	Podlaskie	104	97	71	101	118	161	100	147	89
12	Pomorskie	106	107	99	112	96	99	106	103	107
13	Śląskie	85	102	128	73	87	81	88	84	88
14	Świętokrzyskie	112	101	79	113	121	168	109	131	104
15	Warmińsko-mazurskie	123	100	79	138	124	130	122	126	121
16	Wielkopolskie	92	102	108	97	73	38	90	64	96
17	Zachodniopomorskie	117	108	93	121	121	92	116	92	122

Tabela 6.7. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym długoterminowe		kwota	w stosunku do dochodów w %	razem		w tym z tytułu dostaw 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	P O L S K A	3 907 312	19,5	517 871	2,6	3 373 592	16,8	3 357 116	16,7	0	0,0	15 849	0,1	2 160	0,0
2	Dolnośląskie	539 841	31,9	98 441	5,8	441 139	26,1	441 139	26,1	0	0,0	261	0,0	147	0,0
3	Kujawsko-pomorskie	157 191	15,5	49 050	4,8	103 965	10,3	103 324	10,2	0	0,0	4 177	0,4	1 736	0,2
4	Lubelskie	191 610	16,7	0	0,0	191 549	16,7	191 549	16,7	0	0,0	60	0,0	0	0,0
5	Lubuskie	184 359	27,4	65 250	9,7	119 082	17,7	119 082	17,7	0	0,0	27	0,0	1	0,0
6	Łódzkie	186 255	13,9	17 150	1,3	169 057	12,6	169 057	12,6	0	0,0	48	0,0	16	0,0
7	Małopolskie	355 719	21,5	5 000	0,3	350 558	21,1	350 297	21,1	0	0,0	161	0,0	59	0,0
8	Mazowieckie	429 116	18,4	14 200	0,6	414 365	17,8	404 254	17,3	0	0,0	551	0,0	14	0,0
9	Opolskie	123 702	18,5	0	0,0	123 655	18,5	123 655	18,5	0	0,0	47	0,0	47	0,0
10	Podkarpackie	244 542	16,6	31 000	2,1	213 431	14,5	211 431	14,3	0	0,0	112	0,0	8	0,0
11	Podlaskie	61 383	9,8	0	0,0	61 368	9,8	61 368	9,8	0	0,0	15	0,0	15	0,0
12	Pomorskie	262 566	22,6	74 000	6,4	178 917	15,4	178 917	15,4	0	0,0	9 649	0,8	0	0,0
13	Śląskie	229 053	17,4	0	0,0	228 732	17,4	228 732	17,4	0	0,0	321	0,0	0	0,0
14	Świętokrzyskie	151 325	16,1	3 300	0,4	147 987	15,8	146 651	15,6	0	0,0	38	0,0	2	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	279 621	25,6	68 250	6,2	211 054	19,3	210 206	19,2	0	0,0	317	0,0	91	0,0
16	Wielkopolskie	301 687	16,0	36 570	1,9	265 081	14,0	264 821	14,0	0	0,0	36	0,0	18	0,0
17	Zachodniopomorskie	209 342	19,8	55 660	5,3	153 653	14,6	152 633	14,5	0	0,0	29	0,0	6	0,0

7. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Rok 2009 przyniósł, podobnie jak lata poprzednie, szereg zmian dotyczących gospodarki finansowej. Staże podyplomowe oraz szkolenia specjalistyczne lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych⁸⁹ finansowane były w 2009 r. z Funduszu Pracy, a nie jak do tej pory z dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej. Środki te nie były ujmowane w budżetach województw samorządowych.

Województwa samorządowe w latach 2009 - 2015 mogą otrzymywać środki z Funduszu Kolejowego na finansowanie lub współfinansowanie zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych transportem kolejowym⁹⁰.

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2009 r. zmniejszono dotacje celowe na zadania bieżące zlecone z zakresu administracji rządowej na prace geologiczne (nieinwestycyjne)⁹¹.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży a także sportu osób niepełnosprawnych.

Zmieniony, wprowadzonymi w 2009 r. przepisami ustawy kompetencyjnej, podział zadań między organy administracji rządowej i administracji samorządowej, powodujący decentralizację zadań publicznych, nie rzutował w znaczący sposób na wielkość budżetów województw samorządowych. Przekazane zadania finansowane były w formie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Uzyskane przez województwa samorządowe kompetencje mają głównie charakter władczy, polegający na sprawowaniu funkcji administracyjnych.

W 2009 r. w budżetach województw samorządowych zostały ujęte znaczne kwoty dotacji rozwojowych, które były źródłem finansowania Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), jak również Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, co miało wpływ na wysokość dochodów i wydatków ogółem oraz ich strukturę. Był to ostatni rok finansowania zadań z UE, w formie dotacji rozwojowej.

Samorządy województw nadal były uzależnione od rządowych decyzji w sprawie przyznania ostatecznych kwot subwencji oraz dotacji celowych stanowiących łącznie 67,6% ich dochodów, których wysokość w trakcie roku ulegała znacznym zmianom.

⁸⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33).

⁹⁰ 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).

⁹¹ Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz. U. Nr 128, poz. 1057).

7.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Dochody województw samorządowych w 2009 r. wyniosły 19 548 310 tys. zł i wykonane zostały w 92,5% (w 2008 r. – 72,7%). Trzy województwa: opolskie, podlaskie i wielkopolskie, zrealizowały dochody ponad uchwalony plan w granicach od 100,2% do 103,2%. Wykonanie dochodów w pozostałych województwach samorządowych wahało się od 73,0% w śląskim do 99,4% w dolnośląskim. W porównaniu do roku poprzedniego, dochody ogółem wzrosły o 54,4% (realny wzrost o 50,9%).

Przyrost dochodów wynikał głównie ze zwiększenia kwot dotacji celowych na zadania własne, zwłaszcza dotacji rozwojowych, realizowanych ze środków UE. Ponadto, zwiększyły się dochody z tytułu wszystkich części subwencji ogólnej, dotacji celowych na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst oraz dotacji celowych otrzymanych z funduszy celowych (**tabela 7.1.**).

Poziom, dynamika i struktura dochodów województw samorządowych w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008	2009			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:	12 660 195	21 140 362	19 548 310	92,5	154,4	100,0
- dochody własne	7 409 446	6 196 002	6 339 683	102,3	85,6	32,4
- dotacje celowe	2 980 713	12 184 236	10 441 677	85,7	350,3	53,4
- subwencja ogólna	2 270 036	2 760 124	2 766 950	100,2	121,9	14,2

Województwa samorządowe wykonały **dochody własne** powyżej planu (w 102,3%). Na takie wykonanie dochodów własnych⁹² rzutowała przede wszystkim realizacja pozostałych dochodów własnych (103,4%) jak również wpływów z udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych (103,2%) i osób prawnych (101,9%). Dochody z majątku wykonane zostały poniżej przyjętego planu, tj. w 97,3%. Subwencje z budżetu państwa były przekazywane w pełnej wysokości zgodnie z planem.

Dochody z tytułu **dotacji celowych**⁹³ wykonano w 85,7%. Dotacje na zadania własne zrealizowane zostały na poziomie 84,9% planu. Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej wykonano w wysokości 89,3%, na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst w wysokości 98,5% oraz dotacje otrzymane z funduszy celowych w wysokości 98,3%. Ponad przyjęty plan przekazano dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej – 151,3%.

⁹² Dochody sklasyfikowane w § 270 (środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gmin, powiatów, samorządowych województw, pozyskane z innych źródeł), § 629 (środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin, powiatów, samorządowych województw, pozyskane z innych źródeł) i § 853 (środki pochodzące z budżetu UE przeznaczone na finansowanie programów i projektów realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych), zostały zaliczone w niniejszym opracowaniu do dochodów własnych.

⁹³ Dochody sklasyfikowane w § 200 (dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej), § 620 (dotacje rozwojowe) zostały zaliczone w niniejszym opracowaniu do dotacji celowych na zadania własne.

W 2009 r., podobnie jak w roku ubiegłym, budżety województw samorządowych wielokrotnie ulegały zmianom w zakresie kwot **subwencji**, wprowadzenia dotacji z budżetu państwa (w tym dotacji rozwojowych), porozumień zawartych z jst, pozyskania środków z budżetu UE (refundacja poniesionych wydatków na zadania współfinansowane z funduszy unijnych), pełnienia obowiązków Instytucji Zarządzającej w zakresie zadań regionalnych realizowanych w ramach RPO, Instytucji Pośredniczącej w zakresie zadań realizowanych w ramach POKL i Instytucji Wdrażającej w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Środki z UE i z innych źródeł zagranicznych pozyskane w 2009 r. przez województwa samorządowe stanowiły 44,7% uzyskanych dochodów ogółem. Udział tych środków w dochodach ogółem systematycznie wzrastał (z wyjątkiem 2005 r.) kształtując się w kolejnych latach następująco: 2004 r. – 4,4%, 2005 r. – 3,3%, 2006 r. – 10,5%, 2007 r. – 14,0%, 2008 r. – 15,9%. W 2009 r. nastąpił prawie trzykrotny wzrost dochodów „unijnych” w związku z uruchomieniem przyznanych Polsce środków z Unii Europejskiej, z perspektywy finansowej 2007 - 2013. Samorząd województwa otrzymywał w transzach środki w formie dotacji rozwojowej na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

Dynamika i struktura dochodów

Dynamika głównych źródeł dochodów województw samorządowych charakteryzowała się wzrostem subwencji i dotacji celowych oraz spadkiem dochodów własnych (**tabela 7.2.**).

Rok 2009 był kolejnym rokiem wzrostu (o 54,4%) dochodów ogółem województw samorządowych. Wzrost dochodów wynikał przede wszystkim ze zwiększenia dotacji celowych na zadania własne (o 460,3%), zwłaszcza dotacji rozwojowych (o 816,8%), dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst (106,7%), z funduszy celowych (o 74,7%) oraz subwencji ogólnej (o 21,9%). Wzrost dochodów odnotowano we wszystkich województwach samorządowych; najwyższy w województwie lubuskim – o 115,7%, najniższy – o 15,3% w województwie mazowieckim.

Dochody majątkowe województw samorządowych wyniosły 7 135 078 tys. zł, a dochody bieżące 12 413 232 tys. zł (odpowiednio 36,5% i 63,5% dochodów ogółem). W porównaniu do roku ubiegłego, dochody majątkowe wzrosły o 336,6%, a dochody bieżące o 12,6%. W ogólnej kwocie dochodów majątkowych dotacje rozwojowe na inwestycje stanowiły 86,9%.

W porównaniu do roku ubiegłego **struktura dochodów** ogółem uległa radykalnej zmianie. Najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych w 2009 r. stały się dotacje celowe – w związku z otrzymaniem przez województwa samorządowe znacznych środków w formie dotacji rozwojowych.

Dotacje celowe otrzymane przez województwa samorządowe wzrosły o 250,3% i wyniosły 10 441 677 tys. zł. We wszystkich województwach samorządowych wystąpiło zwiększenie kwot dotacji: od 248,7% w podkarpackim do 563,6% w łódzkim. Średni udział dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem wzrósł o 29,9 punktu procentowego i wyniósł 53,4%, osiągając skrajne wartości w województwie mazowieckim – 24,3% i w wielkopolskim – 66,2%.

Dotacje na zadania własne wyniosły 9 135 701 tys. zł, stanowiąc w strukturze dochodów ogółem 46,7%. W stosunku do przyjętego planu wykonano je w 84,9%. Na inwestycje wydatkowano 69,9% ogólnej kwoty tych dotacji. W poszczególnych

województwach samorządowych udział dotacji na zadania własne w dochodach ogółem wahał się od 20,6% w województwie mazowieckim do 60,7% w wielkopolskim. Dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań własnych przeznaczane były m.in. na dofinansowanie organizowania szkoleń dla osób wykonujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, na prowadzenie kampanii społecznej na rzecz przeciwdziałania krzywdzeniu dzieci, na zadania objęte kontraktami wojewódzkimi, sfinansowanie prac komisji kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych powołanych do rozpatrzenia wniosków nauczycieli o wyższy stopień awansu zawodowego, dofinansowanie programów wyrównywania szans edukacyjnych, aktywizację obszarów wiejskich oraz realizację innych programów w ramach różnych priorytetów ZPORR (np. Wzmacnianie Rozwoju Zasobów Ludzkich, Promocja Przedsiębiorczości, Pomoc Techniczna, Rozwój Lokalny).

Do dotacji na zadania własne zaliczane były również **dotacje rozwojowe**. W 2009 r. województwa samorządowe otrzymały dotacje rozwojowe w wysokości 8 869 739 tys. zł, co stanowiło 84,5% planu. W porównaniu do 2008 r. dotacje te wzrosły o 816,8% i stanowiły 97,1% ogólnej kwoty dotacji na zadania własne. Dotacje rozwojowe przeznaczone były na finansowanie Regionalnych Programów Operacyjnych, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna dla każdego województwa samorządowego.

W strukturze dochodów ogółem województw samorządowych **dotacje na zadania zlecone** stanowiły 5,2%, a ich kwota obniżyła się o 13,5% i wyniosła 1 014 926 tys. zł. Na zmniejszenie dotacji miała wpływ zmiana finansowania staży i specjalizacji lekarzy, lekarzy dentystów, pielęgniarek i położnych oraz zmniejszenie dotacji na prace geologiczne (nieinwestycyjne). W poszczególnych województwach, udział dotacji na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w strukturze dochodów był zróżnicowany i wynosił od 3,0% w mazowieckim do 8,2% w podkarpackim.

Dotacje na zadania zlecone dotyczyły zadań bieżących i inwestycyjnych. Dotacje na inwestycje w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyniosły 207 585 tys. zł i stanowiły w strukturze dochodów ogółem 1,1%.

Dotacje na zadania zlecone przeznaczono m.in. na budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych, krajowe pasażerskie przewozy autobusowe, usuwanie skutków powodzi, na pokrycie szkód łowieckich oraz na szereg działań administracyjnych wynikających ze zwiększenia zakresu kompetencji samorządu wojewódzkiego również na działania z zakresu: służby zastępczej, ratownictwa medycznego, na wykonanie zadań samorządu województwa wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych⁹⁴ oraz na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007 - 2013.

Województwa samorządowe otrzymały w 2009 r. **dotacje celowe z budżetów innych jst** na realizację wspólnych zadań w wysokości 192 406 tys. zł, stanowiącej 1,0% ogółu dochodów. W porównaniu do roku ubiegłego, uległy one zwiększeniu o 106,7%, tj. o 99 332 tys. zł. Na inwestycje przeznaczono 167 608 tys. zł (87,1%) tych dotacji. Wspólne przedsięwzięcia obejmowały, podobnie jak w roku ubiegłym, 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 10,3% dochodów.

⁹⁴ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

Natomiast województwo lubelskie, podobnie jak w ubiegłym roku, nie skorzystało z tej formy realizacji przedsięwzięć.

Dotacje otrzymywane przez województwa samorządowe z **funduszy celowych** wzrosły o 74,7%. Ich łączna kwota wyniosła 73 920 tys. zł i stanowiła 0,4% w strukturze dochodów ogółem. Udział tych dotacji w dochodach poszczególnych jednostek kształtował się w przedziale od 0,1% w lubelskim i podkarpackim do 0,7% w mazowieckim. W województwie świętokrzyskim kwoty te były znikome i w strukturze dochodów województwa miały charakter śladowy. Dotacje z Wojewódzkich i Powiatowych 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, na likwidację mogiłników, modernizację wałów przeciwpowodziowych 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.

Wszystkie województwa samorządowe na podstawie **porozumień** zawartych z **organami administracji rządowej** otrzymały w 2009 r. **dotacje** w wysokości 24 723 tys. zł. Były one niższe o 41,5% w stosunku do 2008 r., stanowiąc 0,1% dochodów ogółem województw. Udział tego rodzaju dotacji w dochodach poszczególnych jednostek ukształtował się w przedziale od 0,1% w dolnośląskim, lubuskim i małopolskim, do 0,9% w lubelskim. Wysokość dotacji była zróżnicowana i wynosiła od 140 tys. zł w województwie podlaskim do 9 000 tys. zł w łódzkim. Na podstawie porozumień realizowano zadania związane z mecenatem państwa w dziedzinie kultury i sztuki ujęte w Programie Operacyjnym - Mecenat 2009, w ramach którego organizowano wystawy, konkursy, konferencje, festiwale, dokonywano zakupów muzealiów i nowości wydawniczych, a także wykonywano prace konserwatorskie. Ponadto, poszczególne województwa podpisywały porozumienia z ministerstwami na realizację różnych projektów, np. z Ministerstwem Gospodarki na opracowanie programu usuwania wyrobów zawierających azbest, z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego na prowadzenie Głównego Punktu Informacyjnego przy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego (również koordynacja, promocja, monitoring, kontrola oraz ocena działalności sieci Lokalnych Punktów Informacyjnych).

Dochody własne wyniosły 6 339 683 tys. zł, a ich udział w stosunku do roku ubiegłego obniżył się o 26,2 punktu procentowego i wyniósł 32,4%. Ten rodzaj dochodów w strukturze dochodów poszczególnych województw samorządowych stanowił od 16,3% w warmińsko-mazurskim do 67,1% w mazowieckim.

W 2009 r. uległy obniżeniu wszystkie rodzaje dochodów własnych. Spadek dochodów własnych, w porównaniu do roku ubiegłego, wyniósł 14,4% i wystąpił we wszystkich województwach samorządowych. Wahał się on od 31,2% w województwie warmińsko-mazurskim do 1,3% w lubuskim.

Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw, podobnie jak w latach poprzednich, były **udziały w podatkach dochodowych** stanowiących dochody budżetu państwa. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych obniżyły się o 11,3% (530 666 tys. zł), a w podatku dochodowym od osób fizycznych o 5,9% (55 794 tys. zł). Ogólna kwota udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wyniosła 5 066 333 tys. zł i obniżyła się w stosunku do roku ubiegłego o 10,4%. 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 stanowiły średnio 21,4%, natomiast z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych 4,5% uzyskanych dochodów ogółem. Wzrost w 2009 r. kwot udziałów w dochodach budżetu państwa (w wyniku zwiększenia kwot udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych) wystąpił w 3 województwach: łódzkim, podlaskim i zachodniopomorskim, wynosząc odpowiednio 105,3%, 101,0% i 103,6%. W pozostałych województwach to źródło dochodów uległo obniżeniu w granicach od 12,9% w dolnośląskim do 3,0% w opolskim. We wszystkich województwach samorządowych wystąpił spadek udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. W 8 województwach wzrost udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa był wyższy, a w 8 jednostkach nie osiągnął średniego w kraju.

Pozostałe dochody własne w 2009 r. obniżyły się o 28,6% i wyniosły 1 185 730 tys. zł, stanowiąc 6,1% dochodów ogółem województw samorządowych. W poszczególnych województwach pozostałe dochody własne stanowiły w strukturze dochodów od 2,7% w zachodniopomorskim do 10,7% w mazowieckim. Dochody te związane były głównie z uzyskaniem przez województwa samorządowe środków na dofinansowanie własnych zadań, pozyskanych z innych źródeł, jak również dochodów należnych województwom samorządowym na podstawie innych ustaw. Do grupy tych dochodów zaliczono także środki pochodzące z rezerwy subwencji w wysokości 29 805 tys. zł, na inwestycje na drogach wojewódzkich.

Województwa samorządowe uzyskały **dochody z majątku** w kwocie 87 621 tys. zł, które stanowiły średnio 0,4% dochodów ogółem (w 2008 r. – 0,8%). Ich kwota, w porównaniu do roku ubiegłego, obniżyła się o 8,3%. Nadal udział dochodów z majątku był niewysoki, osiągając skrajne wartości w województwie mazowieckim (1,1%) i w województwach: podlaskim, opolskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim (0,1%).

Subwencja ogólna w 2009 r. dla województw wyniosła 2 766 950 tys. zł i wzrosła o 21,9%. Wzrost subwencji ogólnej odnotowano we wszystkich województwach. Wahał się on od 2,3% w dolnośląskim do 40,2% w mazowieckim.

W strukturze dochodów ogółem udział subwencji ogólnej, w porównaniu z rokiem ubiegłym, obniżył się o 3,7 punktu procentowego i wyniósł 14,2%. W strukturze dochodów ogółem część wyrównawcza stanowiła 6,0%, część regionalna – 4,6%, część oświatowa – 3,4% oraz uzupełnienie subwencji ogólnej – 0,3%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 4,9% dochodów ogółem w wielkopolskim do 29,5% w lubelskim.

Część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 7,4% i stanowiła kwotę 658 286 tys. zł. Udział części oświatowej subwencji ogólnej w strukturze dochodów obniżył się w stosunku do roku ubiegłego o 1,4 punktu procentowego, kształtując się w granicach od 1,5% w świętokrzyskim do 6,8% w śląskim. Dochody z tytułu subwencji oświatowej wzrosły w 11 województwach.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej wzrosła, w porównaniu do roku ubiegłego, o 24,7% i wyniosła 1 167 783 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 0,4% w wielkopolskim do 14,4% w lubelskim. W porównaniu do roku ubiegłego, we wszystkich województwach samorządowych, nastąpił wzrost części subwencji wyrównawczej, który ukształtował się

w granicach od 9,1% w lubuskim do 258,1% w śląskim.

Część regionalna subwencji ogólnej wzrosła, w porównaniu do roku ubiegłego, o 23,6% i wyniosła 890 881 tys. zł. Otrzymały ją wszystkie województwa, a jej udział w dochodach poszczególnych regionów wahał się od 0,5% w łódzkim i małopolskim do 11,1% w lubelskim. Część regionalna subwencji ogólnej obniżyła się w województwach: małopolskim o 59,8%, dolnośląskim o 22,4% i pomorskim o 10,6%. W pozostałych 13 regionach nastąpił jej wzrost od 1,8% w warmińsko-mazurskim do 69,4% w lubelskim. Kwota uzupełniająca subwencji ogólnej wyniosła 50 000 tys. zł. Środki te przeznaczone były głównie na inwestycje rozpoczęte przed dniem 1 stycznia 1999 r. Relacja kwoty na uzupełnienie subwencji ogólnej do dochodów ogółem przyjęła minimalną wartość – 0,1% w świętokrzyskim, a maksymalną – 0,4% w warmińsko-mazurskim.

Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2008 i 2009 prezentuje **tabela 7.3**.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

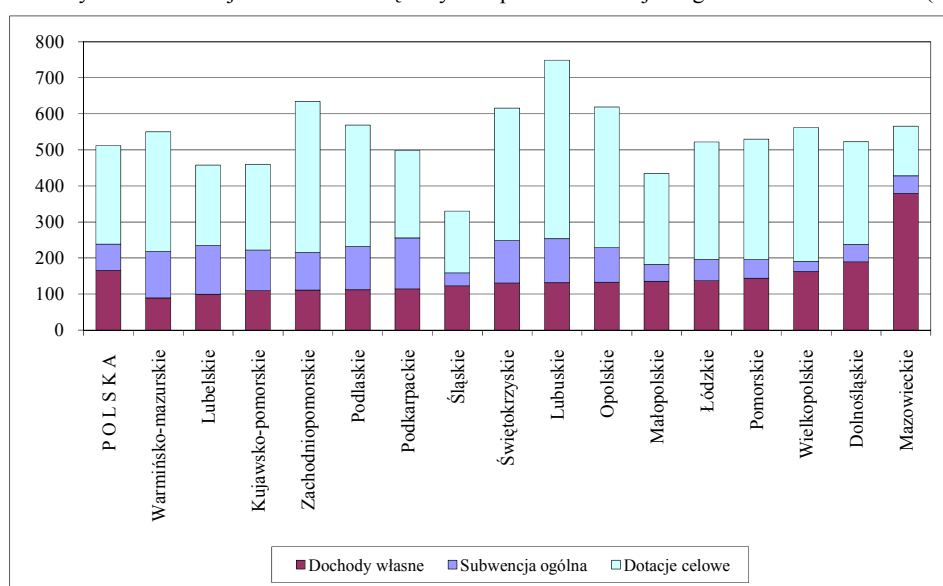
Dochody ogółem uzyskane przez województwa samorządowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w kraju średnio 512 zł (w 2008 r. – 332 zł). Jedenaście województw osiągnęło dochody ogółem *per capita* powyżej średniej krajowej, natomiast pozostałe poniżej tego wskaźnika (**tabela 7.6.**). Najniższy wskaźnik – 330 zł wystąpił, podobnie jak w 2008 r., w województwie śląskim, a najwyższy w województwie lubuskim – 749 zł.

Poziom dochodów z poszczególnych źródeł w przeliczeniu na jednego mieszkańca był bardzo zróżnicowany (**tabela 7.4.**).

Średnie dla kraju dochody własne województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 166 zł i obniżyły się, w porównaniu do 2008 r., o 28 zł. W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił spadek tego wskaźnika we wszystkich wojewódzkich samorządowych.

Najniższe dochody własne przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły w województwie warmińsko-mazurskim – 89 zł, a najwyższe w mazowieckim – 380 zł.

Dochody budżetowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 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 2008 r., osiągając poziom 133 zł (w 2008 r. – 148 zł). Wskaźnik ten osiągnął wartość minimalną w województwie warmińsko-mazurskim – 60 zł, a maksymalną w mazowieckim – 313 zł.

Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca kraju wyniosła 73 zł. W 9 województwach omawiany wskaźnik ukształtował się powyżej średniej krajowej. Skrajne jego wartości odnotowano w województwach: wielkopolskim – 27 zł i podkarpackim – 141 zł.

Część oświatowa subwencji ogólnej *per capita* wyniosła w analizowanym roku średnio w kraju 17 zł. W poszczególnych województwach poziom tego wskaźnika osiągnął wartości zbliżone do roku poprzedniego i kształtował się w granicach od 9 zł w świętokrzyskim do 27 zł w kujawsko-pomorskim.

Dochody z tytułu dotacji *per capita* ukształtowały się na poziomie 274 zł i wzrosły o 25,3% w stosunku do 2008 r. Wzrost kwot dotacji w przeliczeniu na mieszkańca wystąpił we wszystkich województwach. Najniższy wskaźnik (50% średniego) osiągnęło województwo mazowieckie – 138 zł, a najwyższy lubuskie – 495 zł.

Średni dla kraju wskaźnik dotacji na inwestycje na jednego mieszkańca wzrósł o 150 zł i wyniósł 179 zł. W 9 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej średniego w kraju, w województwie małopolskim na poziomie średnim, a w pozostałych poniżej średniej wielkości dla kraju. Najwyższą wartość – 380 zł osiągnęło województwo lubuskie, a najniższą – 72 zł województwo mazowieckie.

7.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

Województwa samorządowe zrealizowały plan wydatków w 88,7%, co stanowiło kwotę 20 468 690 tys. zł (**tabela 7.1.**). W porównaniu do roku ubiegłego, wydatki ogółem wzrosły o 57,4% (realny wzrost o 53,9%). Wykonanie wydatków ogółem w poszczególnych województwach kształtowało się od 72,0% planu wydatków w województwie śląskim do 97,6% w dolnośląskim. Podobnie jak w latach poprzednich, we wszystkich województwach, zarówno w kwotach zbiorczych, jak i w rozdziałach klasyfikacji budżetowej, plan nie został wykonany.

W 2009 r. województwa sfinansowały 41,1% wydatków ze środków unijnych oraz innych zagranicznych (2008 r. – 11,0%, 2007 r. – 14,1%, 2006 r. – 14,3%, 2005 r. – 9,0%, 2004 r. – 6,8%). Wydatki pokryte środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych stanowiły 59,6% ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych.

Wielkość wydatków uzależniona była wprost od zgromadzonych przez daną jednostkę dochodów i przychodów. Wykonanie wydatków przez województwa, ich dynamikę oraz strukturę przedstawia poniższe zestawienie.

Dynamika i struktura wydatków budżetowych województw samorządowych w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008	2009			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:	13 002 732	23 082 790	20 468 690	88,7	157,4	100,0
- majątkowe, w tym:	4 774 453	11 092 948	9 961 304	89,8	208,6	48,7
- inwestycyjne	4 525 780	10 804 518	9 690 380	89,7	214,1	47,3
- bieżące, w tym:	8 228 280	11 989 842	10 507 386	87,6	127,7	51,3
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	1 647 279	2 036 965	1 929 861	94,7	117,2	9,4
- dotacje	4 109 538	7 072 049	6 099 432	86,2	148,4	29,8
- wydatki na obsługę długu	81 490	153 155	115 380	75,3	141,6	0,6
- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	6 512	103 210	7 553	7,3	116,0	0,0
- pozostałe wydatki	2 383 461	2 624 463	2 355 160	89,7	98,8	11,5

Dynamika i struktura wydatków

W 2009 r., podobnie jak w latach ubiegłych, utrzymywała się korzystna relacja, gdyż wydatki majątkowe charakteryzowały się wyższą dynamiką niż wydatki bieżące. Do **wydatków majątkowych** zalicza się wydatki ponoszone na inwestycje, zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne oraz wydatki kapitałowe. Ogółem wydatki majątkowe zostały wykonane w wysokości 9 961 304 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 108,6%, tj. o 5 186 851 tys. zł, stanowiąc 48,7% wszystkich wydatków województw samorządowych. Wzrost nakładów na finansowanie wydatków majątkowych wystąpił w 15 województwach i był zjawiskiem pozytywnym, świadczącym o prowadzeniu przez nie polityki prorozwojowej. Wydatki majątkowe wzrosły od 18,2% w lubelskim do 333,0% w lubuskim. Jedynie w województwie mazowieckim nastąpił spadek wydatków majątkowych o 19,6%. Z analizy struktury wydatków wynika, iż najwięcej na wydatki inwestycyjne (63,2% ogółu wydatków) przeznaczono w województwie wielkopolskim, a najmniej – 24,8% w mazowieckim.

Wydatki kapitałowe (objęcie udziałów w spółkach), które w 2009 r. zrealizowało 14 województw, wzrosły w stosunku do 2008 r. o 8,9% i wyniosły 270 924 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. Wydatki bieżące województw w 2009 r. wzrosły o 27,7% i wyniosły 10 507 386 tys. zł. W strukturze wydatków ogółem, wydatki bieżące stanowiły 51,3%, osiągając najniższą wartość w województwie wielkopolskim – 36,4% i najwyższą w mazowieckim – 71,1%.

Korzystną zmianę struktury wydatków odnotowano w 14 województwach, w których udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem obniżył się (najwyraźniej w województwie wielkopolskim o 31,1 punktu procentowego).

W strukturze wydatków bieżących, podobnie jak w latach ubiegłych, najbardziej znaczącą pozycję stanowiły **dotacje** przekazywane z budżetów województw – 29,8% i pozostałe wydatki bieżące – 11,5%. Dotacje przeznaczano m.in. na zadania z zakresu przewozów

pasażerskich, służby zdrowia, pomocy społecznej i upowszechniania kultury. Udział dotacji w wydatkach wahał się od 18,9% w lubuskim do 48,3% w mazowieckim.

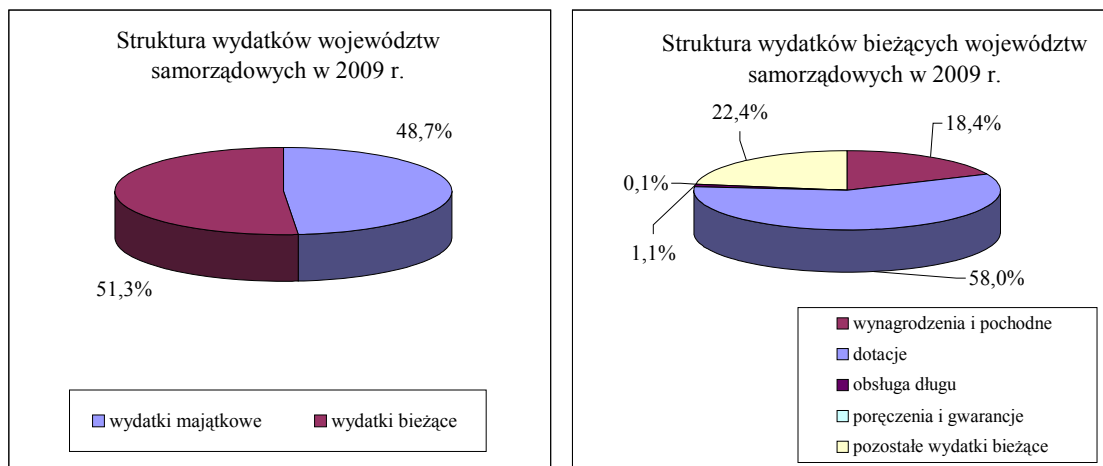
Pozostałe wydatki stanowiły w strukturze wydatków poszczególnych województw od 6,9% w wielkopolskim do 17,9% w lubelskim.

W strukturze wydatków województw samorządowych **wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi** stanowiły średnio 9,4% i obniżyły się o 3,3 punktu procentowego w porównaniu do 2008 r. W poszczególnych jednostkach udział ten kształtował się w granicach od 7,5% w wielkopolskim do 12,1% w kujawsko-pomorskim.

Wydatki na **obsługę długu publicznego** stanowiły średnio w kraju 0,6% wszystkich wydatków województw. Ich udział w strukturze ukształtował się na poziomie roku ubiegłego, osiągając wartość od 0,1% w podkarpackim, wielkopolskim i zachodniopomorskim do 1,4% w lubelskim. W województwach świętokrzyskim, łódzkim i śląskim były to niewysokie kwoty, które w strukturze wydatków ogółem województw wykazywały śladowy charakter.

Wydatki na **splatę poręczeń** (7 553 tys. zł) wystąpiły w czterech województwach: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim i mazowieckim i w porównaniu do roku ubiegłego, wzrosły one o 16,0%. Spłaty poręczeń dotyczyły m.in.: Specjalistycznego Rehabilitacyjno-Ortopedycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej we Wrocławiu, Okręgowego Szpitala Kolejowego w Krakowie, Wojewódzkiego Szpitala Chirurgii Urazowej im. Św. Anny w Warszawie, SP ZOZ „Lecznica Centrum” w Warszawie, SP ZOZ im. Dzieci Warszawy w Dziekanowie Leśnym, Wojewódzkiego Specjalistycznego Szpitala im. Marii Skłodowskiej-Curie w Zgierzu.

Struktura wydatków ogółem i wydatków bieżących województw samorządowych w 2009 r.



Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2009 r. wynikały z zakresu wykonywanych zadań i nie odbiegały od ukształtowanej w latach ubiegłych specyfiki. Strukturę wydatków ogółem w latach 2008 i 2009 w wybranych działach klasyfikacji budżetowej przedstawia poniższe zestawienie.

Struktura wydatków województw samorządowych ogółem wg ważniejszych działów w latach 2008 i 2009

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem (w %)	
	2008	2009
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	100,0
600 - Transport i łączność	40,2	30,1
150 - Przetwórstwo przemysłowe	2,2	17,3
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	9,9	7,7
851 - Ochrona zdrowia	9,5	7,0
853 - Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej	5,4	6,7
750 - Administracja publiczna	7,8	5,9
801 - Oświata i wychowanie	5,7	5,1
758 - Różne rozliczenia	5,6	4,4
010 - Rolnictwo i łowiectwo	5,7	3,5
926 - Kultura fizyczna i sport	2,4	2,5
700 - Gospodarka mieszkaniowa	0,3	1,9
852 - Pomoc społeczna	1,3	1,8
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1,1	1,2
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,3	1,2
630 - Turystyka	0,2	1,0
Pozostałe	2,4	2,7

Analogicznie jak w latach poprzednich, w 2009 r. województwa samorządowe poniosły najwyższe wydatki na transport i łączność – 30,1% ogólnej kwoty. W porównaniu do 2008 r., ich wielkość, wzrosła o 17,7%, ale udział w strukturze wydatków obniżył się o 10,1 punktu procentowego. Ze środków zaplanowanych w tym dziale finansowano organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, dopłaty do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Województwa przeznaczały również znaczne środki na budowę, modernizację i przebudowę dróg oraz infrastrukturę drogową, letnie i zimowe utrzymanie dróg, a także na zakup kolejowych pojazdów szynowych. Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem zawierał się w przedziale od 16,1% w zachodniopomorskim do 41,4% w podkarpackim. Na inwestycje w tym dziale przeznaczono 33,8% ogółu wydatków inwestycyjnych.

Na przetwórstwo przemysłowe skierowano 17,3% poniesionych przez województwa samorządowe wydatków. Przeznaczone były głównie na realizację różnych priorytetów w ramach ZPORR (np. 2.5 Promocja przedsiębiorczości, 2.6 Regionalne strategie innowacyjne i transfery wiedzy 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa) oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) i Programy Operacyjne Kapitał Ludzki (POKL). W województwach udział tych wydatków kształtował się od 1,1% w śląskim do 43,8% w zachodniopomorskim. W maju 2009 r. województwo zachodniopomorskie podpisało porozumienie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym dotyczące powołania Funduszu Powierniczego JESSICA, którego celem jest udzielanie preferencyjnych kredytów i pożyczek oraz wsparcie kapitałowe projektów miejskich mających na celu szeroko pojętą rewitalizację. Wydatki inwestycyjne w dziale Przetwórstwo przemysłowe stanowiły 28,7% wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych przez województwa samorządowe.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wzrosły o 21,7% i stanowiły 7,7% ogółu wydatków województw. W poszczególnych województwach, w odniesieniu do ogółu wydatków, stanowiły one od 3,9% w zachodniopomorskim do 15,5% w małopolskim. Z tych środków finansowano działalność statutową samorządowych instytucji kultury,

działalność objętą mecenatem państwa w ramach dotacji pozyskanych z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz inwestycje w nadzorowanych instytucjach kultury. Inwestycje w dziedzinie kultury stanowiły 5,1% ogółu wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków na inwestycje (14,9%) wydatkowano w województwie małopolskim, przeznaczając je m.in. na renowację i modernizację zabytkowego budynku Teatru im. J. Słowackiego, budowę Małopolskiej Galerii Sztuki „Na Bursztynowym Szlaku” w Nowym Sączu.

Na ochronę zdrowia skierowano 7,0% wszystkich wydatków województw, od 2,4% w warmińsko-mazurskim do 10,7% w mazowieckim. Poniesione wydatki bieżące dotyczyły w głównej mierze zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i zwalczaniu narkomanii. Wydatki inwestycyjne, które stanowiły 12,1% kwoty wydatków inwestycyjnych wszystkich województw, przeznaczono na kontynuowanie budowy szpitali oraz ich wyposażanie w sprzęt medyczny.

Wydatki dotyczące pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej i zadań z pomocy społecznej stanowiły 8,6% wszystkich wydatków województw samorządowych. W porównaniu do roku ubiegłego wzrosły one o 100,0%. Realizowane były zadania samorządu województwa wynikające z ustaw (o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych), pełnienia funkcji Instytucji Pośredniczącej II stopnia w ramach POKL, jak również finansowania funkcjonowania wojewódzkich urzędów pracy, służby zastępczej oraz świadczeń pieniężnych wypłacanych poborowym. W zakresie zadań z pomocy społecznej województwa samorządowe wydatkowały środki na utrzymanie regionalnych ośrodków polityki społecznej i na pokrycie kosztów związanych 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 oraz z wydawaniem, w związku z pełnieniem tej funkcji, decyzji w sprawach świadczeń rodzinnych.

Wydatki na administrację publiczną wzrosły o 19,1%. Przeznaczono na nie 5,9% ogółu wydatków województw samorządowych, które w ich strukturze wydatków stanowiły od 4,5% w wielkopolskim do 7,5% w warmińsko-mazurskim. 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 0,8% wszystkich wydatków inwestycyjnych.

Wydatki na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą wzrosły o 46,5% i stanowiły 6,3% wydatków województw. Ich udział w poszczególnych regionach wahał się od 3,2% w wielkopolskim do 12,0% w podkarpackim. 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.

Wydatki w dziale Różne rozliczenia stanowiły 4,4% w strukturze wydatków ogółem województw samorządowych. W ramach tego działu województwa: mazowieckie (875 529 tys. zł) i dolnośląskie (15 352 tys. zł) dokonały wpłaty do budżetu państwa, przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej.

Wydatki poniesione na rolnictwo i łowiectwo obniżyły się w 2009 r. o 4,3% i wynosiły 3,5% wszystkich wydatków samorządów województw. Wydatki w tym dziale stanowiły w strukturze wydatków od 1,7% w województwie mazowieckim do 10,4% w świętokrzyskim.

Na inwestycje przeznaczono 3,2% tych środków. Finansowano z nich budowę i utrzymanie urządzeń melioracji podstawowych, a także regulację cieków wodnych, odbudowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych, remonty zbiorników wodnych oraz stacji pomp odwadniających i nawadniających. Realizowane były również zadania dotyczące zakończenia realizacji Pomocy Technicznej Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 - 2006”, jak również Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013.

Na kulturę fizyczną i sport przeznaczono 2,5% 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. Pozostałe zadania realizowane w tym dziale dotyczyły programów upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży, dofinansowania projektów sportowych zlecanych do realizacji fundacjom i stowarzyszeniom, organizacji i uczestnictwa w imprezach sportowych, nagród dla sportowców oraz publikacji i wydawnictw sportowych.

Wydatki w niewymienionych w zestawieniu działach klasyfikacji budżetowej stanowiły 2,7% 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

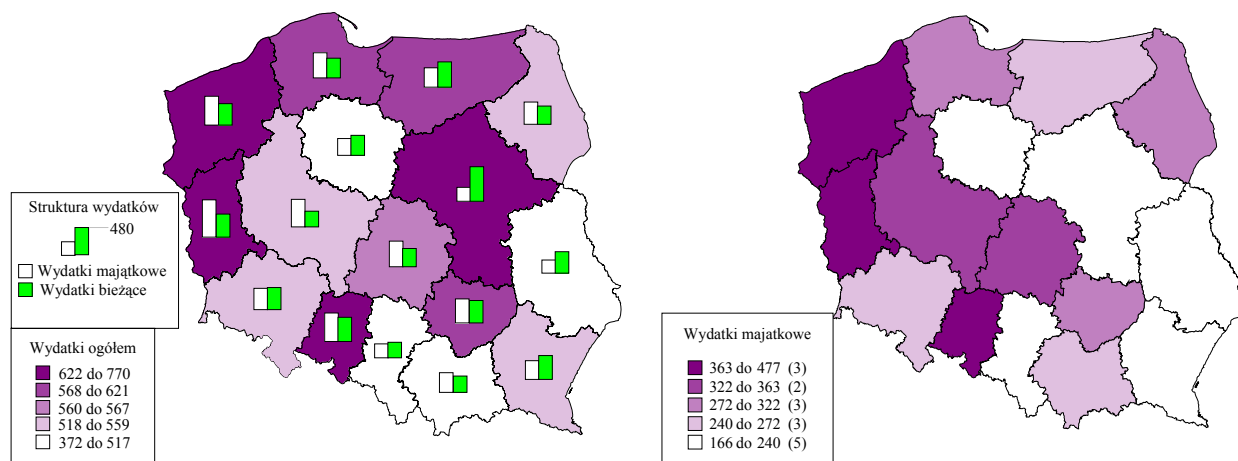
Wielkość wydatków budżetowych przypadających na jednego mieszkańca wskazuje, w których województwach samorządowych najbardziej efektywnie zaspakajane były potrzeby społeczności lokalnych. Średnia kwota wydatków na jednego mieszkańca kraju wyniosła 536 zł (w 2008 r. – 341 zł). W 11 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej poziomu średniego dla kraju. Najniższy wskaźnik wydatków *per capita*, wystąpił w województwie śląskim – 372 zł, a najwyższy – 770 zł osiągnęło województwo lubuskie. Kwoty wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach przedstawia **tabela 7.5**.

W porównaniu do roku ubiegłego, wydatki majątkowe wzrosły w 15 województwach a obniżyły się jedynie w województwie mazowieckim. Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca wyniosły średnio w kraju 261 zł i były, w porównaniu do 2008 r., wyższe o 108,8%. Najniższe wydatki majątkowe *per capita* wystąpiły w województwie lubelskim – 167 zł, a najwyższe w lubuskim – 476 zł. W 9 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej wielkości średniej dla kraju.

Wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły średnio dla kraju 254 zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 113,4%. W 10 województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe niż wydatki majątkowe. Związane było to z wykonaniem wydatków kapitałowych na zakup papierów wartościowych oraz wniesieniem wkładów do tworzonych lub już istniejących spółek.

Wydatki bieżące *per capita* w kraju wyniosły średnio 275 zł i wzrosły o 27,3% w porównaniu do ubiegłego roku. Najwyższa kwota wydatków bieżących na jednego mieszkańca – 443 zł wystąpiła, podobnie jak w roku ubiegłym, w województwie mazowieckim, a najniższa – 198 zł w województwie śląskim (w 2008 r. w małopolskim). W 7 województwach samorządowych wydatki bieżące na jednego mieszkańca ukształtowały się powyżej średniego wskaźnika dla kraju, a w dwóch na poziomie średnim dla kraju.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)



Średnie wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wzrosły o 18,6% i wyniosły 51 zł na mieszkańca. Najwyższa wartość, podobnie jak w latach ubiegłych, wystąpiła w województwie opolskim – 68 zł, a najniższa – 39 zł w śląskim. W 10 województwach omawiany wskaźnik był wyższy od średniej krajowej, a w województwie dolnośląskim ukształtował się na poziomie średnim.

Wydatki z tytułu dotacji *per capita* wzrosły, w stosu

nku do roku ubiegłego, o 48,1% i osiągnęły średnio 160 zł, zawierając się w przedziale od 112 zł w województwie małopolskim do 300 zł w mazowieckim.

7.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wynik finansowy

Rok budżetowy 2009 województwa samorządowe zakończyły *per saldo* deficytem w kwocie 920 380 tys. zł, który stanowił 4,7% ogółu wykonanych dochodów i 7,1% dochodów jednostek z deficytem (**tabela 7.1.**). W 2009 r. budżety 12 województw zamknęły się deficytem w łącznej kwocie 1 077 058 tys. zł, a pozostałe 4 jednostki uzyskały nadwyżkę budżetową w wysokości 156 678 tys. zł. Relacja nadwyżki do dochodów najkorzystniej ukształtowała się w województwie podlaskim osiągając 9,0%. Najwyższy wskaźnik (12,8%), określający relację deficytu do dochodów wystąpił w województwie śląskim. Samorządy województw pokrywały deficyt budżetowy z zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Przychody i rozchody

Wykonane w 2009 r. w 111,7% w stosunku do planu, **przychody** województw samorządowych wyniosły 3 128 318 tys. zł. Wpływy z kredytów i pożyczek stanowiły 38,5% przychodów. Z ogólnej kwoty 1 203 664 tys. zł zaciągniętych kredytów i pożyczek, 3,0% przeznaczono na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. W 2009 r. województwa mazowieckie, opolskie oraz podkarpackie wyemitowały na pokrycie deficytu

budżetowego obligacje w ogólnej kwocie 506 752 tys. zł, które stanowiły 16,2% w strukturze przychodów. Na wysokość przychodów złożyły się również nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych (881 005 tys. zł), stanowiące 28,2% ogółu przychodów i wolne środki⁹⁵ (448 947 tys. zł), które w strukturze przychodów stanowiły 14,3%.

Niewielki wpływ na wysokość przychodów miały spłaty udzielonych przez województwa pożyczek, które wyniosły 87 951 tys. zł, stanowiąc w strukturze przychodów 2,8%.

Najważniejszą pozycję w **rozchodach** stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 898 899 tys. zł, które w strukturze rozchodów kształtowały się na poziomie 85,9%. Z tej kwoty, spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE wyniosły 217 251 tys. zł. Wielkość spłat z tego tytułu obniżyła się, w stosunku do 2008 r., o 72,6% (o 576 026 tys. zł).

Województwa samorządowe w 2009 r. udzieliły 62 155 tys. zł pożyczek, które stanowiły w strukturze rozchodów 5,9% i przeznaczone były głównie na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia i instytucji kultury, dla których organem założycielskim są województwa samorządowe.

W województwach lubelskim, wielkopolskim, małopolskim, opolskim i podlaskim nastąpił wykup obligacji samorządowych w łącznej kwocie 35 300 tys. zł. Na koniec 2009 r. województwo świętokrzyskie posiadało lokaty w wysokości 50 000 tys. zł.

Zobowiązania i należności

Rok 2009 był kolejnym okresem wzrostu (o 33,1%) łącznych **zobowiązań** województw, które wyniosły 3 046 161 tys. zł, co stanowiło 15,6% ogółu dochodów. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, w kwocie 3 043 191 tys. zł, stanowiły 99,9% ogólnej wielkości zadłużenia województw. Tylko województwo świętokrzyskie nie posiadało na koniec 2009 r. żadnych zobowiązań z wymienionych tytułów.

Województwo mazowieckie, jako jedyne spośród regionów, zaciągnęło pożyczki długoterminowe (826 167 tys. zł) w międzynarodowych instytucjach finansowych, tj. w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy oraz wyemitowało papiery wartościowe na kwotę 336 872 tys. zł w podmiotach należących do strefy euro.

Wyemitowane na rynku krajowym obligacje, zaciągnięte kredyty i pożyczki stanowiły 61,8% ogółu zaciągniętych przez województwa zobowiązań.

Zadłużenie województw od 2000 r. wykazywała tendencję wzrostową, wyjątek stanowił rok 2004, w którym łączne zobowiązania województw samorządowych nieznacznie się obniżyły. Poziom zadłużenia nie przekroczył w tym okresie, w żadnym z regionów, wskaźnika określonego art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów, był bardzo zróżnicowany i kształtował się w przedziale od 0,0% w województwie świętokrzyskim do 42,8% w województwie mazowieckim. Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2009 r. prezentuje **tabela 7.7**.

⁹⁵ Wolne środki - nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikająca z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych - art. 168 ust. 2 pkt 6 uofp.

Zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 2 970 tys. zł posiadało w 2009 r. 8 województw (w 2008 r. – 12). Kwota zobowiązań wymagalnych wzrosła o 43,9% (o 906 tys. zł). Relacja kwoty zobowiązań wymagalnych do dochodów ogółem, podobnie jak w latach poprzednich, najbardziej niekorzystnie ukształtowała się w województwie lubuskim, wynosząc 0,2%. Województwa dolnośląskie, lubelskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie nie posiadały na koniec 2009 r. żadnych zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania wymagalne wobec ZUS (1 003 tys. zł) posiadały województwa: lubuskie i warmińsko-mazurskie. Zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług wyniosły 521 tys. zł i stanowiły 17,5% zobowiązań wymagalnych. W porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 112 tys. zł.

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez województwa poręczeń i gwarancji na koniec 2009 r. wyniosła 1 177 136 tys. zł i obniżyła się w stosunku do roku ubiegłego o 0,6%. W omawianym okresie samorządy województw udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 147 779 tys. zł (w 2008 r. – 330 029 tys. zł). Złożyły się na to, w głównej mierze, poręczenia udzielone jednostkom służby zdrowia, dla których organem założycielskim jest województwo samorządowe. To zjawisko może spowodować potencjalny wzrost zobowiązań wymagalnych województw w związku z faktem, że w przypadku niewypłacalności jednostek służby zdrowia, ich zadłużenie będzie musiał przejąć samorząd.

Spląty za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, w wysokości 7 553 tys. zł, dokonały cztery województwa samorządowe.

Województwa odzyskały wierzytelności z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji w kwocie 1 498 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.

Należności samorządów województw na koniec 2009 r. wyniosły 2 371 552 tys. zł. Na tę kwotę składały się udzielone pożyczki – 349 004 tys. zł, środki na rachunkach bankowych oraz gotówka w kasie województw samorządowych – 1 865 105 tys. zł, pozostałe należności w wysokości – 78 148 tys. zł oraz należności wymagalne – 79 396 tys. zł. W odniesieniu do roku ubiegłego należności wymagalne wzrosły o 7 962 tys. zł (o 11,1%), co stanowiło 3,3% ogółu należności. 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. Dochody województw samorządowych w 2009 r. wyniosły 19 548 310 tys. zł i stanowiły 92,5% planu. Zwiększenie, w stosunku do roku poprzedniego, dochodów o 54,4% wynikało głównie ze wzrostu o 250,3% kwot dotacji celowych oraz subwencji ogólnej o 21,9%. Kwota dochodów własnych obniżyła się o 14,4%. Na wielkość budżetów rzutował wzrost (o 460,3%) dotacji celowych na zadania własne – głównie na zadania finansowane z dotacji*

- rozwojowych na realizację zadań z udziałem środków z budżetu UE. Kwoty subwencji oraz dotacji celowych stanowiły łącznie 67,6% dochodów województw samorządowych.
2. *Struktura dochodów województw samorządowych w 2009 r. uległa zasadniczej zmianie. Podstawowym źródłem dochodów stały się dotacje celowe, które stanowiły 53,4%. Na zmianę struktury dochodów miał również wpływ wzrost udziału dotacji celowych na zadania własne z 12,9% do 46,7%. Wielkość subwencji obniżyła się o 3,7 punktu procentowego, osiągając poziom 14,2%. Dochody własne stanowiły w strukturze dochodów 32,4% i obniżyły się o 26,2 punktu procentowego.*
 3. *Wydatki ogółem województw samorządowych wzrosły o 57,4% i zostały wykonane w wysokości 20 468 690 tys. zł (88,7% planu). Wydatki majątkowe wzrosły o 108,6%, a wydatki bieżące o 27,7%, co wpłynęło na korzystną zmianę ich struktury. Udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków wzrósł z 36,7% do 48,7%. Wydatki bieżące stanowiły 51,3% wydatków ogółem (spadek o 12 punktów procentowych).*
 4. *Kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2009 r. nie zmieniły się w zasadniczy sposób. Najwięcej wydatków przeznaczono na realizację zadań z zakresu: transportu i łączności – 30,1%, przetwórstwa przemysłowego – 17,3%, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – 7,7%, ochrony zdrowia – 7,0%, pomocy społecznej i pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej – 8,5% oraz oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej – 6,3%. Wydatki inwestycyjne dominowały w działach: Transport i łączność – 33,8%, Przetwórstwo przemysłowe – 28,7%, Ochrona zdrowia – 12,1% oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 5,1%.*
 5. *Średnie dochody województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w 2009 r. o 54,2% i wyniosły 512 zł, natomiast wydatki per capita zwiększyły się o 57,2%, osiągając kwotę 536 zł. Najwyższe dochody 749 zł i wydatki 770 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskało województwo lubuskie, natomiast najniższe dochody (330 zł) i wydatki (372 zł) odnotowano w województwie śląskim. Kwoty wydatków inwestycyjnych per capita ukształtowały się w przedziale od 154 zł w województwie mazowieckim do 476 zł w lubuskim.*
 6. *W 2009 r. nastąpił prawie trzykrotny wzrost dochodów ze źródeł „unijnych”, w wyniku uruchomienia środków z Unii Europejskiej z perspektywy finansowej 2007 - 2013. Samorząd województwa otrzymywał w transzach środki w formie dotacji rozwojowej na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Środki unijne i inne zagraniczne stanowiły w 2009 r. – 44,7%, ogółu dochodów województw (w 2004 r. – 4,4%, w 2005 r. – 3,3%, w 2006 r. – 10,5%, w 2007 r. – 14,0%, 2008 r. – 15,9%). Sfinansowano nimi 41,1% wydatków ogółem, w tym 59,6% wydatków inwestycyjnych.*
 7. *Województwa samorządowe planowały na 2009 r. deficyt budżetowy w kwocie 1 942 428 tys. zł. W wyniku wykonania budżetów, 4 województwa samorządowe uzyskały nadwyżkę w kwocie 156 678 tys. zł (3,6% w relacji do ich dochodów), a budżety 12 województw zamknęły się deficytem w kwocie 1 077 058 tys. zł, który w odniesieniu do ich dochodów stanowił 7,1%. Najwyższy deficyt budżetowy wystąpił w województwie śląskim, osiągając 12,8% wielkości dochodów tej jednostki. Deficyt budżetowy*

sfinansowano przychodami z kredytów i pożyczek, obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków.

- 8. Przychody województw wzrosły o 13,3% i wyniosły 3 128 318 tys. zł. Najwyższy udział w przychodach stanowiły kredyty i pożyczki (38,5%). Trzy województwa wyemitowały na pokrycie deficytu budżetowego obligacje w wysokości 506 752 tys. zł. Rozchody województw wyniosły 1 046 354 tys. zł (spadek o 5,5%). Stanowiły je głównie spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek (85,9%). Kwota pożyczek, udzielonych w głównej mierze na pokrycie zobowiązań SP ZOZ (62 155 tys. zł), stanowiła 5,9% rozchodów. Wykup obligacji wyniósł 35 300 tys. zł, stanowiąc 3,4% rozchodów.*
- 9. Zobowiązania województw samorządowych na koniec 2009 r. wyniosły 3 046 161 tys. zł. Obciążenie długiem budżetów województw w 2009 r. obniżyło się z 18,1% do 15,6%. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji wzrosły o 33,0% i wyniosły 3 043 191 tys. zł. W 8 województwach wystąpiły zobowiązania wymagalne na kwotę 2 970 tys. zł i miały charakter śladowy.*
- 10. Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w 2009 r. wyniosła 1 177 136 tys. zł (spadek o 0,6%). Województwa samorządowe z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji dokonały spłaty za dłużników w wysokości 7 553 tys. zł, co stanowiło 0,6% kwoty udzielonych poręczeń i gwarancji. Odzyskano natomiast wierzytelności w kwocie 1 498 tys. zł.*

Rysunek 7.1. **Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2009 r. (w zł)**

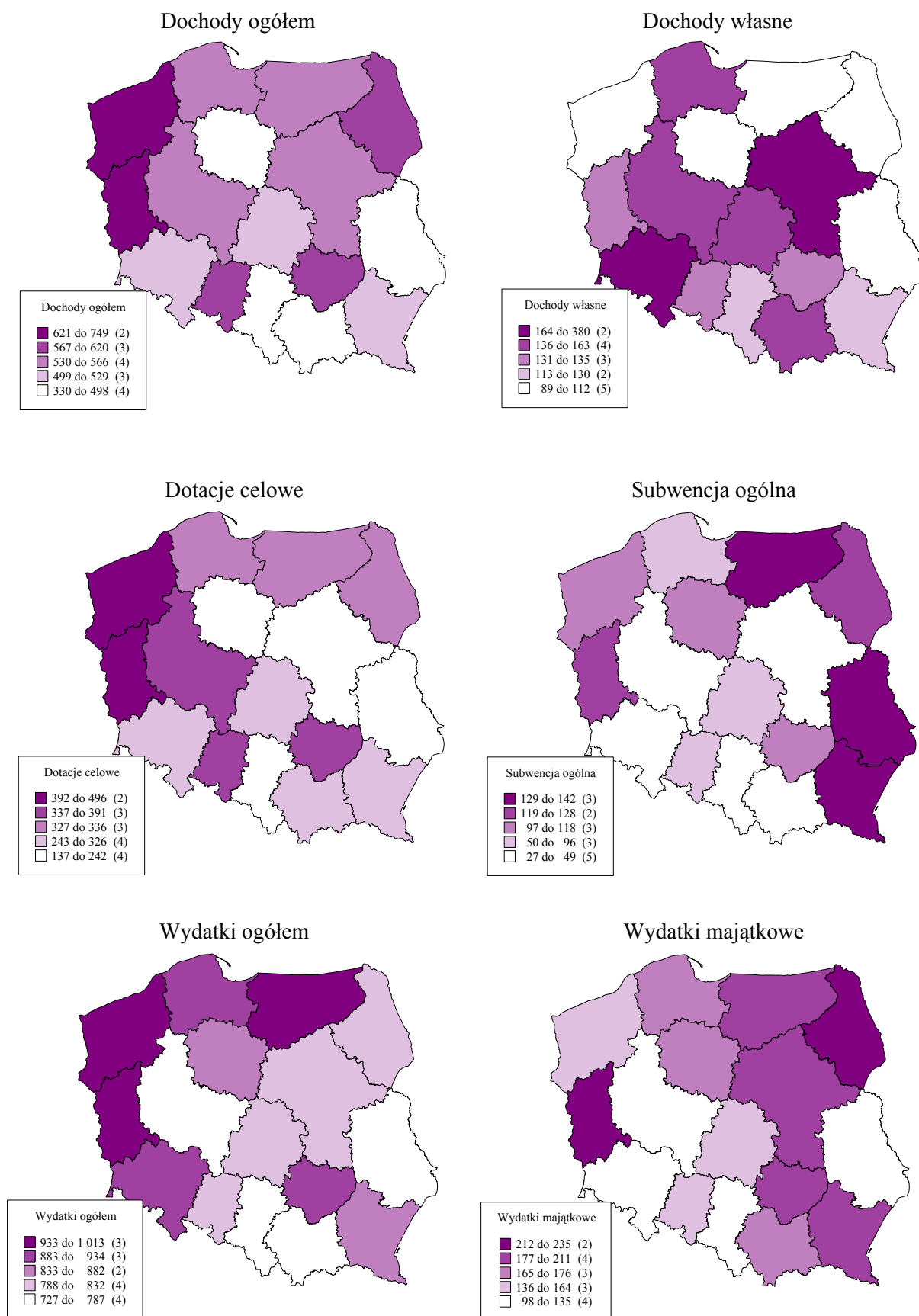


Tabela 7.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2009 r. (w tys. zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		Stosunek nadwyżki do dochodów %	Stosunek deficytu do dochodów %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	POLSKA	21 140 362	19 548 310	92,5	23 082 790	20 468 690	88,7	-1 942 428	-920 380	3,6	7,1
2	Dolnośląskie	1 512 413	1 503 826	99,4	1 629 146	1 590 344	97,6	-116 733	-86 518		5,8
3	Kujawsko-pomorskie	972 518	952 119	97,9	1 032 518	974 549	94,4	-60 000	-22 429		2,4
4	Lubelskie	1 022 073	989 722	96,8	1 067 174	954 264	89,4	-45 101	35 458	3,6	
5	Lubuskie	839 132	756 190	90,1	870 232	777 353	89,3	-31 099	-21 163		2,8
6	Łódzkie	1 437 420	1 329 976	92,5	1 575 066	1 425 347	90,5	-137 646	-95 371		7,2
7	Małopolskie	1 483 713	1 430 238	96,4	1 603 129	1 498 463	93,5	-119 416	-68 225		4,8
8	Mazowieckie	3 428 712	2 950 943	86,1	3 923 163	3 244 292	82,7	-494 452	-293 349		9,9
9	Opolskie	637 900	639 295	100,2	791 364	692 198	87,5	-153 464	-52 902		8,3
10	Podkarpackie	1 067 150	1 048 121	98,2	1 193 629	1 150 085	96,4	-126 479	-101 964		9,7
11	Podlaskie	656 497	677 449	103,2	668 263	616 425	92,2	-11 766	61 024	9,0	
12	Pomorskie	1 218 867	1 179 732	96,8	1 388 257	1 276 652	92,0	-169 391	-96 920		8,2
13	Śląskie	2 100 724	1 533 333	73,0	2 401 845	1 729 355	72,0	-301 121	-196 022		12,8
14	Świętokrzyskie	848 972	783 718	92,3	900 288	754 335	83,8	-51 316	29 383	3,7	
15	Warmińsko-mazurskie	928 526	785 243	84,6	971 104	811 126	83,5	-42 577	-25 883		3,3
16	Wielkopolskie	1 899 979	1 913 290	100,7	1 945 605	1 882 476	96,8	-45 626	30 813	1,6	
17	Zachodniopomorskie	1 085 766	1 075 115	99,0	1 122 006	1 091 427	97,3	-36 240	-16 312		1,5

Tabela 7.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2009 r. (2008 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	POLSKA	154,4	150,9	85,6	89,6	121,9	350,3	157,4	153,9	127,7	208,6	214,1
2	Dolnośląskie	139,3	135,8	74,5	87,1	102,3	385,7	158,1	154,6	117,3	246,7	270,6
3	Kujawsko-pomorskie	152,2	148,7	84,6	94,3	118,7	305,9	152,1	148,6	122,5	213,7	212,4
4	Lubelskie	153,5	150,0	89,5	88,3	131,6	264,2	136,6	133,1	150,8	118,2	116,8
5	Lubuskie	215,7	212,2	98,7	82,7	115,8	456,6	228,6	225,1	129,5	433,0	433,0
6	Łódzkie	206,0	202,5	94,9	105,3	116,5	563,6	214,6	211,1	137,4	357,7	360,0
7	Małopolskie	153,7	150,2	81,8	84,0	114,9	330,4	162,3	158,8	135,4	194,4	195,0
8	Mazowieckie	115,3	111,8	92,8	87,8	140,2	292,3	105,4	101,9	120,6	80,4	78,0
9	Opolskie	160,7	157,2	77,8	97,0	128,2	279,5	186,1	182,6	133,9	277,5	282,9
10	Podkarpackie	150,0	146,5	97,8	96,0	120,0	248,7	178,0	174,5	148,2	240,1	238,5
11	Podlaskie	172,9	169,4	87,7	101,0	123,9	324,1	184,3	180,8	120,3	326,2	326,3
12	Pomorskie	157,3	153,8	76,2	86,2	118,2	320,7	179,2	175,7	132,5	247,5	257,1
13	Śląskie	134,1	130,6	75,2	81,8	134,0	308,0	136,9	133,4	124,5	154,4	147,1
14	Świętokrzyskie	163,8	160,3	80,0	95,5	124,6	312,0	201,7	198,2	148,2	303,9	303,9
15	Warmińsko-mazurskie	154,6	151,1	68,8	89,0	114,0	294,0	180,4	176,9	141,8	280,0	279,5
16	Wielkopolskie	209,2	205,7	91,9	95,9	126,8	530,6	195,5	192,0	105,5	382,6	412,2
17	Zachodniopomorskie	198,7	195,2	81,8	103,6	116,8	448,0	203,6	200,1	133,0	336,8	351,4

¹⁾ Wskaźnik inflacji - 3,5%.

Tabela 7.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2008 i 2009 (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A	58,5	32,4	23,5	53,4	17,9	14,2	36,7	48,7	34,8	47,3	63,3	51,3	12,7	9,4
2	Dolnośląskie	67,9	36,3	19,7	54,6	12,4	9,1	31,5	49,1	27,4	47,0	68,5	50,9	12,5	9,2
3	Kujawsko-pomorskie	42,9	23,8	25,7	51,6	31,5	24,5	32,5	45,7	32,5	45,4	67,5	54,3	15,5	12,1
4	Lubelskie	37,2	21,7	28,4	48,8	34,4	29,5	43,6	37,7	41,6	35,5	56,4	62,3	14,5	11,7
5	Lubuskie	38,4	17,6	31,2	66,1	30,4	16,3	32,7	61,9	32,7	61,9	67,3	38,1	16,2	8,4
6	Łódzkie	57,0	26,3	22,8	62,3	20,2	11,4	35,0	58,4	34,5	58,0	65,0	41,6	14,6	8,0
7	Małopolskie	58,9	31,3	27,1	58,2	14,0	10,5	45,5	54,6	45,4	54,5	54,5	45,4	12,3	9,3
8	Mazowieckie	83,4	67,1	9,6	24,3	7,1	8,6	37,9	28,9	33,5	24,8	62,1	71,1	8,6	9,0
9	Opolskie	44,3	21,5	36,3	63,1	19,4	15,5	36,3	54,2	35,6	54,1	63,7	45,8	15,4	10,2
10	Podkarpackie	35,2	23,0	29,4	48,7	35,4	28,3	32,5	43,8	31,7	42,4	67,5	56,2	15,6	10,2
11	Podlaskie	38,8	19,7	31,5	59,0	29,7	21,3	31,1	55,0	31,1	55,0	68,9	45,0	16,0	11,0
12	Pomorskie	56,1	27,2	30,9	63,1	12,9	9,7	40,6	56,1	38,6	55,3	59,4	43,9	13,1	8,5
13	Śląskie	66,6	37,3	22,6	51,8	10,8	10,8	41,5	46,8	41,4	44,5	58,5	53,2	12,1	10,4
14	Świętokrzyskie	43,6	21,3	31,3	59,6	25,1	19,1	34,3	51,7	34,3	51,7	65,7	48,3	15,2	9,5
15	Warmińsko-mazurskie	36,5	16,3	31,7	60,3	31,8	23,5	27,9	43,4	27,9	43,3	72,1	56,6	16,5	10,8
16	Wielkopolskie	65,8	28,9	26,1	66,2	8,1	4,9	32,5	63,6	30,0	63,2	67,5	36,4	12,5	7,5
17	Zachodniopomorskie	42,6	17,5	29,2	65,9	28,1	16,5	34,6	57,3	33,1	57,1	65,4	42,7	15,1	9,0

Tabela 7.4. Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne				Subwencja ogólna		Dotacje celowe			
				ogółem		w tym udziały w dochodach b. p.				ogółem		w tym na inwestycje	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A	332	512	194	166	148	133	60	73	78	274	29	179
2	Dolnośląskie	375	523	255	190	170	148	46	48	74	285	24	194
3	Kujawsko-pomorskie	303	460	130	110	97	91	95	113	78	238	28	138
4	Lubelskie	298	458	111	99	72	63	103	135	84	224	32	107
5	Lubuskie	348	749	133	132	99	82	106	122	109	495	47	380
6	Łódzkie	253	522	144	137	110	116	51	60	58	326	21	235
7	Małopolskie	283	434	167	136	129	108	40	46	77	253	36	179
8	Mazowieckie	493	566	411	380	358	313	35	49	47	138	10	72
9	Opolskie	384	620	170	133	111	108	75	96	139	391	75	272
10	Podkarpackie	333	499	117	115	70	67	118	141	98	243	31	112
11	Podlaskie	329	569	128	112	73	74	98	121	104	336	41	229
12	Pomorskie	339	530	190	144	139	120	44	51	105	335	52	233
13	Śląskie	246	330	164	123	135	110	27	36	56	171	29	105
14	Świętokrzyskie	376	617	164	131	104	99	94	118	118	367	42	216
15	Warmińsko-mazurskie	356	550	130	89	68	60	113	129	113	332	25	174
16	Wielkopolskie	270	562	178	163	144	137	22	27	70	372	20	293
17	Zachodniopomorskie	320	635	136	111	88	91	90	105	93	418	25	292

Tabela 7.5. Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (w zł)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	wynagrodzenia i pochodne	dotacje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	P O L S K A	341	536	125	261	119	254	216	275	43	51	108	160
2	Dolnośląskie	350	553	110	272	96	260	240	281	44	51	100	148
3	Kujawsko-pomorskie	310	471	101	215	101	214	209	256	48	57	76	123
4	Lubelskie	323	442	141	167	134	157	182	275	47	52	75	138
5	Lubuskie	337	770	110	476	110	476	227	294	55	65	91	146
6	Łódzkie	260	560	91	327	90	325	169	233	38	45	76	132
7	Małopolskie	281	455	128	248	128	248	153	207	35	42	70	112
8	Mazowieckie	593	622	224	180	199	154	368	443	51	56	246	300
9	Opolskie	359	671	131	363	128	363	229	307	55	68	104	159
10	Podkarpackie	308	548	100	240	98	232	208	308	48	56	100	168
11	Podlaskie	281	518	87	285	87	285	193	233	45	57	80	126
12	Pomorskie	322	574	131	322	124	317	191	252	42	49	90	145
13	Śląskie	272	372	113	174	112	166	159	198	33	39	75	117
14	Świętokrzyskie	294	593	101	307	101	307	193	286	45	56	97	177
15	Warmińsko-mazurskie	315	568	88	246	88	246	227	322	52	61	113	191
16	Wielkopolskie	284	553	92	352	85	350	192	201	35	42	88	121
17	Zachodniopomorskie	317	645	110	369	105	368	207	275	48	58	97	156

Tabela 7.6. Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2009 r. (w procentach)

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w doch. b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	P O L S K A	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2	Dolnośląskie	102	114	111	66	104	109	103	104	102
3	Kujawsko-pomorskie	90	66	69	156	87	77	88	82	93
4	Lubelskie	89	60	48	187	82	60	82	64	100
5	Lubuskie	146	79	61	169	181	212	144	182	107
6	Łódzkie	102	83	87	82	119	131	104	125	85
7	Małopolskie	85	82	81	63	92	100	85	95	75
8	Mazowieckie	110	229	236	67	50	40	116	69	161
9	Opolskie	121	80	81	132	143	152	125	139	112
10	Podkarpackie	97	69	50	195	89	63	102	92	112
11	Podlaskie	111	67	55	167	123	128	96	109	85
12	Pomorskie	103	87	90	71	122	130	107	123	91
13	Śląskie	64	74	83	49	63	59	69	67	72
14	Świętokrzyskie	120	79	75	163	134	121	111	118	104
15	Warmińsko-mazurskie	107	54	45	178	121	97	106	94	117
16	Wielkopolskie	110	98	103	38	136	163	103	135	73
17	Zachodniopomorskie	124	67	69	145	153	163	120	141	100

Tabela 7.7. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2009 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 do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %	kwota	w stosunku do dochodów %		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	P O L S K A	3 046 161	15,6	448 872	2,3	2 594 319	13,3	2 494 319	12,8	0	0,0	2 970	0,0	521	0,0
2	Dolnośląskie	100 000	6,6	100 000	6,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
3	Kujawsko-pomorskie	267 822	28,1	0	0,0	267 753	28,1	267 753	28,1	0	0,0	69	0,0	19	0,0
4	Lubelskie	226 057	22,8	0	0,0	226 057	22,8	226 057	22,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5	Lubuskie	143 849	19,0	0	0,0	142 506	18,8	142 506	18,8	0	0,0	1 343	0,2	249	0,0
6	Łódzkie	130 000	9,8	0	0,0	130 000	9,8	130 000	9,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
7	Małopolskie	217 681	15,2	0	0,0	217 116	15,2	217 116	15,2	0	0,0	564	0,0	122	0,0
8	Mazowieckie	1 263 040	42,8	336 872	11,4	926 167	31,4	826 167	28,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9	Opolskie	169 205	26,5	0	0,0	169 205	26,5	169 205	26,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
10	Podkarpackie	114 650	10,9	0	0,0	114 650	10,9	114 650	10,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
11	Podlaskie	25 648	3,8	12 000	1,8	13 648	2,0	13 648	2,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
12	Pomorskie	148 700	12,6	0	0,0	148 700	12,6	148 700	12,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
13	Śląskie	40 043	2,6	0	0,0	40 000	2,6	40 000	2,6	0	0,0	43	0,0	43	0,0
14	Świętokrzyskie	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	124 190	15,8	0	0,0	123 268	15,7	123 268	15,7	0	0,0	923	0,1	60	0,0
16	Wielkopolskie	21 527	1,1	0	0,0	21 500	1,1	21 500	1,1	0	0,0	27	0,0	27	0,0
17	Zachodniopomorskie	53 748	5,0	0	0,0	53 748	5,0	53 748	5,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0

8. Wykonanie budżetów przez związki komunalne

8.1. Związki międzygminne

8.1.1. Informacje ogólne

Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne o charakterze bieżącym jak i inwestycyjnym mające na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności zarówno lokalnej jak i regionalnej. Zazwyczaj zadania te gminy wykonują samodzielnie przy pomocy własnych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Jednakże w sytuacji, gdy zadanie przewidziane do realizacji przekracza możliwości finansowe bądź organizacyjne pojedynczej gminy, ustawodawca dopuszcza formę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w postaci związku międzygminnego.

Aktem, który reguluje tworzenie i funkcjonowanie związków międzygminnych, jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹⁶, a w szczególności zapisy znajdujące się w rozdziale 7 wspomnianej ustawy. Związek międzygminny jest formą dobrowolnego współdziałania gmin, posiada osobowość prawną, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

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, zadania, organy związku i ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urzędzeń oraz zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i formę pokrywania strat związku. W statucie winny znaleźć 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.

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.

Związki międzygminne prowadząc gospodarkę finansową opierają się na tych samych zasadach i przepisach prawa, które dotyczą jst. W zakresie spraw budżetowych związki międzygminne są zobowiązane do opracowania projektu budżetu, uchwalania budżetu oraz do sporządzania sprawozdań budżetowych. W związku z tym mogą one angażować wypracowaną nadwyżkę budżetową, zaciągać zobowiązania na wydatki, które nie znalazły pokrycia w planowanych dochodach lub też lokować czasowo wolne środki.

Działalność prowadzona przez związki międzygminne jest bardzo zróżnicowana, 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, wspólnym kształtowaniem polityki komunikacyjnej, a także działaniem na rzecz rozwoju i upowszechniania turystyki.

Ze względu na fakt, iż związki międzygminne realizują jedno bądź kilka zadań należących do szerokiego spektrum działania jst, porównywanie gospodarki finansowej

⁹⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

poszczególnych związków może mieć jedynie charakter bardzo ogólny. Liczbę związków międzygminnych w układzie województw przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba związków międzygminnych w roku 1993 oraz latach 2008 i 2009

Województwo	Liczba związków										
	1993	2008					2009				
	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	240	4	6	238	176	238	6	12	232	174¹⁾
Dolnośląskie	7	15	1		16	13	16			16	13
Kujawsko-pomorskie	4	14	1	1	14	8	14		1	13	8
Lubelskie	1	14			14	12	14			14	12
Lubuskie	1	10			10	5	10			10	5
Łódzkie	3	10			10	7	10	1	1	10	7
Małopolskie	4	25		1	24	20	24		1	23	20
Mazowieckie	6	20			20	15	20	1	2	19	16
Opolskie	2	13	1		14	7	14		1	13	7
Podkarpackie	1	15	1		16	12	16	1	1	16	12
Podlaskie	2	9		1	8	8	8			8	7
Pomorskie	2	11			11	7	11			11	6
Śląskie	13	16		1	15	11	15		2	13	10
Świętokrzyskie	4	19			19	15	19		2	17	14
Warmińsko-mazurskie	2	17		2	15	14	15			15	14
Wielkopolskie	9	21			21	16	21	2	1	22	17
Zachodniopomorskie	5	11			11	6	11	1		12	6

¹⁾ Do liczby związków uchwalających budżet i składających sprawozdania wliczone zostały 2 związki, które nie uchwaliły budżetu, a złożyły sprawozdania budżetowe oraz 1 związek, który uchwalił budżet, jednak nie przesłał sprawozdań.

8.1.2. Dochody

W 2009 r. dochody ogółem związków międzygminnych wyniosły 1 307 810 tys. zł i w stosunku do uchwalonego planu wykonane zostały w 95%. W porównaniu do 2008 r. uzyskane dochody były wyższe o 31,8%. Najwyższe dochody osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego – 743 443 tys. zł. Podobnie jak w poprzednich latach udział dochodów tych związków w dochodach wszystkich związków w kraju wynosił 56,9%.

Do najważniejszych źródeł dochodów związków międzygminnych w 2009 r. należały:

- środki pochodzące ze źródeł pozabudżetowych, w tym także środki pozyskane z budżetu UE,
- wpływy uzyskane z wpłat gmin – członków związku,
- wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych.

Najwyższy wzrost dochodów, w stosunku do 2008 r., osiągnęły związki województwa podkarpackiego – 94,8% głównie ze względu na utworzenie w tym województwie nowego związku (Związek Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa z siedzibą w Trzebowniku). W województwie warmińsko-mazurskim związki międzygminne zrealizowały dochody na znacznie niższym poziomie niż w roku ubiegłym. Spadek dochodów o 36,8% związany był z nieotrzymywaniem w 2009 r. przez związki tego regionu środków pochodzących ze źródeł pozabudżetowych. Dane dotyczące realizacji dochodów i przychodów związków międzygminnych w układzie województw w latach 2008 i 2009 przedstawia **tabela 8.1**.

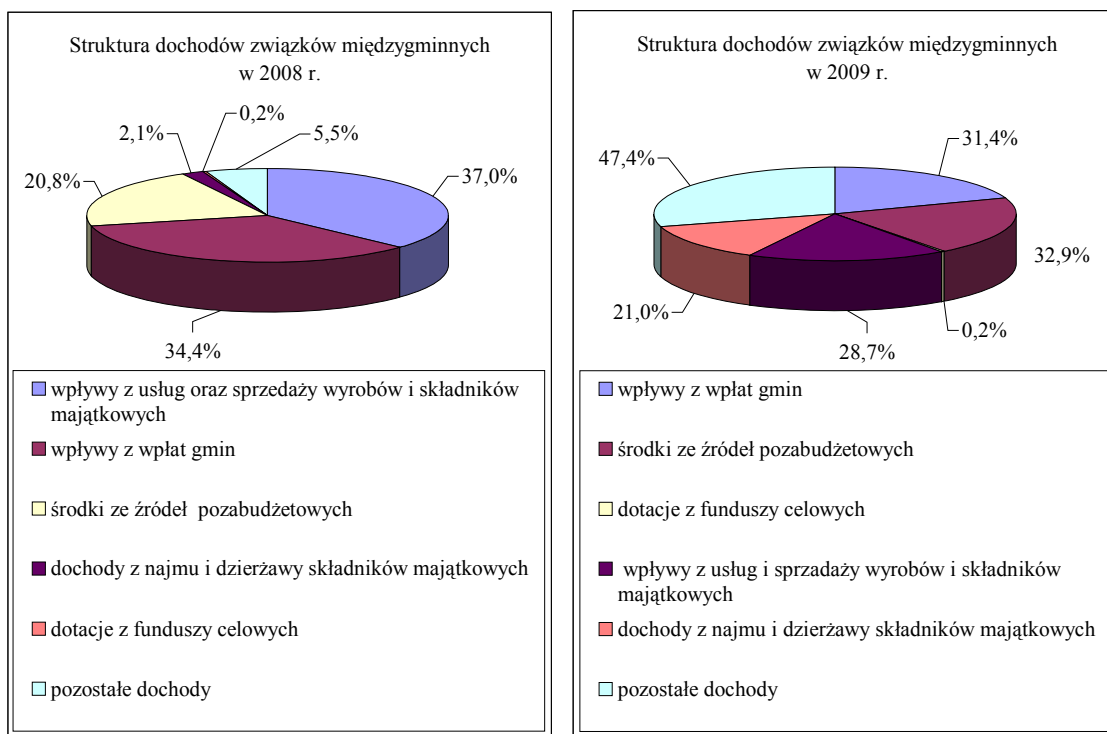
Liczba związków międzygminnych, funkcjonujących na terenie danego województwa, a także charakter i zakres realizowanych przez nie zadań statutowych, wpływa w sposób istotny na wielkość ich budżetów, a tym samym na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów zrealizowanych przez związki.

Analiza zmian wysokości dochodów w odniesieniu do ubiegłego roku wskazuje, że najwyższy wzrost dochodów – o 108,5% dotyczył dochodów pochodzących ze źródeł pozabudżetowych. W stosunku do roku ubiegłego wzrosły również dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych – o 32,8% oraz dochody z tytułu wpływów uzyskanych z wpłat gmin – o 20,3%. Dochody z tytułu dotacji z funduszy celowych oraz wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych pozostały na podobnym poziomie.

Struktura dochodów związków międzygminnych uległa nieznacznym zmianom w stosunku do 2008 r. Najwyższy udział w dochodach ogółem stanowiły środki pochodzące ze źródeł pozabudżetowych – 32,9%, ich udział w strukturze dochodów ogółem wzrósł o 12,1%. W stosunku do roku ubiegłego obniżyły się natomiast udziały dochodów z tytułu wpływu z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych – o 8,3%.

Udział wpływów z wpłat gmin, dotacji z funduszy celowych oraz dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych w strukturze dochodów, przy bardzo nieznaczących odchyleniach, pozostał w zasadzie na poziomie 2008 r.

Strukturę dochodów związków międzygminnych w latach 2008 i 2009 przedstawiają poniższe wykresy.



W celu wspierania inwestycji bądź realizacji nieinwestycyjnych zadań publicznych w 2009 r. związki międzygminne pozyskały środki pochodzące z budżetu UE oraz innych źródeł zagranicznych w wysokości 458 436 tys. zł, co stanowiło 35% osiągniętych dochodów ogółem. Dochody pochodzące ze źródeł zagranicznych w 2009 r. uzyskało 27 związków z 12 województw. Podobnie jak w roku ubiegłym najwyższe dochody z tego

tytułu uzyskał Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie (województwo zachodniopomorskie), w którym na duży wzrost dochodów znaczący wpływ miały środki pozyskane na realizowane projekty związane z edukacją ekologiczną, zagospodarowaniem turystycznym na obszarach cennych przyrodniczo oraz gospodarką wodno-ściekową.

8.1.3. Wydatki

Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków międzygminnych w 2009 r. wyniosła 1 508 937 tys. zł, tj. 85,5% planu. Na finansowanie działalności bieżącej związki międzygminne przeznaczyły 48,9% swoich wydatków. Wykonanie **wydatków bieżących** wyniosło 738 485 tys. zł i było wyższe, w porównaniu z rokiem ubiegłym, o 65 794 tys. zł, tj. o 9,8%. Strukturę wydatków bieżących związków międzygminnych w 2009 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Struktura wydatków bieżących związków międzygminnych w 2009 r.

Województwo	Ogółem wydatki bieżące	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:	738 485	65 804	6 421	6 513	737	659 011	8,9	0,9	0,9	0,1	89,2
Dolnośląskie	19 835	4 235	0	4 876	0	10 725	21,3	0,0	24,6	0,0	54,1
Kujawsko-pomorskie	2 004	1 221	7	30	0	745	60,9	0,4	1,5	0,0	37,2
Lubelskie	2 763	471	221	41	0	2 030	17,0	8,0	1,5	0,0	73,5
Lubuskie	8 816	3 228	0	148	0	5 441	36,6	0,0	1,7	0,0	61,7
Łódzkie	1 210	460	114	43	0	593	38,0	9,4	3,5	0,0	49,0
Małopolskie	31 840	3 421	48	149	737	27 485	10,7	0,2	0,5	2,3	86,3
Mazowieckie	9 217	3 655	0	68	0	5 494	39,7	0,0	0,7	0,0	59,6
Opolskie	1 623	640	0	0	0	983	39,4	0,0	0,0	0,0	60,6
Podkarpackie	8 785	3 871	8	0	0	4 905	44,1	0,1	0,0	0,0	55,8
Podlaskie	525	296	0	13	0	216	56,4	0,0	2,4	0,0	41,2
Pomorskie	15 252	1 772	0	0	0	13 479	11,6	0,0	0,0	0,0	88,4
Śląskie	576 590	19 399	5 956	198	0	551 038	3,4	1,0	0,0	0,0	95,6
Świętokrzyskie	25 060	9 156	0	264	0	15 641	36,5	0,0	1,1	0,0	62,4
Warmińsko-mazurskie	3 268	1 200	67	91	0	1 910	36,7	2,0	2,8	0,0	58,4
Wielkopolskie	22 404	8 490	0	398	0	13 515	37,9	0,0	1,8	0,0	60,3
Zachodniopomorskie	9 294	4 288	0	196	0	4 810	46,1	0,0	2,1	0,0	51,8

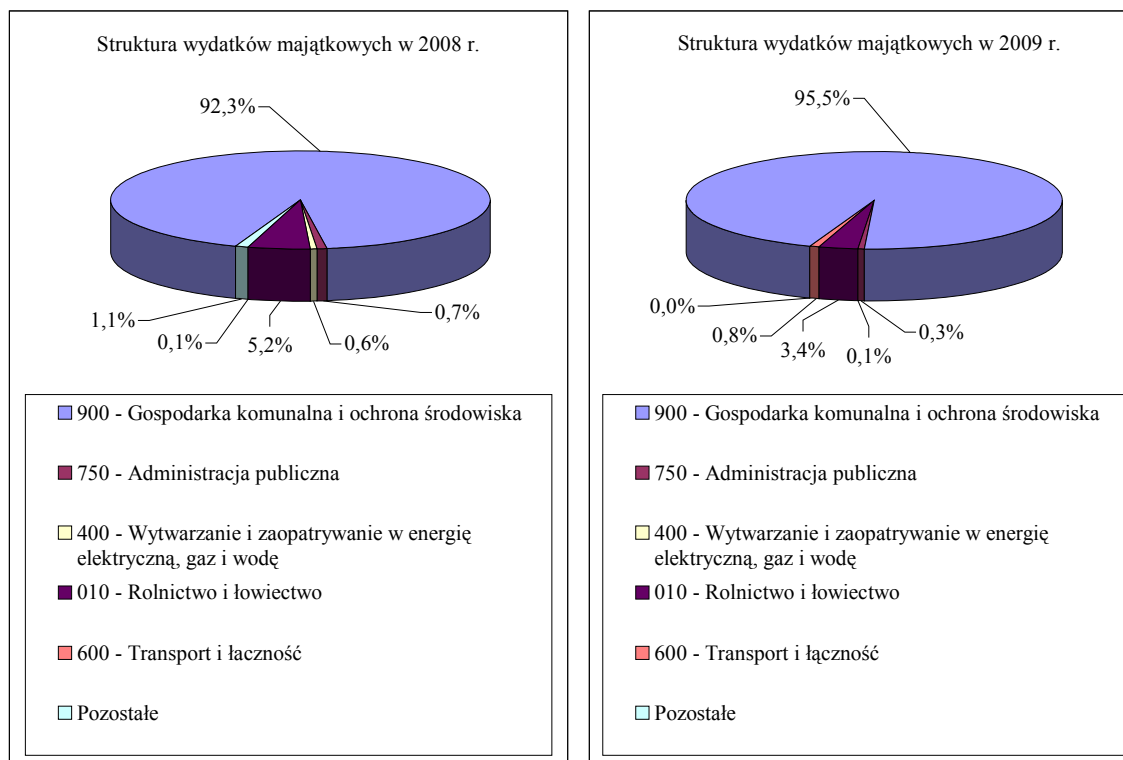
Związki międzygminne, podobnie jak w roku ubiegłym, 89,2% wydatków bieżących przeznaczyły na tzw. wydatki bieżące rzeczowe, związane bezpośrednio z realizowanymi zadaniami, w szczególności dotyczyło to związków, które realizowały zadania w zakresie organizacji transportu zbiorowego. Wydatki związków dotyczące wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń stanowiły 8,9% ogółu wydatków bieżących, dotacje udzielone z budżetu związków wyniosły 0,9%. Na obsługę długu związki międzygminne przeznaczyły 0,9% ogółu wydatków bieżących, wydatki z tytułu udzielonych poręczeń stanowiły 0,1%. Struktura wydatków bieżących w grupach wymienionych w powyższym zestawieniu ukształtowała się na poziomie zbliżonym do 2008 r., a ewentualne różnice nie przekraczały jednego punktu procentowego.

Na **wydatki majątkowe** w 2009 r. związki międzygminne przeznaczyły 770 452 tys. zł, tj. 51,1% ogółu wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały związki

województwa zachodniopomorskiego. Wydatki inwestycyjne wszystkich związków wyniosły 756 770 tys. zł. Pozostała kwota wydatków majątkowych (13 682 tys. zł) dotyczyła zakupu i objęcia akcji oraz wniesienia wkładów do spółek prawa handlowego.

Podobnie jak w roku ubiegłym 95,5% ogółu wydatków majątkowych przeznaczone zostało 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 2008 i 2009



W 2009 r. 24 związki międzygminne realizowały 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, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG oraz INTERREG. Niektóre spośród 24 związków przystąpiły do realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Łączna kwota wydatków (finansowanie i współfinansowanie), która została poniesiona na realizację projektów finansowanych środkami zagranicznymi wyniosła 727 928 tys. zł, co stanowiło 48,2% ogółu wydatków wykonanych w 2009 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 wskazuje, że najwyższe wydatki związane były z finansowaniem zadań w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 52,6% oraz w dziale 600 – Transport i łączność – 39,5% wydatków ogółem. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 7,9% ogółu wydatków.

Wydatki związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2009 r.

Województwo	Wydatki ogółem	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:	1 508 937	793 209	596 213	46 059	27 915	27 724	7 251	7 270	3 297
Dolnośląskie	124 203	107 953	1 896	5 508	0	896	4 876	2 756	318
Kujawsko-pomorskie	2 069	266	9	485	0	0	30	0	1 277
Lubelskie	4 150	4 000	0	110	0	0	41	0	0
Lubuskie	10 562	9 829	48	327	80	131	148	0	0
Łódzkie	6 359	251	4 942	1 001	19	0	43	0	103
Małopolskie	36 592	6 603	24 635	4 281	17	170	886	0	0
Mazowieckie	9 515	4 085	0	620	900	3 382	68	0	460
Opolskie	1 814	144	0	348	0	1 323	0	0	0
Podkarpackie	9 055	1 064	2 178	2 074	0	20	0	3 557	161
Podlaskie	1 648	1 541	0	12	82	0	13	0	0
Pomorskie	15 546	2 658	12 852	22	0	0	0	0	14
Śląskie	740 727	164 941	549 652	25 834	10	93	198	0	0
Świętokrzyskie	53 829	15 132	0	72	21 780	16 377	264	0	205
Warmińsko-mazurskie	16 072	14 399	0	1 500	8	0	91	0	74
Wielkopolskie	43 843	30 723	0	1 523	5 020	5 332	398	366	481
Zachodniopomorskie	432 952	429 621	0	2 342	0	0	196	591	202

8.1.4. Wynik finansowy oraz zobowiązania

Wynik finansowy

Różnica pomiędzy wykonanymi dochodami a wydatkami wszystkich związków międzygminnych w 2009 r. była ujemna i wynosiła *per saldo* 201 127 tys. zł.

Wynik finansowy związków międzygminnych w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	2008		2009	
	Liczba związków	Wykonanie (w tys. zł)	Liczba związków	Wykonanie (w tys. zł)
Ogółem, z tego:	175	30 977	174	- 201 127
- nadwyżka	106	138 083	111	37 544
- deficyt	66	107 106	62	238 671
- budżet zrównoważony	3	0	1	0
Udział związków międzygminnych z deficytem w liczbie związków ogółem (w %)	37,5	-	35,6	-
Udział deficytu w dochodach ogółem (w %)	-	10,8	-	18,2

Dodatnim wynikiem finansowym rok budżetowy zamknęło 111 związków, w 62 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 pochodzących z rozliczeń kredytów bądź pożyczek.

W 2009 r. związki międzygminne osiągnęły przychody w wysokości 425 800 tys. zł, które w stosunku do roku ubiegłego były wyższe o 193 711 tys. zł, tj. o 83,5%. Głównym źródłem przychodów były zaciągnięte kredyty i pożyczki - 45,6% (w tym 185 234 tys. zł na realizację programów i projektów finansowanych ze środków unijnych) oraz wolne środki - 45,4% przychodów ogółem związków. Na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek związki przeznaczyły kwotę 17 282 tys. zł, co stanowiło 12,2% ogólnej kwoty rozchodów, która w 2009 r. wyniosła 142 117 tys. zł.

Zobowiązania

Łączna kwota zobowiązań związków międzygminnych na koniec 2009 r. wynosiła 432 209 tys. zł. W stosunku do 2008 r. zobowiązania związków międzygminnych wzrosły o 177 761 tys. zł. Na zobowiązania składały się kredyty i pożyczki w kwocie 425 560 tys. zł (98,5% ogółu zobowiązań) oraz zobowiązania wymagalne w wysokości 6 649 tys. zł (1,5% ogółu zobowiązań), w tym z tytułu dostaw towarów i usług - 6 535 tys. zł. W stosunku do 2008 r. wzrosły zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów o 174 287 tys. zł.

W 2009 r. w 16 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 nie podlegających 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 2009 r.

W 2009 r. kolegia regionalnych izb obrachunkowych zbadały 1 357 uchwał organów związków międzygminnych. W 1 291 uchwałach nie stwierdzono naruszenia prawa, tj. w 95,1% ogółu uchwał. W 66 uchwałach kolegia regionalnych izb obrachunkowych stwierdziły naruszenie prawa, w tym:

- wobec 20 wszczęte postępowanie umorzono w związku z faktem, że organy związków we własnym zakresie usunęły naruszenie prawa,
- w 4 przypadkach nie orzekano o nieważności uchwał z uwagi na upływ roku budżetowego, którego uchwała dotyczyła,
- w 24 przypadkach stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,

- w 18 przypadkach orzeczono o nieważności uchwał (13 – nieważność w całości, 5 – nieważność w części).

W **uchwałach budżetowych** stwierdzono następujące naruszenia prawa:

- nieokreślenie źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu,
- niewskazanie podstawy prawnej,
- nieprawidłowe ustanowienie upoważnienia dla zarządu związku (zaniechanie podania zakresu przedmiotowego upoważnienia),
- brak spójności między poszczególnymi załącznikami,
- błędy w stosowaniu klasyfikacji budżetowej, błędy rachunkowe.

W **uchwałach zmieniających budżet** kolegia regionalnych izb obrachunkowych wskazały na naruszenia prawa dotyczące:

- nieokreślenia w treści uchwały wysokości deficytu oraz źródeł jego pokrycia,
- nieprawidłowego wskazania źródeł przychodu przeznaczonego na sfinansowanie planowanego deficytu,
- braku aktualizacji załącznika do uchwały budżetowej dotyczącego planu przychodów i wydatków zakładów budżetowych,
- braku lub wskazania niewłaściwej podstawy prawnej,
- nieprawidłowego zwiększenia wydatków budżetowych o kwotę umorzenia udzielonej pożyczki,
- podania błędnej kwoty dokonanych zmian w planie wydatków,
- dokonania zbędnego zapisu dotyczącego treści upoważnienia dla zarządu związku w sytuacji, gdy nie uległo ono zmianie,
- niewyodrębnienia w planie wydatków bieżących grupy dotacji,
- niewłaściwego zapisu o ogłoszeniu uchwały w trybie przewidzianym w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych,
- nieprawidłowego zastosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków.

W **uchwałach w sprawie absolutorium** nieprawidłowości polegały na:

- podjęciu uchwały absolutorijnej bez zachowania ustawowego wymogu bezwzględnej większości głosów składu zgromadzenia związku,
- podjęciu uchwały w sprawie absolutorium po terminie określonym w art. 199 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W **pozostałych zbadanych uchwałach** nieprawidłowości oraz uchybienia dotyczyły:

- niewłaściwego określenia daty wejścia w życie uchwały dotyczącej zaciągnięcia pożyczki,
- podjęcia uchwały o zaciągnięciu pożyczki przeznaczonej na sfinansowanie wydatków w roku, na który nie uchwalono jeszcze budżetu,
- naruszenia kompetencji zarządu związku wynikających z art. 186 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
- procedury uchwalania budżetu, (pominięcie zapisów wymaganych art. 53 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 69 ust. 3 tej ustawy),
- podjęcia dwóch uchwał w sprawie procedury uchwalania budżetu,
- wskazania nieprawidłowej normy prawnej dotyczącej umorzenia udzielonej pożyczki,

- określenia przez zgromadzenie związku procedury rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu za rok budżetowy (brak delegacji ustawowej) – naruszenie art. 197 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
- naruszenia wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do zaciągania zobowiązań,
- podjęcia odrębnej uchwały w sprawie wieloletniego programu inwestycyjnego,
- nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków,
- przekroczenia dopuszczalnych wskaźników zadłużenia – art. 169 oraz art. 170 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

8.1.6. Podsumowanie

1. *W rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na dzień 31 grudnia 2009 r. ujęte były 232 związki międzygminne, z których 58, nie podjęło działalności co stanowi 25,0% ogółu zarejestrowanych. Najwięcej związków międzygminnych funkcjonuje w województwie małopolskim. Osiągnięty w 2009 r. poziom dochodów, jak i zrealizowane przez związki międzygminne wydatki stanowiły 0,9% 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 57,0% i 49,0%.*
2. *W 2009 r. zarejestrowano 6 nowych związków międzygminnych, z których pięć podjęło działalność. Statutowe cele nowo utworzonych związków są wielokierunkowe, obejmują zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego, ochrony środowiska naturalnego, edukacji publicznej, gospodarki odpadami komunalnymi, a także przedsięwzięcia związane z gospodarką wodno-ściekową. Wspólne podejmowanie zadań pozwala zainteresowanym gminom wykonywać je w sposób bardziej efektywny.*
3. *Związki międzygminne osiągnęły dochody w wysokości 1 307 810 tys. zł, które w stosunku do roku ubiegłego wzrosły o 31,8%. Głównym źródłem dochodów były środki pochodzące ze źródeł pozabudżetowych, w tym także środki pozyskane z budżetu UE (32,9%), wpływy z wpłat gmin – członków związków (31,4%), wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (28,7%). Najwyższy wzrost dochodów odnotowano w związkach gmin województwa podkarpackiego.*
4. *Wydatki ogółem związków międzygminnych w 2009 r. wyniosły 1 508 937 tys. zł i były wyższe o 57,0% w stosunku do roku ubiegłego. Wydatki bieżące stanowiły 48,9%, a wydatki majątkowe 51,1%. Udział wydatków majątkowych wzrósł o 21,1 punktu procentowego.*
5. *Związki międzygminne najwięcej środków finansowych przeznaczyły na realizację zadań w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 52,6% oraz Transport i łączność – 39,5% (w roku poprzednim, odpowiednio 32,3% i 56,4%). Udział w wydatkach ogółem pozostałych działów kształtował się w granicach od 0,4% (Obsługa długu publicznego oraz Oświata i wychowanie) do 2,9% (Administracja publiczna).*
6. *Zadłużenie związków międzygminnych na koniec 2009 r. wyniosło 432 209 tys. zł (33,0% dochodów wykonanych). Zaciągnięte kredyty i pożyczki (425 560 tys. zł) stanowiły 98,5% ogółu zobowiązań. Pozostałą kwotę w wysokości 6 649 tys. zł (1,5% ogółu zobowiązań) stanowiły zobowiązania wymagalne głównie z tytułu dostaw towarów i usług.*

8.2. Związki powiatów

8.2.1. Informacje ogólne

Powiaty podobnie jak gminy mogą wspólnie wykonywać zadania publiczne. Stosowne regulacje zawarte są w przepisach rozdziału 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Rady zainteresowanych powiatów podejmują uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku. W przypadku utworzenia związku powiatów prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu. 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 funkcjonują dwa związki powiatów. Do końca 2008 r. istniał jedynie Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego w Kołobrzegu, którego przedmiotem działalności jest uruchomienie systemu informatycznego ewidencjonującego grunty i budynki oraz założenie komputerowych ewidencyjnych baz danych. Natomiast w 2009 r. zarejestrowany został nowy związek – Związek Celowy Powiatów Lęborskiego i Słupskiego Województwa Pomorskiego z siedzibą w Słupsku, którego celem statutowym jest utrzymanie, rozwój i usprawnienie zbiorowej komunikacji pasażerskiej na obszarze powiatów członkowskich. Związek ten w 2009 r. nie podjął działalności, nie uchwalił budżetu i nie składał sprawozdań.

8.2.2. Dochody, wydatki, wynik finansowy

W 2009 r. Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego w Kołobrzegu kontynuował swoją działalność. Budżet Związku na koniec roku został wykonany w wysokości: dochody 2 403 tys. zł, oraz wydatki 2 352 tys. zł.

Wykonanie dochodów i wydatków budżetowych charakteryzowało się znacznym wzrostem, w stosunku do 2008 r., ze względu na realizację projektu finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009 - 2014 i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009 - 2014. Większość z poniesionych wydatków przeznaczono na sfinansowanie zadań bieżących. **Wydatki bieżące** stanowiły 99,8% ogółu poniesionych wydatków. Na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono 15,7% wydatków ogółem, natomiast na pokrycie pozostałych kosztów działalności 84,1%, w tym 81,7% na zakup usług.

Na **wydatki majątkowe** w 2009 r. Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego przeznaczył 4 tys. zł, tj. 0,2% ogółu poniesionych wydatków.

Związek zamknął 2009 r. nadwyżką budżetową w wysokości 51 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2009 r. związek nie posiadał żadnych zobowiązań.

8.2.3. Podsumowanie

1. Podobnie jak w przypadku gmin ustawodawca umożliwił tworzenie związków przez powiaty. W 2009 r. powstał nowy związek powiatów - Związek Celowy Powiatów Lęborskiego i Słupskiego Województwa Pomorskiego z siedzibą w Słupsku. Związek ten nie podjął działalności w 2009 r. Działalność od 2003 r. kontynuuje Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu.
2. Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu w 2009 r. zrealizował dochody w wysokości 2 403 tys. zł, na wydatki przeznaczył 2 352 tys. zł i zamknął rok budżetowy nadwyżką w wysokości 51 tys. zł.

Tabela 8.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2008 i 2009

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem w tys. zł		Dynamika zmian %	w tym:										Przychody w tys. zł		Dynamika zmian %
					wpływy z wpłat gmin		środki ze źródeł pozabudżetowych		dotacje z funduszy celowych		wpływy z najmu i dzierżawy oraz sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych		dotacje z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych				
		2008	2009	4:3	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	17:16
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	P O L S K A	992 345	1 307 810	131,8	341 307	410 612	206 238	429 950	2 463	2 572	366 725	375 296	20 656	27 421	232 089	425 800	183,5
2	Dolnośląskie	53 410	90 553	169,5	8 553	6 749	16 399	41 372	83	144	763	1 091	9 954	17 326	97 331	43 789	45,0
3	Kujawsko-pomorskie	3 342	2 403	71,9	1 313	628	104	0	0	0	816	1 013	295	245	619	678	109,6
4	Lubelskie	3 984	3 886	97,5	1 682	1 896	0	0	345	17	1 587	1 670	46	69	1 417	1 838	129,7
5	Lubuskie	11 744	12 955	110,3	2 843	2 744	982	801	50	47	6 041	8 263	121	133	757	976	129,0
6	Łódzkie	4 371	6 530	149,4	389	5 695	2 629	0	41	42	652	1	50	58	767	663	86,4
7	Małopolskie	43 616	38 013	87,2	25 006	22 959	3 362	781	0	0	10 545	9 442	839	1 014	3 142	4 675	148,8
8	Mazowieckie	9 855	10 781	109,4	2 040	3 412	6	0	895	1 023	5 398	5 553	2	3	4 076	3 526	86,5
9	Opolskie	2 757	2 898	105,1	679	1 256	62	0	0	0	1 887	1 481	0	0	1 902	1 424	74,8
10	Podkarpackie	5 074	9 883	194,8	1 676	5 346	2 613	3 824	137	51	0	0	287	272	1 618	1 106	68,3
11	Podlaskie	2 564	2 121	82,7	1 990	1 829	9	0	0	100	312	33	114	131	1 290	1 352	104,8
12	Pomorskie	12 711	15 080	118,6	6 726	4 446	28	1	649	676	4 528	9 551	325	206	1 998	1 785	89,3
13	Śląskie	562 214	743 443	132,2	242 732	298 225	2 211	126 282	0	0	295 601	294 234	3 108	2 758	79 260	89 345	112,7
14	Świętokrzyskie	41 593	53 819	129,4	14 517	15 074	231	10 908	42	25	20 611	20 537	5 173	5 153	10 332	13 650	132,1
15	Warmińsko-mazurskie	26 462	16 727	63,2	16 513	15 352	9 050	0	0	79	84	17	342	52	7 700	3 171	41,2
16	Wielkopolskie	27 623	47 691	172,6	8 945	18 502	366	7 674	195	296	14 936	17 235	0	1	12 216	18 952	155,1
17	Zachodniopomorskie	181 023	251 026	138,7	5 702	6 500	168 186	238 306	26	73	2 964	5 177	0	0	7 663	238 872	3 117,2

Tabela 8.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2008 i 2009

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem w tys. zł		z tego:				Dynamika zmian %			Struktura wydatków %				Rozchody w tys. zł		Dynamika zmian %
				wydatki bieżące		wydatki majątkowe											
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	4:3	6:5	8:7	5:3	7:3	6:4	8:4	2008	2009	17:16
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	P O L S K A	961 375	1 508 937	672 691	738 485	288 683	770 452	157,0	109,8	266,9	70,0	30,0	48,9	51,1	207 125	142 117	68,6
2	Dolnośląskie	141 230	124 203	11 575	19 835	129 655	104 368	87,9	171,4	80,5	8,2	91,8	16,0	84,0	3 143	2 737	87,1
3	Kujawsko-pomorskie	2 416	2 069	2 110	2 004	306	65	85,6	95,0	21,2	87,4	12,6	96,9	3,1	866	250	28,9
4	Lubelskie	3 976	4 150	2 036	2 763	1 940	1 387	104,4	135,7	71,5	51,2	48,8	66,6	33,4	159	198	124,7
5	Lubuskie	10 879	10 562	8 337	8 816	2 543	1 746	97,1	105,7	68,7	76,6	23,4	83,5	16,5	1 470	2 920	198,6
6	Łódzkie	1 855	6 359	1 080	1 210	775	5 149	342,7	112,0	664,0	58,2	41,8	19,0	81,0	2 848	553	19,4
7	Małopolskie	42 121	36 592	28 517	31 840	13 604	4 751	86,9	111,7	34,9	67,7	32,3	87,0	13,0	3 036	2 413	79,5
8	Mazowieckie	9 751	9 515	9 118	9 217	633	298	97,6	101,1	47,1	93,5	6,5	96,9	3,1	686	1 852	270,0
9	Opolskie	2 989	1 814	1 781	1 623	1 208	191	60,7	91,1	15,8	59,6	40,4	89,5	10,5	20	0	0,0
10	Podkarpackie	5 650	9 055	5 365	8 785	284	271	160,3	163,7	95,2	95,0	5,0	97,0	3,0	0	0	0,0
11	Podlaskie	1 704	1 648	950	525	754	1 122	96,7	55,3	148,9	55,8	44,2	31,9	68,1	531	50	9,4
12	Pomorskie	12 924	15 546	12 384	15 252	540	294	120,3	123,2	54,5	95,8	4,2	98,1	1,9	0	0	0,0
13	Śląskie	555 313	740 727	535 490	576 590	19 822	164 137	133,4	107,7	828,0	96,4	3,6	77,8	22,2	70 684	68 474	96,9
14	Świętokrzyskie	40 630	53 829	24 304	25 060	16 326	28 769	132,5	103,1	176,2	59,8	40,2	46,6	53,4	2 454	2 186	89,1
15	Warmińsko-mazurskie	27 184	16 072	2 914	3 268	24 269	12 804	59,1	112,1	52,8	10,7	89,3	20,3	79,7	4 768	1 239	26,0
16	Wielkopolskie	26 566	43 843	16 223	22 404	10 342	21 439	165,0	138,1	207,3	61,1	38,9	51,1	48,9	5 270	4 026	76,4
17	Zachodniopomorskie	76 188	432 952	10 505	9 294	65 683	423 658	568,3	88,5	645,0	13,8	86,2	2,1	97,9	111 191	55 220	49,7

NOTATKI

