*Data publikacji: 07-07-2014*

**SENAT**
**RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**
**VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 30 czerwca 2014 r. **Druk nr 680**

**PRZEWODNICZĄCY**
**KRAJOWEJ RADY REGIONALNYCH**
**IZB OBRACHUNKOWYCH**
***Grażyna Wróblewska***

**Pan**
**Bogdan BORUSEWICZ**
**Marszałek Senatu**
**Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w załączeniu przekazuję Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 wraz z Uchwałą Nr 8/2014 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 czerwca 2014 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013.

Z wyrazami szacunku

(-) Grażyna Wróblewska

**Uchwała Nr 8/2014**

**Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych**

**z dnia 10 czerwca 2014 roku**

**w sprawie przyjęcia sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013**

Działając na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012r., poz. 1113) oraz zgodnie z § 9 ust. 1 Regulaminu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych stanowiącego załącznik do Uchwały nr 7/2009 KRRIO z dnia 18 listopada 2009 r. (tekst jednolity z dnia 18.11.2014r.) Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych uchwala co następuje:

**§ 1**

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych przyjmuje sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013.

**§ 2**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**§ 3**

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej KRRIO.

PRZEWODNICZĄCA
Krajowej Rady
Regionalnych Izb Obrachunkowych
Grażyna Wróblewska

*KRAJOWA RADA*
*REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH*

# *SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2013 ROKU*

*Warszawa 2014*

*www.rio.gov.pl*

***Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku”***

***Przewodniczący Zespołu***

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

***Członkowie Zespołu***

2. Barczyński Maciej – naczelnik WIAS - RIO w Bydgoszczy
3. Batkiewicz Magdalena – główny inspektor kontroli - RIO w Krakowie
4. Budner-Iwanicka Luiza – prezes RIO w Gdańsku - członek Komisji Analiz Budżetowych KR RIO
5. Cygańska Urszula – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Gdańsku
6. Czołpińska Ewa – naczelnik WIAS - RIO w Białymstoku
7. Drost Zdzisław – członek kolegium RIO w Poznaniu - członek Komisji Analiz Budżetowych KR RIO
8. Duczmal Katarzyna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Zielonej Górze
9. Fras Marek – naczelnik WIAS - RIO w Szczecinie
10. Frąckowiak Joanna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Poznaniu
11. Futyma-Suska Beata – kierownik Biura Izby - RIO w Gdańsku
12. Giryluk Renata – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Lublinie
13. Głębski Adam – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Łodzi
14. Grządka Jacek – prezes RIO w Lublinie - członek Komisji Analiz Budżetowych KR RIO
15. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
16. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Krakowie
17. Jerzmańska Elżbieta – naczelnik WIAS - RIO we Wrocławiu
18. Kaźmierczyk Dariusz – główny inspektor kontroli - RIO w Krakowie
19. Krzanicka Małgorzata – naczelnik WIAS - RIO w Rzeszowie
20. Kułakowska Katarzyna – główny inspektor kontroli - RIO w Lublinie
21. Kumor Maria – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Kielcach
22. Kuśnierz Lucyna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Rzeszowie
23. Majdrowicz-Dmitrzak Magdalena – naczelnik WIAS - RIO w Poznaniu
24. Malinowska Iwona – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Bydgoszczy
25. Małkowska Agnieszka – starszy specjalista WIAS - RIO w Zielonej Górze
26. Melerowicz Dariusz – naczelnik WKGF - RIO w Krakowie
27. Michalak Joanna – starszy specjalista WIAS - RIO w Łodzi
28. Miernik Maria – naczelnik WIAS - RIO w Kielcach
29. Natoniewska-Stasiak Małgorzata – naczelnik WIAS - RIO w Lublinie
30. Okońska Ewa – naczelnik WIAS - RIO w Zielonej Górze
31. Orłowski Janusz – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Olsztynie
32. Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
33. Podleśna-Porczak Marta – z-ca naczelnika WKGF - RIO w Lublinie
34. Salak Elżbieta – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Warszawie
35. Serafin Marta – informatyk - RIO w Bydgoszczy
36. Sikora Jarosław – starszy informatyk - RIO w Bydgoszczy
37. Smagała Alina – z-ca prezesa RIO w Lublinie - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO
38. Sobol Janusz – naczelnik WIAS - RIO w Olsztynie
39. Srocki Stanisław – prezes RIO w Białymstoku - Przewodniczący Komisji Koordynacji Kontroli KR RIO
40. Szelągowska Justyna – starszy specjalista - RIO w Bydgoszczy
41. Szymańska Agnieszka – naczelnik WKGF - RIO w Lublinie
42. Urbańska Joanna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Białymstoku
43. Walczak Piotr – naczelnik WKGF - RIO w Łodzi
44. Walczak-Grabowska Karolina – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Warszawie
45. Wolny Agnieszka – starszy informatyk - RIO w Bydgoszczy
46. Wołczak Barbara – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Opolu
47. Woźniak Maciej – z-ca naczelnika WKGF - RIO w Łodzi
48. Zakrzewska Izabela – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Szczecinie
49. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS - RIO w Gdańsku

*Projekt medalu XX-lecia RIO opracował artysta rzeźbiarz Kazimierz Stasz*

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

ISSN 1732-0879

*Szanowni Państwo*

*Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku". Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 8/2014 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 czerwca 2014 r.*

*Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia* ***zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki****. Efekt pracy izb w 2013 r. to m.in.:*

- ***165 349*** *zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,*
- ***5*** *budżetów ustalonych dla* ***3*** *gmin,* ***1*** *powiatu i 1 związku międzygminnego,*
- ***25 538*** *wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach,*
- ***1 292*** *przeprowadzone kontrole jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym* ***737*** *w ramach kontroli kompleksowych,*
- ***99 391*** *skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,*
- ***697*** *rozpatrzonych pism i skarg, w tym* ***279*** *dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,*
- ***8*** *raportów o stanie gospodarki finansowej dla* ***5*** *gmin i* ***3*** *powiatów,*
- ***246*** *szkoleń, w których uczestniczyło* ***17 525*** *pracowników jednostek samorządu terytorialnego.*

*Ważną częścią działań izb, stanowiącą kontynuację i rozwinięcie już wcześniej podejmowanych prac, było przygotowanie jednostek samorządu terytorialnego do nowej sytuacji prawnej związanej z wejściem w życie, od 2014 roku, indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Jakkolwiek było to poprzedzone stosunkowo długim okresem przygotowawczym, to jednak dopiero pod koniec jego upływu ustawodawca wprowadził postulowane wielokrotnie przez izby rozwiązania umożliwiające prowadzenie gospodarki finansowej tym jednostkom samorządu, które tego wskaźnika nie będą mogły spełnić. Dzięki podejmowanym, w różnych formach, działaniom izb, głównie o charakterze nadzorczo-opiniodawczym, ale również sygnalizacyjnym udało się znacznie ograniczyć liczbę tych, zagrożonych niespełnieniem wymienianego wskaźnika, jednostek. Sytuację w tym zakresie prezentować już będzie przyszłoroczne Sprawozdanie.*

*Z inicjatywy KR RIO, w 2013 r. izby przeprowadziły kontrole koordynowane w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz udzielania dotacji z budżetów samorządu jednostkom oświatowym, których wyniki przedstawiamy w Sprawozdaniu jak również w odrębnych szczegółowych opracowaniach.*

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

*W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowe dane o budżetach samorządowych w 2013 r. to:*

- ***183 458 281 tys. zł*** *– dochody ogółem, które w* ***7,9%*** *pozyskano z UE (tj.* ***14 533 114 tys. zł****),*
- ***183 838 643 tys. zł*** *– wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne –* ***33 497 403 tys. zł****, z czego* ***31,9%****, tj.* ***10 681 390 tys. zł*** *ze środków pozyskanych z UE,*
- ***380 362 tys. zł*** *– wynik budżetów – deficyt,*
- ***69 159 112 tys. zł*** *– zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły* ***37,7%****,*
- ***34 318 160 tys. zł*** *– należności wraz z wybranymi aktywami finansowymi.*

*Sprawozdanie za rok 2013 wskazuje na nowe tendencje w finansach samorządowych. Rok 2013 był kolejnym, w którym wydatki budżetowe JST rosły wolniej od dochodów. Samorządy podejmowały zdecydowane działania oszczędnościowe, ograniczając przede wszystkim wydatki majątkowe (udział wydatków inwestycyjnych w całej puli wydatków JST spadł poniżej 20%). Ograniczanie realizacji inwestycji i znaczące obniżenie kwoty deficytu jest wynikiem przygotowywania się samorządów do obowiązującego od 2014 r. art. 243 ustawy o finansach publicznych.*

*W Sprawozdaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe, a także udostępnione przez Ministerstwo Finansów dane w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012 i 2013 (baza na dzień 28 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2013 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 2013 r. prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o budżet, tj. 2 413 gmin, miasto stołeczne Warszawę i pozostałe 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 168 związków międzygminnych i 3 związki powiatów. Ogółem w 2013 r. funkcjonowało 2 980 jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.*

*Sprawozdanie za 2013 r. zawiera bogaty materiał statystyczny. Zaprezentowano 49 tabel; 9 po części pierwszej i 40 w części drugiej oraz liczne zestawienia i wykresy graficzne.*

*Po raz drugi Sprawozdanie prezentowane jest zarówno w formie niniejszego opracowania wyłącznie w wersji elektronicznej na nośniku CD załączonym do nowej edycji Sprawozdania, a także, jak w latach poprzednich, na stronie internetowej regionalnych izb obrachunkowych www.rio.gov.pl.*

*W dniu 26 czerwca 2013 r. w Sali Kolumnowej Sejmu odbyła się uroczysta Konferencja nt. „Samorząd – Finanse – Nadzór i Kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych". Z tej okazji wydano książkę autorstwa pracowników regionalnych izb obrachunkowych i osób współpracujących z izbami pod tym samym tytułem. Ponad stu pracownikom izb wręczone zostały wysokie odznaczenia państwowe.*

*W 2013 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 VIII Kongresie EURORAI w Halle (Niemcy), którego tematem był Audyt gospodarki finansowej władz regionalnych i lokalnych – aktualne wyzwania, uczestniczyli Przewodniczący KR RIO oraz przedstawiciele RIO w Bydgoszczy, Poznaniu i Wrocławiu. Członkiem pełnoprawnym EURORAI została RIO w Bydgoszczy, a RIO w Łodzi, w Krakowie, w Poznaniu i w Zielonej Górze zostały włączone do grona członków stowarzyszonych EURORAI.*

*Na ręce Pana Tadeusza Dobka, Przewodniczącego Komisji Analiz Budżetowych KR RIO, prezesa RIO w Bydgoszczy, składam podziękowania dla wszystkich osób zaangażowanych w opracowanie i przygotowanie niniejszego Sprawozdania.*

*Grażyna Wróblewska*
*Przewodnicząca KR RIO*

# Spis treści

## I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2013 roku

**1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych** ..... 12

1.1. Zadania izb ..... 12
1.2. Organizacja i zasady działania izb ..... 13
1.3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami ..... 15
1.4. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających ..... 17
1.5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe ..... 18
1.5.1. Dochody ..... 18
1.5.2. Wydatki ..... 19
1.5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym ..... 22
1.6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje ..... 23
1.6.1. Zatrudnienie i płace ..... 23
1.6.2. Kwalifikacje ..... 25

**2. Działalność nadzorcza** ..... 27

2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru ..... 27
2.2. Wyniki działalności nadzorczej ..... 28
2.3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego ..... 38
2.4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych ..... 38

**3. Działalność opiniodawcza** ..... 48

3.1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej ..... 48
3.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii ..... 50
3.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby ..... 57

**4. Działalność kontrolna** ..... 58

4.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe ..... 58
4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości ..... 61
4.1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli ..... 62
4.1.3. Skutki finansowe kontroli ..... 81
4.1.4. Działania pokontrolne ..... 85
4.2. Wyniki kontroli koordynowanej „Udzielanie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego” ..... 86
4.2.1. Założenia ogólne ..... 86

4.2.2. Szczegółowe wyniki kontroli ..... 88
4.2.3. Postępowanie pokontrolne ..... 98
4.2.4. Skutki finansowe kontroli ..... 98
4.2.5. Podsumowanie ..... 99
4.3. Wyniki kontroli koordynowanej „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia" ..... 101
4.3.1. Założenia ogólne ..... 101
4.3.2. Szczegółowe wyniki kontroli ..... 102
4.3.3. Postępowanie pokontrolne ..... 107
4.3.3 Podsumowanie ..... 108
4.4. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych ..... 108
4.5. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych ..... 112

**5. Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika** .. 113

**6. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe** ..... 114

**7. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego** .. 118

**8. Działalność informacyjna i szkoleniowa** ..... 129

8.1. Działalność szkoleniowa ..... 130
8.2. Działalność informacyjna ..... 131
8.2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ..... 131
8.2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej ..... 134

**9. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych** ..... 138

9.1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami ..... 138
9.2. Rozwój infrastruktury informatycznej ..... 142

**10. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych** ..... 144

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2013 r. ..... 155
Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2013 r. ..... 156
Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2013 r. ..... 156

Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2013 r. ... 156
Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2013 r. ... 157
Tabela 6. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2013 r. ... 157
Tabela 7. Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2013 r. ... 158
Tabela 8. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2013 r. ... 159
Tabela 9. Wyniki dzialalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2013 r. ... 160

# II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku

**1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany** ... 164

1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego ... 164
1.2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian ... 166
1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych ... 168
1.4. Poprawność dokonywanych zmian ... 169
1.5. Podsumowanie ... 169

**2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego** ... 171

2.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego ... 171
2.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego ... 174
2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego ... 178
2.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego ... 188
2.5. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie ... 195
2.6. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 203
2.7. Nadwyżka operacyjna w budżetach jednostek samorządu terytorialnego ... 208
2.8. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst ... 213
2.9. Podsumowanie ... 217

Rysunek 2.1. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 224
Rysunek 2.2. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 225
Tabela 2.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011 - 2013 ... 226
Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2013 r. ... 226

Tabela 2.3. Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2013 r. ... 228
Tabela 2.4. Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2012 i 2013 ... 228
Tabela 2.5. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 229
Tabela 2.6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 229
Tabela 2.7. Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2013 r. ... 230
Tabela 2.8. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2013 r. ... 230
Tabela 2.9. Wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2013 r. ... 231
Tabela 2.10. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. ... 233

**3. Wykonanie budżetów przez gminy** ... 234

3.1. Dochody ... 237
3.2. Wydatki ... 250
3.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 257
3.4. Podsumowanie ... 263

Rysunek 3.1. Dochody ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 267
Rysunek 3.2. Dochody własne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 267
Rysunek 3.3. Dotacje celowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 268
Rysunek 3.4. Subwencja ogólna gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 268
Rysunek 3.5. Wydatki ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 269
Rysunek 3.6. Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 269
Tabela 3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2013 r. ... 270
Tabela 3.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2013 r. ... 272
Tabela 3.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2012 i 2013 ... 273
Tabela 3.4. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 274
Tabela 3.5. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 275
Tabela 3.6. Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2013 r. ... 276
Tabela 3.7. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. ... 277

**4. Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa** ... 278

4.1. Dochody ... 278
4.2. Wydatki ... 280
4.3. Wynik budżetu oraz zobowiązania i należności ... 281
4.4. Podsumowanie ... 282

**5. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu** ... 283

5.1. Dochody ... 283

5.2. Wydatki ... 289
5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 295
5.4. Podsumowanie ... 299

Rysunek 5.1. Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 302
Rysunek 5.2. Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 303
Tabela 5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2013 r. ... 304
Tabela 5.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2013 r. ... 305
Tabela 5.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2012 i 2013 ... 307
Tabela 5.4. Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 308
Tabela 5.5. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 310
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 2013 r. ... 311
Tabela 5.7. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. ... 313

**6. Wykonanie budżetów przez powiaty** ... 315

6.1. Dochody ... 315
6.2. Wydatki ... 318
6.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 322
6.4. Podsumowanie ... 325

Rysunek 6.1. Dochody ogółem powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 327
Rysunek 6.2. Dochody własne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 327
Rysunek 6.3. Dotacje celowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 328
Rysunek 6.4. Subwencja ogólna powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 328
Rysunek 6.5. Wydatki ogółem powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 329
Rysunek 6.6. Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 329
Tabela 6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2013 r. ... 330
Tabela 6.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów w 2013 r. ... 330
Tabela 6.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2012 i 2013 ... 331
Tabela 6.4. Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 331
Tabela 6.5. Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 332
Tabela 6.6. Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2013 r. ... 332
Tabela 6.7. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. ... 333

**7. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe** ... 334

7.1. Dochody ... 334
7.2. Wydatki ... 341
7.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 346
7.4. Podsumowanie ... 348

Rysunek 7.1. Dochody ogółem województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 351
Rysunek 7.2. Dochody własne województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 351
Rysunek 7.3. Dotacje celowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 352
Rysunek 7.4. Subwencja ogólna województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 352
Rysunek 7.5. Wydatki ogółem województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 353
Rysunek 7.6. Wydatki inwestycyjne województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. ... 353
Tabela 7.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2013 r. ... 354
Tabela 7.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2013 r. ... 354
Tabela 7.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2012 i 2013 355
Tabela 7.4. Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 355
Tabela 7.5. Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 ... 356
Tabela 7.6. Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2013 r. ... 356
Tabela 7.7. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. ... 357

**8. Wykonanie budżetów przez związki komunalne** ... 358

**8.1. Związki międzygminne** ... 358

8.1.1. Informacje ogólne ... 358
8.1.2. Dochody ... 359
8.1.3. Wydatki ... 361
8.1.4. Wyniki budżetów oraz zobowiązania ... 364
8.1.5. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych w 2013 r. ... 366
8.1.6. Podsumowanie ... 367

**8.2. Związki powiatów** ... 368

8.2.1. Informacje ogólne ... 368
8.2.2. Dochody, wydatki, wyniki budżetów ... 368
8.2.3. Podsumowanie ... 369

Tabela 8.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2012 i 2013 ... 370
Tabela 8.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2012 i 2013 ... 371

Wykaz skrótów i znaków umownych ... 372

# I.

# DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2013 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

Podstawowym aktem prawnym określającym zakres działalności izb jest ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[1]. Fundamentalne znaczenie ma również umocowanie regionalnych izb obrachunkowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[2] Zgodnie z przepisem art. 171 ustawy zasadniczej, izby sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Podmiotami podlegającymi nadzorowi są: jednostki samorządu terytorialnego, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów, związki powiatów oraz stowarzyszenia powiatów, samorządowe jednostki organizacyjne, w tym samorządowe osoby prawne oraz inne podmioty, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa wymienia również następujące zadania regionalnych izb obrachunkowych:

- kontrola pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- przedstawianie raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w przypadku, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej zachodzi potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,
- wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- udzielanie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych,
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,
- prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,
- opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami.

Ponadto, odrębne przepisy nakładają na izby obowiązek wykonywania zadań w zakresie:

- wydawania opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu oraz w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostki samorządu terytorialnego w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio uchwały budżetowej – na podstawie przepisu art. 246 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3],
- rozpatrywania skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[4],

[1] Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.
[2] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[3] Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.
[4] Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

- sporządzania i przekazywania Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną – na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[5],
- przekazywania Ministrowi Finansów projektów wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami opinii oraz wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych – na podstawie ustawy o finansach publicznych,
- przyjmowania i przekazywania sprawozdań w zakresie pomocy publicznej – na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[6],
- przyjmowania i przekazywania do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego – na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[7],
- przyjmowania sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz kontroli osiągnięcia w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli – na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[8],
- udostępniania i publikowania w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej – informacji publicznych dotyczących działalności regionalnych izb obrachunkowych – na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[9],
- wezwania jednostki samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu naprawczego oraz jego zaopiniowania, a w przypadku braku pozytywnej opinii izby ustalenia budżetu (dotyczy postępowania od roku 2014 w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego niespełniających wymogów określonych przepisami art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych).

## *1.2. Organizacja i zasady działania izb*

Zasady działania, organizację oraz zasięg terytorialny izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia 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 postępowania[10].

---

[5] Dz. U. Nr 43, poz. 247 z późn. zm.
[6] Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.
[7] Dz. U. z 2013 r. poz. 289.
[8] Dz. U. z 2014 r. poz. 191.
[9] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
[10] Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

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

Pracą każdej izby kieruje **prezes izby**. Prezesa izby powołuje Prezes Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych, w drodze konkursu, przez kolegium izby. Przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej[11] określają warunki przeprowadzania konkursu na prezesa izby. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Po upływie kadencji albo po odwołaniu prezesa w związku ze złożoną rezygnacją, pozostaje on etatowym członkiem kolegium. Prezes izby posiada określone ustawowo kompetencje oraz wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających.

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

W każdej z izb działa określony ustawą organ – **kolegium izby**. W skład kolegium izby wchodzą prezes izby jako przewodniczący kolegium oraz pozostali członkowie. Członków kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby. Kandydatów na członków kolegium wyłania się w drodze konkursu ogłaszanego przez prezesa izby. Szczegółowe warunki przeprowadzania konkursu na członków kolegium izby określa ustawa 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 obrachunkowej[12].

Liczba członków kolegium uzależniona jest od terytorialnego zasięgu działania danej izby oraz od liczby nadzorowanych podmiotów, a określa ją rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. Członkostwo w kolegium izby ma charakter etatowy lub pozaetatowy. Etatowego członka kolegium powołuje się na czas nieokreślony. Kadencja pozaetatowego członka kolegium trwa 6 lat. Połowę składu kolegium izby stanowią członkowie powołani spośród kandydatów zgłoszonych przez organy stanowiące jst. Członkowie kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawiśli i podlegają jedynie ustawom.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

- ustalanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie ustawowym oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy tych jednostek,
- 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 izby, w tym planu kontroli,

[11] Dz. U. Nr 10, poz. 93.
[12] Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

- rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych,
- opiniowanie kandydatów na członków kolegium,
- wybór kandydata na prezesa izby,
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby,
- podejmowanie uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach.

Ponadto, członkowie kolegium tworzą 3-osobowe **składy orzekające**, właściwe do wydawania opinii w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawą o finansach publicznych, a także **komisję do rozpatrywania spraw dotyczących powiadomień** przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Istotną częścią struktury organizacyjnej każdej izby są dwa wydziały merytoryczne: **wydział kontroli gospodarki finansowej** oraz **wydział informacji, analiz i szkoleń**. Pracami wydziałów kierują naczelnicy. Obsługę administracyjną i finansowo-księgową zapewnia **biuro izby**.

Regionalne izby obrachunkowe realizują swoje działania w siedzibach, które znajdują się w każdym z miast wojewódzkich oraz w **zespołach zamiejscowych** kierowanych przez członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby. Liczba oraz siedziby zespołów zamiejscowych określone są w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

Szczegółową strukturę organizacyjną każdej izby określa jej regulamin organizacyjny. Projekt regulaminu opracowuje prezes izby, a uchwala kolegium izby.

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

Od 1997 r. działa wspólna reprezentacja izb, utworzona na podstawie przepisu art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – **Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych** (KR RIO), której powierzono określone ustawą zadania. W jej skład wchodzą prezesi izb oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegia izb. Zgodnie z regulaminem, w ramach KR RIO funkcjonuje pięć stałych komisji: Komisja Legislacji i Orzecznictwa, Komisja Analiz Budżetowych, Komisja Koordynacji Kontroli, Komisja do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Komisja Szkoleń, Informacji i Promocji. Pracami KR RIO kieruje przewodniczący wybierany spośród jej składu na dwuletnią kadencję.

## *1.3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami*

Na podstawie sprawozdań, uchwał i zarządzeń jst, przedkładanych izbom w trybie nadzoru i kontroli oraz na podstawie badań ankietowych opracowywano analizy, zestawienia liczbowe oraz udostępniano zgromadzoną dokumentację m.in. organom państwa i innym instytucjom. Zadania te były wykonywane niezależnie od udzielania informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niezależnie od działalności informacyjnej

w trybie określonym w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. W ramach współpracy opracowano lub udostępniono na potrzeby:

- Sejmu i Senatu – odpowiedź na interwencję poselską w sprawie finansowania farm wiatrowych oraz kontroli umów i porozumień gmin korzystających ze współfinansowania przez firmy prywatne prac związanych ze sporządzaniem lub zmianą studiów zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania, informacje dotyczące konsolidacji kredytów zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego, wyniki kontroli gospodarki finansowej wraz z zaleceniami pokontrolnymi oraz informacje dotyczące sytuacji finansowej wybranych jst;
- Ministerstwa Finansów – zbiorcze dane dotyczące zaległości przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych, wybrane dane liczbowe zawarte w uchwałach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2013 - 2016, informacje dotyczące jednostek samorządu terytorialnego, które nie spełniają relacji określonej w art. 243 uofp, informacje o jst, w których łączna kwota długu przekroczyła 60% wykonanych dochodów, informacje o nieprawidłowościach wykazanych w sprawozdaniach budżetowych mających wpływ na naliczanie części wyrównawczej subwencji, materiały pomocnicze i opinie składów orzekających wydane dla jednostek samorządu terytorialnego ubiegających się o pożyczkę z budżetu państwa, informacje dotyczące przyczyn wystąpienia różnic prognozowanych w wpf dochodów i wydatków na 2013 r. w stosunku do wartości wykonanych w 2012 r.;
- Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie ochrony danych osobowych w uchwałach w sprawie wzorów deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dane dotyczące liczby i rodzaju uchwał podjętych przez organy stanowiące gmin w sprawie wyodrębnienia funduszu sołeckiego oraz jego zwiększenia, wyjaśnienia dotyczące podejmowanych przez izby działań kontrolno-nadzorczych w zakresie dzierżawy przez straże gminne fotoradarów;
- Ministerstwa Edukacji Narodowej – sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek samorządu terytorialnego zbiorcze informacje o wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jst w 2012 r.;
- Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – roczną informację na temat wysokości środków finansowych uzyskanych przez gminy i województwa samorządowe z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i ich wykorzystania na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii;
- senatorów i posłów – informacje dotyczące wydatków na kulturę fizyczną, raporty o stanie gospodarki finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego, informację o wysokości zadłużenia wskazanych jst obejmującą lata 2008 - 2014 oraz wyniki kontroli wybranych jst;
- wojewodów – wykazy gmin, które wyodrębniły środki w ramach funduszu sołeckiego oraz informacje o wysokości wykonanych wydatków, dane dotyczące wysokości dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów wybranych jst, wykorzystania dochodów uzyskanych przez gminy z tytułu grzywien nałożonych za naruszenie przepisów ruchu drogowego;
- Najwyższej Izby Kontroli – plany kontroli kompleksowych i koordynowanych na 2013

i 2014 rok oraz informację o zrealizowanych kontrolach gospodarki finansowej w latach 2011 - 2013.

Ponadto, na wniosek sądów, prokuratury, policji, Rzecznika Praw Obywatelskich, Centralnego Biura Antykorupcyjnego udzielano wyjaśnień, w tym dotyczących wyników kontroli jst oraz nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych.

## 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 publicznych[13], zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną regionalnych 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 oskarżyciela[14] 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 0,25 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 0,25 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 postępowania[15]. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2013 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **597** osób w łącznej kwocie **174 164,88 zł**.

---

[13] Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

[14] Dz. U. z 2013 r. poz. 930.

[15] Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

Wobec 8 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 administracji[16], w wyniku czego wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie **2 435,77 zł**. Tytuły wykonawcze (25 na łączną kwotę 7 267,03 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania od 13 osób w kwocie **3 665,67 zł**. Wobec 9 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienia o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **2 309,05 zł**. W 2013 r. 11 osób uregulowało rozłożone na raty należności (w tym z lat poprzednich) na kwotę 2 649,54 zł.

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kary pieniężnej od 2 osób w kwocie 8 025,00 zł, w wyniku postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez przewodniczącego regionalnej komisji orzekającej we własnym zakresie wobec 1 osoby – 2 779,90 zł i przez urzędy skarbowe – 3 782,46 zł od 1 osoby. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających nie wydali w 2013 r. postanowień o rozłożeniu na raty zapłaty kary pieniężnej.

## 1.5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

### 1.5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2013, pierwotnie ustalony ustawą budżetową z dnia 25 stycznia 2013 r.[17], w kwocie 3 186 000 zł, po zmianach wyniósł 3 194 000 zł[18] i został wykonany w wysokości 3 170 996 zł, co stanowiło 99,3% planu. Niższe niż planowano wykonanie dochodów wiązało się głównie z realizacją niższych wpływów z tytułu różnych opłat (koszty postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wykonanie 84,0%) oraz niższych dochodów z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej (99,2%).

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2011 - 2013 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2011 - 2013

| Wyszczególnienie | Lata | | |
|---|---|---|---|
| | 2011 | 2012 | 2013 |
| Plan (w tys. zł) | 2 477 | 3 132 | 3 194 |
| Wykonanie (w tys. zł) | 3 073 | 3 356 | 3 171 |
| Wykonanie planu (w %) | 124,1 | 107,2 | 99,3 |

Wykonanie dochodów w szczegółowości paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawiało się następująco:

– § 0570 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych” – 17 796 zł,
– § 0580 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób prawnych” – 733 zł,
– § 0690 „wpływy z różnych opłat” – 179 707 zł,

[16] Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.
[17] Dz. U. poz. 169.
[18] Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. poz. 1212).

– § 0750 „dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych [...]" – 112 351 zł,
– § 0830 „wpływy z usług" – 2 807 291 zł,
– § 0870 „wpływy ze sprzedaży składników majątkowych" – 32 991 zł,
– § 0920 „pozostałe odsetki" – 3 826 zł,
– § 0970 „wpływy z różnych dochodów" – 16 301 zł.

Podobnie jak w 2012 r. najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów stanowiły dochody z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej (klasyfikowane jako wpływy z usług), planowane w wysokości 2 830 000 zł, wyniosły 2 807 291 zł, stanowiąc 88,5% wykonanych dochodów ogółem (w roku 2012 – 2 856 512 zł, co stanowiło 85,1% wykonanych dochodów)[19].

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (5,7% dochodów wykonanych) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych (wpływy za wynajem pomieszczeń – 3,5% wykonanych dochodów). 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 oraz z tytułu sprzedaży środków trwałych. Pobrane dochody były przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

### *1.5.2. Wydatki*

Plan wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2013 w kwocie 106 205 tys. zł, w ciągu roku uległ zwiększeniu do kwoty 113 769 tys. zł i został wykonany w 99,9%, tj. w kwocie 113 626 tys. zł. Zwiększenie planu wydatków wynikało z uruchomienia rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 57) na wydatki związane z realizacją zadań finansowanych w 2010 r. z rachunku dochodów własnych oraz z rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 78) z przeznaczeniem na wzrost wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi dla pracowników regionalnych izb obrachunkowych od dnia 1 stycznia 2013 r.

W porównaniu do 2012 r. wydatki izb uległy zwiększeniu o 5 314 tys. zł (dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 104,9%, natomiast realnie, skorygowana o wskaźnik średniorocznej inflacji[20] na poziomie 0,9% wyniosła 104,0%).

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.

Wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2011 - 2013 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

---

[19] Do dnia 30 czerwca 2010 r. dochody z działalności informacyjnej i szkoleniowej realizowanej przez regionalne izby obrachunkowe mogły być gromadzone na wydzielonych rachunkach dochodów własnych. Z dniem 1 lipca 2010 r. weszła w życie zmiana ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w efekcie której dochody z tytułu prowadzonej odpłatnie działalności informacyjnej i szkoleniowej stały się dochodami budżetu państwa (art. 93 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.). Dochody z tytułu prowadzonej odpłatnie działalności szkoleniowej ujmowane są w rozdziale 75093 „Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych".

[20] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2013 r. (M. P. poz. 94).

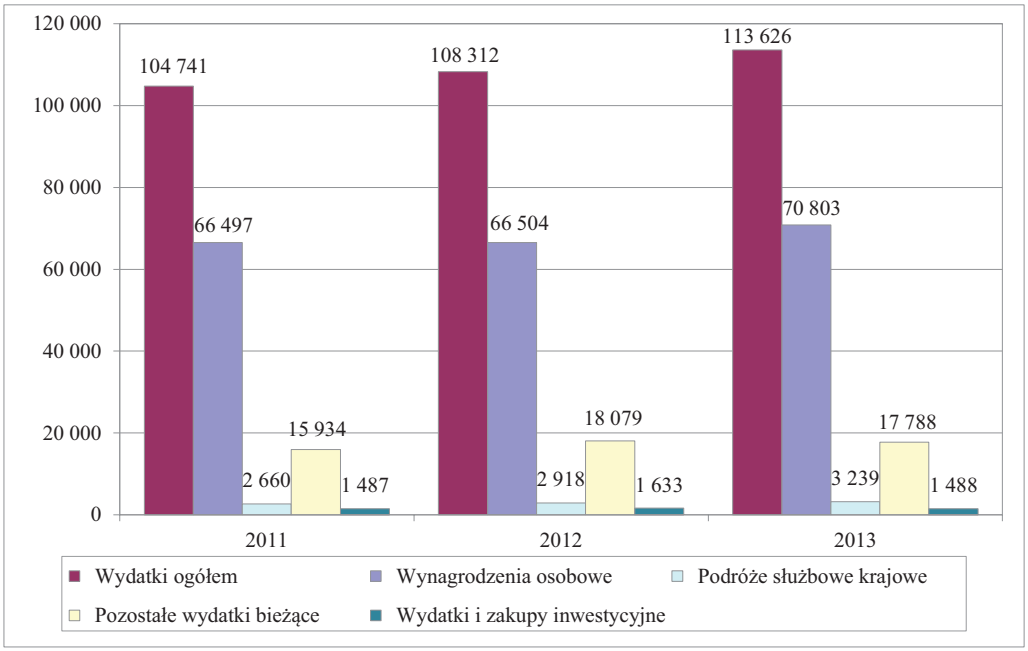
Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2011 - 2013

| Wyszczególnienie | 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Plan (tys. zł) | Wykonanie (tys. zł) | Struktura (%) | Plan (tys. zł) | Wykonanie (tys. zł) | Struktura (%) | Plan (tys. zł) | Wykonanie (tys. zł) | Struktura (%) |
| **Wydatki ogółem, z tego:** | **104 833** | **104 741** | **100,0** | **108 717** | **108 312** | **100,0** | **113 769** | **113 626** | **100,0** |
| - wynagrodzenia osobowe | 66 498 | 66 497 | 63,4 | 66 578 | 66 504 | 61,4 | 70 806 | 70 803 | 62,3 |
| - pochodne od wynagrodzeń | 11 655 | 11 651 | 11,1 | 12 780 | 12 652 | 11,7 | 13 777 | 13 757 | 12,1 |
| - dodatkowe wynagrodzenie roczne | 5 001 | 5 001 | 4,8 | 5 031 | 5 031 | 4,6 | 5 033 | 5 033 | 4,4 |
| - podróże służbowe krajowe i zagraniczne | 2 676 | 2 660 | 2,5 | 2 926 | 2 918 | 2,7 | 3 246 | 3 239 | 2,9 |
| - odpisy na ZFŚS | 1 511 | 1 511 | 1,4 | 1 495 | 1 495 | 1,4 | 1 518 | 1 518 | 1,3 |
| - pozostałe wydatki bieżące | 15 995 | 15 934 | 15,2 | 18 267 | 18 079 | 16,7 | 17 893 | 17 788 | 15,7 |
| - wydatki i zakupy inwestycyjne | 1 497 | 1 487 | 1,4 | 1 640 | 1 633 | 1,5 | 1 496 | 1 488 | 1,3 |

Utrzymanie większości wydatków na poziomie zbliżonym do lat poprzednich (przy jednoczesnych podwyżkach cen podstawowych towarów i usług oraz po uwzględnieniu wskaźnika inflacji) wiązało się z koniecznością wprowadzenia ograniczeń w planie rzeczowych wydatków izb, co utrudniało realizację ustawowych zadań, zwłaszcza w zakresie zadań kontrolnych. W zakresie wydatków bieżących – podobnie jak w latach poprzednich – m.in. zmniejszono liczbę pracowników delegowanych na płatne szkolenia, znacząco ograniczono wyjazdy służbowe oraz wydatki ogólnoadministracyjne (zakup materiałów biurowych, prenumeraty prasy, literatury fachowej). Ponadto, niski plan wydatków był przyczyną ograniczenia do niezbędnego minimum lub wręcz rezygnacji z zakupów wyposażenia i usług remontowych oraz z części wydatków inwestycyjnych. Niezbędne przesunięcia i ograniczenia wydatków, pozwoliły uniknąć zobowiązań wymagalnych na koniec roku. Na dzień 31 grudnia 2013 r. zobowiązania niewymagalne wyniosły 6 745 tys. zł.

Struktura wydatków w 2013 r. była zbliżona do struktury wydatków w 2012 r. Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków dominujący udział mają wydatki na wynagrodzenia. W 2013 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 66,7% ogółu wydatków (w 2012 r. – 66,0%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 12,1% (w 2012 r. – 11,7%). Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 2,9% ogółu wydatków (w 2012 r. – 2,7%). Pozostałe wydatki bieżące związane głównie z obsługą działalności podstawowej izb, utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszami za lokale użytkowe, zakupem energii, materiałów biurowych, podatkami i opłatami oraz wydatkami na szkolenia pracowników, a także obejmujące wydatki związane z organizacją szkoleń dla jst wyniosły 17 788 tys. zł (15,7% ogółu wydatków). Wydatki inwestycyjne w 2013 r. uległy obniżeniu w porównaniu do roku ubiegłego i stanowiły zaledwie 1,3% ogółu wydatków (w 2012 r. wyniosły 1 633 tys. zł – 1,5%). Wydatki inwestycyjne w kwocie 1 488 tys. zł dotyczyły głównie zakupów i wymiany sprzętu komputerowego i oprogramowania, serwerów, kserokopiarek, samochodów służbowych.

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w latach 2011 - 2013




W 2013 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 70 806 tys. zł został wykonany niemalże w 100,0%, podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 5 033 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 2011 - 2013 prezentuje poniższe zestawienie.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2011 - 2013 (w zł)

| Wyszczególnienie | wynagrodzenia osobowe ogółem (§ 4010) | z tego: | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | wynagrodzenia | nagrody | nagrody jubileuszowe | odprawy emerytalne |
| 2011 | 66 497 118 | 60 925 542 | 3 580 656 | 1 182 887 | 808 033 |
| struktura (%) | 100,0 | 91,6 | 5,4 | 1,8 | 1,2 |
| 2012 | 66 504 219 | 60 519 068 | 3 970 029 | 1 276 877 | 738 245 |
| struktura (%) | 100,0 | 91,1 | 5,9 | 1,9 | 1,1 |
| **2013** | **70 802 902** | **65 055 576** | **3 969 830** | **1 392 923** | **384 573** |
| **struktura (%)** | **100,0** | **91,9** | **5,6** | **2,0** | **0,5** |

Udział wydatków na szkolenia pracowników i inwestycje w wydatkach ogółem w latach 2011 - 2013 kształtuje się jak niżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2011 - 2013 (w zł)

| Lata | Wydatki ogółem | w tym na: | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | szkolenia pracowników | % (3:2) | inwestycje | % (5:2) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 2011 | 104 740 528 | 490 361 | 0,5 | 1 487 148 | 1,4 |
| 2012 | 108 312 266 | 449 750 | 0,4 | 1 632 842 | 1,5 |
| **2013** | **113 626 242** | **576 226** | **0,5** | **1 488 546** | **1,3** |

W 2013 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 576 226 zł, co stanowiło zaledwie 0,5% ogółu wydatków. Niski poziom środków na szkolenia pracowników związany był z ograniczeniem możliwości finansowych regionalnych izb obrachunkowych, które w swych planach finansowych zapewnić musiały przede wszystkim środki na wynagrodzenia pracowników, pochodne od wynagrodzeń, koszty delegacji służbowych inspektorów kontroli, obowiązkowe świadczenia wypłacane na podstawie odrębnych przepisów oraz koszty eksploatacji budynków, w tym zakup energii, gazu i wody.

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

Na podstawie przepisu art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Działalność informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu od 1 lipca 2010 r. są dochodami budżetu państwa. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych wprowadzono możliwość zwiększenia wydatków izb, proporcjonalnie do uzyskiwanych dochodów, tworząc w tym celu w latach 2011, 2012 i 2013[21] w budżecie państwa rezerwę celową przeznaczoną na wydatki związane z organizacją i realizacją szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych. W 2013 r. ze środków pochodzących z rezerwy celowej (przeznaczonych na koszty realizacji zadań związanych z działalnością szkoleniową i finansowanych w 2010 r. z rachunków dochodów własnych) izby wydatkowały łącznie 2 464 tys. zł. Poniesione wydatki dotyczyły kosztów przygotowania i organizacji szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych (w tym głównie wynagrodzeń wykładowców, zakupu usług związanych z organizacją szkoleń, opracowania i przygotowania materiałów szkoleniowych).

### 1.5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym

Regionalne izby obrachunkowe od 2008 r. planują – równolegle do układu „tradycyjnego" – wydatki w ujęciu zadaniowym. Zgodnie z art. 142 pkt 11 uofp plany finansowe izb w układzie zadaniowym sporządzane są na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata. Budżety zadaniowe regionalnych izb obrachunkowych na rok 2013 opracowano w oparciu o regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych, w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013[22].

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

W strukturze układu zadaniowego budżetu państwa regionalne izby obrachunkowe ujęte zostały w Funkcji 1. „Zarządzanie państwem". Funkcja obejmuje swym zakresem obszar

[21] W 2013 r. na podstawie przepisu art. 94 ust. 2a dodanego przepisem art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456 z późn. zm.).
[22] Dz. U. poz. 628.

państwa odpowiedzialny za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów władzy państwowej. Ze względu na swoją specyfikę funkcja ta obejmuje zróżnicowane zadania państwa, w tym dotyczące bardzo wąskiego czy specjalistycznego zakresu. Do grupy podmiotów realizujących zadania w ramach tej funkcji, w ramach Zadania 1.10. „Ocena gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia kryteriów ustawowych" należy m.in. Minister Administracji i Cyfryzacji jako dysponent części 80 – Regionalne izby obrachunkowe. Celem zadania jest zapewnienie płynności i stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Regionalne izby obrachunkowe odpowiedzialne są za realizację Zadania 1.10. w ramach następujących podzadań:

- Podzadanie 1.10.1. „Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników", którego celem jest wyeliminowanie nieprawidłowości zagrażających prawidłowemu gospodarowaniu środkami publicznymi jst, obejmującego działanie 1.10.1.1: Przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej podmiotów komunalnych w zakresie określonym ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych;
- Podzadanie 1.10.2. „Sprawowanie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz działalność opiniodawcza", którego celem jest zapewnianie zgodnego z prawem uchwalania budżetów przez jst stanowiących podstawę ich działalności, obejmującego działania:
  działanie 1.10.2.1: wydawanie rozstrzygnięć nadzorczych;
  działanie 1.10.2.2: wydawanie opinii w ramach ustawowych obowiązków.

W celu ewaluacji i monitorowania realizacji Zadania wykorzystywano następujące mierniki (wskaźniki procentowe):

- liczba raportów o stanie gospodarki finansowej jst w relacji do liczby nadzorowanych jednostek (1.10.),
- liczba skierowanych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w relacji do przeprowadzonych kontroli (1.10.1.),
- liczba przeprowadzonych kontroli w stosunku do zaplanowanych (1.10.1.1),
- liczba uchylonych przez sądy administracyjne rozstrzygnięć nadzorczych izby (1.10.2.),
- ilość wydanych rozstrzygnięć nadzorczych w stosunku do zbadanych uchwał (1.10.2.1),
- liczba uchylonych przez kolegium opinii w relacji do liczby opinii wydanych przez składy orzekające (1.10.2.2).

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[23] począwszy od roku 2012 regionalne izby obrachunkowe – jako państwowe jednostki budżetowe – mają obowiązek sporządzać sprawozdania (półroczne i roczne) z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym.

## 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 państwowych[24]. W sprawach, które nie zostały

[23] Dz. U. Nr 298, poz. 1766.
[24] Dz. U. z 2013 r. poz. 269.

uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Według stanu na koniec grudnia 2013 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 297 etatach[25]. W strukturze wiekowej pracowników izb najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 31 - 40 lat (32,5%) oraz osoby w wieku 51 - 60 lat (26,5%). Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 67,3%) 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 2013 r. z pracy w izbach odeszło ogółem 53 pracowników (w 2012 – 79, w 2011 r. – 88). Z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy 71,7% stanowili inspektorzy wydziałów kontroli oraz specjaliści wydziałów 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.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2009 - 2013

| 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 %) | ogółem | w tym: średnie zatrudnienie[1)] | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1993 | 936 | 691 | 73,8 | . | 399 | 10 |
| 2009 | 1 316 | 1 142 | 86,8 | 1 328 | 837 | 25 |
| 2010 | 1 338 | 1 181 | 88,3 | 1 353 | 837 | 23 |
| 2011 | 1 295[2)] | 1 171 | 89,7 | 1 303 | 837 | 20 |
| 2012 | 1 279[2)] | 1 186 | 85,9 | 1 286 | 844 | 21 |
| **2013** | **1 297[2)]** | **1 216** | **87,4** | **1 292** | **841** | **20** |

[1)] Dotyczy inspektorów wydziału kontroli gospodarki finansowej oraz specjalistów wydziału informacji, analiz i szkoleń.
[2)] Stan na koniec okresu sprawozdawczego wg sprawozdania Rb-70.

Podobnie jak w latach poprzednich, głównymi przyczynami odejścia pracowników były zmiana miejsca pracy z uwagi na korzystniejsze warunki finansowe zaproponowane przez inne instytucje państwowe i samorządowe, nabycie uprawnień do emerytury lub renty, zmiana miejsca zamieszkania, 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, wypowiedzenie stosunku pracy przez izbę lub pracownika.

Do pracy w izbach w 2013 r. przyjęto 70 osób, z tego 51 osób w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 72,9% nowo zatrudnionych). Nabór członków kolegiów odbywał się na zasadach szczególnych, określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, nabór pozostałych pracowników izb – w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Ogłoszenia o naborze pracowników publikowano w prasie, na stronach BIP poszczególnych izb oraz występowano do powiatowych urzędów pracy.

[25] Wg sprawozdania Rb-70 na dzień 31 grudnia 2012 r.; liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wynosiła 1 392.

Staż absolwencki w izbach odbywało 29 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy (z czego 18 osób zostało zatrudnionych po zakończeniu stażu).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb (w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów), w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem w 2013 r. wyniosło 4 566 zł (w 2012 r. – 4 309 zł; w 2011 r. – 4 253 zł), przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 3 650,06 zł. Natomiast średnie wynagrodzenie bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 4 196 zł (w 2012 r. – 3 922 zł; w 2011 r. – 3 896 zł). Z kolei średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi wyniosło odpowiednio 4 132 zł i 3 475 zł (w 2012 r. odpowiednio 3 943 zł i 3 390 zł). Poziom wynagrodzeń stanowił główną przyczynę niepokojącego, z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań izb, zjawiska rotacji pracowników zatrudnionych w obu wydziałach.

### *1.6.2. Kwalifikacje*

Z ogólnej liczby pracowników zatrudnionych w izbach 1 216 osób (87,4%) posiada wykształcenie wyższe. Wśród pracowników z wyższym wykształceniem 12 osób posiada tytuł doktora, 7 osób jest w trakcie studiów doktoranckich, 58 osób posiada kwalifikacje radcy prawnego, a 17 osób uprawnienia audytora wewnętrznego. Ponadto, ponad 35% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło, bądź jest w trakcie specjalistycznych studiów podyplomowych. W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem ekonomicznym (37,3% ogółu zatrudnionych) oraz prawniczym lub prawniczo-administracyjnym (34,0%).

W 2013 r. 82 pracowników regionalnych izb obrachunkowych (5,9% ogółu zatrudnionych) podnosiło swoje kwalifikacje, z tego: 27 pracowników na studiach podyplomowych, 11 pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, 31 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich oraz 13 pracowników korzystało z innych form dokształcania (w tym m.in. studia doktoranckie, kurs rachunkowości budżetowej, studium rachunkowości budżetowej).

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2011 - 2013 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych w izbach na dzień 31 grudnia w latach 2011 - 2013

| 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 |
| 2011 | 1 295 | 161 | 32 | 102 | 15 | 12 |
| 2012 | 1 279 | 133 | 36 | 67 | 14 | 16 |
| **2013** | **1 297** | **82** | **31** | **27** | **11** | **13** |

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

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2011 - 2013

| Lata | Ogółem | | Szkolenia zorganizowane przez regionalne izby obrachunkowe | | | | 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 |
| 1993 | 128 | 2 109 | 45 | 1 382 | 83 | 727 | . | . |
| 2011 | 322 | 3 664 | 108 | 2 818 | 19 | 354 | 195 | 492 |
| 2012 | 325 | 3 762 | 134 | 2 860 | 20 | 491 | 171 | 411 |
| **2013** | **237** | **2 631** | **60** | **1 887** | **7** | **276** | **170** | **468** |

W 2013 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 237 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe (w 2012 r. – 325 szkoleń, w 2011 r. – 322 szkolenia).

Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- wzmacniania działań antykorupcyjnych i przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz przeciwdziałania przestępstwom i nadużyciom gospodarczym,
- ustawy o finansach publicznych, finansów jst, w tym projektu budżetu na 2014 r. i wieloletniej prognozy finansowej jst,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zadłużenia jst – uwarunkowań prawnych i ekonomicznych, obligacji komunalnych, oceny zdolności kredytowej jst, zarządzania długiem jst,
- budżetu zadaniowego,
- podatków i opłat lokalnych,
- prawa zamówień publicznych,
- partnerstwa publiczno-prywatnego,
- ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- inwentaryzacji w jednostkach sektora finansów publicznych,
- zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu oraz sposobu ich rozliczania, w tym dotacji dla placówek przedszkolnych,
- kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego,
- pomocy publicznej,
- finansowania sportu ze środków publicznych,
- gospodarki finansowej i ewidencji księgowej, w tym zamknięcia ksiąg rachunkowych za rok 2013,
- rachunkowości budżetowej oraz sprawozdawczości (budżetowej, finansowej oraz w zakresie operacji finansowych),
- klasyfikacji budżetowej, klasyfikacji wydatków strukturalnych i zasad sporządzania sprawozdania Rb-WS,
- modułów Uchwały i Raporty w programie BeSTi@ oraz oprogramowania ACL, wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych,
- elektronicznego obiegu dokumentów i zarządzania informacją, legalności oprogramowania, zabezpieczenia sieci i ochrony informacji w sektorze publicznym, rozporządzenia w sprawie krajowych ram interoperacyjności,
- Biuletynu Informacji Publicznej, informacji publicznej, ochrony danych osobowych, informacji niejawnych,

– prawa pracy, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, delegacji krajowych i zagranicznych, aplikacji TREZOR, Płatnik oraz ZUS PUE, bhp,
– etyki urzędniczej, komunikacji interpersonalnej, rozwijania efektywności pracy, organizacji pracy i radzenia sobie ze stresem, kierowania zespołem,
– systemu informacji prawnej LEX.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników izb, 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, sędziów i pracowników sądów administracyjnych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz naukowców z wyższych uczelni krajowych i zagranicznych, pracowników firm komputerowych, instytucji i firm doradczo-konsultacyjnych.

Pracownicy izb uczestniczyli również w cyklu szkoleń realizowanych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim w ramach projektu *„Dobre państwo – sprawne rządzenie”*. Ponadto, w 2013 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez poszczególne izby dla przedstawicieli i pracowników jst.

Podkreślić należy istotne zmniejszenie liczby organizowanych szkoleń i liczby pracowników izb delegowanych do udziału w szkoleniach w roku 2013 w porównaniu do lat wcześniejszych. Wiąże się to z faktem, że z końcem roku 2012 zakończyły się projekty realizowane przez izby w ramach Działania 5.2. POKL Podziałanie 5.2.3 – Podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych (konkurs zamknięty *Wzmocnienie potencjału Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Samorządowych Kolegiów Odwoławczych).* Realizowane projekty obejmowały w głównej mierze 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

Zgodnie z art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych z punktu widzenia kryterium legalności.

Właściwość rzeczową izb w zakresie działalności nadzorczej określa art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym obejmuje ona uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:
1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
2) budżetu i jego zmian,
3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek,
4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[26],
6) absolutorium,
7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W wyniku prowadzonego postępowania nadzorczego izba orzeka o nieważności uchwał i zarządzeń sprzecznych z prawem. W przypadku, gdy naruszenie jest nieistotne, ogranicza się do wskazania, że uchwała bądź zarządzenie zostały podjęte z naruszeniem prawa.

Szczególny tryb postępowania ma miejsce w przypadku stwierdzenia nieważności całości lub części uchwały budżetowej. Jeśli wskazane przez izbę nieprawidłowości nie zostaną usunięte w wyznaczonym terminie, kolegium izby orzeka o nieważności uchwały w części lub całości i ustala budżet lub jego część.

W przypadku nieuchwalenia budżetu przez organ stanowiący jst do dnia 31 stycznia roku budżetowego ustawa nakłada na izbę obowiązek ustalenia budżetu w terminie do końca lutego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych.

Na podstawie nowelizacji ustawy o finansach publicznych[27], od 2014 r. wprowadzony został tryb postępowania w stosunku do jednostek niespełniających wymogów określonych przepisami art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przepisami art. 240a ustawy w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 - 244 oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii izby do tego programu budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa, przy czym budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych.

W 2013 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 809 jst, z tego 2 413 gmin, 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 168 związków międzygminnych i 3 związków powiatów (spośród 230 zarejestrowanych).

## 2.2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2013 r. izby zbadały ogółem **165 349** uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

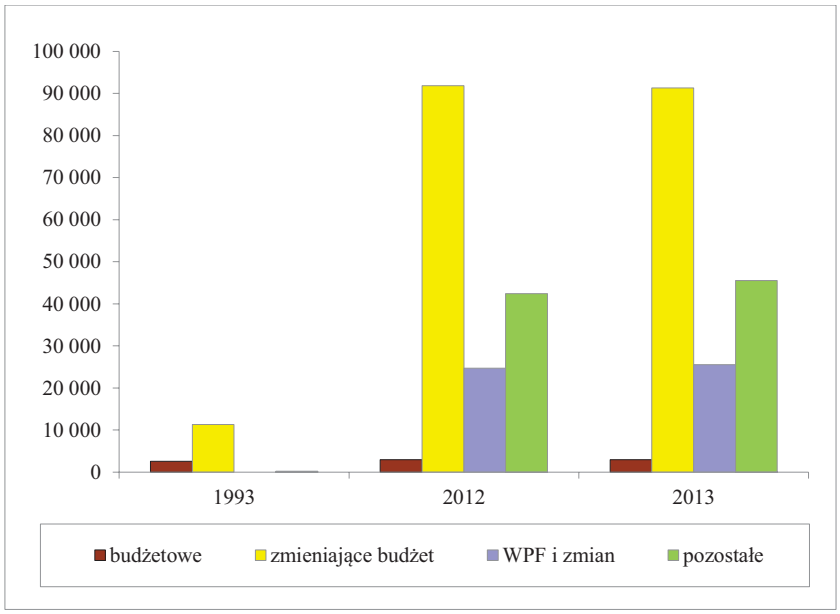
– procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 139,
– budżetu – 2 992,
– zmian budżetu – 91 285,
– zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 6 396,
– zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 3 354,

[26] Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.
[27] Art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646).

– podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa – 16 041,
– absolutorium – 2 900,
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 25 529,
– innych uchwał objętych nadzorem izb – 16 713.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych prezentuje **tabela 1**. Z danych zawartych w tabeli wynika, że w porównaniu do 2012 r. liczba ogółem zbadanych uchwał i zarządzeń zwiększyła się o 3 402. Liczba badanych uchwał i zarządzeń systematycznie rośnie. W stosunku do pierwszego roku działalności izb liczba zbadanych uchwał i zarządzeń wzrosła o 151 244, co wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb, zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak również zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek (w związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju).

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2012 i 2013




Z ogólnej liczby 165 349 zbadanych w 2013 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najwięcej dotyczyło zmian budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian, podatków i opłat lokalnych oraz zaciągania długoterminowych kredytów i pożyczek. Wśród zbadanych uchwał i zarządzeń najwyższy wzrost dotyczył uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (28,0% w porównaniu do zbadanych w 2012 r.) i wynikał głównie z objęcia przez izby nadzorem uchwał[28] rad gmin wydawanych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[29]. Spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał w sprawie procedury uchwalania budżetu (o 23,2% w stosunku do zbadanych w 2012 r.).

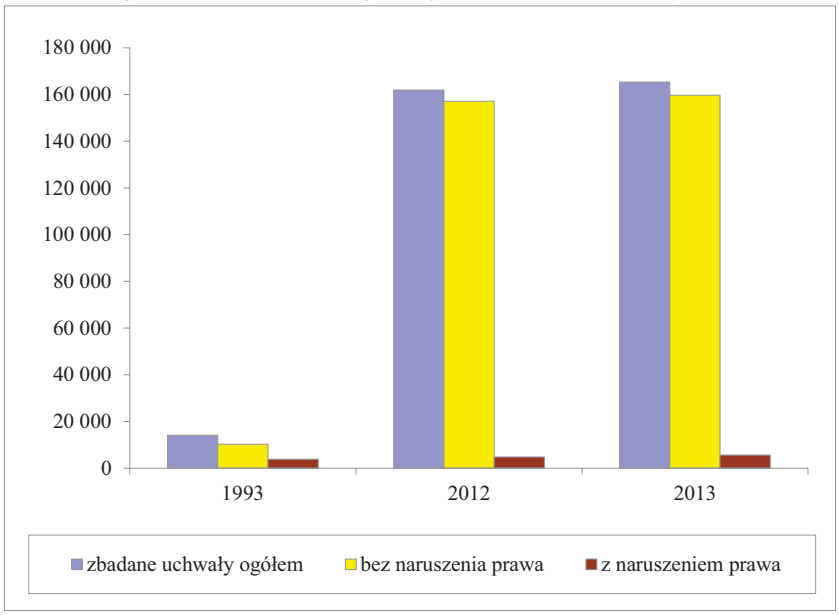
[28] W tym uchwał dotyczących wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności (art. 6k); określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz inkasa tej opłaty (art. 6l); określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości (art. 6n).
[29] Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.

W wyniku badania nadzorczego 165 349 uchwał i zarządzeń organów jst, kolegia izb uznały 159 763 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 96,6% ogółu uchwał i zarządzeń. W 5 586 (3,4% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

– w 2 015 uchwałach i zarządzeniach (1,2% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
– 2 091 uchwał i zarządzeń (1,3%) uznano za nieważne, z czego 1 183 nieważne w części i 908 nieważne w całości,
– w stosunku do 1 273 uchwał i zarządzeń (0,8%) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
– w stosunku do 207 uchwał i zarządzeń (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności[30].

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2012 i 2013 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2013 r. wzrósł o 0,4 punktu procentowego w porównaniu do 2012 r. i wyniósł 3,4% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń, natomiast w porównaniu do 1993 r. – zmalał o 23,5 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2012 i 2013




Z ogólnej liczby zbadanych w 2013 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – 94 277 (57,0% 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 wykazały, że:

1) na ogólną liczbę 2 992 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:

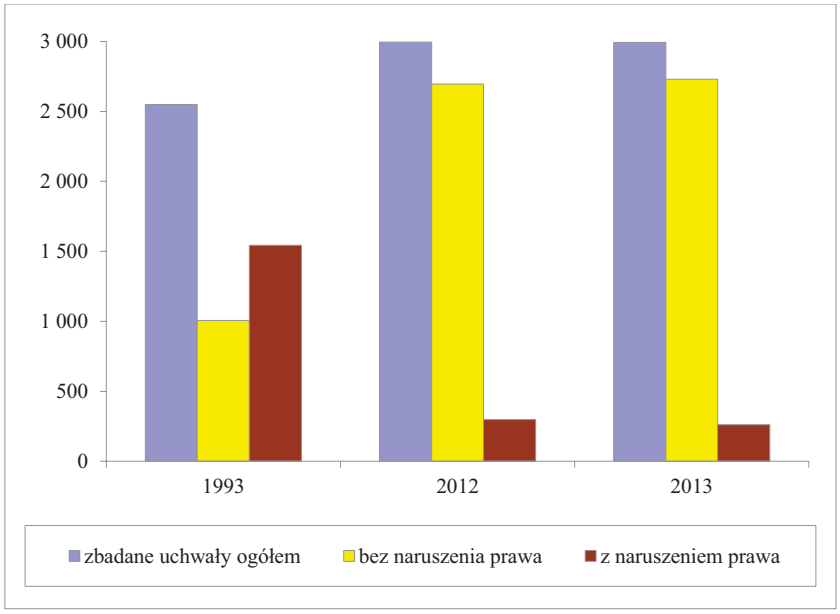
[30] Z tego w przypadku 156 uchwał i zarządzeń dotyczących 2012 r., które zbadane zostały w 2013 r., ze względu na upływ roku budżetowego, wszczynanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub w całości stało się bezprzedmiotowe, kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały i zarządzenia zostały podjęte z naruszeniem prawa. W 48 uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności, w stosunku do jednej uchwały i dwóch zarządzeń postępowania nie wszczynano, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

– w 2 730 (91,2% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
– w 110 (3,7%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
– 15 (0,5%) uznano za nieważne w części,
– w stosunku do 136 (4,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,
– 1 uchwałę uznano za podjętą z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności;

2) na ogólną liczbę 91 285 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
– w 89 952 (98,5% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
– w 591 (0,6%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
– 110 (0,1%) uznano za nieważne, z tego 89 nieważne w części, a 21 nieważne w całości,
– w stosunku do 485 (0,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,
– w 147 (0,2%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego 141 dotyczyło zmian budżetów roku 2012, w stosunku do dwóch zarządzeń nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 4 uchwał i zarządzeń nie orzeczono o nieważności.

Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2012 i 2013 wskazuje na systematyczne obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 10,0% w 2012 r. i 8,8% w 2013 r.

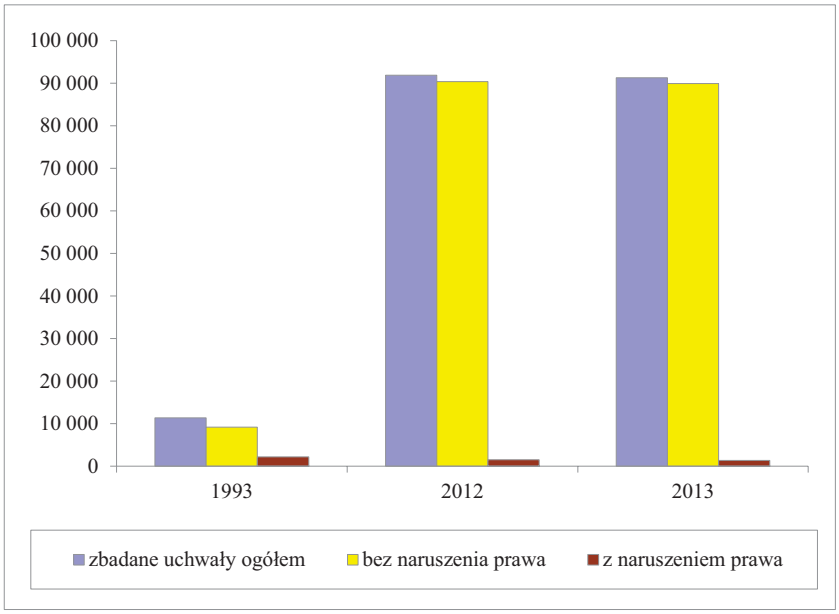
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2012 i 2013




Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2012 i 2013 wskazują również na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,6% w 2012 r. i 1,5% w 2013 r. w stosunku do ogólnej liczby zbadanych w tej kategorii.

W analizowanych latach, w ogólnej liczbie uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa, największy odsetek stanowiły podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a następnie uchwały i zarządzenia, w stosunku do których wszczęte 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, 2012 i 2013



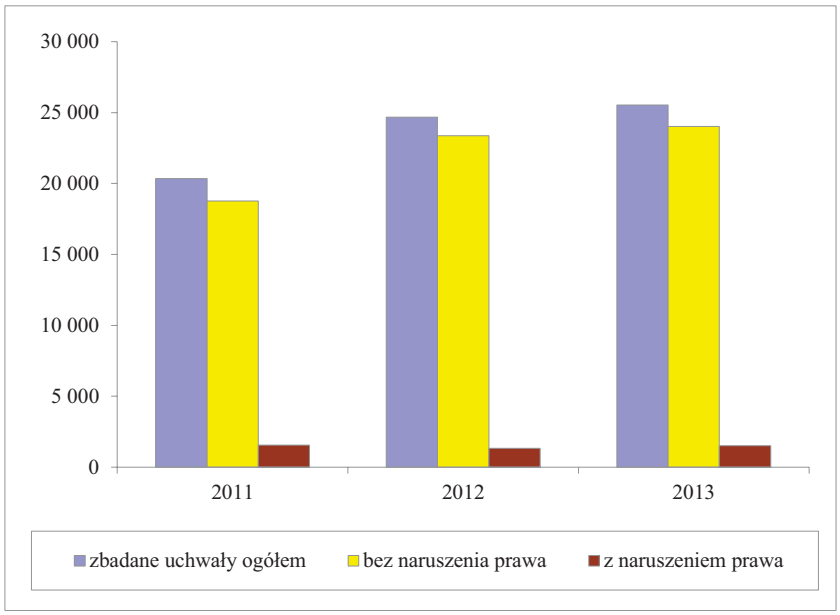

Nieprawidłowości i naruszenia prawa stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet dotyczyły w szczególności:

- ustalenia rezerw budżetowych w wysokościach niezgodnych z przepisami art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym oraz art. 222 ustawy o finansach publicznych,
- nieustalenia lub ustalenia w niewłaściwej wysokości limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (m.in. niezgodność ustalonego limitu z upoważnieniem organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań, niedokonanie zmiany limitu w związku ze zmianą kwoty przychodów, nieokreślenie limitu zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu),
- nieustalenia bądź nieprawidłowego ustalenia wysokości powstałego deficytu budżetowego oraz źródeł jego sfinansowania,
- przekroczenia przez organ wykonawczy kompetencji do dokonywania zmian w budżecie (m.in. przeniesienie wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmiana planu wydatków w związku ze zmianą kwoty subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej),
- rozdysponowania rezerw celowych niezgodnie z celem na jaki zostały utworzone (m.in. zmniejszenia rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe z przeznaczeniem na realizację zadania niemieszczącego się w katalogu zadań określonych w art. 19 ust. 2 i art. 20 ustawy o zarządzaniu kryzysowym),
- dokonania zmian budżetu skutkujących przekroczeniem dopuszczalnego wskaźnika obsługi zadłużenia, wynikającego z przepisu art. 169 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.,
- dokonania zmian budżetu skutkujących nierównowagą budżetową,
- niezaplanowania dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- zaplanowania wydatków na zadania nie będące zadaniami własnymi jednostki samorządu terytorialnego,

– klasyfikowania dochodów i wydatków budżetowych niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,
– braku spójności między treścią uchwał i zarządzeń a załącznikami stanowiącymi ich integralną część,
– błędów rachunkowych, pisarskich i redakcyjnych.

W 2013 r. kolegia izb zbadały 25 529 (15,4% ogółu) uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych **w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst przedstawia **tabela 5**, z której wynika, że:
– w 24 026 (94,1% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
– w 961 (3,8%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
– 289 (1,1%) uznano za nieważne, z tego 83 nieważne w części, a 206 nieważne w całości,
– w stosunku do 220 (0,9%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
– w 33 (0,1%) uchwałach stwierdzono naruszenie prawa, z tego 12 dotyczyło roku 2012, w stosunku do jednej nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 20 nie orzeczono o nieważności.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpf i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011 - 2013




Naruszenia prawa stwierdzane w uchwałach i zarządzeniach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dotyczyły w szczególności:
– przekroczenia w 2013 r. dopuszczalnego wskaźnika obsługi zadłużenia, wynikającego z przepisu art. 169 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.,
– niezachowania po 2013 r. relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
– zaplanowania wydatków bieżących na poziomie przekraczającym planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki,

- nieprawidłowego wyliczenia prognozy kwoty długu (m.in. nieujęcia ustawowych wyłączeń, niezachowania spójności pomiędzy ustaloną kwotą długu a przychodami i rozchodami),
- braku realistyczności wieloletniej prognozy finansowej (m.in. nieuzasadnionego zwiększenia wartości dochodu z tytułu sprzedaży udziałów w spółce komunalnej, ujęcia rozchodów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów w wielkościach nieodpowiadających wielkościom wynikającym z umów dotyczących tych kredytów),
- niewskazania przeznaczenia nadwyżki budżetowej lub sposobu sfinansowania deficytu budżetowego,
- niezachowania zgodności pomiędzy wieloletnią prognozą finansową a budżetem w zakresie wyniku budżetu, przychodów lub rozchodów,
- niedołączenia do wieloletniej prognozy finansowej objaśnień przyjętych wartości,
- niezastosowania, wynikającego z rozporządzenia[31], wzoru wieloletniej prognozy finansowej bądź nieuzupełnienia wszystkich pozycji tego wzoru,
- zaniechania bądź błędnego określenia w załączniku dotyczącym przedsięwzięć jednostki odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej realizację przedsięwzięcia, okresu realizacji zadania, nazwy przedsięwzięcia, limitu wydatków na poszczególne przedsięwzięcia, łącznych nakładów finansowych na poszczególne przedsięwzięcia, w tym np. w kwocie niższej niż ustalony limit wydatków na rok budżetowy.

W 2013 r. kolegia izb zbadały ogółem **2 900 uchwał** organów stanowiących jst oraz związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego 2 858 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 42 – nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 866 uchwał (98,8% ogółu), z tego 2 846 uchwał o udzieleniu absolutorium oraz 20 o nieudzieleniu absolutorium. W 4 uchwałach o udzieleniu absolutorium (0,1%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa. W 2013 r., na ogólną liczbę 42 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 52,4% stanowiły uchwały z naruszeniem prawa, które uznano za nieważne w całości. Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 6**.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- postanowienia o nieudzieleniu absolutorium z innych przyczyn niż z tytułu wykonania budżetu,
- błędów formalnych (m.in. brak bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady, nieprzedstawienie organowi stanowiącemu stanowiska komisji rewizyjnej wyrażonego w formie wniosku w sprawie absolutorium, powtórzenie procedury absolutoryjnej, po uprzednim uchyleniu uchwały o nieudzieleniu absolutorium).

W 2013 r. z ogólnej liczby 2 809 jednostek samorządu terytorialnego 70 jednostek nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące 61 jst nie podjęły przedmiotowych uchwał, bowiem w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. W przypadku jednej gminy komisja rewizyjna nie sporządziła opinii i nie wypracowała wniosku celem przedstawienia pod głosowanie radzie. Pięć gmin, mimo podjęcia uchwał w sprawie absolutorium, nie przekazało ich izbom. Ponadto, w jednej gminie powołany został komisarz

[31] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 86 z późn. zm.).

rządowy, w związku z tym instytucja absolutorium nie miała zastosowania. Podobnie w jednym z miast na prawach powiatu, w którym w wyniku przeprowadzonego referendum zostały odwołane organy miasta. Jedna gmina uchwałę w sprawie absolutorium przekazała do regionalnej izby obrachunkowej w 2014 r. W przypadku związków międzygminnych brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był również podjęciem decyzji o likwidacji związku lub rozpoczęciem działalności w 2013 r.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2013 r. kolegia izb zbadały **42 643** uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych (25,8% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 40 189 (94,2%) podjęto bez naruszenia prawa, w 2 454 (5,8%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 349 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 428 wszczęte postępowania umorzono, 1 651 uznano za nieważne (996 w części, 655 w całości), a w 26 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności (w tym 3 uchwały dotyczące roku 2012).

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

- **podatków i opłat lokalnych:**
  - ustalenie stawek podatków poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych kwot określonych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych,
  - ustalenie zwolnień o charakterze podmiotowym lub przedmiotowo-podmiotowym,
  - nieprawidłowości w zakresie określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso (m.in. przeniesienie na organ wykonawczy kompetencji do określenia inkasenta, uzależnienie wypłaty wynagrodzenia za inkaso od terminu wpłaty pobranej opłaty, postanowienie, iż inkasentem może być osoba fizyczna lub prawna wybrana w drodze otwartego konkursu ofert i zatwierdzona odrębną uchwałą organu stanowiącego, nałożenie na inkasentów obowiązku prowadzenia ewidencji osób zobowiązanych do zapłaty opłaty miejscowej bądź ewidencji psów, ustalenie krótszego terminu wpłaty kwot pobranych przez inkasenta niż to wynika z ustawy Ordynacja podatkowa, brak określenia inkasentów w sposób umożliwiający ich identyfikację);
- **zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych:**
  - wprowadzanie postanowień wykraczających poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustaw, m.in.:
    - w uchwałach podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[32] – uregulowanie zasad i trybu kontroli beneficjenta dotacji, postanowienie o wydaniu decyzji w sprawie przyznania dotacji,
    - w uchwałach podjętych na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3[33] – wskazanie dodatkowego warunku udzielenia dotacji, tj. minimalnego wymiaru godzin, w których dziecku ma być zapewniona opieka w żłobku lub klubie dziecięcym,
    - w uchwałach podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[34] – żądanie złożenia zaświadczenia na potwierdzenie stanu

[32] Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.
[33] Dz. U. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.
[34] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

prawnego o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, żądanie złożenia oświadczenia o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub odpowiedzialności karnej w przypadku podania nieprawdy, ustalenie wymogów technicznych i formalnych, jakie powinny zostać spełnione po przeprowadzeniu czynności kontrolnych, ustalanie wzoru załączników do protokołu, nakładanie obowiązków na podmiot kontrolowany,

- wprowadzanie postanowień sprzecznych z obowiązującymi przepisami, m.in.:
  - ustawy o systemie oświaty – przyznanie prawa do wstrzymania dotacji, zalecenie zawarcia umowy cywilno-prawnej, zobowiązanie do podania danych osobowych dzieci objętych opieką dla celów przyznania i rozliczenia otrzymanej dotacji, brak ustalenia podstawy obliczenia dotacji,
  - ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[35] oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[36] – ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji,
  - ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 – ograniczenie przyznania dotacji wyłącznie na dzieci zamieszkałe na terenie gminy, ustalenie różnych stawek dotacji na dziecko, w zależności m.in. od wysokości pobranej od rodziców lub opiekunów opłaty za pobyt dziecka w placówce,
- scedowanie na organ wykonawczy wyłącznej kompetencji organu stanowiącego do ustalenia m.in. zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji, wzoru wniosku o udzielenie dotacji, określenia sposobu rozliczania dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zadania,
- określenie sposobu rozliczania i terminów zwrotu dotacji w sposób sprzeczny z przepisami ustawy o finansach publicznych,
- zaniechanie zgłoszenia projektu uchwały przewidującej udzielenie pomocy *de minimis* Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- niespełnienie wymagań stawianych aktom prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji lub terminu wejścia w życie uchwały;

– **zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów:**
  - postanowienie o zaciągnięciu pożyczki lub kredytu skutkujące przekroczeniem ustawowych limitów 15% lub 60% określonych w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych,
  - ustalenie zaciągnięcia pożyczki lub kredytu na cele niemieszczące się w katalogu określonym w art. 89 ustawy o finansach publicznych,
  - postanowienie o zaciągnięciu pożyczki lub kredytu bez limitu bądź z przekroczeniem limitu zaciągania zobowiązań określonego w uchwale budżetowej,
  - brak spójności pomiędzy postanowieniami uchwały w sprawie zaciągnięcia pożyczki lub kredytu a postanowieniami uchwały budżetowej oraz wieloletniej prognozy finansowej (m.in. zaciągnięcie zobowiązania przekraczającego wartość przychodów z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek zaplanowanych w uchwale budżetowej, zaciągnięcie zobowiązania na sfinansowanie zadania inwestycyjnego w przypadku planowania nadwyżki budżetowej, zaciągnięcie zobowiązania na planowany deficyt w wysokości wyższej niż deficyt ustalony w uchwale budżetowej);

[35] Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.
[36] Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

- **opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:**
  - żądanie we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, dołączenia dokumentów lub oświadczeń potwierdzających dane zawarte w deklaracji, w tym danych właściciela nieruchomości i osób trzecich mogących stanowić dane szczególnie chronione i nieadekwatnych do prawidłowego obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (m.in. wykaz osób zamieszkujących daną nieruchomość; oświadczenie wskazujące uczące się dzieci, pozostające poza miejscem zamieszkania oraz stosowne zaświadczenie ze szkoły, placówki lub uczelni, oświadczenie wskazujące osoby pozostające poza granicami kraju oraz potwierdzenie zgłoszenia organowi podatkowemu ustanowienia pełnomocnika do spraw doręczeń lub innego dokumentu świadczącego o pobycie za granicą; złożenie oświadczenia wskazującego na zameldowanie na nieruchomości, ale zamieszkiwanie poza granicami gminy oraz kopia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożonej w tej gminie bądź stosowne zaświadczenie urzędu tej gminy; oświadczenie wskazujące osoby zameldowane na nieruchomości, której dotyczy deklaracja, lecz zamieszkujące pod innym adresem na terenie gminy; oświadczenie o uprzedzeniu o odpowiedzialności karnej z art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny[37] za składanie danych niezgodnych z prawdą; oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych dla celów związanych z ustaleniem należności za gospodarowanie odpadami komunalnymi),
  - zastosowanie zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowe różnicowanie stawek opłaty,
  - brak lub niewłaściwe regulacje dotyczące określenia warunków oraz trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
  - brak lub niewłaściwe regulacje dotyczące terminu i miejsca składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (m.in. ustalenie miejsca składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości u sołtysa; wyznaczenie terminu złożenia pierwszej deklaracji w terminie wcześniejszym niż termin wejścia w życie uchwały nakładającej obowiązek złożenia takiej deklaracji),
  - nadanie uchwale w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mocy obowiązującej z terminem późniejszym niż termin, w którym nałożone zostały na mieszkańców obowiązki wynikające z tej uchwały,
  - nieprawidłowy wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub nieprawidłowe ustalenie stawki tej opłaty (m.in. określenie sposobu wyliczenia stawki zamiast określenia stawki opłaty; określenie wielu różnych stawek, wzajemnie się wykluczających; określenie dla odpadów zbieranych w sposób selektywny stawki procentowej, a nie kwotowej; ustalenie opłaty w formie ryczałtu za gospodarowanie zmieszanymi odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy; brak określenia niższej stawki opłaty w przypadku, gdy odpady są zbierane

[37] Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

i odbierane w sposób selektywny; przyjęcie w uchwale metody określającej stawkę opłaty za odbiór odpadów komunalnych w sposób uniemożliwiający prawidłowe obliczenie wysokości opłaty dla składającego deklarację),
– rozbieżności między uchwałą w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty i ustalenia stawki a uchwałą w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

## 2.3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

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

W 2013 r., w związku z nieuchwaleniem przez organ stanowiący uchwały budżetowej w wyznaczonym terminie, kolegia izb ustaliły budżety w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych dla 3 gmin, 1 powiatu i 1 związku międzygminnego.

Nieuchwalenie uchwały budżetowej na 2013 r. przez rady gmin i powiatu spowodowane było konfliktem między organem stanowiącym i wykonawczym oraz brakiem konsensusu w organie stanowiącym, a w przypadku związku międzygminnego brakiem porozumienia się przez jednostki tworzące związek co do kształtu budżetu.

Ponadto, w przypadku 12 gmin oraz jednego związku międzygminnego kolegia ustaliły budżety w części dotkniętej nieważnością.

## 2.4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2013 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowanych zostało łącznie 75 skarg. Organy jednostek samorządu terytorialnego zaskarżyły 73 rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb, a regionalne izby obrachunkowe zaskarżyły 2 uchwały organów jst. Podstawę wniesienia skarg przez jst stanowi art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 86 ustawy o samorządzie województwa.

Wojewódzkie sądy administracyjne w roku sprawozdawczym wydały 59 orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym 10 zaskarżonych w latach poprzednich.

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2013 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

a) budżetu i jego zmian – 11,
b) zaciągania zobowiązań – 2,
c) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 8,
d) podatków i opłat lokalnych – 39,

e) absolutorium – 3,
f) zatwierdzenia sprawozdania finansowego – 1,
g) wieloletniej prognozy finansowej – 6,
h) wydatków niewygasających – 2,
i) zmiany budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej – 1.

Wojewódzkie sądy administracyjne w wydanych w 2013 r. orzeczeniach **oddaliły** 29 skarg wniesionych przez jst, w tym 7 wniesionych w 2012 r.

W odniesieniu do **uchwał budżetowych oraz uchwał i zarządzeń zmieniających budżet** skargi dotyczyły m.in. stwierdzenia przez kolegia izb nieważności aktów jednostek samorządu terytorialnego, w których organy dopuściły się następujących naruszeń prawa.

*Wójt dokonał zmiany w budżecie polegającej na przeniesieniu wydatków pomiędzy działami, poprzez zmniejszenie wydatków majątkowych w ramach działu 926, rozdziału 92601, paragrafu 6057 i 6059 oraz zwiększeniu o tę samą kwotę wydatków w ramach działu 750, rozdziału 75023, paragrafu 4580. Kolegium stwierdziło nieważność aktu podnosząc naruszenie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z przepisami art. 256 i 257 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*

*W skardze do sądu administracyjnego wójt wniósł o uchylenie uchwały zarzucając organowi nadzoru błędną wykładnię m.in. przepisów ustawy o finansach publicznych, tj. przepisu art. 256 poprzez uznanie, że brak było podstaw do zastosowania powołanego przepisu, podczas gdy w rzeczywistości przesłanki takie zachodziły w postaci wystąpienia nieprzewidzianych wydatków, których obowiązek płatności wynikał z prawomocnego wyroku sądowego oraz niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 257 i 258 poprzez uznanie, że do dokonania wydatków, których konieczność zapłaty wynika z orzeczenia sądowego stosuje się ograniczenia wynikające z przepisu art. 257 ustawy o finansach publicznych, a ewentualne rozszerzenie katalogu zmian w planie budżetu jest możliwe jedynie na podstawie przepisu art. 258 ust. 1 ustawy.*

*Po rozpatrzeniu skargi sąd podzielił stanowisko kolegium izby (I SA/Łd 1014/13).*

*Rada zaplanowała środki na dotacje celowe dla ochotniczych straży pożarnych, co w ocenie kolegium izby stanowiło naruszenie przepisu art. 32 ust. 3b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej*[38].

*Skarżąca zarzuciła rozstrzygnięciu nadzorczemu m.in. naruszenie przepisu prawa materialnego przez wykładnię art. 32 ust. 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej przyjmującą, iż gmina może udzielić dotacji celowej dla ochotniczych straży pożarnych tylko w stosunku do tych, do których ponosi koszty wymienione w przepisie art. 32 ust. 2 ustawy.*

*Sąd uznał, że organ nadzoru stanął na właściwym stanowisku, iż w sytuacji, gdy przepis art. 32 ust. 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej nie określa zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, które miałyby być realizowane przez ochotnicze straże pożarne z udzielanych dotacji, rada miasta powinna najpierw podjąć stosowną uchwałę w trybie art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych i dopiero potem planować w budżecie miasta dotacje celowe dla OSP na zakup sprzętu przeciwpożarowego, jednakże wyłącznie dotacje celowe na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki samorządu terytorialnego (V SA/Wa 561/13).*

*Zarząd województwa rozdysponował rezerwę ogólną na pokrycie kosztów powrotu klientów biur podróży, które złożyły do marszałka województwa oświadczenie o niewypłacalności. Kolegium uznało, że takie działanie stanowi naruszenie m.in. art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych*[39].

*Strona skarżąca wskazała, że ustawa o usługach turystycznych gwarantuje klientom organizatora turystyki, w przypadku jego niewypłacalności, pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu. Zgodnie z ustawą o usługach turystycznych marszałek*

[38] Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 z późn. zm.
[39] Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 z późn. zm.

*województwa jest uprawniony do wydawania dyspozycji wypłat na pokrycie kosztów powrotu klientów niewypłacalnego organizatora do miejsca wyjazdu, a z mocy art. 2a tej ustawy jest to zadanie marszałka z zakresu administracji rządowej.*

*W odpowiedzi na skargę kolegium podtrzymało argumenty zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. W ocenie organu nadzoru ustawa o usługach turystycznych nie nakłada na marszałka województwa obowiązku sprowadzenia do kraju na koszt województwa samorządowego klientów niewypłacalnych biur podróży w sytuacji, kiedy kwoty zabezpieczone na podstawie umowy gwarancji są niewystarczające, jak również nie obliguje wojewody do przekazania, w tym przypadku marszałkowi, dotacji z budżetu państwa na sfinansowanie kosztów powrotu do kraju ww. osób. Ustawa o usługach turystycznych ogranicza zadania marszałka województwa do obowiązków wynikających z umowy gwarancji. W tej sytuacji, zdaniem kolegium, ma zastosowanie art. 36 Konstytucji RP, w myśl którego podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej. A zatem koszty sprowadzenia do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży w powyższej sytuacji winien tymczasowo pokryć budżet państwa.*

*Sąd uznał argumenty kolegium izby i nie dopatrzył się naruszenia przepisów prawa materialnego, jak i przepisów regulujących postępowanie (V SA/WA 2582/12).*

Przedmiotem skarg jst dotyczących **zaciągania zobowiązań** były rozstrzygnięcia kolegiów izb, w których kolegia stwierdziły nieważność uchwał w następujących sprawach.

*Zaciągnięcia długoterminowego kredytu lub pożyczki na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów, z uwagi na naruszenie przepisu art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w związku z przepisem art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, określających granicę długu jednostki.*

*Skarżąca wskazała m.in., że kredyt ten był zaplanowany w uchwale budżetowej gminy na 2013 r. oraz w uchwale zmieniającej wieloletnią prognozę finansową gminy. Natomiast przekroczenie wskaźnika zadłużenia, określonego w art. 170 ustawy o finansach publicznych nastąpiło z przyczyn niezawinionych i było związane z realizacją wcześniejszych zobowiązań gminy.*

*Wojewódzki sąd administracyjny uznał, że art. 170 ustawy o finansach publicznych jasno określa wskaźnik zadłużenia, nie są natomiast ważne okoliczności w jakich doszło do jego przekroczenia (I SA/Sz 948/13).*

*Zaciągnięcia kredytu długoterminowego, z uwagi na fakt, iż uwzględnienie zobowiązań wynikających z tego tytułu spowoduje, że dług powiatu na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały będzie wyższy niż 60% planowanych dochodów jednostki.*

*Uzasadniając swoje stanowisko kolegium izby wskazało, że równocześnie – w związku z uchwałą w sprawie zaciągnięcia kredytu – w tej samej dacie rada powiatu podjęła także uchwałę w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, wobec której stwierdzono nieważność z powodu pominięcia zobowiązania z tytułu umowy pn. „Zwiększenie efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej Powiatu Kluczborskiego", stanowiącej, w ocenie organu nadzoru, tytuł dłużny zaliczany do państwowego długu publicznego wynikający z umowy nienazwanej, o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanej z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, która wywołała skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, o którym mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego*[40].

*Sąd wskazał, że niewątpliwie sam fakt podjęcia przez radę powiatu uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, w ramach której dokonano wyeliminowania z tej prognozy zobowiązań wynikających z powyższej umowy, w stosunku do której organ nadzoru podjął wprawdzie, nieprawomocne jeszcze rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające jej nieważność, nie*

[40] Dz. U. Nr 298, poz. 1767.

*umożliwiał pominięcia tego zobowiązania w obliczeniu wskaźnika kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału w stosunku do planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. W ocenie Sądu organ nadzoru słusznie uznał, iż na dzień podjęcia uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego, należało uwzględnić w wysokości długu wszystkie zobowiązania powiatu (I SA/Op 179/13).*

W przypadku **uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu** skargi jst dotyczyły rozstrzygnięć, w których kolegia izb stwierdziły nieważność uchwał w następujących sprawach.

*Zmiany uchwały w sprawie zasad przyznawania i rozliczania dotacji podmiotowych dla instytucji kultury, dla których organizatorem jest samorząd województwa.*

*W uzasadnieniu uchwały kolegium izby podniosło, że żaden obowiązujący przepis prawa nie daje kompetencji do podjęcia takiej uchwały.*

*Wojewódzki sąd administracyjny podzielił stanowisko organu nadzoru i uznał, że skarga jest bezzasadna (I SA/Op 179/13).*

*Udzielenia dotacji szkołom i placówkom niepublicznym, w związku z naruszeniem art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji, poprzez: 1) postanowienie, iż miesięczną stawkę dotacji przypadającą na jednego ucznia w danym typie szkoły ustala się na podstawie aktualnego planu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia; 2) zobowiązanie zarządu powiatu do zawarcia umowy z podmiotem ubiegającym się o dotację, w terminie 30 dni od dnia uchwalenia budżetu; 3) ustalenie, że podstawą przekazania dotacji jest imienny wykaz uczniów danego typu szkoły uczestniczących w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu poprzednim (dostarczony do 10-tego każdego miesiąca do starostwa powiatowego), z kolei za styczeń imienny wykaz uczniów wg stanu na pierwszy dzień miesiąca stycznia (dostarczony do 10 stycznia), a w miesiącu sierpniu i wrześniu imienny wykaz uczniów uczestniczących, w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w czerwcu; 4) określenie, że podmiot ubiegający się o dotację dostarcza do 27 grudnia wykaz uczniów uczestniczących, w co najmniej połowie obowiązkowych zajęć edukacyjnych w grudniu, który jest podstawą do ustalenia dotacji przekazywanej w grudniu, a wysokość dotacji uwzględnia różnicę między liczbą uczniów wg stanu na pierwszy dzień stycznia i liczbę uczniów uczestniczących, w co najmniej połowie obowiązkowych zajęć edukacyjnych w listopadzie.*

*Sąd podzielił argumentację zaskarżonej uchwały i uznał, że w zakwestionowanych uregulowaniach rada powiatu wprowadziła pozaustawowe warunki przyznawania szkołom dotacji (I SA/Ol 468/13).*

*Wysokości i zasad ustalania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce na terenie gminy, poprzez wykroczenie poza upoważnienie ustawowe wynikające z przepisu art. 60 ust. 2, w związku z przepisem art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.*

*W ocenie kolegium izby określenie w uchwale, że wysokość dotacji na rok kalendarzowy ustala się w kwocie dziennej na każde dziecko obecne w żłobku lub klubie dziecięcym i zarazem postanowienie o przeznaczeniu dotacji na zadania placówki określone w art. 10 ustawy, wyraża w istocie „dotację podmiotową", podczas gdy rada powinna była określić „wysokość dotacji celowej" oraz „zasady ustalania dotacji celowej". Zdaniem organu nadzoru, dotacja o której mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, jako dotacja celowa (w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych), nie jest przeznaczona na sfinansowanie (dofinansowanie) jakichkolwiek wydatków z tytułu prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego (art. 10 ustawy). Dotyczy ona tylko tych wydatków, które konkretyzuje uchwała rady gminy i wiązać się powinna z zadaniem realizowanym w stosunku do jego odbiorcy, jako każdego dziecka objętego opieką. Przeznaczeniem dotacji celowej z art. 60 ust. 1 ustawy nie może być dofinansowanie do kosztów całości ogólnie rozumianej działalności opiekuńczej żłobka lub*

*klubu dziecięcego (art. 10 ustawy), gdyż takie jej wykorzystanie czyniłoby z niej „dotację podmiotową", co z kolei nie byłoby zgodne z wolą ustawodawcy, że ma to być dotacja celowa. Ponadto, organ nadzoru zarzucił uchwale wprowadzenie ograniczeń podmiotowych, w myśl których dotacji nie otrzymywałby podmiot prowadzący żłobek lub klub dziecięcy w liczbie godzin mniejszej niż określona została w uchwale oraz prowadzący działalność wobec dzieci powyżej 3 roku życia, podczas gdy zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy dotację może otrzymać każdy podmiot prowadzący (legalnie) żłobek lub klub dziecięcy, a zarazem dotację celową otrzymuje się na „każde dziecko".*

*Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru i uznał, że rada gminy wprowadzając w uchwale dodatkowe warunki przyznawania dotacji wykroczyła poza zakres kompetencji przewidzianych w art. 60 ust. 1 ustawy (I SA/Kr 211/13).*

*Określenia zasad udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków, położonych na obszarze gminy, niestanowiących jej wyłącznej własności. Organ nadzoru uznał, że: 1) pojęcie „badania archeologiczne" wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 2) nie można uzależniać decyzji rady miejskiej w zakresie przyznania dotacji od uprzedniego wniosku burmistrza gminy w tym zakresie; 3) udzielenie dotacji nie może być uzależnione od ilości wykonywanych już w poprzednich latach prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy danym zabytku, a wniosek o udzielenie dotacji winien być rozpatrywany w oparciu o aktualne potrzeby związane z zapewnieniem ochrony substancji zabytkowej; 4) postanowienie, iż wzór wniosku o udzielenie dotacji określa burmistrz gminy w drodze zarządzenia oraz upoważnienie burmistrza do określenia w drodze zarządzenia wzoru sprawozdania z rozliczenia dotacji stanowią wyraz niedozwolonego „subdelegowania" na burmistrza części kompetencji prawotwórczej rady miejskiej określonej w art. 81 ust. 1 ustawy; 5) regulacje o kontroli beneficjenta na każdym etapie realizacji prac lub robót, na które została przyznana dotacja celowa oraz o obowiązku zwrotu dotacji wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z umową, w tym nieprzedstawienia rozliczenia w terminie określonym w umowie, nieterminowego zwrotu niewykorzystanej części dotacji, podania nieprawidłowych lub niepełnych informacji stanowią wykroczenie poza kompetencje normotwórcze rady miejskiej z art. 81 ust. 1 ustawy.*

*Wojewódzki sąd administracyjny podzielił stanowisko organu nadzoru i orzekł o oddaleniu skargi (I SA/Kr 83/13).*

*Udzielenia dotacji celowej klubowi sportowemu. Na mocy uchwały rada miejska przyznała trzem klubom sportowym dotacje celowe z przeznaczeniem na realizację programów szkolenia sportowego oraz pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych lub uczestnictwa w tych zawodach, oraz postanowiła, że szczegółowe zasady wypłacenia dotacji, ich przeznaczenia i sposobu rozliczenia zostaną określone w umowie zawartej pomiędzy gminą a klubami sportowymi, Kolegium wskazało, że uchwała jest sprzeczna z przepisem art. 11 - 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[41] oraz przepisów art. 27 i 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[42], w związku z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Kolegium izby uznało, że z uwagi na to, że rada miejska nie podjęła uchwały w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji na zadania z zakresu wspierania sportu inne niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o której mowa w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 27 ust. 1 i 2 i art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie, tym samym nie było podstaw do podjęcia odrębnej uchwały o dotacji dla konkretnego klubu sportowego. Kolegium wskazało, że nie zostały również przeprowadzone procedury mające na celu wybór podmiotu realizującego zadania określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 11 - 19).*

---

[41] Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.

[42] Dz. U. Nr 127, poz. 857 z późn. zm.

*Sąd stwierdził, że wbrew twierdzeniu skarżącej, art. 28 ustawy o sporcie nie może stanowić samoistnej i wystarczającej podstawy do udzielenia dotacji dla klubów sportowych oraz podzielił stanowisko kolegium izby, że badana uchwała narusza w istotny sposób art. 221 ustawy o finansach publicznych, art. 27 i art. 28 ustawy o sporcie, a także art. 11 - 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (I SA/Kr 84/13).*

*Ustalenia stawki dotacji przedmiotowej dla samorządowego zakładu budżetowego, z uwagi na fakt, iż określone przez radę gminy stawki dotacji przedmiotowych (dotyczące zakupów i usług z tytułu: bezpieczeństwa ruchu drogowego, dzierżawy skrzynek na piasek, zakupu drzew i krzewów, serwisu kotłowni gazowych, ochrony obiektów, zakupu i montażu wiat przystankowych, obsługi selektywnej zbiórki odpadów, aktualizacji programu ochrony środowiska, likwidacji dzikich wysypisk śmieci, monitoringu nieczynnego składowiska odpadów, demontażu wiat i przeniesienia ich na boiska sportowe, zakupu ławek, zakupu wiat ogrodowych z wyposażeniem), są w istocie zapłatą za dokonane zakupy oraz za świadczone usługi na rzecz gminy, a tym samym nie dotyczą dotowania przedmiotu działalności, jak również nie mają charakteru „różnicy" pomiędzy kosztami wytworzenia wyrobu czy usługi, a przychodami przedsiębiorstwa z tytułu sprzedaży wyrobów i usług. Takie ustalenie stawek dotacji narusza przepisy art. 130 i art. 219 ustawy o finansach publicznych, gdyż z budżetu gminy mogą być udzielone dotacje przedmiotowe dla samorządowego zakładu budżetowego kalkulowane według stawek jednostkowych.*

*Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że zakwestionowane stawki dotacji przedmiotowych nie mają charakteru dopłat, lecz zapłaty za świadczone usługi lub dokonane zakupy na rzecz gminy. Nie zgodził się również z zarzutem skargi, że żaden przepis prawa nie określa granicznego poziomu dopłaty przedmiotowej i w związku z tym dotacja może wynosić 100% kosztów wytworzenia (I SA/Sz 346/13).*

Przedmiotem skarg jst w sprawach **podatków i opłat lokalnych** były rozstrzygnięcia kolegiów izb, w których kolegia stwierdziły nieważność uchwał w niniejszych sprawach.

*Podatku od nieruchomości w części dotyczącej zwolnienia z podatku nieruchomości wykorzystywanych na potrzeby statutowej działalności zakładów budżetowych i instytucji kultury, z wyjątkiem pomieszczeń i gruntów zajętych do prowadzenia działalności gospodarczej oraz urządzeń i obiektów wodno-kanalizacyjnych wykorzystywanych w celu realizacji zadań statutowych gminy.*

*Sąd, dokonując interpretacji art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1992 r. o podatkach i opłatach lokalnych uznał, że użyte w przepisie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych sformułowanie „inne zwolnienia przedmiotowe" przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu, a więc nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzaju działalności. Przy czym przedmiot winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika, a więc cechy przedmiotu, muszą zostać tak w przepisie określone, żeby dotyczyły potencjalnie/hipotetycznie nieoznaczonego indywidualnie podatnika. Sąd podzielił pogląd kolegium izby, że zakwestionowane postanowienie uchwały rady gminy w istocie kreuje zwolnienia przedmiotowo-podmiotowe (I SA/Gd 101/13).*

*Zwolnień w podatku od nieruchomości przedsiębiorców inwestujących w K. Specjalnej Strefie Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości – obszar gminy N., na mocy której rada gminy postanowiła o skróceniu czasu korzystania ze zwolnienia przedsiębiorców inwestujących w specjalnej strefie ekonomicznej, którzy nabyli takie prawo w czasie obowiązywania uchylanej uchwały.*

*W ocenie Sądu, kolegium izby słusznie uznało, że takie regulacje godzą w prawa nabyte przedsiębiorców, którzy zdecydowali się na dokonanie inwestycji w strefie. Sąd wskazał, powołując się na wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, że nowe regulacje prawne wprowadzane muszą być z zachowaniem odpowiednich procedur przejściowych oraz vacatio legis, a przestrzeganie powyższych zasad ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której dochodzi do zmiany przepisów, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną*

*ich adresatów. Przepisy przejściowe powinny zawierać unormowania umożliwiające ich adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych w oparciu o wcześniejsze regulacje. Zmiana okoliczności prawnych, bezsprzecznie godzących w realizowane przez przedsiębiorców plany gospodarcze, powinna być dokonana jedynie w całkowicie wyjątkowym przypadku, prowadzi bowiem do pokrzywdzenia jednostek, działających w zaufaniu do organów samorządu. Pogorszenie sytuacji finansowej gminy i chęć zyskania dodatkowych źródeł dochodu, takiej sytuacji wyjątkowości nie stwarza. Sąd podniósł dodatkowo, że interesy w toku podlegają bardziej intensywnej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć (III SA/Wr 589/12).*

Ponadto, skargi wnoszone przez jst w 2013 r. dotyczyły stwierdzenia przez kolegia izb nieważności **uchwał podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach**, w tym uchwał w następujących sprawach.

*Wyboru metody ustalenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki opłaty m.in. z uwagi na następujące kwestie.*

*Postanowienie o zastosowaniu do stawki opłaty pobieranej od każdego gospodarstwa domowego zamieszkującego daną nieruchomość obniżki 35% dla gospodarstwa domowego liczącego od 1 do 2 osób oraz o 10% dla gospodarstwa domowego liczącego od 3 do 6 osób.*

*Sąd oceniając zgodność z prawem powyższego rozwiązania stwierdził, że w chwili podejmowania kwestionowanej uchwały brzmienie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dawało podstaw do różnicowania stawki opłaty określonej ryczałtowo na podstawie art. 6j ust. 2 ustawy w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym czy powierzchni lokalu mieszkalnego. Ustawa przewidywała tylko możliwość określenia stawki niższej w odniesieniu do selektywnego zbierania i odbierania odpadów. Dopiero nowelizacja ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r.[43] wprowadziła z dniem 6 marca 2013 r. przepis ust. 2a do art. 6j przewidujący takie zróżnicowanie stawek i ust. 4 do art. 6k uprawniający radę gminy do różnicowania stawki opłat poprzez wprowadzanie zwolnień przedmiotowych, ustanawianie dopłat dla właścicieli zamieszkałych nieruchomości spełniających kryteria ustalone przez radę gminy lub określenia szczegółowo zasad ustalania tych opłat (II SA/Gd 85/13).*

*Brak czytelnego i jednoznacznego określenia metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenie wysokości stawek tej opłaty oraz postanowienie, że uchylająca ją uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.*

*Wojewódzki sąd administracyjny podzielił stanowisko kolegium izby i uznał, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której do czasu wejścia w życie nowej uchwały w obrocie prawnym funkcjonuje i wywiera skutki prawne uchwała obarczona wadą nieważności (III SA/Wa 2574/13).*

*Wprowadzenie zwolnienia o charakterze podmiotowym, polegającego na zwolnieniu z opłaty czwartego i kolejnego dziecka w rodzinie zamieszkującej daną nieruchomość do ukończenia 18 roku życia, a w przypadku dzieci kontynuujących naukę przez okres jej trwania, nie dłużej jednak niż do ukończenia 26 roku życia.*

*Po rozpoznaniu skargi sąd stwierdził, że zaskarżony akt nadzoru jest zgodny z prawem, ponieważ stwierdza nieważność uchwały organu stanowiącego gminy w istotny sposób naruszającej prawo i uznał, że rada gminy dokonała niedopuszczalnej zmiany ustawowego parametru służącego do obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w ramach wybranej przez tę radę metody ustalania wskazanych opłat, co stanowi istotne naruszenie art. 6k ust. 4, w związku z ust. 1 ustawy (I SA/Gl 983/13).*

[43] Dz. U. poz. 228.

*Wprowadzenie możliwości odliczenia od opłaty za gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi kwoty stanowiącej iloczyn stawki tej opłaty oraz liczby dzieci powyżej drugiego, które są wychowywane w rodzinie.*

*Sąd wskazał m.in., że w chwili podejmowania kwestionowanej uchwały brzmienie ustawy o czystości i porządku w gminach nie dawało podstaw do takiego działania przez radę gminy. Nie upoważniało do przyznania prawa do zastosowania takiego odliczenia. W ocenie sądu w ramach dyspozycji przepisu art. 6k ust. 4 ustawy nie mieści się taki sposób działania, którym można ustanowić formę ulgi zmniejszającej, ustaloną już wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (III SA/Gl 1301/13).*

*Ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi m.in. z uwagi na następujące fakty.*

*Wskazanie faktury za zużycie wody, jako dokumentu potwierdzającego dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych, pomimo iż wybraną metodą ustalania opłaty od mieszkańców gminy jest liczba mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość.*

*Sąd potwierdził stanowisko kolegium izby, że weryfikacja danych zawartych w deklaracji, nie może odbywać się za pomocą innej metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (IV SA/Wa 1604/13; odmiennie wyroki w sprawach IV SA/Wa 1551/13 oraz IV SA/Wa 1433/13).*

*Nałożenie obowiązku podania informacji o rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, o liczbie odpowiednio: pracowników, uczniów/dzieci w szkole, przedszkolu, miejsc konsumpcyjnych w lokalu gastronomicznym/stołówce, łóżek w hotelu, pensjonacie itd.*

*Sąd potwierdził, że postanowienia te wykraczają poza delegację zawartą w art. 6n ust. 1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (IV SA/Wa 1604/13).*

*Żądanie dołączenia do deklaracji kopii uprzednio zawartej umowy na odbieranie odpadów komunalnych.*

*Sąd zgodził się z oceną kolegium izby, że brak jest podstaw prawnych do żądania kopii uprzednio zawartej umowy na odbieranie odpadów komunalnych, gdyż art. 11 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw[44] dotyczył sytuacji, gdy właściciel nieruchomości, który ma zawartą umowę na odbiór odpadów, korzysta ze zwolnienia od opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobieranej przez gminę, a okres tego zwolnienia nie może trwać dłużej niż do 30 czerwca 2013 r., natomiast opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie będzie obowiązywała od 1 lipca 2013 r. (IV SA/Wa 1604/13).*

*Zamieszczenie w załącznikach uchwały stanowiących wzory deklaracji zapisu: „Oświadczam, że są mi znane przepisy Kodeksu karnego skarbowego o odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością".*

*Sąd uznał zasadność stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności powyższego zapisu i wskazał, że należy przyznać rację kolegium izby, że ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji jest wyczerpujące (II SA/Wr 451/13).*

*Stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie wyboru metody oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy od właścicieli nieruchomości.*

*Sąd uznał, że wzór deklaracji powinien być skorelowany z metodą ustalenia opłaty, co oznacza, że rada gminy najpierw powinna podjąć uchwałę, w której w sposób właściwy dokona wyboru metody ustalania opłaty i określi jej stawki, a dopiero w dalszej kolejności powinna określić wzór deklaracji (III SA/Wa 2575/13).*

---

[44] Dz. U. Nr 152, poz. 897 z późn. zm.

*Zwolnienie z obowiązku ponoszenia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie nieruchomości, na których powstają odpady, w których zamieszkuje powyżej czterech osób, w ten sposób, że opłaty nie pobiera się od piątej i kolejnych osób, które zamieszkują w danej nieruchomości.*

*Sąd po rozpatrzeniu wniesionej skargi podzielił stanowisko organu nadzoru, że zwolnienie to ma charakter ściśle podmiotowy, gdyż dotyczy konkretnych podmiotów, nie zaś – jak twierdzi skarżąca – przedmiotu, jakim jest gospodarstwo wieloosobowe (II SA/Po 668/13).*

Nadto, sądy rozpatrzyły skargi jst w następujących sprawach.

*Kolegium, stwierdzając nieważność uchwały w sprawie absolutorium, na mocy której rada gminy nie zatwierdziła sprawozdania finansowego gminy, sprawozdania z wykonania budżetu gminy oraz nie udzieliła absolutorium wójtowi gminy, wskazało na naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Organ nadzoru podniósł, że dokonując oceny wykonania budżetu, rada gminy powinna to czynić w sposób kompleksowy odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych.*

*Rozpatrując skargę sąd uznał, że kolegium izby w sposób uprawniony uznało, iż brak było merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny przez radę gminy wykonania budżetu za 2012 r. Sąd podzielił stanowisko kolegium, że radni przy ocenie wykonania budżetu, oceniając stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do planowanych, skoncentrowali się na niektórych wydatkach inwestycyjnych, nie rozważając jaki był ich wpływ na wielkość rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem. Nie dokonali też oceny, w przypadku niewykonania części zadań inwestycyjnych, przyczyn ich niewykonania, jak również ewentualnej odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Pozwalało to na stwierdzenie, że kontrola absolutoryjna została przeprowadzona wadliwie (I SA/Ke 554/13).*

*Kolegium, stwierdzając nieważność uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, polegającej na pominięciu zobowiązań z tytułu umowy pn. „Zwiększenie efektywności energetycznej w obiektach użyteczności publicznej Powiatu Kluczborskiego", której przedmiotem było uzyskanie zagwarantowanych oszczędności poprzez wykonanie kompleksowych robót budowlanych polegających na termomodernizacji budynków oraz modernizacji oświetlenia w budynkach oświatowych oraz refundacja poniesionych wydatków za wykonane roboty budowlane wraz z rozłożeniem płatności w czasie na okres 9 lat, wskazało na naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 6, w związku z art. 72 ustawy o finansach publicznych oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. W ocenie kolegium umowa ta zawiera postanowienia, które wykraczają poza zakres zasady swobody umów w zakresie modyfikacji umowy nazwanej, czyniąc z niej (w części dotyczącej odroczenia terminu płatności za roboty wykonane na jej podstawie i poniesienia kosztów odroczonej płatności) umowę nienazwaną. Wobec czego zobowiązanie powiatu powstałe w wyniku jej zawarcia stanowi tytuł dłużny zaliczany do państwowego długu publicznego wynikający z umowy nienazwanej, o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanej z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, która wywołała skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu (tj. umowy wskazanej w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów).*

*Sąd po rozpoznaniu skargi uznał, że organ nadzoru prawidłowo zakwalifikował ww. umowę (I SA/Op 445/12).*

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2013 r. **uchyliły** 17 rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb, zaskarżonych przez jst, które dotyczyły stwierdzenia nieważności aktów tych jednostek w następującym zakresie:

- postanowienia o obowiązku ogłoszenia uchwały w sprawie zmian w budżecie w wojewódzkim dzienniku urzędowym (I SA/Sz 681/13),
- sfinansowania funkcjonowania własnej jednostki budżetowej – powiatowej Państwowej

Straży Pożarnej – części kosztów bezpośrednio z budżetu powiatu (I SA/Sz 588/13, I SA/Sz 587/13),
- ujęcia przez powiat w wykazie wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego, wydatku stanowiącego dotację celową dla SP ZOZ, związanego z zamówieniem publicznym nierealizowanym przez ten powiat (I SA/Rz 285/13),
- postanowienia uchwały w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli dotacji dla przedszkoli i szkół niepublicznych prowadzonych przez podmioty należące do sektora finansów publicznych różnicującego stawki dotacji na jednego ucznia ze względu na czas rozpoczęcia działalności oświatowej (I SA/Gl 1417/12),
- postanowienia uchwały w sprawie opłaty targowej zawierającego definicję „targowiska jednodniowego", określenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „dla lokali niezamieszkałych w budownictwie wielorodzinnym" albo określenia metody, stawki oraz okresu, za który pobiera się opłatę w przypadku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli domków letniskowych, budynków mieszkalnych i nieruchomości zamieszkałych czasowo – z uwagi na brak wyjaśnienia przez organ nadzoru przesłanek, którymi kierował się wydając zaskarżoną uchwałę oraz brak wskazania, iż w sprawie mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa (III SA/Wa 1380/13, I SA/Bk 340/13, I SA/Bk 358/13),
- określenia wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako nieprecyzyjnego (IV SA/Wa 1551/13, IV SA/Wa 1433/13),
- dopuszczenia weryfikacji danych zawartych w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą innej metody niż wybrana w uchwale w sprawie wyboru metody ustalania opłaty (IV SA/Wa 1551/13, IV SA/Wa 1433/13; odmiennie wyrok w sprawie IV SA/Wa 1604/13),
- części załącznika stanowiącego wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi również w zakresie, w którym nie narusza ona prawa (IV SA/Wa 1049/13),
- załącznika stanowiącego wzór deklaracji za gospodarowanie odpadami komunalnymi m.in. w części terminu opłat, tj. w zakresie opłat wnoszonych kwartalnie określenia „wpłata do 20 dnia każdego pierwszego miesiąca kwartału" (I SA/Bk 341/13),
- postanowienia wprowadzającego zwolnienie w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi z uwagi na podjęcie rozstrzygnięcia na podstawie niekonstytucyjnego przepisu art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12 (II SA/Po 928/13),
- uchwały w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej z powodu braku uprawdopodobnienia realności dochodów ze sprzedaży majątku (I SA/Sz 1129/13),
- nieuwzględnienia w wieloletniej prognozie finansowej zobowiązań z tytułu umowy inwestycyjnej, które winny być zaliczone do państwowego długu publicznego, jako wynikające z umowy nienazwanej, o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanej z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, która wywołała skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu – z uwagi na fakt, iż zmiany wprowadzane w wieloletniej prognozie finansowej nie polegały na wyeliminowaniu z wieloletniej prognozy finansowej zobowiązań wynikających z tej umowy, czego dokonano wcześniejszą uchwałą, wobec której kolegium izby orzekło nieważność (I SA/Op 46/13).

Wojewódzki sąd administracyjny **uchylił** również rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium izby wskazujące na naruszenie art. 19 ust. 2 ustawy o bibliotekach w uchwale w sprawie budżetu gminy, polegające na braku zorganizowania i prowadzenia co najmniej jednej gminnej biblioteki publicznej – z uwagi na nieprawidłowo określoną podstawę uchwały kolegium izby (I SA/Po 458/13).

**Umorzenie** przez sądy administracyjne postępowania nastąpiło w odniesieniu do 7 skarg jst w związku z ich cofnięciem.

**Odrzucenie** skarg jst na uchwały kolegiów izb dotyczyło uchwał w sprawie zmian w budżecie gminy, wykazu wydatków, które nie wygasają z końcem roku budżetowego, uchwalenia zasad udzielania dotacji celowej w ramach „Programu ograniczania niskiej emisji w mieście Żywcu", zwolnień w podatku od nieruchomości, nieudzielenia absolutorium. Przyczyną odrzucenia było wniesienie skarg przez podmiot nieuprawniony, nieusunięcie braków formalnych, wniesienie skargi po terminie. Ponadto, z uwagi na niedopuszczalność skargi sąd odrzucił skargę wójta na uchwałę kolegium izby stwierdzającą, że uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium nie narusza prawa.

Na podstawie art. 93 ustawy o samorządzie gminnym w 2013 r. regionalne izby obrachunkowe zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych 2 uchwały jst. W roku sprawozdawczym sąd rozpatrzył 1 skargę organu nadzoru wniesioną w 2013 r., dotyczącą uchwały rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, z powodu naruszenia przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Sąd podzielił stanowisko kolegium izby, że brak jest podstaw merytorycznych do uznania, że budżet został niewykonany w stopniu znacznym, i że odpowiedzialność za ten stan rzeczy można przypisać wójtowi, wobec czego stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały rady gminy (I SA/Kr 1583/13).

Ponadto, sąd oddalił wniesioną w 2012 r. skargę regionalnej izby obrachunkowej na zarządzenie wójta gminy w sprawie zmiany w budżecie, na mocy którego rozdysponowano rezerwę celową na zarządzanie kryzysowe, z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu samochodu bojowego dla jednostki ochotniczej straży pożarnej (I SA/Kr 256/13).

Do rozpatrzenia przez sądy administracyjne w 2014 r. pozostały 24 skargi jst na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych oraz 1 skarga regionalnej izby obrachunkowej na uchwałę organu jst.

W 2013 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożonych zostało przez jst i regionalne izby obrachunkowe łącznie 18 skarg kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył 9 skarg kasacyjnych, w tym 8 wniesionych w latach 2011 i 2012.

## 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 zaopiniowaniu określa przepis art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z jego brzmieniem działania opiniodawcze izb dotyczą: 1) wydawania, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów

wartościowych, 2) wydawania opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych, 3) wydawania opinii o przedkładanych informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, 4) wydawania opinii o przedkładanych sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami, 5) wydawania opinii o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium oraz opinii o uchwale rady gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium, 6) wydawania opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, 7) wydawania opinii o programach postępowań naprawczych jednostek samorządu terytorialnego[45].

Ponadto, na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, regionalne izby obrachunkowe wydają opinie o prawidłowości planowanej kwoty długu jst (art. 230 ust. 4) oraz o możliwości sfinansowania deficytu, przedstawionego przez jst w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio w uchwale budżetowej (art. 246 ust. 1 i 3).

Umocowanie regionalnych izb obrachunkowych do wydawania opinii określa rodzaj dokumentów przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i odpowiednio przez zarządy związków celem zaopiniowania. Wymogi formalno-prawne dokumentów, na podstawie których wydawana jest opinia, określają przepisy ustawy o finansach publicznych, a w zakresie procedury absolutoryjnej także przepisy ustaw ustrojowych[46].

Wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach należy do właściwości trzyosobowych składów orzekających, powoływanych przez prezesa izby, spośród członków kolegium. Opinia jest formą wyrażenia stanowiska przez uprawniony organ (reprezentowany przez skład orzekający), który dokonuje oceny nie tylko formalnej zgodności przedkładanych do zaopiniowania dokumentów, lecz również oceny działań podejmowanych przez jst w realizacji procesów finansów publicznych, w tym oceny aktualnego i przyszłego stanu ich finansów, wynikających z tych dokumentów. Wynikiem oceny jest wydanie przez skład orzekający opinii pozytywnej lub negatywnej, a w przypadku konieczności zasygnalizowania nieprawidłowości i uchybień opinii pozytywnej z uwagami. Wydanie opinii następuje głównie w oparciu o kryterium legalności.

Ustawa nie określa charakteru opinii – jednak sądy administracyjne są zgodne, co do tego, że opinia nie jest aktem nadzoru, a wyrażone w niej stanowisko izby nie ma charakteru wiążącego dla jej adresata. Należy jednak wskazać, co podnoszone jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych, że wydawane przez izby opinie mają istotny wpływ na zapewnienie zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez organy jst. Dotyczy to szczególnie uchwały budżetowej, której podjęcie, zgodnie z art. 238 ust. 3 uofp, musi być poprzedzone przedstawieniem organowi stanowiącemu jst opinii regionalnej izby obrachunkowej o projekcie uchwały budżetowej. W negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej organ stanowiący otrzymuje sygnalizację o wystąpieniu nieprawidłowości, których nieusunięcie oznaczać będzie wszczęcie postępowania nadzorczego w sprawie uznania uchwały budżetowej za nieważną. Ponadto, w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2013 r., negatywna opinia o projekcie uchwały budżetowej w związku z niezachowaniem przez jst relacji z art. 243 uofp

[45] Przepis art. 13 pkt 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dotyczący opinii o programach postępowań naprawczych obowiązuje od 28 grudnia 2013 r.

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

stanowi przesłankę do uruchomienia procedury związanej z przyjęciem programu postępowania naprawczego[47].

Wydanie przez izbę negatywnej opinii:

1) o projekcie budżetu jst – nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, ale organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed uchwaleniem budżetu (art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych),
2) o prawidłowości planowanej kwoty długu jst – zobowiązuje jst do dokonania takich zmian uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, aby zachowana została relacja określona w art. 243 (art. 230 ust. 5 uofp)[48],
3) o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst – nie jest wiążące dla organu stanowiącego, niemniej organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed rozpatrzeniem absolutorium (art. 21 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

Przepisy ustawy określają wymóg wydania opinii w terminie 14 dni tylko w odniesieniu do opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium. Dla wydania innego rodzaju opinii ustawa nie przewiduje jakichkolwiek terminów, w związku z czym przy wydawaniu opinii mają również zastosowanie przepisy postępowania administracyjnego.

Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Odwołanie od opinii wydanej w sprawie projektu 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*

W roku 2013 składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie **25 538 opinii**, z tego 20 581 opinii pozytywnych (80,6% wydanych), 4 576 opinii pozytywnych z uwagami (17,9% wydanych) i 381 opinii negatywnych (1,5% wydanych).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w 2013 r. nie odbiegają od wyników roku poprzedniego, w którym wydano 25 555 opinii, z tego 20 796 pozytywnych, 4 342 pozytywne z uwagami i 417 negatywnych.

---

[47] Art. 240a uofp wprowadzony ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

[48] W latach 2011 - 2013 objętych wpf zastosowanie miały zasady określone w art. 169 - 171 uofp z 2005 r., o czym stanowi art. 121 ust. 8 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Ponadto, na podstawie art. 122 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w latach 2011 - 2013 jst zobowiązane były załączyć do wpf informację o kształtowaniu się relacji określonej w art. 243 uofp.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Liczba wydanych opinii | | | Charakter opinii wydanych w 2013 r. | | | Liczba odwołań 2013 r. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | 2012 | 2013 | pozytywne | pozytywne z uwagami | negatywne | |
| **Ogółem, z tego w sprawie:** | **4 030** | **25 555** | **25 538** | **20 581** | **4 576** | **381** | **42** |
| – możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych | 134 | 4 340 | 4 179 | 3 785 | 375 | 19 | 4 |
| – projektów uchwał budżetowych | 495 | 2 964 | 3 012 | 1 989 | 956 | 67 | 2 |
| – możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej | - | 1 544 | 1 619 | 1 447 | 144 | 28 | 1 |
| – możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej | - | 1 966 | 1 890 | 1 797 | 86 | 7 | 1 |
| – informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze | 2 113 | 2 967 | 2 975 | 2 210 | 734 | 31 | 4 |
| – sprawozdań z wykonania budżetu | 1 288 | 2 972 | 2 971 | 2 284 | 649 | 38 | 10 |
| – wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium | - | 2 966 | 2 964 | 2 696 | 248 | 20 | 7 |
| – uchwał o nieudzieleniu absolutorium | - | 18 | 34 | 18 | - | 16 | 5 |
| – projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych | - | 2 958 | 3 008 | 1 889 | 1 003 | 116 | 4 |
| – prawidłowości planowanej kwoty długu | - | 2 860 | 2 886 | 2 466 | 381 | 39 | 4 |

Zestawienie liczby wydanych opinii według przedmiotu opiniowania wskazuje, że w 2013 r. składy orzekające izb wydały więcej niż w 2012 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (o 48), o projektach uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych (o 50) i o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych (o 75), co wiązało się ze zbiegiem terminów opiniowania. Więcej niż w 2012 r. wydano też opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu (o 26) i o uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium (o 16), o czym zadecydowało zwiększenie liczby przypadków podlegających zaopiniowaniu.

Mniej natomiast wydano opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji (łącznie o 161 mniej niż w 2012 r.) i opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych (o 76), co było wynikiem ograniczenia deficytu w samorządowych budżetach w 2013 r., w tym finansowanego z udziałem środków pochodzących z zaciągnięcia kredytów i pożyczek. Wyniki opiniowania sygnalizują także możliwość utrzymania się podobnej tendencji w samorządowych budżetach na rok 2014. Wskazuje na to relacja liczby opinii wydanych w 2013 r. o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych (1 619 opinii), do liczby wydanych o projektach uchwał budżetowych (3 012 opinii), która wyniosła 53,7%. Dla porównania, w 2012 r. analogiczna relacja wyniosła 52,1%, podczas gdy w 2010 r. dotyczyła ponad 76% projektów uchwał budżetowych.

Liczba wydanych w 2013 r. opinii o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2013 r. (2 975), o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2012 (2 971) i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2012 (2 964), pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek (2 809 jst i 170 związków jst), a niewielkie odchylenia wynikają ze zmiany liczby związków jst.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w 2013 r. wskazują, że tak jak w roku poprzednim, najwięcej negatywnych opinii (183) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których

116 dotyczyło projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych[49], a 67 projektów uchwał budżetowych – spośród 6 020 opiniowanych (w 2012 r. negatywnie zaopiniowano 222 spośród 5 922 projektów uchwał). Jednocześnie, w 28 przypadkach negatywnie zaopiniowano możliwość sfinansowania deficytu, przedstawionego w projektach uchwał budżetowych. W negatywnych opiniach o projektach uchwał, w tym w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, zarzucono organom jst nieuwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, stosownie do wymogów przepisu art. 230 ust. 3 uofp[50].

Składy orzekające izb, dokonując w 2013 r. oceny wielkości i parametrów budżetowych przyjętych w uchwałach budżetowych na rok 2013 i w wieloletnich prognozach finansowych (4 776 dokumentów) wydały 46 opinii negatywnych, z których 7 odnosiło się do możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, a 39 do prawidłowości planowanej kwoty długu. W negatywnych opiniach wskazywano na przepis art. 230 ust. 5 uofp, zgodnie z którym jst zobowiązana jest do dokonania takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w art. 243 uofp, a w 2013 r. odpowiednio zasady określone w art. 169 - 171 uofp z 2005 r.[51]

W odniesieniu do 8 944 opiniowanych w 2013 r. dokumentów związanych z oceną wykonania budżetów i udzieleniem absolutorium – wydano 105 negatywnych opinii. Negatywnie zaopiniowano 31 informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2013 r., 38 sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2012, 20 wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium i 16, spośród 34 podlegających zaopiniowaniu uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium za rok 2012. Dla porównania – w 2012 r. w tych sprawach wydano 8 923 opinie, w tym 72 negatywne.

Zagrożenie niezachowania w kolejnych latach (poczynając od 2014 r.) relacji, o której mowa w art. 243 uofp, znalazło też potwierdzenie w negatywnych opiniach o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, wydawanych na wniosek organu wykonawczego jst. W 2013 r. negatywnie oceniono 19, spośród 4 179 opiniowanych na wniosek (w 2012 r. 22, spośród 4 340 opiniowanych)[52].

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2012 i 2013 wg kategorii jednostek prezentuje **tabela 9**.

#### *Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości*

- **w opiniach o możliwości spłaty** kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (łącznie 4 179 opinii, w tym 375 pozytywnych z uwagami i 19 negatywnych), wskazywano:
  - brak możliwości zaciągania kredytów (emitowania obligacji), wobec wysokiego obciążenia budżetów lat kolejnych spłatą zobowiązań, co nie pozwoli na zachowanie relacji, określonej w art. 243 uofp (14 przypadków wydania negatywnej opinii),

[49] Art. 13 pkt 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

[50] Szczególnie art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp w zakresie zachowania relacji, o której mowa w art. 243 uofp, w związku z art. 121 ust. 8 i art. 122 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

[51] Na podstawie art. 121 ust. 8, w związku z art. 85 pkt 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w 2013 r. mają zastosowanie zasady określone w art. 169 i art. 170 uofp z 2005 r.

[52] Ponadto, na podstawie wyników opiniowania można zaobserwować spadek liczby wniosków (w 2013 r. o 161 mniej niż w 2012 r. i o 1 596 mniej niż w 2010 r.), który może być spowodowany dostosowywaniem się jednostek do rygorystycznych wymogów ustawy.

  - brak możliwości zaciągania kredytów, wobec zagrożenia niespełnienia na koniec 2013 r. warunków określonych w art. 170 ust. 1 uofp z 2005 r. (2 przypadki),
  - brak zdolności spłaty kredytu, wobec przekroczenia granicy 15% planowanych dochodów określonej w art. 169 ust. 1 uofp z 2005 r. (3 przypadki),
  - brak określenia w uchwale budżetowej – wbrew wymogom art. 212 ust. 1 pkt 6, w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych;
- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2014** (3 012 opinii, w tym 956 pozytywnych z uwagami i 67 negatywnych, z których 5 dotyczyło projektów uchwał budżetowych na rok 2013) – zakwestionowano:
  - nieuwzględnienie obowiązku zachowania w roku 2014 relacji z art. 243 uofp, w tym wobec zaprojektowania budżetów deficytowych, finansowanych z udziałem środków pochodzących z zaciągnięcia kredytów i pożyczek (58 przypadków wydania negatywnej opinii, wśród nich 24 w związku z planowanym deficytem),
  - nieuwzględnienie obowiązku zachowania reguły wydatkowej, określonej w art. 242 ust. 1 uofp (4 przypadki, wśród nich 3 dotyczące projektów powiatów),
  - nieuwzględnienie obowiązku zaplanowania rozchodów budżetu z tytułu przypadających do spłaty kredytów i pożyczek oraz wydatków na obsługę długu, co stanowi naruszenie zasady zrównoważenia budżetu, o której mowa w art. 211 ust. 1, w związku z art. 212 ust. 1 pkt 2 i 5 uofp, a także obowiązku zaplanowania wydatków z tytułu zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, o których mowa w art. 46 ust. 1 uofp (4 przypadki),

  w opiniach pozytywnych z uwagami formułowano uwagi i wskazania, dotyczące:
  - prawidłowości ustalenia wielkości wpływów z tytułu dochodów ze sprzedaży majątku oraz podatku od nieruchomości, a także wielkości przychodów z tytułu nadwyżek i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6 uofp,
  - nieprawidłowego określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp,
  - obowiązku zamieszczenia w uchwale budżetowej oraz wyodrębnienia w planie dochodów i wydatków, zgodnie z dyspozycją art. 212 ust. 1 pkt 8 i art. 237 ust. 1 uofp, wydatków na finansowanie zadań wynikających z odrębnych ustaw, w szczególności zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), zadań ochrony środowiska (art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska), zadań profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (odpowiednio art. $18^2$ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi[53] i art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[54]);
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w projektach uchwał budżetowych (1 619 opinii, w tym 144 pozytywne z uwagami i 28 negatywnych) oraz przedstawionego w uchwałach budżetowych na rok 2013 (1 890 opinii, w tym 86 pozytywnych z uwagami i 7 negatywnych):

[53] Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.
[54] Dz. U. z 2012 r. poz. 124 z późn. zm.

- w 28 negatywnych opiniach o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych, z których 23 dotyczyło projektów na rok 2014, wskazywano te same nieprawidłowości, które stanowiły przesłankę do wydania negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej, tj. nieuwzględnienie w projektowanych kwotach deficytów finansowanych ze środków pochodzących z planowanych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek obowiązku zachowania relacji, o której mowa w art. 243 uofp (25 przypadków), a także nierealne ustalenie kwot przychodów pochodzących z nadwyżek i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6 uofp (3 przypadki),
- w 7 negatywnych opiniach o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2013 zarzucono brak uwzględnienia w kwocie planowanego deficytu i źródłach jego pokrycia obowiązku zachowania od roku 2014 wymogów art. 243 uofp (5 przypadków) oraz brak zachowania wymogów art. 242 ust. 1 uofp z powodu włączenia w finansowanie deficytu nadwyżek z lat ubiegłych, których posiadanie nie wynika z bilansu wykonania budżetu (2 przypadki),

ponadto, niezależnie od charakteru wydanej opinii, informowano o obowiązku ich publikacji, zgodnie z art. 246 ust. 2 uofp;

- **w opiniach o projektach uchwał wieloletnich prognoz finansowych** (3 008 opinii, w tym 1 003 pozytywne z uwagami i 116 negatywnych) – zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 3 uofp – szczególnej ocenie poddano uwzględnienie zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, w związku z czym stawiane zarzuty dotyczyły w szczególności:
  - nieuwzględnienia obowiązku zachowania relacji z art. 243 uofp we wszystkich latach, poczynając od roku 2014 (82 przypadki wydania negatywnej opinii),
  - niezachowania – wbrew wymogom art. 226 ust. 1 uofp – wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, szczególnie przy określeniu wielkości dochodów ze sprzedaży majątku, mających bezpośredni wpływ na możliwość planowanego podwyższenia indywidualnego wskaźnika zdolności spłaty zobowiązań, celem zachowania relacji z art. 243 uofp (39 przypadków),
  - nieuwzględnienia – wbrew wymogom art. 244 ust. 1 uofp – obowiązku powiększenia łącznej kwoty spłat o przypadające do spłaty zobowiązania związku (3 przypadki),
  - nieuwzględnienia – wbrew wymogom art. 227 ust. 2 i art. 229 uofp – obowiązku sporządzenia prognozy kwoty długu, stanowiącej część wieloletniej prognozy finansowej, na okres na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania i obowiązku zachowania wymaganej spójności z budżetem (8 przypadków),
  - niezachowania we wszystkich latach objętych prognozą reguły wydatkowej, określonej w art. 242 ust. 1 uofp (3 przypadki),

  ponadto w opiniach pozytywnych z uwagami wskazywano na:
  - zagrożenie niezachowania reguł fiskalnych w przypadku niepozyskania dochodów w planowanej wysokości, w tym środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp oraz na nieuzasadnione obniżenie wydatków bieżących w kolejnych latach,
  - obowiązek przedstawienia wielkości i parametrów budżetowych w szczegółowości wynikającej ze wzoru wieloletniej prognozy finansowej, określonego rozporządzeniem Ministra Finansów, wydanym na podstawie art. 230b uofp oraz na obowiązek

przekazywania projektu uchwały w formie dokumentu elektronicznego, o którym mowa w art. 230 ust. 9 uofp[55],
  - niezależnie od charakteru opinii informowano o obowiązku publikacji w trybie określonym w art. 246 ust. 2, w związku z art. 230 ust. 3 uofp;
- **w opiniach o prawidłowości planowanej kwoty długu jst** (2 886 opinii, w tym 381 pozytywnych z uwagami i 39 negatywnych) – stawiane zarzuty dotyczyły:
  - nieuwzględnienia obowiązku zachowania od 2014 r. relacji z art. 243 uofp – w myśl której – w każdym roku relacja łącznej kwoty spłat wraz z należnymi odsetkami do dochodów ogółem nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem, obliczonych wg ustalonego w tym przepisie wzoru (26 przypadków),
  - niezachowania w roku 2013 – wbrew postanowieniom art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp, w związku z art. 121 ust. 8 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – relacji określonych w art. 170 uofp z 2005 r. (6 przypadków),
  - niezachowania – wbrew postanowieniom art. 226 ust. 1 pkt 2 i 6 uofp wymogu określenia dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości możliwej do zrealizowania oraz kwoty długu i jej spłat w wysokości wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, w tym z tytułów, o których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów, wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 uofp[56], co podważa prawidłowość ustalenia relacji (7 przypadków),

  ponadto:
  - w negatywnych opiniach wskazywano na konieczność dokonania zmian uchwał, zgodnie z normą zawartą w art. 230 ust. 5 uofp,
  - niezależnie od charakteru wydanej opinii informowano o obowiązku jej publikacji w trybie określonym w art. 246 ust. 2, w związku z art. 230 ust. 4 uofp;
- **w opiniach o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2013 r**. (2 975 opinii, w tym 734 pozytywne z uwagami i 31 negatywnych), wskazywano na:
  - niezachowanie zasad zaciągania zobowiązań dłużnych oraz zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, skutkujące dalszym wzrostem zobowiązań wymagalnych, co przy wysokim poziomie zadłużenia spowodowało przekroczenie na koniec II kwartału 2013 r. obowiązującej granicy 60% planowanych dochodów (21 przypadków wydania negatywnej opinii),
  - niezachowanie zasad gospodarowania środkami publicznymi, w tym dokonywanie wydatków z naruszeniem zasad określonych w art. 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3 uofp, wobec wykonania wydatków powyżej kwot ustalonych w uchwale budżetowej (5 przypadków) i wobec dopuszczenia do wystąpienia zobowiązań wymagalnych oraz zapłaty odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań (8 przypadków),

  ponadto, wskazywano na:
  - niedokonanie wydatków z tytułu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,

[55] Art. 230 ust. 9 został dodany przez art. 8 pkt 8 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej i obowiązuje od 1 stycznia 2013 r.

[56] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

  - niedopełnienie obowiązków z art. 266 ust. 1 pkt 2 uofp,
  - okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;
- **w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2012** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 971 opinii, w tym 649 pozytywnych z uwagami i 38 negatywnych), zarzucano organom jst, w tym 35 gmin – wykonanie budżetu:
  - z niezachowaniem reguły zadłużenia (60% wykonanych dochodów), w tym z powodu wystąpienia zobowiązań wymagalnych, niedokonania spłat kredytów w planowanej wysokości oraz zgodnie z normą określoną w art. 89 ust. 2 uofp, co było wynikiem rażąco niskiej realizacji planowanych dochodów, szczególnie dochodów ze sprzedaży majątku (w 21 negatywnych opiniach, w tym 18 wydanych o sprawozdaniach gmin),
  - z niezachowaniem reguły wydatkowej określonej w art. 242 ust. 2 uofp (9 opinii),
  - z niezachowaniem zasad gospodarki finansowej, określonych w art. 44 ust. 1 i 3 pkt 3 oraz zasad wynikających z art. 217 ust. 2 uofp, wobec przekroczenia planu wydatków, podwyższenia stanu zobowiązań wymagalnych i zapłaty odsetek oraz przekroczenia planowanego deficytu i włączenia w jego finansowanie środków niestanowiących przychodów budżetu (w 25 opiniach negatywnych),

  ponadto, w wydanych opiniach wskazywano na:
  - niedopełnienie wymogów art. 267 ust. 1 pkt 1 i art. 269 uofp w zakresie szczegółowości sprawozdania i art. 267 ust. 1 pkt 3 uofp w zakresie szczegółowości danych zawartych w informacjach o stanie mienia jst,
  - niedostateczne objaśnienie przyczyn odchyleń realizacji od uchwalonego planu, szczególnie w odniesieniu do wykonania dochodów i wydatków majątkowych,
  - okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;
- **w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych** organów stanowiących jst w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2012 (2 964 opinie, w tym 248 pozytywnych z uwagami i 20 negatywnych) – zarzucono komisjom rewizyjnym:
  - niedopełnienie obowiązku zaopiniowania wykonania budżetu – wynikającego z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (odpowiednio art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym) – wobec sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium wójtowi (w 3 przypadkach zarządowi powiatu) bez dokonania oceny wykonania budżetu, wyrażonej w uzasadnieniu lub niezgodnie z oceną wykonania budżetu (15 przypadków wydania opinii negatywnej),
  - niedopełnienie wymogów formalnoprawnych – wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 270 ust. 2 uofp – wobec sformułowania wniosku o udzielenie absolutorium wójtowi bez rozpatrzenia wszystkich dokumentów, w tym sprawozdania z wykonania budżetu i opinii regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu (3 przypadki),
  - niezachowanie wymogów formalnoprawnych – wobec sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium przez komisję działającą w składzie niespełniającym wymagań ustawowych oraz wobec przyjęcia wniosku w głosowaniu niejawnym (2 przypadki);
- **w opiniach w sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium** za rok 2012 (34 opinie, w tym 16 negatywnych) – składy orzekające po dokonaniu oceny zachowania wymogów formalnoprawnych, a także materialnoprawnych przesłanek jej uchwalenia – zarzuciły organom stanowiącym:

– podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (7 przypadków wydania negatywnej opinii), burmistrzowi (4), prezydentowi miasta (1) i zarządowi powiatu (4) bez spełnienia warunków określonych w art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (odpowiednio art. 12 pkt 6 i art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz w art. 270 ust. 3 i 4 i art. 271 uofp, wobec ustalenia, iż w procedowaniu nie podjęto merytorycznej dyskusji nad rozpatrzeniem sprawozdania, nie dopełniono obowiązku zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu, nie przedstawiono wniosku komisji rewizyjnej spełniającego wymagania ustawowe, jednogłośnie przyjęto sprawozdanie z wykonania budżetu przy jednoczesnym odrzuceniu absolutorium, ustalono wynik głosowania rozstrzygający o nieudzieleniu absolutorium przy głosowaniu wniosku o udzielenie absolutorium oraz nie rozstrzygnięto absolutorium w wyniku głosowania.

Niezależnie od rodzaju sprawy i charakteru wydanej opinii zawierano pouczenie o przysługującym prawie odwołania do kolegium izby w terminie 14 dni od jej doręczenia[57].

## 3.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby

W roku 2013 do kolegiów izb wpłynęło 58 odwołań od opinii zawartych w uchwałach składów orzekających, w tym 42 odwołania od opinii wydanych w 2013 r. Kolegia izb działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 20 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, rozstrzygnęły w sprawie wszystkich wniesionych odwołań.

Odwołania od opinii wydanych w 2013 r. dotyczyły: opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu (10), o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (7), o uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium (5), o projektach uchwał budżetowych (2), o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych (4), o prawidłowości planowanej kwoty długu (4), o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze (4), o możliwości spłaty kredytu (4) i o możliwości sfinansowania deficytu (2).

Kolegia izb, po rozpoznaniu charakteru zarzutów podnoszonych w odwołaniach od opinii wydanych przez składy orzekające w 2013 r., postanowiły:

– w 13 przypadkach o uwzględnieniu odwołania organów jst – od 6 opinii pozytywnych z uwagami i od 7 negatywnych, wśród których 2 dotyczyły projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, 2 prawidłowości planowanej kwoty długu, 1 możliwości sfinansowania deficytu w uchwale budżetowej, 1 możliwości spłaty kredytu, 1 informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze – z uwagi na przedstawienie przez odwołujących dodatkowych argumentów na potwierdzenie prawidłowości danych przyjętych w opiniowanych dokumentach,
– w 23 przypadkach o oddaleniu odwołania organów jst – od 3 opinii pozytywnych (o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie nieudzielenia absolutorium i o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium) oraz od 20 negatywnych, z których 8 dotyczyło oceny sprawozdania z wykonania budżetu – wobec uznania argumentów podnoszonych przez odwołujących za niemające wpływu na prawidłowość dokonanych ocen.

Ponadto, ze względów formalnych kolegia izb oddaliły bez rozpatrzenia 6 odwołań od

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

pozytywnych opinii o uchwałach w sprawie nieudzielenia absolutorium i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Po upływie terminu do wniesienia odwołań – na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prezesi izb powiadomili właściwych wojewodów i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wydaniu 37 negatywnych opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2012, przedstawiając zarzuty sformułowane w opiniach składów orzekających.

# 4. Działalność kontrolna

## 4.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe

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

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

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

Ramowy zakres kontroli kompleksowych prowadzonych w 2013 r. przez regionalne izby obrachunkowe[58] był jednolity i obejmował następujące zagadnienia:

1) ustalenia ogólnoorganizacyjne, w tym wewnętrzne regulacje organizacyjnoprawne,
2) księgowość i sprawozdawczość, w tym gospodarkę pieniężną i kontrolę kasy oraz inwentaryzację,
3) budżet jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności:
   - dochody budżetowe, w tym subwencje i dotacje, dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z majątku,
   - wydatki budżetowe z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, w tym wydatki bieżące i majątkowe oraz rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji,
   - dług publiczny, przychody i rozchody budżetu,
4) gospodarkę mieniem komunalnym i Skarbu Państwa,

[58] Uchwała Nr 2/2011 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 17 marca 2011 r. w sprawie ramowego zakresu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

5) rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi.

Rok 2013 dla regionalnych izb obrachunkowych to kolejny okres rozszerzania zakresu wykorzystania w działalności kontrolnej komputerowych metod analitycznych (CAATs[59]), zwłaszcza poprzez wykorzystywanie programu ACL[60]. W dalszym ciągu prowadzono wymianę doświadczeń pomiędzy poszczególnymi izbami w ramach cyklicznych spotkań inspektorów kontroli wykorzystujących ww. oprogramowanie.

W 2013 r., regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1 292 kontrole. Zrealizowano 737 kontroli kompleksowych, zarówno tych, których obowiązek przeprowadzania w każdej jst, co najmniej raz na cztery lata, wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jak również innych kontroli kompleksowych. W wielu przypadkach w ramach tych kontroli dokonywane było sprawdzenie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych, wydanych po przeprowadzonych poprzednio kontrolach. Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych izby realizowały także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, których w 2013 r. wykonano 14. Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, przeprowadzona w formie kontroli problemowych, była realizowana 360 razy. Kontroli doraźnych, które przeprowadza się w przypadkach weryfikacji zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2013 r. zrealizowano 181.

Ogółem regionalne izby obrachunkowe w 2013 r. zweryfikowały zasadność 471 doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (w tym pisma otrzymane od ministrów, policji, prokuratury, wojewodów, CBA, PIP, a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych oraz pisma anonimowe).

Ponadto, tematyka kontroli problemowych związana była z zadaniami określonymi na 2013 r. przez KR RIO. Izby, na podstawie jednolitych programów, przeprowadziły kontrole koordynowane w zakresie następujących zagadnień:

1) Udzielanie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie).
2) Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi).

Ustalenia kontroli koordynowanych zostały przedstawione w punktach 4.2 i 4.3 niniejszego *Sprawozdania*.

Podobnie jak w latach poprzednich, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 57,0%. Udział kontroli problemowych wynosił 27,9% i związany był przede wszystkim z kontrolami koordynowanymi oraz kontrolami wynagrodzeń nauczycieli w placówkach oświatowych. Liczba przeprowadzonych kontroli sprawdzających zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego – z 28 kontroli w 2012 r. do 14 w roku 2013.

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

[59] CAATs – informatyczne techniki wspomagania audytu.
[60] ACL – Audit Command Language – to nowoczesne narzędzie stosowane przez organy kontroli (UKS, NIK), a także firmy audytorskie.

Kontrole przeprowadzone w 2013 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:** | **1 292** | **100,0** | **737** | **100,0** | **360** | **100,0** | **181** | **100,0** | **14** | **100,0** |
| Województwa samorządowe | 18 | 1,4 | 13 | 1,8 | 3 | 0,8 | 2 | 1,1 | - | x |
| Powiaty ziemskie | 133 | 10,3 | 119 | 16,1 | 13 | 3,6 | 1 | 0,6 | - | x |
| Miasta na prawach powiatu | 27 | 2,1 | 11 | 1,5 | 6 | 1,7 | 10 | 5,5 | - | x |
| Gminy ogółem: | 730 | 56,5 | 580 | 78,7 | 79 | 22,0 | 58 | 32,0 | 13 | 92,9 |
| - miejskie | 71 | 5,5 | 54 | 7,3 | 7 | 1,9 | 8 | 4,4 | 2 | 14,3 |
| - miejsko-wiejskie | 189 | 14,6 | 135 | 18,3 | 26 | 7,2 | 24 | 13,3 | 4 | 28,6 |
| - wiejskie | 470 | 36,4 | 391 | 53,1 | 46 | 12,9 | 26 | 14,3 | 7 | 50,0 |
| Związki jst | 14[1)] | 1,1 | 14 | 1,9 | - | x | - | x | - | x |
| Stowarzyszenia jst | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |
| Jednostki organizacyjne jst i inne | 370 | 28,6 | - | x | 259 | 71,9 | 110 | 60,8 | 1 | 7,1 |

[1)] Izby: w Krakowie (6 przypadków), w Poznaniu (4), we Wrocławiu (2), w Olsztynie (1) oraz w Szczecinie (1) sklasyfikowały jako kompleksowe kontrole w związkach jst.

W roku 2013 w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 70,0% oraz doraźne – 29,7%.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2013 r. według rodzajów kontroli

| Podmioty kontroli | Ogółem | | z tego kontrole: | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | problemowe | | doraźne | | sprawdzające | |
| | liczba | struktura % | liczba | struktura % | liczba | struktura % | liczba | struktura % |
| **Ogółem, z tego:** | **370** | **100,0** | **259** | **100,0** | **110** | **100,0** | **1** | **100,0** |
| Jednostki budżetowe | 332 | 89,7 | 232 | 89,6 | 100 | 91,0 | - | x |
| Zakłady budżetowe | 13 | 3,5 | 13 | 5,0 | - | x | - | x |
| Instytucje kultury[1)] | 17 | 4,6 | 13 | 5,0 | 3 | 2,7 | 1 | 100,0 |
| SP ZOZ[1)] | 1 | 0,3 | - | x | 1 | 0,9 | - | x |
| Pozostałe osoby prawne[1)] | 4 | 1,1 | - | x | 4 | 3,6 | - | x |
| Pozostałe[2)] | 3 | 0,8 | 1 | 0,4 | 2 | 1,8 | - | x |

[1)] Samorządowe osoby prawne.
[2)] M.in. beneficjenci dotacji otrzymanych od jst.

Z analizy liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek w 2013 r. oraz ich ogólnej liczby wynika, iż jednostkami, w których przeciętnie występowało najwięcej popełnianych i wykrywanych w czasie jednej kontroli naruszeń prawa, były gminy oraz powiaty ziemskie. Średnio, na każdą z przeprowadzonych kontroli w tych jednostkach przypadało odpowiednio około 16 i 10 różnego rodzaju nieprawidłowości.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w roku 2013

| 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:** | **14 277** | **11,1** | **12 433** | **16,9** | **1 225** | **3,4** | **554** | **3,1** | **65** | **4,6** |
| Województwa samorządowe | 153 | 8,5 | 149 | 11,5 | 3 | 1,0 | 1 | 0,5 | - | x |
| Powiaty ziemskie | 1 321 | 9,9 | 1 289 | 10,8 | 30 | 2,3 | 2 | 2,0 | - | x |
| Miasta na prawach powiatu | 260 | 9,6 | 219 | 19,9 | 11 | 1,8 | 30 | 3,0 | - | x |
| Gminy ogółem: | 11 307 | 15,5 | 10 673 | 18,4 | 292 | 3,7 | 278 | 4,8 | 64 | 4,9 |
| - miejskie | 965 | 13,6 | 916 | 17,0 | 15 | 2,1 | 24 | 3,0 | 10 | 5,0 |
| - miejsko-wiejskie | 2 712 | 14,3 | 2 470 | 18,3 | 96 | 3,7 | 109 | 4,5 | 37 | 9,3 |
| - wiejskie | 7 630 | 16,2 | 7 287 | 18,6 | 181 | 3,9 | 145 | 5,6 | 17 | 2,4 |
| Związki i stowarzyszenia jst | 103 | 7,4 | 103 | 7,4 | - | x | - | x | - | x |
| Jednostki organizacyjne jst i inne | 1 133 | 3,1 | - | x | 889 | 3,4 | 243 | 2,2 | 1 | 1,0 |

## *4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości*

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2013 r. stwierdzono 14 277 przypadków wystąpienia nieprawidłowości[61], w 2012 r. ich liczba była wyższa o 1 653 przypadków. Potwierdza to występującą tendencję stopniowego zmniejszania się z roku na rok liczby błędów popełnianych przez jednostki poddawane kontroli, a wykrywanych przez inspektorów kontroli regionalnych izb obrachunkowych. W stosunku do roku 2009 liczba popełnionych i wykrytych nieprawidłowości zmniejszyła się o około 14%.

Nieprawidłowości w 2013 r., analogicznie jak w latach poprzednich, zostały zagregowane w kilku podstawowych grupach zagadnień: ustalenia ogólnoorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu, dochody budżetowe, wydatki budżetowe, zamówienia publiczne, rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji, dług publiczny, gospodarka mieniem, rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w 2013 r. wynika, że struktura nieprawidłowości ze względu na zagadnienia, w których zostały ujawnione, jest ciągle podobna. Największy udział w ogólnej liczbie stwierdzonych nieprawidłowości stanowiły nieprawidłowości w zakresie działań związanych z realizacją budżetu – 36,2%, w tym dochodów i przychodów (21,0%) oraz wydatków i rozchodów (11,3%), jak również w zagadnieniach tematycznych dotyczących księgowości i sprawozdawczości (29,3%) oraz zamówień publicznych (11,6%).

[61] W klasyfikacji nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli przyjmuje się za jedną 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 2009 - 2013

| Wyszczególnienie | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | liczba | struktura w % | liczba | struktura w % | liczba | struktura w % | liczba | struktura w % | liczba | struktura w % |
| **Ogółem, z tego:** | **16 663** | **100,0** | **16 481** | **100,0** | **15 819** | **100,0** | **15 930** | **100,0** | **14 277** | **100,0** |
| Ustalenia ogólnoorganizacyjne | 1 833 | 11,0 | 1 552 | 9,4 | 1 282 | 8,1 | 1 373 | 8,6 | 1 214 | 8,5 |
| Księgowość i sprawozdawczość | 4 609 | 27,7 | 4 505 | 27,3 | 4 290 | 27,1 | 4 535 | 28,5 | 4 184 | 29,3 |
| Wykonanie budżetu, w tym: | 5 693 | 34,2 | 5 882 | 35,7 | 6 143 | 38,8 | 5 955 | 37,4 | 5 172 | 36,2 |
| - ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu | 216 | 1,3 | 147 | 0,9 | 535 | 3,4 | 567 | 3,6 | 550 | 3,9 |
| - dochody i przychody | 3 389 | 20,3 | 3 608 | 21,9 | 3 560 | 22,5 | 3 289 | 20,5 | 3 012 | 21,0 |
| - wydatki i rozchody | 2 088 | 12,6 | 2 127 | 12,9 | 2 048 | 12,9 | 2 099 | 13,2 | 1 610 | 11,3 |
| Zamówienia publiczne | 2 157 | 12,9 | 2 306 | 14,0 | 1 908 | 12,1 | 1 830 | 11,5 | 1 650 | 11,6 |
| Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji | 713 | 4,3 | 593 | 3,6 | 789 | 5,0 | 750 | 4,7 | 781 | 5,5 |
| Dług publiczny | 8 | 0,0 | 10 | 0,1 | 63 | 0,4 | 95 | 0,6 | 157 | 1,1 |
| Gospodarka mieniem | 1 339 | 8,0 | 1 372 | 8,3 | 1 200 | 7,6 | 1 171 | 7,4 | 1 004 | 7,0 |
| Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi | 311 | 1,9 | 261 | 1,6 | 144 | 0,9 | 221 | 1,4 | 115 | 0,8 |

## 4.1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli

### *Ustalenia ogólnoorganizacyjne*

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

W 2013 r. wystąpiło 1 214 przypadków nieprawidłowości dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, do których zaliczały się zwłaszcza:

- brak lub niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (w tym np. zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera) – 343 przypadki,
- brak lub nieprawidłowe stosowanie mechanizmów kontroli zarządczej – 188,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 111,
- nieprzestrzeganie procedur kontroli – 46,
- nieokreślenie formy organizacyjnoprawnej jednostek organizacyjnych – 14,
- zaniechanie prowadzenia audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 14,
- nieudzielenie kierownikom jednostek organizacyjnych pełnomocnictw do jednoosobowego działania – 13,
- prowadzenie działalności kulturalnej w niewłaściwej formie (niezgodnie ze statutem, w formie innej niż instytucja kultury lub w połączeniu z inną instytucją kultury) – 11.

*W Gminie Krasiczyn (woj. podkarpackie) stwierdzono, że nie są wykonane i realizowane na bieżąco wnioski pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z poprzedniej kontroli kompleksowej. Spośród 42 wniosków pokontrolnych skierowanych do Gminy nie wykonano i na bieżąco nie realizowano 15 wniosków pokontrolnych. Przyczyną było nieskuteczne i nieefektywne prowadzenie kontroli zarządczej wynikającej z art. 69 uofp.*

*Zaniechanie prowadzenia audytu w jednostce do tego zobowiązanej stwierdzono w Mieście Mrągowo oraz Mieście i Gminie Gołdap, Korsze i Węgorzewo (wszystkie woj. warmińsko-mazurskie). Powyższym naruszono art. 274 ust. 3 uofp.*

*W trakcie kontroli prowadzonej w Gminie Namysłów (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawarciu w regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Namysłowie zapisów umożliwiających przyznawanie pracownikom dodatków specjalnych na czas nieokreślony, pomimo tego że przepisy dają podstawę jedynie do przyznawania dodatku specjalnego na czas określony. Tożsamą nieprawidłowość stwierdzono w trakcie kontroli prowadzonych w Ośrodku Pomocy Społecznej w Namysłowie oraz Wojewódzkim Zarządzie Dróg w Opolu (obie jednostki – woj. opolskie).*

*Umowy na obsługę bankową w latach 2009 - 2012 samorządowych osób prawnych: Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury oraz Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej w Bobolicach zawarła Burmistrz Gminy Bobolice (woj. zachodniopomorskie), czym naruszyła kompetencje przysługujące dyrektorom tych jednostek, które – stosownie do zasad określonych uchwałą Nr XXIV/217/08 Rady Miejskiej z dnia 14 listopada 2008 r. – prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na bazie mienia powierzonego im przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.*

*Kontrola wykazała korzystanie w Urzędzie Marszałkowskim w Toruniu (woj. kujawsko-pomorskie) z dwóch kart płatniczych na podstawie umów zawartych z bankiem prowadzącym bankową obsługę budżetu Województwa. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie określił szczegółowych zasad, sposobu i trybu przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, a także zasad rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, tj. nie wykonał obowiązku zawartego w przepisie art. 247 ust. 3 uofp.*

### *Księgowość i sprawozdawczość*

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji, stwierdzono 4 184 przypadki działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych.

W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 426 przypadków,
- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 415,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 333,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 273,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 245,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont analitycznych, zestawień obrotów i sald itp.) – 179,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 167,
- nieprzeprowadzenia, nierozliczenia lub nieprawidłowego przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych – 157,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 144,
- nieprzeprowadzenia lub nierzetelnego przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji finansowych składników mienia i rozrachunków lub nieudokumentowania jej wyników – 141,
- nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżącego,

nierzetelnego, niesprawdzalnego prowadzenia raportów kasowych), niesporządzania raportów mimo występowania obrotu gotówką – 120,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 101,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 97,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 87,
- niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 83,
- realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty – 77,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 68.

*W Mieście i Gminie Ropczyce (woj. podkarpackie) ujawniono nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, poprzez wykazanie w księgach m.in.:*
- *stanu środków na rachunkach bankowych na koniec 2011 r. w kwocie zaniżonej o 169 698,72 zł, na koniec 2012 r. w kwocie zawyżonej o 1 149 516,29 zł,*
- *stanu długoterminowych aktywów finansowych – udziałów w spółkach w kwocie zaniżonej o 15 765 444,88 zł,*
- *bilansu otwarcia 2012 r. w ewidencji budżetu Gminy na koncie 133 i 139 w wysokości niższej łącznie o 26 163,16 zł od stanów tych aktywów w bilansie zamknięcia 2011 r.*

*Saldo Ma konta 133 w ewidencji księgowej budżetu Miasta Karczew (woj. mazowieckie) nie odzwierciedlało kwoty 565 765,76 zł wykorzystanego kredytu w rachunku budżetu udzielonego przez bank do wysokości 1 400 000,00 zł.*

*Saldo konta 011 – „Środki trwałe" w ewidencji księgowej Urzędu Miejskiego w Przemkowie (woj. dolnośląskie) nie odzwierciedlało faktycznego stanu majątku Gminy Przemków, co było spowodowane nieobjęciem ewidencją na tym koncie wartości wszystkich gruntów stanowiących własność Gminy. W informacji o stanie mienia komunalnego za 2012 r. podano, że ogólna powierzchnia gruntów mienia komunalnego Gminy Przemków wynosiła 352,6362 ha, na którą składało się 1 190 działek. Tymczasem z księgi inwentarzowej środków trwałych wynikało, że ewidencją księgową na koncie 011 objęto tylko dziewięć działek o łącznej wartości 337 752,93 zł.*

*W księgach Urzędu i budżetu Gminy Mieleszyn (woj. wielkopolskie) ewidencjonowano operacje gospodarcze dotyczące wszystkich podległych Gminie jednostek organizacyjnych, niezgodnie z przepisami art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[62], w związku z § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[63].*

*W Gminie Żarnowiec (woj. śląskie) w 2011 r. zawyżono o kwotę 432 596,15 zł wartość początkową środka trwałego pn. „Droga gminna Otola – Brzeziny" o koszty niezwiązane bezpośrednio z jego wytworzeniem. Do wartości środka trwałego stanowiącego drogę gminną nieprawidłowo zaliczono poniesione w 2011 r. koszty dotyczące drogi powiatowej. Naruszono tym art. 28 ust. 2 i ust. 8 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania konta 011 – „Środki trwałe".*

*W Urzędzie Miasta i Gminy w Gniewkowie (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono zaliczanie w latach 2010 - 2012 do kosztów wytworzenia środka trwałego przyjętego przez Gminę do*

[62] Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.
[63] Dz. U. Nr 20, poz. 103.

*używania w dniu 31 grudnia 2009 r., kosztów obsługi zobowiązania zaciągniętego w celu jego sfinansowania w łącznej kwocie 1 327 447,55 zł, tj. odsetek od zawartej umowy wykupu wierzytelności.*

*Powiat Grójecki (woj. mazowieckie) w dniu 22 grudnia 2011 r. protokołem zdawczo--odbiorczym przyjął grunty od Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Mieście Grójcu o łącznej wartości 3 733 138,35 zł. Powyższe grunty wprowadzono do ewidencji księgowej Starostwa Powiatowego w Grójcu z rocznym opóźnieniem, tj. w dniu 21 grudnia 2012 r.*

*W Gminie Zadzim (woj. łódzkie) według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. ewidencja księgowa na koncie 134 była niezgodna ze stanem faktycznym, gdyż pod datą 31 grudnia 2012 r. zaksięgowano zapłatę rat kredytowych w kwocie 127 500,00 zł, które faktycznie – zgodnie z dokumentacją źródłową – zostały zapłacone dopiero w 2013 r.*

*W Urzędzie Miasta i Gminy Karczew (woj. mazowieckie) w księgach rachunkowych roku obrotowego 2011 nie rozliczono różnic w wysokości 34 904 627,90 zł ujawnionych w wyniku inwentaryzacji środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych, przeprowadzonej wg stanu na dzień 31 października 2011 r.*

*Niewykazanie w sprawozdaniu Rb-N sporządzonym przez Miasto Dęblin (woj. lubelskie) na koniec 2012 r., należności z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych w wysokości 281 199,56 zł. Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Gminie Horodło (woj. lubelskie), gdzie w sprawozdaniu Rb-N sporządzonym na koniec 2012 r. nie wykazano pozostałych należności w kwocie 102 097,99 zł, zahipotekowanych należności podatkowych w kwocie 25 162,50 zł oraz niewymagalnych należności od mieszkańców gminy z tytułu kosztów wykonywanych przyłączy wodociągowych w kwocie 36 800,00 zł.*

*W trakcie kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Mieście i Gminie Ropczyce (woj. podkarpackie), w zakresie sprawozdawczości budżetowej ustalono, że na koniec 2012 r.:*
- *w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wykazano kwoty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wyższe o 885 817,75 zł od wynikających z prowadzonej ewidencji księgowej,*
- *w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego wykazano kwoty środków na rachunku budżetu w kwocie niższej 1 220 696,31 zł od stanu wynikającego z ewidencji księgowej prowadzonej na koncie 133 – „Rachunek budżetu".*

*W zbiorczym sprawozdaniu Gminy Lipowa (woj. śląskie) Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartały 2011 r. nieprawidłowo wykazano wartość udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 12 999 532,91 zł. W powyższym okresie Gmina nie udzieliła poręczeń ani gwarancji. Naruszono tym przepis § 4 ust. 2 pkt 3 załącznika Nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.*

***Wykonanie budżetu - ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu***

W tej kategorii dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu, kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały 550 przypadków nieprawidłowości.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:
- nieterminowe regulowanie zobowiązań – 254 przypadki,
- niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 46,
- niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części subwencji oświatowej na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi) – 45,
- nieprzekazywanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania

ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu – 26,
- dokonanie zmian w planie finansowym bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia – 17,
- pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów – 14.

*W Mieście Sławków (woj. śląskie) na koniec 2010 r. zgodnie z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, wystąpił deficyt budżetu w wysokości 4 503 662,24 zł, sfinansowany m.in. środkami pochodzącymi z części oświatowej subwencji, która wpłynęła w grudniu 2010 r., a dotyczyła stycznia 2011 r. Zaangażowanie na pokrycie deficytu części dochodów 2011 r. było niezgodne z art. 211 ust. 1 oraz art. 217 ust. 2 uofp.*

*W Gminie Dubiecko (woj. podkarpackie) stwierdzono, że w 2012 r. dopuszczono do wzrostu kwoty zobowiązań wymagalnych Gminy ogółem o 666 799,17 zł w stosunku do roku poprzedniego, tj. z kwoty 261 449,63 zł w 2011 r. do kwoty 928 248,80 zł w 2012 r.*

*Wpływ na tak znaczny wzrost zobowiązań wymagalnych Gminy miało m.in. nieterminowe regulowanie zobowiązań z tytułu dostaw, towarów i usług przez Urząd Gminy Dubiecko skutkujące wzrostem zobowiązań wymagalnych z tego tytułu z kwoty 21 449,52 zł w 2011 r., do kwoty 107 129,02 zł w 2012 r. oraz niewypłacenie jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli szkół gminnych w kwocie 427 974,28 zł.*

*W Mieście Czeladź (woj. śląskie) w 2012 r. finansowano wydatki budżetowe środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz depozytów, które nie stanowią środków publicznych. Środki pieniężne przekazano na rachunek bankowy budżetu z rachunku bankowego ZFŚS (kwota 407 690,00 zł) i rachunku bankowego sum depozytowych (kwota 12 000,00 zł). Działanie takie było niezgodne z art. 45 ust. 8, art. 46 ust. 4, art. 148 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[64], art. 7 ust. 1 pkt 4 i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych[65] oraz art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 uofp.*

*Niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych przez kierowników jednostek i nieaktualizowanie tych planów stwierdzono w Powiecie Elbląskim, Mieście i Gminie Kisielice oraz w Gminach Kurzętnik i Rybno (wszystkie woj. warmińsko-mazurskie).*

*W wyniku kontroli terminowości regulowania przez Gminę Przemków (woj. dolnośląskie) zobowiązań wobec kontrahentów z tytułu dostaw robót i usług stwierdzono, że były one regulowane po terminie ich wymagalności, określonym na fakturze, umowie, czy zleceniu, a opóźnienia w ich uregulowaniu wynosiły w 2011 r. od 9 do 249 dni (kwota zobowiązań – 7 092 180,18 zł), a w 2012 r. – od 13 do 181 dni (kwota zobowiązań – 344 939,62 zł). Wielokrotne regulowanie zobowiązań po terminie skutkowało zapłatą przez Gminę Przemków odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 461 524,69 zł.*

*Realizacja budżetu Gminy Zadzim (woj. łódzkie) w 2012 r. – ustalona na podstawie dokumentacji źródłowej – znacząco odbiegała od wykonania budżetu przedstawionego przez Gminę w sprawozdaniach budżetowych oraz w innych dokumentach przedkładanych organom nadzoru. Dochody budżetu zostały zawyżone o kwotę 666 004,36 zł, natomiast przychody zostały zaniżone o kwotę 1 025 280,01 zł. Wydatki budżetu zostały zaniżone o kwotę 432 395,66 zł, a rozchody zawyżone o kwotę 77 500,00 zł. W konsekwencji, prezentowany wynik budżetu był nierealny. W sprawozdaniu Rb-NDS oraz w bilansie z wykonania budżetu za 2012 r. wykazano kwotę nadwyżki budżetu 177 043,55 zł, natomiast wg ustaleń kontrolujących w Gminie powstał w 2012 r. deficyt w kwocie 921 356,47 zł. Różnica pomiędzy wynikiem wykazanym przez Gminę a ustalonym przez kontrolujących wyniosła 1 098 400,02 zł.*

[64] Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.
[65] Dz. U. z 2012 r. poz. 592 z późn. zm.

***Wykonanie budżetu - dochody budżetowe***

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów budżetowych, regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – 3 012 przypadków.

Do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń prawa należą:

- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 416 przypadków,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 274,
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 269,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 195,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 191,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 184,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 151,
- 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) – 149,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 106,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości, rolnym, leśnym i od środków transportowych – 103,
- nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 93,
- niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 81,
- nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) lub ich niepobieranie – 68,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dochodów – 58,
- dokonywanie przypisu podatków mimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych – 58,
- dopuszczenie do przedawnienia podatkowych dochodów budżetowych – 35.

*W Urzędzie Gminy Jaświły (woj. podlaskie) stwierdzono, że jednostka nie złożyła wniosku o zwrot utraconych dochodów, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 maja 2007 r. w sprawie zwrotu utraconych przez gminy dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych, rezerwatach przyrody oraz przedsiębiorców o statusie*

*centrum badawczo-rozwojowego[66], co spowodowało uszczerbek w dochodach Gminy w kwocie 28 337,00 zł. W tej samej jednostce kontrola wykazała, że w 2012 r. podatnicy składający wnioski o przyznanie ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym nie dołączali do nich zestawień poniesionych wydatków inwestycyjnych, które winni złożyć zgodnie z przepisem art. 13d ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym[67]. W sumie udzielono 12 ulg inwestycyjnych z naruszeniem art. 13d ust. 2 ustawy na łączną kwotę 146 640,00 zł.*

*W Gminie Potok Górny (woj. lubelskie) nie opodatkowano w latach 2012 - 2013 gruntów komunalnych oznaczonych symbolem „dr" (niebędących gruntami zajętymi pod pasy drogowe dróg publicznych), przez co należny podatek od nieruchomości zaniżono w tym okresie o 1 240 370,26 zł.*

*W latach 2011 - 2013 organ podatkowy w Gminie Daszyna (woj. łódzkie) zaniechał dochodzenia podatku od nieruchomości od właścicieli gruntów na których prowadzona była działalność gospodarcza w zakresie wydobycia kopalin. Łączna kwota potencjalnego zaniżenia zobowiązań podatkowych podatników, ustalona na podstawie sprawdzonych koncesji, wyniosła 421 011,58 zł.*

*W Gminie Szczawin Kościelny (woj. mazowieckie) dopuszczono do przedawnienia zaległości w podatkach od nieruchomości, rolnym i leśnym w łącznej wysokości 30 438,00 zł.*

*Podczas kontroli Powiatu Grajewskiego (woj. podlaskie) stwierdzono, że Zarząd Powiatu udzielił bonifikaty od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych w wysokości niezgodnej z warunkami przewidzianymi uchwałą Rady Powiatu Grajewskiego w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność powiatu [...], zgodnie z którymi zarząd udziela do 80% bonifikaty przy jednoczesnej sprzedaży wszystkich wynajmowanych lokali mieszkalnych w danym budynku. Kontrola wykazała, że Zarząd ostatecznie nie podjął decyzji w sprawie dokonania sprzedaży wszystkich wynajmowanych mieszkań (pominięto lokal nr 12), pomimo pierwotnych założeń przewidujących sprzedaż wszystkich lokali. Pomimo tego zastosowano bonifikatę w wysokości 80%, zamiast 50%, co spowodowało, że cena sprzedaży mieszkań była niższa ogółem o kwotę 67 853,70 zł.*

*Gmina Kalisz Pomorski (woj. zachodniopomorskie) będąca podatnikiem podatku od nieruchomości w odniesieniu do nieruchomości stanowiących jej własność, nieprzekazanych w posiadanie innym podmiotom i niepodlegających wyłączeniu lub zwolnieniu od tego podatku, w 2012 r. nie wywiązała się z obowiązku złożenia stosownych deklaracji i opodatkowania przedmiotowych nieruchomości należnym podatkiem, co było niezgodne z art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[68]. Wskutek powyższego zaniechania w 2012 r. dochody Gminy w podanym zakresie zostały uszczuplone, co najmniej o kwotę 208 431,00 zł.*

*W Gminie Ślemień (woj. śląskie) zaniechano opodatkowania budowli przeznaczonych do zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków. Powyższe było niezgodne z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. W okresie od września 2008 r. do kwietnia 2013 r. jednostka budżetowa prowadząca zadania w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków nie wykazała w deklaracjach do opodatkowania budowli. Kwota podatku od nieruchomości od budowli za ww. okres wynosiłaby 904 399,28 zł. Ponadto, spółka z o.o., która w dniu 30 kwietnia 2013 r. przejęła od jednostki budżetowej ww. zadania nie zadeklarowała do opodatkowania użytkowanych przez nią sieci wodociągowych oraz kanalizacyjnych. Skutkiem powyższego zaniżono podatek od nieruchomości o kwotę 273 284,37 zł.*

---

[66] Dz. U. Nr 102, poz. 696 z późn. zm.
[67] Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.
[68] Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.

*W Gminie Żurawica (woj. podkarpackie) ustalono, że w latach 2011 - 2012 nie dokonywano systematycznej weryfikacji wykazu podatników podatku od środków transportowych z danymi z Wydziału Komunikacji i Dróg Starostwa Powiatowego, co skutkowało brakiem powszechności opodatkowania podatników od środków transportowych i zaniżeniem dochodów podatkowych o 27 600,00 zł.*

*W Mieście i Gminie Barcin (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieujęcie w wykazie osób, którym udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono na raty spłatę zobowiązań podatkowych trzech podmiotów, którym udzielono ulg w łącznej kwocie 86 826,12 zł. Powyższa nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f uofp.*

*Kontrola windykacji należności z tytułu gospodarowania mieniem Powiatu Lwóweckiego (woj. dolnośląskie) ustaliła, że do jednego z dłużników nie skierowano żadnego wezwania do zapłaty, pomimo że od 1 grudnia 2011 r. do dnia kontroli nie dokonywał żadnych wpłat tytułem uregulowania zaległości i bieżących należności za dzierżawę nieruchomości. Stan zaległości dłużnika wzrósł z kwoty 71 494,44 zł według stanu na 31 grudnia 2011 r. do kwoty 344 098,62 zł według stanu na 30 września 2012 r.*

*W Urzędzie Gminy Szypliszki (woj. podlaskie) stwierdzono, że w 2005 r. Wójt zawarł umowę najmu lokalu o pow. 66,50 $m^2$ na czas nieokreślony, ustalając miesięczny czynsz w wysokości 15,51 zł – z naruszeniem zasad obowiązujących na terenie Gminy Szypliszki. W czasie zawierania umowy zastosowanie miała stawka w wysokości 3,14 zł za 1 $m^2$ lokalu, co dawało miesięczny czynsz w wysokości 208,81 zł. W kolejnych latach, pomimo zmian stawek czynszu, nie dokonywano zmiany wysokości czynszu dla najemcy. Kontrola wykazała, że czynsz za lokal należny Gminie Szypliszki według obowiązujących na jej terenie stawek za lata 2005 - 2012 powinien wynieść 20 902,74 zł, natomiast kwota wpłacona przez najemcę na podstawie umowy wyniosła 1 379,50 zł. Dochody Gminy zostały za ten okres uszczuplone o kwotę 19 523,24 zł.*

*Miasto Dęblin (woj. lubelskie) nie dokonywało waloryzacji czynszu za dzierżawę nieruchomości, wbrew postanowieniom zawartych umów (w dwóch przypadkach: w okresie styczeń 2011 r. - czerwiec 2013 r. oraz styczeń 2007 r. - lipiec 2013 r.), co skutkowało zaniżeniem należnych dochodów ogółem o kwotę 19 271,14 zł netto.*

*W Gminie Rypin (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono przypadek rozłożenia na dwie raty części ceny w kwocie 90 000,00 zł, która do dnia zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu nie została zapłacona. Powyższe stanowi naruszenie przepisu art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[69], z którego wynika obowiązek zawierania umów sprzedaży nieruchomości zbywanych w drodze przetargu, po uprzedniej zapłacie przez nabywcę całej ceny.*

*W Gminie Człuchów (woj. pomorskie) przeznaczono dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących na finansowanie innych zadań niż wskazane w art. 20d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[70], tj. na utrzymanie Straży Gminnej (1 503 467,24 zł – z wyjątkiem środków poniesionych na czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego), wydatki dotyczące służb patrolowych z Policją (10 650,00 zł), zakup paliwa dla Policji (10 000,00 zł) oraz zakup autobusu szkolnego (272 108,00 zł), czym naruszono art. 44 ust. 2 uofp.*

[69] Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.
[70] Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.

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

Czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie realizacji dochodów objęto również prawidłowość wykazywania w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez jst danych dotyczących skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa[71].

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2013 r., stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w 195 kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2012 i 2013 (w zł)

| Wyszczególnienie | Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach | | Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach | |
|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| **Ogółem, z tego:** | **12 346 133,85** | **14 204 493,96** | **12 441 836,03** | **6 147 875,98** |
| - skutki obniżenia górnych stawek podatków | 5 498 540,78 | 5 215 420,96 | 2 026 413,34 | 3 701 723,39 |
| - skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień | 4 568 035,17 | 8 600 397,02 | 1 464 712,05 | 1 225 288,03 |
| - skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa | 2 279 557,9 | 388 675,98 | 8 950 710,64 | 1 220 864,56 |

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

*W sprawozdaniach Gminy Miedziana Góra (woj. świętokrzyskie) Rb-27S i Rb-PDP za 2012 r. nie wykazano skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych od osób fizycznych i prawnych w kwocie 320 988,07 zł oraz zaniżono skutki z tytułu udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych o kwotę 706 686,49 zł.*

*Gmina Żurawica (woj. podkarpackie) w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy, sporządzonych za 2011 r. wykazała:*

- *skutki udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od środków transportowych zawyżone o kwotę 28 995,00 zł,*
- *skutki udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości za okres od początku roku zawyżone o kwotę 2 178 631,38 zł.*

*W Mieście Tarnobrzeg (woj. podkarpackie) wykazano w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jst sporządzonych za 2011 r. kwotę skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych zaniżoną o 69 684,00 zł.*

*Gmina Bytnica (woj. lubuskie) zaniechała wykazania w sprawozdaniach Rb-27S oraz Rb-PDP za 2012 r. skutków udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości*

[71] 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.

*w wysokości 63 534,47 zł. W dniu 7 października 2013 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze przekazała do Ministerstwa Finansów informację o sporządzeniu przez jednostkę korekt ww. sprawozdań.*

***Wykonanie budżetu - wydatki i rozchody***

Regionalne izby obrachunkowe ujawniły 1 610 przypadków naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej występujące to:

- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracownikom – 246 przypadków,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 220,
- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków – 191,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 112,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 111,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 105,
- nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS – 105,
- wypłacanie diet radnym niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacanie ich mimo niezłożenia wymaganych oświadczeń – 65,
- nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 47,
- wykorzystanie środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem – 27,
- nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych – 26,
- dokonywanie wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych – 21.

*W trakcie kontroli Gminy Lewin Brzeski (woj. opolskie) ustalono, że w latach 2010 i 2011 Burmistrz Lewina Brzeskiego nie został upoważniony przez Radę Miejską do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania gminy i z których wynikają płatności wykraczające poza rok budżetowy. Pomimo braku stosownego upoważnienia zaciągnął on w związku z zawarciem umowy na serwis oświetlenia wraz z modernizacją zobowiązania na łączną kwotę 2 288 298,60 zł.*

*W budżecie Miasta i Gminy Koniecpol (woj. śląskie) na 2013 r. nie zaplanowano wydatków z tytułu zobowiązań w kwocie 1 386 354,00 zł wynikających z zawartego w dniu 3 kwietnia 2013 r. porozumienia pomiędzy Gminą Koniecpol a nauczycielami, pracownikami oraz emerytowanymi nauczycielami i pracownikami szkół. Przedmiotem porozumienia były roszczenia o wypłacenie należności z tytułu jednorazowego dodatku uzupełniającego, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, zaległego funduszu świadczeń socjalnych za 2012 r. Plan wydatków na wypłatę zobowiązań ujętych w powyższym porozumieniu został wprowadzony do budżetu Miasta i Gminy Koniecpol dopiero 25 lipca 2013 r. Działanie takie było niezgodne z art. 46 ust. 1 uofp.*

*Kontrola wydatków na wynagrodzenia w Urzędzie Gminy Bakałarzewo (woj. podlaskie) wykazała, że wynagrodzenie Sekretarza Gminy nie zostało ustalone w wysokości odpowiadającej części etatu, na jakiej został zatrudniony w 2012 r. (3/4 etatu na stanowisku Sekretarza i 1/4 na stanowisku Zastępcy Wójta). Wójt nie dokonał zmiany wysokości wynagrodzenia na stanowisku Sekretarza dostosowującej ją do wymiaru etatu, w wyniku czego przekraczało ono wysokość 3/4 maksymalnej kwoty ustalonej w regulaminie wynagradzania Urzędu Gminy, co narusza § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników*

*samorządowych[72]. W okresie od października 2012 r. do stycznia 2013 r. wynagrodzenie powinno być niższe o łączną kwotę 6 059,44 zł.*

*W Starostwie Powiatowym w Lipnie (woj. kujawsko-pomorskie) ustalono wynagrodzenia dla Starosty, Wicestarosty i Skarbnika Powiatu na poziomie przekraczającym limity obowiązujące dla tych stanowisk. Łączna kwota nadpłaconego wynagrodzenia wyniosła 24 069,50 zł.*

*Przyznanie i wypłacenie sobie przez Dyrektora Wojewódzkiego Biura Geodezji w Lublinie (woj. lubelskie) w okresie od grudnia 2010 r. do grudnia 2012 r. nagród pieniężnych i premii (w łącznej kwocie 102 381,00 zł) bez wiedzy i pisemnej akceptacji Marszałka Województwa Lubelskiego.*

*Wójt Gminy Lipno (woj. wielkopolskie) na podstawie umowy przyznał pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku zaopatrzeniowca miesięczny limit kilometrów na jazdy lokalne w wysokości – 1 075 km (umowa zawarta na okres od 2 stycznia 2012 r. do 31 stycznia 2012 r.), a następnie w kolejnych umowach: w wysokości 1 150 km, 1 300 km i 1 000 km. Zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy[73], miesięczny limit kilometrów na jazdy lokalne mógł wynosić 300 km. Skutkiem powyższego, pracownikowi w 2012 r. wypłacono ryczałt w kwocie zawyżonej o 7 530,79 zł brutto.*

*Kontrola prawidłowości wypłacania diet radnym Powiatu Gorzowskiego (woj. lubuskie) wykazała, że w latach 2011 i 2012 nieprawidłowo naliczono i wypłacono diety radnym Powiatu przyjmując zawyżoną kwotę bazową. Powyższym naruszono art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[74], w związku z art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej na rok 2011 z dnia 20 stycznia 2011 r.[75] oraz art. 13 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r.[76] Różnica pomiędzy kwotą diet nieprawidłowo naliczoną i wypłaconą radnym w zawyżonej wysokości a kwotą diet prawidłowo wyliczoną wyniosła łącznie w 2011 r. – 13 021,77 zł, a w 2012 r. – 13 149,99 zł.*

*Pracodawca – Urząd Gminy Kaczory (woj. wielkopolskie) – tytułem odszkodowania za okres wypowiedzenia z powodu dopuszczenia się przez pracodawcę ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych w związku z rozwiązaniem umowy o pracę wskutek mobbingu, zadośćuczynienia za krzywdę doznaną wskutek rozstroju zdrowia wywołanego mobbingiem i odsetek, zapłacił powódce – byłej pracownicy Urzędu – kwotę 48 782,17 zł. Łączne koszty odszkodowania, zadośćuczynienia, zastępstwa procesowego, koszty sądowe wyniosły 50 210,17 zł. Urząd Gminy nie dochodził roszczenia zwrotnego z tego tytułu od osoby odpowiedzialnej.*

*W Powiecie Żyrardowskim (woj. mazowieckie) w miesiącach kwiecień, czerwiec i lipiec 2012 r. nieterminowo odprowadzone były do ZUS składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy w łącznej kwocie 316 709,88 zł.*

*Na skutek przyjęcia do podstawy obliczeń nieprawidłowej liczby zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w Kaliszu Pomorskim (woj. zachodniopomorskie) w przeliczeniu na pełne etaty w 2012 r. należny odpis na ZFŚS ustalono i odprowadzono na rachunek bankowy funduszu w kwocie 48 710,83 zł, zamiast w wysokości 111 646,24 zł (różnica 62 935,41 zł), co było niezgodne z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, w związku z § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu*

[72] Dz. U. z 2013 r. poz. 1050 z późn. zm.
[73] Dz. U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.
[74] Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.
[75] Dz. U. Nr 29, poz. 150.
[76] Dz. U. poz. 273.

*ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych*[77].

*W Mieście Dęblin (woj. lubelskie) wypłacono inkasentowi opłaty targowej prowizję za pobraną opłatę, pomimo jej nieodprowadzania w całości do kasy Urzędu (zaległości z tego tytułu na 31 grudnia 2012 r. stanowiły kwotę 178 728,30 zł).*

*W Gminie Jodłownik (woj. małopolskie) nie dopełniono obowiązku rzetelnego przeprowadzenia analizy poniesionych w 2012 r. wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, wymaganej przepisami art. 30a ust. 1 ustawy, skutkiem czego nieprawidłowo ustalono kwotę różnicy, o której stanowi przepis art. 30a ust. 2. Wyżej wymieniona nieprawidłowość spowodowała wypłatę jednorazowego dodatku uzupełniającego za 2012 r. w kwocie o 182 063,22 zł brutto mniejszej niż należało.*

*W terminach do dnia 30 stycznia 2012 r. i do dnia 9 lutego 2012 r. Wójt Gminy Kobylanka (woj. zachodniopomorskie), jako organ podatkowy nie wywiązał się z obowiązku zwrotu nadpłaty w łącznej kwocie 205 802,88 zł, należnej podatnikowi z tytułu zapłaconego podatku od nieruchomości za lata 2006 i 2007, określonego decyzjami organu pierwszej instancji, których nieważność została stwierdzona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie decyzjami z dnia 29 grudnia 2011 r. i z dnia 10 stycznia 2010 r. Powyższe było niezgodne z zasadą zwrotu tego rodzaju nadpłat, określoną w art. 77 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa i skutkowało – wynikającym z art. 78 § 3 pkt 1 ustawy – obowiązkiem zapłaty ze środków publicznych należnego podatnikowi oprocentowania, którego wartość – do dnia 28 czerwca 2013 r. – wyniosła ogółem 127 074,00 zł.*

*Urząd Gminy Szczytniki (woj. wielkopolskie) pokrywał bezpośrednio z budżetu Gminy wydatki klubu sportowego, poprzez zapłatę faktur wystawionych na Urząd Gminy, wypłatę delegacji za sędziowanie podczas meczów i wypłatę trenerom na podstawie zawartych z nimi umów wynagrodzeń. Kwota poniesionych wydatków z tego tytułu w 2012 r. wynosiła 36 375,99 zł. Powyższym naruszono przepisy art. 44 i art. 221, w związku z art. 254 pkt 4 uofp.*

*Miasto Brodnica (woj. kujawsko-pomorskie) wydatkowało w 2012 r. środki pochodzące z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przed uchwaleniem Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii, który został przyjęty w dniu 23 sierpnia 2012 r. W związku z tym, poniesione na dzień 31 lipca 2012 r. wydatki w wysokości 301 657,47 zł nie spełniały warunku legalności, określonego w art. 41 ust. 2, w związku z art. 182 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.*

*W Związku Gmin Jeziora Rożnowskiego w Gródku nad Dunajcem (woj. małopolskie) doprowadzono wskutek nienależytej staranności na etapie planowania inwestycji do zapłaty kary umownej na rzecz wykonawcy w związku z umową z dnia 13 marca 2009 r. na „Rekultywację zbiorników – Czchów-Rożnów w miejscowości Bartkowa ETAP II". Na podstawie § 9 ust. 2 pkt b umowy wykonawca zwrócił się do zamawiającego o zapłatę kary umownej za niezrealizowanie przedmiotu zamówienia z przyczyn leżących po stronie zamawiającego w wysokości 10% wynagrodzenia brutto określonego w § 3 ust. 1 umowy, tj. kwoty 1 276 053,68 zł. W dniu 27 listopada 2013 r. Związek Gmin dokonał zapłaty za ww. zobowiązanie łącznie 2 091 931,26 zł, w tym: 1 276 053,68 zł kary umownej za niezrealizowanie przedmiotu zamówienia wraz z odsetkami ustawowymi w wysokości 683 090,78 zł oraz kosztami procesu 132 786,80 zł. Taki stan rzeczy narusza postanowienia zasady starannego zarządu mieniem i gospodarowania środkami publicznymi wynikającymi z art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*[78],

[77] Dz. U. Nr 43, poz. 349.
[78] Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.

*gdyż niewłaściwe planowanie i przygotowanie zadania inwestycyjnego spowodowało zapłatę kar umownych.*

*Miasto Opole (woj. opolskie) wypłacając wynagrodzenie wykonawcy nadpłaciło kwotę 317 075,44 zł płacąc za roboty niewykonane, których wykonanie potwierdził Inspektor Nadzoru. Nadpłata za niezrealizowane roboty spowodowała, że Miasto Opole było zmuszone do zwrotu nadpłaconej części dofinansowania w łącznej wysokości 231 848,90 zł. Stwierdzono, że zamawiający nie ustalił ani nie dochodził należnego zgodnie z postanowieniami umowy odszkodowania od Inspektora Nadzoru, który wskutek nienależytego wykonania obowiązków przyczynił się do powstania straty w postaci zapłaty za niezrealizowane roboty budowlane oraz w postaci konieczności zwrotu części dofinansowania wraz z odsetkami, co najmniej w kwocie 231 848,90 zł.*

*W Gminie Iłowo Osada (woj. warmińsko-mazurskie) wykonawca w dniu 18 lipca 2012 r. wniósł w całości w gotówce zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 16 579,21 zł. Wniesienie przez wykonawcę zabezpieczenia miało miejsce 2 dni po podpisaniu umowy na roboty budowlane, co stanowiło naruszenie zapisów zawartych w rozdziale 15 pkt 1 SIWZ, który stanowił, że zamawiający w postępowaniu wymaga wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 3% ceny ofertowej (brutto) przedstawionej przez wykonawcę, najpóźniej w dniu podpisania umowy.*

### *Zamówienia publiczne*

Wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań, w sposób jawny i przejrzysty, zapewnia stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Przepisy ustawy obligują jednostki do stosowania określonych procedur przy dokonywaniu zakupów, zlecaniu podmiotom zewnętrznym poszczególnych zadań i prac.

W 2013 r. stwierdzono w tym zakresie 1 650 przypadków nieprawidłowości, stanowiących 11,6% łącznej liczby nieprawidłowości. Występowały one zarówno na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 130 przypadków,
- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia – 102,
- dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu – 98,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o udzielonym zamówieniu i o zawarciu umowy – 96,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 96,
- nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub zwrotu i zatrzymywania wadium – 73,
- informowania o wynikach postępowania – 70,
- niewzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 ustawy – 65,
- ustalania lub pobierania zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 64,
- braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. treść niekompletna lub niezgodna z przepisami ustawy) – 60,
- nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – 56,
- warunków udziału w postępowaniu – 52,
- określenia przedmiotu zamówienia – 44,
- dokonania zmiany zawartej umowy z naruszeniem zakazu ustawowego – 35,
- niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 30,

- stosowania przesłanek wykluczenia wykonawcy (niewykluczenie, bezpodstawne wykluczenie) – 25,
- wypłacania wykonawcom robót, dostaw lub usług zawyżonych wynagrodzeń – 25,
- stosowania przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzucenie, bezpodstawne odrzucenie) – 23,
- zawarcia umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu – 21,
- dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego – 20,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenia z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 17,
- wypłacania wynagrodzenia za roboty, dostawy lub usługi bez potwierdzenia ich wykonania, protokołu odbioru – 16,
- terminu składania ofert – 12,
- zmian specyfikacji lub ogłoszenia – 12,
- nieprzestrzegania terminu zawarcia umowy – 12,
- nieuzasadnionego unieważnienia lub nieunieważnienia postępowania w przypadkach przewidzianych ustawą – 12,
- nieprzestrzegania zasady zakazującej dzielenia zamówienia na części lub zaniżenia jego wartości, w celu uniknięcia stosowania ustawy lub procedur – 11.

*Urząd Gminy Jaświły (woj. podlaskie) wybierał w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ofertę wykonawcy, pomimo tego że wiele razy informowany był przez komornika skarbowego o zajęciu jego wierzytelności. Jednocześnie wykonawca składał oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu z postępowania. W 2012 r. Urząd Gminy na rachunek US w Mońkach przekazał należne wykonawcy wynagrodzenie w łącznej wysokości 116 369,50 zł. Reszta wynagrodzenia wypłacana była wykonawcy z kasy Urzędu Gminy, czym naruszono art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[79] – w 2010 r. była to kwota 460 665,95 zł, w 2011 r. – 293 732,55 zł, w 2012 r. – 564 229,40 zł, w 2013 r. – 282 739,90 zł.*

*W Powiecie Wałbrzyskim (woj. dolnośląskie) przy realizowaniu zamówień publicznych dotyczących utrzymania dróg powiatowych w sezonie zimowym 2012/2013 doszło do zlecania wykonania i rozliczania usług bez zawarcia umowy, o której mowa w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Łączna wartość usług nieobjętych umowami wyniosła 974 141,68 zł. Pismami z dnia 3 czerwca 2013 r. poinformowano wykonawców o odmowie zapłaty części należności, gdyż zafakturowane usługi nie były objęte umowami. Wykonawcy usług wystąpili z roszczeniem na drogę postępowania sądowego, czego efektem było zawarcie ugód, w których Powiat został zobowiązany do zapłaty należności za wykonane usługi oraz obciążony kosztami postępowania sądowego w łącznej wysokości 2 502,25 zł. Powyższe nie miałoby miejsca, gdyby dochowano należytej staranności przy zlecaniu usług oraz rozliczaniu zobowiązań.*

*Gmina Kąkolewnica Wschodnia (woj. lubelskie) udzieliła zamówienia dodatkowego w trybie z wolnej ręki wykonawcy zamówienia pn. „Budowa stadionu sportowego w Kąkolewnicy Wschodniej" o wartości 98 585,25 zł brutto w sytuacji, gdy nie zachodziły wszystkie okoliczności wskazane w przepisach art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.*

[79] Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.

*Gmina Cedry Wielkie (woj. pomorskie) udzieliła w dniu 28 sierpnia 2010 r. wykonawcy dodatkowego zamówienia publicznego za cenę 285 053,91 zł, bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, czym naruszono postanowienia art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.*

*Miasto Gdańsk (woj. pomorskie) udzieliło w ciągu 2011 r. szeregu zamówień publicznych na świadczenie usług geodezyjno-kartograficznych za łączną cenę 210 416,93 zł, bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, co naruszyło art. 3 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy.*

*W latach 2008 - 2012 i w okresie od 1 stycznia do 15 października 2013 r. Gmina Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) korzystała z usług świadczonych przez bank spółdzielczy, na rzecz którego poniosła wydatki: w 2011 r. w kwocie 101 203,30 zł i w 2012 r. w wysokości 119 652,86 zł, co stanowiło wyrażoną w złotych równowartość odpowiednio: 26 361,89 i 29 767,35 euro. Bank nie został wybrany do obsługi budżetu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, czym naruszono w latach 2008 i 2009 przepis art. 195 ust. 1 uofp z 2005 r., a od dnia 1 stycznia 2010 r. przepis art. 264 ust. 1 uofp, w związku z art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.*

*Wykonawcy wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie umowy z dnia 22 października 2010 r., za wynagrodzeniem 1 268 800,00 zł, Gmina Dygowo (woj. zachodniopomorskie) udzieliła zamówienia publicznego na roboty budowlane. Pomimo że w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych warunków tego zamówienia zamawiający nie przewidział możliwości dokonania żadnych zmian postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na wniosek wykonawcy z dnia 14 grudnia 2010 r., strony spisały aneks do umowy zawartej w dniu 22 października 2010 r., którym dokonano zmiany terminu wykonania zamówienia (z dnia 15 grudnia 2010 r. na dzień 30 czerwca 2011 r.), czym naruszono art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.*

*W 2013 r. Wójt Gminy Daszyna (woj. łódzkie) zaciągnął zobowiązanie z tytułu kredytu, z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych, w trybie przetargu nieograniczonego. Zgodnie z protokołem z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wartość zamówienia została ustalona na kwotę 880 600,00 zł, co stanowiło równowartość kwoty 219 076,53 euro. Zamawiający miał zatem obowiązek przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, zgodnie z art. 40 ust. 3, w związku z art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, którego nie dopełnił. W dniu 7 lutego 2013 r. ogłoszenie nieprawidłowo opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 51992 - 2013.*

*Kontrola przeprowadzona w Gminie Santok (woj. lubuskie) wykazała, iż dokonano zmiany umowy zawartej w dniu 28 czerwca 2012 r. w sprawie zamówienia publicznego na zadanie inwestycyjne pn. „Zagospodarowanie terenu wraz z infrastrukturą towarzyszącą w Janczewie oraz zagospodarowanie placu w Starym Polichnie", poprzez zawarcie aneksu z dnia 26 września 2012 r. do umowy, którym zmieniono sposób wykonania placu przy scenie zadaszonej, z kruszywa łamanego na polbruk szary o gr. 6 cm, zwiększając wartość zamówienia publicznego o 18 607,30 zł netto (22 886,98 zł z VAT), pomimo iż zamawiający nie przewidział takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu ani w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Powyższym działaniem naruszono art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.*

*W Urzędzie Miasta Włocławek (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieprzestrzeganie warunków zmiany umowy na wykonanie zadania inwestycyjnego pn. „Remont siedzisk i schodów nabrzeża Wisły we Włocławku przy Bulwarach Marszałka Piłsudskiego na odcinku pomiędzy ul. Bechiego i ul. Towarową, nr działki 2/1, k.m. 23", określonych w umowie zawartej z wykonawcą tego zadania, co w konsekwencji miało wpływ na przesunięcie terminu zakończenia tych robót o 171 dni w stosunku do pierwotnie ustalonego terminu zakończenia tego zadania. Ryczałtowe wynagrodzenie za wykonanie robót wynosiło 449 872,50 zł brutto.*

***Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji***

Udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2013 r., w 781 przypadkach odbyło się z naruszeniem regulujących te działania przepisów. Do najczęściej stwierdzanych należy zaliczyć:

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 262 przypadki,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 137,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 73,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 27,
- inne nieprawidłowości dotyczące rozliczania otrzymanych dotacji – 24,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 18,
- wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 14.

*W latach 2011 i 2012, za pośrednictwem Gminnego Zespołu Oświaty i Kultury w Dygowie, z budżetu Gminy Dygowo (woj. zachodniopomorskie) sfinansowano wydatki w kwotach odpowiednio 130 143,26 zł i 201 870,56 zł funkcjonujących na terenie Gminy 3 klubów sportowych, działających w formie stowarzyszeń, czym naruszono zasadę finansowania zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego z zakresu rozwoju sportu poprzez udzielenie dotacji tym klubom, określoną § 4 ust. 1 uchwały Nr V/30/11 z dnia 24 marca 2011 r. Rady Gminy Dygowo w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Dygowo.*

*Gmina Człuchów (woj. pomorskie) wspierała w 2012 r. kluby sportowe poprzez pomoc rzeczową o wartości 22 287,00 zł z pominięciem art. 221 ust. 1 i ust. 2 uofp, w związku z postanowieniami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czym naruszono art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.*

*W trakcie kontroli ustalono, że Powiat Lipnowski (woj. kujawsko-pomorskie) udzielił Gminie Lipno pomocy finansowej w formie dotacji celowej w wysokości 50 000,00 zł na realizację zadania inwestycyjnego, tj. budowę drogi, bez podjęcia przez organ stanowiący odrębnej uchwały w sprawie udzielenia tej pomocy. Kompetencja do podejmowania decyzji w sprawie udzielenia pomocy finansowej innej jst na realizację jej zadań należy do organu stanowiącego, co wprost wynika z art. 216 ust. 2 pkt 5 uofp oraz art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[80]. Uzewnętrznienie woli organu stanowiącego nie może być wyrażone w sposób dorozumiany, poprzez przyjęcie wyłącznie uchwały budżetowej zawierającej w swej treści postanowienia o pomocy dla innych jst, bowiem dyspozycja przywołanego przepisu art. 216 wyraźnie stanowi, iż określenie pomocy dla innej jst musi nastąpić odrębną uchwałą.*

*W dniu 7 kwietnia 2010 r. Gmina Czeladź (woj. śląskie) zawarła umowę z Parafią Rzymsko--Katolicką na prowadzenie prac konserwacyjnych, restauratorskich i budowlanych polegających na wykonaniu podświetlenia bryły kościoła. W związku z realizacją umowy przekazano z budżetu Gminy kwotę 150 000,00 zł, czym naruszono art. 81 w związku z art. 77 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponieważ dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane może obejmować nakłady konieczne wymienione w art. 77, natomiast oświetlenie bryły kościoła w katalogu nakładów koniecznych nie zostało ujęte.*

[80] Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.

***Dług publiczny***

Możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego oraz obsługa tego zadłużenia regulowana jest przepisami ustawy o finansach publicznych. Ramowy plan kontroli kompleksowych regionalnych izb obrachunkowych uwzględnia badanie tego zagadnienia, zwłaszcza, że sprawa ograniczania długu publicznego jest jednym z priorytetów państwa.

W trakcie kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego odnotowano m.in.:

- zaciągnięcie kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów wartościowych bez wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki albo wykupu papierów wartościowych – 39 przypadków,
- przekroczenie limitu zadłużenia – 18,
- przekroczenie wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia w roku budżetowym – 18,
- przekroczenie planu rozchodów – 3.

*W Gminie Lipowa (woj. śląskie) w 2011 r. zaciągnięto zobowiązanie z tytułu emisji obligacji na sfinansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 4 000 000,00 zł, na podstawie umowy z dnia 30 maja 2011 r., podwyższone aneksem Nr 2 z dnia 13 grudnia 2011 r. do kwoty 5 400 000,00 zł, pomimo braku dysponowania w uchwale budżetowej limitem zobowiązań na powyższe cele. Zgodnie z Uchwałą Nr IV/9/10 Rady Gminy z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie budżetu Gminy Lipowa na 2011 r., limit zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu określono do kwoty 2 753 873,17 zł, natomiast limit zobowiązań na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań określono do kwoty 1 226 129,00 zł i do dnia zaciągnięcia zobowiązania limity nie uległy zmianie. Działaniem tym naruszono art. 212 ust. 1 pkt 6, w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 91 uofp.*

*W trakcie kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2013 r. w Gminie Roźwienica (woj. podkarpackie) ustalono, że Wójt Gminy Roźwienica zawarł umowę z Bankiem Spółdzielczym o kredyt długoterminowy w wysokości 1 800 000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy Roźwienica w 2012 r., bez uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie o możliwości spłaty. Powyższym naruszył przepisy art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i art. 90 uofp.*

*W Gminach Śniadowo i Jaświły (woj. podlaskie) stwierdzono bezpodstawne zaliczanie wydatków na remonty w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[81] i ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, do wydatków majątkowych, co skutkuje nieprawidłowościami w obliczaniu wskaźników, o których mowa w art. 242 i 243 uofp, a także w ustaleniu wartości początkowej środków trwałych. Ustalenia w tym zakresie dotyczyły kwot odpowiednio 202 739,44 zł i 104 427,00 zł.*

*W Gminie Mucharz (woj. małopolskie) nie zachowano na koniec 2011 r. i 2012 r. relacji, o której mowa w art. 242 ust. 2 uofp. Ustalono, iż wykonane wydatki bieżące były wyższe od wykonanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, na koniec 2011 r. o kwotę 316 818,56 zł, natomiast na koniec 2012 r. o kwotę 205 750,53 zł.*

*Gmina Zadzim (woj. łódzkie) nierzetelnie wykazała dane dotyczące kwoty długu na dzień 31 grudnia 2011 r. i na dzień 31 grudnia 2012 r. Wskaźnik zadłużenia Gminy na dzień 31 grudnia 2011 r. – według sprawozdań i wieloletniej prognozy finansowej – wyniósł 59,9%, a faktyczny po uwzględnieniu zobowiązań wymagalnych w kwocie 411 055,22 zł – 65,2%. Podobna sytuacja miała miejsce w 2012 r., gdzie wykazana przez kontrolowaną jednostkę kwota zadłużenia wynosiła 9 517 022,00 zł. Wskaźnik zadłużenia Gminy Zadzim na dzień 31 grudnia 2012 r. – wg sprawozdań i wieloletniej prognozy finansowej – wyniósł 53,79%. Faktyczna kwota zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek wynosiła 10 719 169,00 zł, a zobowiązania wymagalne stanowiły kwotę 272 589,27 zł.*

[81] Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.

*Po ustaleniu poprawnej kwoty zadłużenia oraz doliczeniu zobowiązań wymagalnych Gminy Zadzim – wskaźnik zadłużenia na dzień 31 grudnia 2012 r. ukształtował się na poziomie 71,87%.*

### Gospodarka mieniem

Zgodnie z przepisem art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, organy działające za jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

W trakcie kontroli dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono 1 004 przypadki nieprawidłowości, do których najczęściej należało:

- nieprzestrzeganie przepisów przy sprzedaży nieruchomości – 297 przypadków,
- nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwały zarząd itp.) – 247,
- niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 63,
- niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym – 60,
- nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 50,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 45.

*W zakresie gospodarki mieniem komunalnym w Starostwie Powiatowym w Bydgoszczy (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nieprawidłowe określenie ceny sprzedaży nieruchomości położonej w Sokole-Kuźnicy w drodze przetargu, poprzez ustalenie ceny wywoławczej w kwocie niższej, niż wynikało to z zasady prawidłowego jej wyznaczania. Starostwo po czterech próbach zbycia przedmiotowej nieruchomości w dniu 27 stycznia 2011 r. ogłosiło piąty ustny przetarg nieograniczony na jej sprzedaż, ustalając cenę wywoławczą w kwocie 550 000,00 zł, co stanowiło 44% wartości nieruchomości ustalonej na podstawie operatu szacunkowego, wg którego wartość wynosiła 1 245 000,00 zł. Działanie to stanowiło naruszenie przepisu art. 67 ust. 2, w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, na podstawie którego Starostwo zobowiązane było stosować zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu, tj. ustalenie ceny wywoławczej w wysokości nie niższej niż 50% wartości zbywanej nieruchomości. Ustalona przez jednostkę cena wywoławcza tej nieruchomości była więc niższa o kwotę 72 500,00 zł od ceny ustalonej w sposób zgodny z wyżej powołanymi przepisami prawa.*

*Decyzją Wójta Gminy Stepnica (woj. zachodniopomorskie) Nr 2/2011 z dnia 9 grudnia 2011 r. w prawo własności przekształcone zostało prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w obrębie Stepnica i oznaczonej w ewidencji Nr 247/7. W decyzji Wójt należną Gminie opłatę, stanowiącą różnicę pomiędzy wartością nieruchomości, określoną na dzień sprzedaży (34 044,00 zł), a wartością prawa jej użytkowania wieczystego (25 734,00 zł) ustalił w kwocie 831,00 zł, zamiast w wysokości 8 310,00 zł (różnica 7 479,00 zł), co było niezgodne z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości*[82].

*W Gminie Jeżewo (woj. kujawsko-pomorskie) zawarto w 2001 r. umowę dzierżawy nieruchomości na okres 10 lat, tj. do dnia 30 września 2011 r. Następnie w dniu 8 czerwca 2011 r. Wójt Gminy, bez uzyskania zgody Rady Gminy, zawarł z tym samym dzierżawcą kolejną umowę (w formie aneksu), na mocy której wydłużony został okres dzierżawy o kolejne 10 lat, tj. do 30 września 2021 r. Z uwagi na to, że Rada Gminy w Jeżewie nie określiła zasad wydzierżawiania nieruchomości gminnych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, do czasu ustalenia tych zasad, Wójt każdorazowo powinien uzyskać zgodę Rady*

[82] Dz. U. z 2012 r. poz. 83.

*Gminy na dzierżawę nieruchomości, stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.*

*W Gminie Rypin (woj. kujawsko-pomorskie) dokonano obrotu nieruchomością w drodze zamiany, bez określenia jej wartości rynkowej, co stanowiło naruszenie przepisu art. 150 ust. 2 i 5, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.*

*Od 2008 r. zaniechano żądania od nabywcy nieruchomości stanowiącej kompleks pałacowy położony w Siemianowicach Śląskich (woj. śląskie) zwrotu udzielonej bonifikaty, pomimo iż osoba ta zbyła nieruchomość przed upływem 10 lat. Naruszono tym art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. W 2005 r. Miasto oddało w użytkowanie wieczyste grunt o łącznej powierzchni 31 386 m$^2$ oraz sprzedało budynki kompleksu za cenę 20 916,00 zł, stosując 95% bonifikatę, z uwagi na wpisanie nieruchomości do rejestru zabytków. Wartość zastosowanej bonifikaty wynosiła 397 404,00 zł.*

*Dysponowanie przez Zespół Szkół w Rząsce (woj. małopolskie) nieruchomościami o wartości księgowej 4 205 535,79 zł (wartość początkowa wg stanu na 31 grudnia 2012 r.), stanowiącymi własność Gminy Zabierzów, bez tytułu prawnego określającego formę władania. Powyższy stan jest niezgodny z przepisem art. 18 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku Szkoły Podstawowej w Tropiszowie (woj. małopolskie), która dysponowała nieruchomościami o wartości księgowej 525 908,77 zł (wg stanu na 31 grudnia 2012 r.), stanowiącymi własność Gminy Igołomia-Wawrzeńczyce, bez tytułu prawnego określającego formę władania.*

*Miasto i Gmina Skoki (woj. wielkopolskie) nie posiada wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o którym mowa w art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego[83]. Powyższa nieprawidłowość wystąpiła również w Gminie Białośliwie, Gminie Kaczory, Gminie Kwilcz, Gminie Niechanowo, Mieście i Gminie Ostroróg, Gminie Tarnówka, Mieście i Gminie Wysoka, Mieście i Gminie Tuliszków oraz w Mieście i Gminie Wyrzysk (wszystkie – woj. wielkopolskie).*

*W Mieście i Gminie Pyzdry (woj. wielkopolskie) Burmistrz nie opracował planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomościami, pomimo że obowiązek ten wynika z przepisów art. 25 ust. 2, w związku z przepisem art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Powyższa nieprawidłowość wystąpiła również w Gminie Lipno, Gminie Zakrzewo oraz Mieście i Gminie Skoki, Mieście i Gminie Wysoka, Mieście i Gminie Ostroróg, Gminie Tarnówka, Mieście Złotów (wszystkie – woj. wielkopolskie).*

### *Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi*

W 2013 r., w zakresie rozliczeń budżetów jst z ich jednostkami organizacyjnymi, ujawniono nieprawidłowości w 115 przypadkach, w tym największa liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań (23 przypadki), które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń oraz niedokonywania lub dokonywania bez zachowania ustalonego terminu, wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych przez zakłady budżetowe (7 przypadków).

*W Urzędzie Gminy Filipów (woj. podlaskie) stwierdzono nieprawidłową ewidencję na kontach 222 i 223 polegającą na tym, że kwota 196 984,83 zł dotycząca zrealizowanych w 2012 r. przez Urząd*

[83] Dz. U. z 2014 r. poz. 150.

*Gminy dochodów została przeksięgowana z konta 222 na konto 223, co spowodowało, że konta te na dzień 31 grudnia 2012 r. wykazywały stany zerowe. Księgowań dokonano w następstwie tego, że dochody Urzędu w kwocie 196 984,83 zł nie zostały przekazane na rachunek budżetu, a przeznaczono je bezpośrednio na pokrycie wydatków Urzędu.*

*Dochody uzyskane w 2012 r. przez jednostkę budżetową Centrum Informacji, Promocji, Rekreacji Gminy Rewal w łącznej kwocie 982 209,88 zł zostały przekazane na rachunek bankowy Urzędu Gminy w Rewalu (woj. zachodniopomorskie) w wysokości ogółem 843 853,77 zł (różnica 138 356,11 zł), co było niezgodne z podstawową zasadą gospodarki finansowej jednostek budżetowych, określoną w przepisie art. 11 ust. 1 uofp, zgodnie z którą jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Powodem nieodprowadzenia dochodów do budżetu Gminy było zajęcie przez komornika rachunku bankowego tej jednostki w celu przeprowadzenia egzekucji zaległości wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.*

*Wójt Gminy Ciechocin (woj. kujawsko-pomorskie) nie egzekwował od Dyrektora Szkoły Podstawowej w Ciechocinie dopełnienia ciążącego na nim obowiązku terminowego przekazywania do Urzędu Gminy miesięcznych sprawozdań budżetowych Rb-27S, Rb-28S i sprawozdań finansowych oraz akceptował przekazywanie miesięcznych sprawozdań budżetowych Rb-27S i Rb-28S przez jednostki budżetowe, pomimo ich niezatwierdzenia przez kierowników tych jednostek.*

*W latach 2009 - 2012 z budżetu Gminy Sławków (woj. śląskie) przekazano dotacje przedmiotowe w kwocie 3 202 779,00 zł dla samorządowego zakładu budżetowego MZWiK w Sławkowie, pomimo że Rada Gminy nie podjęła uchwał w sprawie stawki dotacji przedmiotowej. Zgodnie z art. 219 ust. 1 i 4 uofp z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych, a stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.*

*Nadwyżka środków obrotowych w wysokości 91 807,00 zł zrealizowana w 2012 r. przez zakład budżetowy ZUK w Rucianem-Nidzie nie została odprowadzona do budżetu Miasta i Gminy Ruciane--Nida (woj. warmińsko-mazurskie), co stanowi naruszenie art. 15 ust. 3 pkt 7 uofp.*

*W zakresie rozliczeń Gminy Niegosławice (woj. lubuskie) z jej jednostkami organizacyjnymi stwierdzono, że żaden z kierowników podległych jednostek budżetowych nie opracował planów finansowych, co było niezgodne z art. 11 ust. 3, w związku z art. 53 ust. 1 uofp.*

### 4.1.3. Skutki finansowe kontroli

Wyniki działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych prezentowane są w formie liczby i rodzaju nieprawidłowości oraz rezultatów finansowych wyrażanych wartościowo w podziale na nieprawidłowości finansowe, obrazujące skalę finansową stwierdzonych nieprawidłowości oraz korzyści finansowe wynikające z realizacji lub potwierdzenia przyjęcia do realizacji przez jednostkę kontrolowaną wystosowanych wniosków pokontrolnych[84].

#### *Nieprawidłowości finansowe*

W trakcie 1 292 przeprowadzonych w 2013 r. kontroli ujawniono 14 277 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek na łączną kwotę 14 267,6 mln zł. Struktura tych nieprawidłowości, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

[84] Uchwała Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych".

- uszczuplenie środków publicznych – 41,4 mln zł (0,3%),
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 85,2 mln zł (0,6%),
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 407,6 mln zł (2,9%),
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 30,7 mln zł (0,2%),
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 40,8 mln zł (0,3%),
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 11 406,8 mln zł (79,9%),
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 2 255,1 mln zł (15,8%).

Największą, podobnie jak w latach poprzednich, wynoszącą prawie 83% ogólnej kwoty, grupę nieprawidłowości w ujęciu finansowym stanowiły nieprawidłowości w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej, powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną wartość 11 822,5 mln zł.

Na taką skalę zjawiska złożyło się przede wszystkim nieprawidłowe sporządzanie sprawozdań, nieprzeprowadzenie, nierozliczenie lub nieprawidłowe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji rzeczowych i finansowych składników majątkowych, nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, nierzetelne i niebieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, ewidencjonowanie operacji gospodarczych bez zachowania systematyki, nieujmowanie w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki, nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych, nieprowadzenie wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych, nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie kosztów inwestycji, nieprzeniesienie na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji, nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, niesprawdzalne prowadzenie ksiąg rachunkowych, niesporządzanie wszystkich wymaganych sprawozdań, niezgodność sald kont analitycznych z syntetycznymi, nieujmowanie w ewidencji wszystkich należności jednostki.

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2013 r. (w mln zł)

| Zagadnienie | Nieprawidłowości | % |
|---|---|---|
| **Ogółem, z tego:** | **14 267,6** | **100,0** |
| - ustalenia ogólnoorganizacyjne | - | x |
| - księgowość i sprawozdawczość | 11 822,5 | 82,9 |
| - ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu | 305,0 | 2,1 |
| - wykonanie budżetu - dochody budżetowe | 91,6 | 0,6 |
| - wykonanie budżetu - wydatki budżetowe | 1 015,3 | 7,1 |
| - zamówienia publiczne | 292,4 | 2,1 |
| - rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji | 57,2 | 0,4 |
| - dług publiczny | 549,4 | 3,9 |
| - gospodarka mieniem | 128,9 | 0,9 |
| - rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi | 5,3 | 0,0 |

Drugą, co do wielkości skutków finansowych, grupę stanowiły nieprawidłowości związane z wykonaniem budżetu w zakresie zrealizowanych wydatków – 7,1%. Wśród 1 610 nieprawidłowości z tej dziedziny, najczęściej pojawiały się:

- przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 946,4 mln zł,
- braki kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 24,0 mln zł,
- przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków – 12,3 mln zł,

- nieterminowe opłacania składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 8,9 mln zł,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 5,0 mln zł,
- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 2,2 mln zł,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalenia i wypłaty wynagrodzeń pracowników – 2,1 mln zł,
- nieprawidłowe naliczenia lub nieterminowe przekazania odpisów na ZFŚS – 1,6 mln zł.

### *Korzyści finansowe*

Realizacja działań kontrolnych w 2013 r., skutkowała ujawnieniem nie tylko nieprawidłowości w działalności jednostek, lecz również przynosiła korzyści finansowe zarówno jst, jak również ich mieszkańcom. Ogólna kwota uzyskanych korzyści finansowych wyniosła 22 209,0 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2013 r. (w tys. zł)

| Zagadnienie | Korzyści finansowe | % |
|---|---|---|
| **Ogółem, z tego:** | **22 209,0** | **100,0** |
| - ustalenia ogólnoorganizacyjne | – | x |
| - księgowość i sprawozdawczość | 10 976,3 | 49,4 |
| - ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu | 118,3 | 0,5 |
| - wykonanie budżetu - dochody budżetowe | 5 787,7 | 26,1 |
| - wykonanie budżetu - wydatki budżetowe | 811,7 | 3,7 |
| - zamówienia publiczne | 406,5 | 1,8 |
| - rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji | 3 357,7 | 15,1 |
| - dług publiczny | 0,0 | 0,0 |
| - gospodarka mieniem | 509,0 | 2,3 |
| - rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi | 241,8 | 1,1 |

Z uwagi na rodzaj uzyskanych korzyści, można je podzielić na:
- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 395,6 tys. zł,
- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 9 799,0 tys. zł,
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla mieszkańców, bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 9 241,4 tys. zł,
- inne nieutracone pożytki finansowe – 2 773,0 tys. zł.

Korzyści finansowe najczęściej powstawały w przypadku przyjęcia do realizacji przez kontrolowane jednostki zaleceń w obszarach dotyczących księgowości i sprawozdawczości, pozyskiwania dochodów, rozliczania otrzymanych i udzielonych dotacji oraz realizacji wydatków. Dotyczyło to w szczególności:
- nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki – 4 301,5 tys. zł,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 3 317,8 tys. zł,
- niezachowania zasady powszechności opodatkowania podatkiem od nieruchomości – 3 245,9 tys. zł,

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 2 244,2 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 1 558,7 tys. zł,
- nieprzeprowadzenia lub nierzetelnego przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji finansowych składników mienia i rozrachunków lub nieudokumentowania jej wyników – 1 095,1 tys. zł,
- nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych na podatek rolny, leśny i od nieruchomości – 898,3 tys. zł,
- niewłaściwego podejmowania lub zaniechania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 559,4 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 525,4 tys. zł,
- wykazywania w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 409,2 tys. zł,
- nieprzestrzegania przepisów przy sprzedaży nieruchomości – 402,5 tys. zł,
- niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wpłacania wynagrodzeń pracowników – 331,7 tys. zł,
- ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – 312,0 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania dotacji udzielonych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 270,6 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 149,24 tys. zł,
- nieprawidłowego naliczania lub nieterminowego przekazywania odpisów na ZFŚS – 131,20 tys. zł,
- przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków – 87,21 tys. zł,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji zasobu nieruchomości – 82,74 tys. zł.

Ponadto, korzyści finansowe stanowią kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej, korygowanej na podstawie decyzji Ministra Finansów. Zagadnienie to omówione zostało w punkcie 4.1.2. części I niniejszego *Sprawozdania*.

*W Urzędzie Miejskim w Rajgrodzie (woj. podlaskie) stwierdzono, że podatnik o nr ewid. 1500039 nie zadeklarował podatku od gruntów sklasyfikowanych jako Bi o powierzchni 26 679 m². W trakcie kontroli podatnik złożył korekty deklaracji za lata 2009 - 2013 wykazując za te grunty podatek w kwocie 34 684,00 zł. Kolejni dwaj podatnicy złożyli w efekcie kontroli deklaracje na kwoty odpowiednio 2 040,00 zł i 2 518,00 zł.*

*W Gminie Nowosolna (woj. łódzkie) podatnik w latach 2006 - 2013 wykazał do opodatkowania podatkiem od nieruchomości powierzchnię gruntów zaniżoną o 37 223 m². Według danych wynikających z ewidencji gruntów, przedsiębiorca był w posiadaniu gruntów o powierzchni 89 972 m² sklasyfikowanych jako tereny przemysłowe, natomiast w korektach deklaracji za ww. okresy oraz w deklaracjach na 2012 r. i na 2013 r. wykazał do opodatkowania grunty wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej o powierzchni 52 749 m². W trakcie prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi kontroli, organ podatkowy zwrócił się do podatnika*

*o wyjaśnienie różnicy w powierzchni zadeklarowanych do opodatkowania gruntów. Przedsiębiorca złożył korekty deklaracji za lata 2006 - 2013, w których wykazał do opodatkowania grunty o pow. 89 972 m$^2$. Jednocześnie podatnik dokonał wpłaty podatku od nieruchomości wynikającej ze złożonych w 2013 r. korekt, w kwocie 173 567,00 zł plus odsetki w wysokości 70 673,00 zł.*

*W Gminie Dubiecko (woj. podkarpackie) nie wypłacono do czasu zakończenia kontroli kompleksowej (do dnia 10 września 2013 r.) jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli:*
- *za 2011 r. w łącznej kwocie 427 974,28 zł,*
- *za 2012 r. w łącznej kwocie 452 459,20 zł.*

*Po otrzymaniu wystąpienia pokontrolnego Gmina dokonała wypłaty zaległych dodatków w grudniu 2013 r.*

### 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 2013 r. izby wydały ogółem 15 750 wniosków pokontrolnych (w 2012 r. – 17 300).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2013 r., jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do 147 wniosków pokontrolnych (w 2012 r. do 258 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 14 przypadkach (w 2012 r. w 26 przypadkach), w części w 11 przypadkach (w 2012 r. w 5 przypadkach).

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

W 2013 r., regionalne izby obrachunkowe łącznie skierowały 721 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów (w 2012 r. – 774 zawiadomienia).

| Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje | | Liczba w 2012 r. | Liczba w 2013 r. |
|---|---|---|---|
| **Ogółem, z tego:** | | **774** | **721** |
| - do ministrów i kierowników urzędów centralnych | | 116 | 106 |
| - do wojewodów | | 33 | 23 |
| - do organów ścigania – prokuratury i policji | | 26 | 34 |
| - do kierowników innych jednostek | | 44 | 56 |
| - do komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych | Ogółem | 555 | 502 |
| | wg osób | 764 | 518 |
| | wg czynów | 1 231 | 950 |

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano 106 zawiadomień, w tym głównie do Ministra Finansów w zakresie nierzetelnego sporządzania przez jst sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S.

W 23 przypadkach, konieczne było poinformowanie wojewodów o występowaniu nieprawidłowości. Powiadomienia kierowane do wojewody dotyczyły m.in. stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie rozliczenia dotacji przyznanych jednostkom (w tym np. na usuwanie szkód powodziowych).

Do organów ścigania przekazano ogółem 34 zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. poświadczenia nieprawdy w dokumentach, zaniechania prowadzenia czynności sprawdzających i postępowania podatkowego, przekroczenia uprawnień w związku z umorzeniem odsetek od zaległości podatkowej, braku staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym oraz nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Do kierowników innych jednostek przekazano 56 zawiadomień, w tym m.in. do zarządu województwa, dyrektora powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego i wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie 502 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny, obejmujące 950 różnego rodzaju czynów, za popełnienie których odpowiedzialność ponosiło 518 osób. Stwierdzone przypadki dotyczyły m.in. nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych, nieopłaceniem lub nieterminowym opłaceniem składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy, dokonywaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym, zaciąganiem zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia, przekazaniem lub udzieleniem dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania lub zaniechaniem ustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu, niesporządzeniem lub nieprzekazaniem w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazaniem w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

## 4.2. Wyniki kontroli koordynowanej „Udzielanie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego”

### 4.2.1. Założenia ogólne

Celem kontroli było sprawdzenie w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego realizują powierzone im zadania w zakresie dotowania niepublicznych oraz publicznych szkół i przedszkoli prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli gospodarki finansowej jst oraz pytania kierowane do izb zarówno przez jst, jak i podmioty otrzymujące dotacje, wskazują, że stosowanie przepisów ustawy o systemie oświaty rodzi poważne problemy interpretacyjne oraz prowadzi do przyjmowania w poszczególnych jednostkach znacznie różniących się metod ustalania wysokości należnych dotacji.

Wydatki na realizację zadań oświatowych stanowią istotną pozycję w budżetach jst. W 2012 r. w skali kraju tylko wydatki sklasyfikowane w dziale 801 – Oświata i wychowanie stanowiły kwotę 55 542 075 707 zł, z czego na dotacje dla publicznych i niepublicznych jednostek systemu oświaty (paragrafy 254 i 259) przeznaczono 3 334 459 720 zł, co stanowiło 6,0% wydatków wykonanych w tym dziale[85]. Zagadnienia te nie były dotychczas przedmiotem kontroli koordynowanych regionalnych izb obrachunkowych. Kontrolą objęto 2012 r.

[85] Dla porównania w 2013 r. wydatki w dziale 801 – Oświata i wychowanie stanowiły kwotę 56 338 453 401 zł, z czego na dotacje dla publicznych i niepublicznych jednostek systemu oświaty przeznaczono 3 765 374 318 zł, co stanowiło 6,7% wydatków wykonanych w tym dziale.

### *Analiza stanu prawnego*

Szkoły i przedszkola publiczne i niepubliczne, prowadzone przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu jst dotacje na zasadach określonych odpowiednio w przepisach art. 80 i 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W 2012 r. wskazane przepisy ustawy określały zasady obliczania dotacji:

1) na podstawie ustalonych w budżecie, odpowiednio danej gminy lub powiatu, wydatków bieżących przewidzianych lub ponoszonych w szkołach tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia;
2) w przypadku braku na terenie gminy/powiatu odpowiednio przedszkola/szkoły prowadzonego przez gminę/powiat – wydatków bieżących ponoszonych przez najbliższą gminę/powiat;
3) na podstawie kwoty przewidzianej na jednego ucznia danego rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego lub jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa o systemie oświaty nie definiuje pojęcia „wydatki bieżące" oraz posługuje się różną terminologią w zakresie tych wydatków, tj. „wydatki przewidziane", „ustalone w budżecie [...] ponoszone". Nie precyzuje również określenia „szkoła tego samego typu i rodzaju" – przy jednoczesnym braku takiego rozróżnienia dla przedszkoli. Ustawa nie wskazuje również sposobu ustalania liczby uczniów uczęszczających do szkół prowadzonych przez jst, niezbędnej do obliczenia kwoty wydatków bieżących na ucznia (przewidzianych lub ponoszonych) oraz liczby uczniów szkół, dla których udzielana jest dotacja, jak też nie określa sposobu ustalania kwot przewidzianych w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty w 2013 r.[86] dotyczyła w głównej mierze przedszkoli i wprowadziła m.in. zasadę pomniejszania wydatków bieżących stanowiących podstawę obliczania dotacji dla przedszkoli publicznych i niepublicznych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Ponadto, na podstawie art. 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw[87] sformułowanie: „[…] w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego" zmieniono wszędzie na liczbę pojedynczą: „dla jednostki samorządu terytorialnego". Wprowadzone zmiany nie wyeliminowały wątpliwości interpretacyjnych w zakresie obliczania dotacji dla jednostek oświatowych.

### *Metodyka przeprowadzania kontroli*

W trakcie kontroli koordynowanej, w oparciu o orzecznictwo sądów i wyjaśnienia Ministerstwa Edukacji Narodowej, przyjęto następujące założenia:

1) do „wydatków bieżących" zaliczać należy, zgodnie z przepisem art. 236 ustawy o finansach publicznych, wszystkie wydatki niebędące wydatkami majątkowymi, sklasyfikowane w paragrafach, o których stanowi załącznik Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[88], związane z funkcjonowaniem szkół i przedszkoli, ujęte zarówno w ich planach

[86] Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827).
[87] Dz. U. z 2014 r. poz. 7.
[88] Dz. U. Nr 38, poz. 207 z późn. zm.

finansowych, jak i w planach innych jednostek, z których były finansowane (w tym np. obsługa administracyjno-ekonomiczna, doskonalenie zawodowe nauczycieli, wydatki na prowadzenie stołówek);

2) ustalenie ostatecznej kwoty dotacji należnej za 2012 r. następuje na podstawie kwoty wydatków na dzień 31 grudnia tego roku;
3) przy kwalifikowaniu szkół wg rodzaju szkoły przyjmuje się ich cechy szczególne, charakterystyczne w ramach danego typu szkoły, cechy odróżniające je od innych szkół (np. ze względu na lokalizację – wiejskie, miejskie), jako odrębne rodzaje przedszkola i oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych;
4) liczbę uczniów w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez jst (służącą do obliczenia wydatków na ucznia) stanowi przeciętna liczba uczniów w tych szkołach w 2012 r., obliczona ze stanów miesięcznych, zsumowanych i podzielonych przez 12;
5) liczbę uczniów dotowanych szkół (liczba uczniów, na których przekazywana jest dotacja) ustala się w oparciu o faktyczną liczbę uczniów podaną przez beneficjenta;
6) kwotę przewidzianą na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej oblicza się wg danych dotyczących kwoty i statystycznej liczby uczniów wynikających z metryczki, uwzględniając w obliczeniach dane z poszczególnych wierszy mających odniesienie do uczniów dotowanej jednostki (np. niepełnosprawność) i realizowanych przez nią zadań.

### 4.2.2. Szczegółowe wyniki kontroli

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kontrola została przeprowadzona na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności ze stanem faktycznym.

Kontrole zostały przeprowadzone przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe, łącznie w 86 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym 75 gminach i 11 powiatach. Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego przekazały za 2012 r. dotacje przedszkolom, szkołom podstawowym, gimnazjom i szkołom ponadgimnazjalnym, kształcącym dzieci i młodzież, w łącznej wysokości 230 380 926 zł, z czego kontrolą objęto dotacje przekazane w wysokości 112 463 737 zł, co stanowi 48,8% udzielonych dotacji w kontrolowanych jednostkach.

Zestawienie liczby dotacji objętych kontrolą wg jednostek dotowanych

| Rodzaj jednostki | Publiczne/niepubliczne | Kwota dotacji objętej kontrolą (w tys. zł) | Liczba dotacji |
|---|---|---|---|
| Przedszkola | niepubliczne | 37 751,2 | 104 |
| | publiczne | 4 712,8 | 6 |
| Oddziały przedszkolne | niepubliczne | 1 777,7 | 24 |
| | publiczne | 1 612,2 | 37 |
| Szkoły podstawowe | niepubliczne | 13 858,7 | 35 |
| | publiczne | 10 387,5 | 39 |
| Gimnazja | niepubliczne | 14 791,0 | 35 |
| | publiczne | 7 353,5 | 12 |
| Szkoły ponadgimnazjalne | niepubliczne | 9 900,4 | 16 |
| | publiczne | 10 318,8 | 8 |
| Ogółem | | 112 463,7 | 316 |

Skontrolowano łącznie 316 dotacji udzielonych 110 przedszkolom (6 publicznym – w kwocie 4 712 776 zł i 104 niepublicznym – w kwocie 37 751 223 zł), 61 oddziałom przedszkolnym (funkcjonującym przy 37 publicznych szkołach podstawowych – w kwocie 1 612 202 zł i 24 niepublicznym szkołom podstawowym – w kwocie 1 777 670 zł), 74 szkołom podstawowym (39 publicznym – w kwocie 10 387 483 zł i 35 niepublicznym – w kwocie 13 858 656 zł), 47 gimnazjom (12 publicznym – w kwocie 7 353 504 zł i 35 niepublicznym – w kwocie 14 791 021 zł) oraz 24 szkołom ponadgimnazjalnym (8 publicznym – w kwocie 10 318 786 zł i 16 niepublicznym – w kwocie 9 900 417 zł).

Zestawienie wyników kontroli dotacji wg dotowanych jednostek

| Dotacje objęte kontrolą | | | Zaniżenie dotacji | | | Zawyżenie dotacji | | | Nieprawidłowa kwota dotacji (bez ustalonych skutków finansowych) | | Prawidłowa kwota dotacji | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| publiczne/ niepubliczne | kwota dotacji (w tys. zł) | liczba dotacji | kwota różnicy (w tys. zł) | liczba dotacji | % | kwota różnicy (w tys. zł) | liczba dotacji | % | liczba dotacji | % | liczba dotacji | % |
| **Przedszkola** | | | | | | | | | | | | |
| niepubliczne | 37 751,2 | 104 | -3 265,7 | 73 | 70,2 | 329,3 | 15 | 14,4 | 14 | 13,5 | 2 | 1,9 |
| publiczne | 4 712,8 | 6 | -718,7 | 5 | 83,3 | - | - | x | 1 | 16,7 | - | x |
| **Gimnazja** | | | | | | | | | | | | |
| niepubliczne | 14 791,0 | 35 | -315,2 | 9 | 25,7 | 14,1 | 4 | 11,4 | 5 | 14,3 | 17 | 48,6 |
| publiczne | 7 353,5 | 12 | -302,7 | 9 | 75,0 | 21,4 | 3 | 25,0 | - | x | - | x |
| **Oddziały przedszkolne** | | | | | | | | | | | | |
| niepubliczne | 1 777,7 | 24 | -137,4 | 15 | 62,5 | 73,5 | 3 | 12,5 | 4 | 16,7 | 2 | 8,3 |
| publiczne | 1 612,2 | 37 | -418,7 | 23 | 62,2 | 71,1 | 13 | 35,1 | 1 | 2,7 | - | x |
| **Szkoły ponadgimnazjalne** | | | | | | | | | | | | |
| niepubliczne | 9 900,4 | 16 | -44,9 | 4 | 25,0 | - | - | x | - | x | 12 | 75,0 |
| publiczne | 10 318,8 | 8 | -692,6 | 6 | 75,0 | - | - | x | - | x | 2 | 25,0 |
| **Szkoły podstawowe** | | | | | | | | | | | | |
| niepubliczne | 13 858,7 | 35 | -5,2 | 4 | 11,4 | 204,1 | 13 | 37,1 | 6 | 17,1 | 12 | 34,3 |
| publiczne | 10 387,5 | 39 | -1 121,2 | 32 | 82,1 | 62,9 | 5 | 12,8 | - | x | 2 | 5,1 |
| **Ogółem** | | | | | | | | | | | | |
| | 112 463,7 | 316 | -7 022,3 | 180 | 57,0 | 776,4 | 56 | 17,7 | 31 | 9,8 | 49 | 15,5 |

Z ustaleń przeprowadzonych kontroli, w oparciu o przyjęte założenia, wynika, że na 316 objętych kontrolą dotacji:

1) nieprawidłowości nie stwierdzono w przypadku 49 kontrolowanych dotacji (tj. w 15,5%), udzielonych w kwocie 26 193 627 zł (co stanowiło 23,3% objętych kontrolą kwot udzielonych dotacji);
2) nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 267 kontrolowanych dotacji (tj. w 84,5%), w tym we wszystkich badanych dotacjach dla przedszkoli publicznych, oddziałów przedszkolnych przy publicznych szkołach podstawowych i gimnazjach publicznych oraz w większości przedszkoli niepublicznych (98,1%), oddziałów przedszkolnych przy niepublicznych szkołach podstawowych (91,7%) i publicznych szkołach podstawowych (94,9%), z tego:
   – przy udzieleniu 56 dotacji stwierdzono nieprawidłowości skutkujące zawyżeniem ich wysokości na łączną kwotę 776 371 zł, w tym w 37,1% badanych dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych (na kwotę 204 097 zł), 35,1% badanych dotacji

dla oddziałów przedszkolnych przy publicznych szkołach podstawowych (na kwotę 71 103 zł), 25,0% badanych dotacji dla gimnazjów publicznych (na kwotę 21 398 zł), 14,4% badanych dotacji dla niepublicznych przedszkoli (na kwotę 329 308 zł) i 12,8% badanych dotacji dla publicznych szkół podstawowych (na kwotę 62 871 zł),

– przy udzieleniu 180 dotacji stwierdzono nieprawidłowości skutkujące zaniżeniem ich wysokości na łączną kwotę 7 022 317 zł, w tym w 83,3% badanych dotacji dla przedszkoli publicznych (na kwotę 718 738 zł), w 82,1% badanych dotacji dla publicznych szkół podstawowych (na kwotę 1 121 207 zł), w 75,0% badanych dotacji dla publicznych szkół ponadgimnazjalnych (na kwotę 692 610 zł), w 75,0% badanych dotacji dla publicznych gimnazjów (na kwotę 302 732 zł) i w 70,2% badanych dotacji dla przedszkoli niepublicznych (na kwotę 3 265 686 zł),
– przy udzieleniu 31 dotacji nie ustalono w trakcie kontroli skutków finansowych.

Zestawienie wyników kontroli wg przedszkoli i oddziałów przedszkolnych oraz szkół publicznych i szkół niepublicznych

| Dotacje objęte kontrolą | | Nieprawidłowo | | | z tego: | | | | | | | | Prawidłowa kwota dotacji | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | zaniżenie dotacji | | | zawyżenie dotacji | | | nieprawidłowa kwota dotacji (bez ustalonych skutków finansowych) | | | |
| kwota udzielonej dotacji (w tys. zł) | liczba dotacji | kwota różnicy (w tys. zł) | liczba dotacji | % | kwota różnicy (w tys. zł) | liczba dotacji | % | kwota różnicy (w tys. zł) | liczba dotacji | % | liczba dotacji | % | liczba dotacji | % |
| **Łącznie przedszkola i oddziały przedszkolne publiczne i niepubliczne** | | | | | | | | | | | | | | |
| 45 853,9 | 171 | -4 066,6 | 167 | 97,7 | -4 540,5 | 116 | 67,8 | 473,9 | 31 | 18,1 | 20 | 11,7 | 4 | 2,3 |
| **Szkoły publiczne łącznie** | | | | | | | | | | | | | | |
| 28 059,8 | 59 | -2 032,3 | 55 | 93,2 | -2 116,5 | 47 | 79,7 | 84,3 | 8 | 13,6 | - | x | 4 | 6,8 |
| **Szkoły niepubliczne łącznie** | | | | | | | | | | | | | | |
| 38 550,1 | 86 | -147,1 | 45 | 52,3 | -365,3 | 17 | 19,8 | 218,2 | 17 | 19,8 | 11 | 12,8 | 41 | 47,7 |
| **Ogółem** | | | | | | | | | | | | | | |
| 112 463,7 | 316 | -6 245,9 | 267 | 84,5 | -7 022,3 | 180 | 57,0 | 776,4 | 56 | 17,7 | 31 | 9,8 | 49 | 15,5 |

Spośród 171 badanych dotacji udzielonych przedszkolom i oddziałom przedszkolnym (publicznym i niepublicznym), nieprawidłowości nie stwierdzono jedynie w przypadku 4 dotacji. W pozostałych przypadkach ustalanie wielkości dotacji obarczone było błędami.

Spośród 59 objętych kontrolą dotacji udzielonych publicznym szkołom podstawowym, gimnazjom i szkołom ponadpodstawowym w 55 przypadkach (93,2%) stwierdzono nieprawidłowości, zaś w 4 (6,8%) błędów nie ujawniono.

Spośród 86 objętych kontrolą dotacji przekazanych niepublicznym szkołom podstawowym, gimnazjom i szkołom ponadpodstawowym w 41 przypadkach (47,7%) nieprawidłowości nie stwierdzono, zaś w 45 przypadkach (52,3%) wystąpiły błędy w ich obliczeniu.

Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadku przedszkoli i oddziałów przedszkolnych, dla których dotacje obliczane są w oparciu o wydatki bieżące, nieprawidłowości stwierdzono w 97,7% sprawdzonych dotacji (w 167 na 171 skontrolowanych dotacji), a prawidłowo udzielono tylko 4 dotacje (2,3%).

Natomiast w przypadku szkół niepublicznych, dla których dotacje obliczane są w oparciu o kwoty przewidziane na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki

samorządu terytorialnego, nieprawidłowo udzielono 52,3% dotacji (45 z 86 poddanych kontroli), a prawidłowo udzielono 41 dotacji (47,7%).

W trakcie kontroli ujawniono wymienione niżej nieprawidłowości:

1. Nieuwzględnianie wszystkich wydatków bieżących, ponoszonych na funkcjonowanie szkół i przedszkoli, do podstawy obliczenia dotacji, w tym:
   a) przyjmowanie tylko wydatków bieżących klasyfikowanych do rozdziału klasyfikacji budżetowej właściwego dla danej jednostki (np. obliczając dotację dla szkoły podstawowej przyjmowano tylko wydatki z rozdziału 80101 „Szkoły podstawowe", mimo ponoszenia i klasyfikowania wydatków związanych z funkcjonowaniem tych szkół w innych rozdziałach) – w przypadku 21 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 11 jst), 57 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 28 jst) oraz 23 dotacji dla szkół publicznych (w 12 jst);
   b) nieuwzględnianie wszystkich wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół i przedszkoli, w szczególności:
      – na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli, stołówki szkolne, odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli emerytów, remonty – w przypadku 30 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 15 jst), 76 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 36 jst) oraz 29 dotacji dla szkół publicznych (w 16 jst),
      – związanych z prowadzeniem obsługi finansowo-księgowej szkół i przedszkoli przez wyodrębnioną jednostkę organizacyjną lub urząd jst – w przypadku 24 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 12 jst), 49 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 26 jst) oraz 24 dotacji dla szkół publicznych (w 12 jst);
   c) nieuwzględnianie wydatków wszystkich przedszkoli, oddziałów przedszkolnych lub szkół danego typu i rodzaju funkcjonujących na terenie danej jst (np. zlikwidowanych w trakcie roku budżetowego, funkcjonujących w zespołach szkół) – w przypadku 3 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 2 jst), 1 dotacji dla przedszkola niepublicznego (w 1 jst) oraz 4 dotacji dla szkół publicznych (w 3 jst);
   d) nieuwzględnianie – przy obliczaniu dotacji dla przedszkoli – wydatków ponoszonych na funkcjonowanie przedszkoli, do których uczęszczali uczniowie niepełnosprawni – w przypadku 3 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziału przedszkolnego (w 1 jst), 18 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych (w 6 jst);
   e) nieprzeliczanie wydatków bieżących ujętych w jednej podziałce klasyfikacji budżetowej, a dotyczących różnych jednostek (przedszkoli, oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych, gimnazjów), proporcjonalnie na uczniów poszczególnych jednostek – w przypadku dotacji dla 3 oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 1 jst), 12 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 5 jst), 6 dotacji dla szkół publicznych (w 6 jst).

Nieuwzględnianie wszystkich wydatków bieżących ponoszonych na funkcjonowanie szkół i przedszkoli, do podstawy obliczenia dotacji

| Liczba sprawdzonych dotacji[1)] | Przyjmowano wydatki tylko właściwego rozdziału klasyfikacji budżetowej | | | Nie uwzględniano wszystkich wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół i przedszkoli, w tym m.in.: doskonalenie i dokształcanie nauczycieli, stołówki szkolne, zfśs, remonty | | | Nie uwzględniano wszystkich wydatków związanych z funkcjonowaniem szkół i przedszkoli, w tym m.in.: nie uwzględniano wydatków na prowadzenie obsługi finansowo-księgowej | | | Nie uwzględniano wydatków na funkcjonowanie wszystkich przedszkoli lub szkół danego typu i rodzaju | | | Nie uwzględniano przedszkoli z uczniami niepełnosprawnymi | | | Nie przeliczano wydatków wspólnych dotyczących różnych jednostek, na uczniów tych jednostek | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne - niepubliczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 128 | 57 | 44,5 | 28 | 76 | 59,4 | 36 | 49 | 38,3 | 26 | 1 | 0,8 | 1 | 18 | 14,1 | 6 | 12 | 9,4 | 5 |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne - publiczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 43 | 21 | 48,8 | 11 | 30 | 69,8 | 15 | 24 | 55,8 | 12 | 3 | 7,0 | 2 | 3 | 7,0 | 1 | 3 | 7,0 | 1 |
| **Szkoły publiczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 41 | 23 | 56,1 | 12 | 29 | 70,7 | 16 | 24 | 58,5 | 12 | 4 | 9,8 | 3 | - | x | - | 6 | 14,6 | 6 |
| **Ogółem** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 212 | 101 | 47,6 | 51 | 135 | 63,7 | 67 | 97 | 45,8 | 50 | 8 | 3,8 | 6 | 21 | 9,9 | 7 | 21 | 9,9 | 12 |

[1)] W kolumnie „Liczba sprawdzonych dotacji" dla szkół publicznych uwzględniono tylko 41 dotacji udzielanych w oparciu o wydatki bieżące (spośród 59 dotacji), w pozostałych objętych kontrolą przypadkach dotacje dla szkół publicznych jst udzielały w oparciu o dane z metryczki subwencji.

2. Przyjmowanie do podstawy obliczania dotacji wydatków bieżących, ponoszonych na funkcjonowanie szkół i przedszkoli, według różnych stanów, w tym na podstawie:
   a) projektu budżetu – w przypadku 2 dotacji dla przedszkoli niepublicznych (w 1 jst) oraz 2 dotacji dla szkół publicznych (w 2 jst);
   b) planowanych na początek roku – w przypadku 21 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 10 jst), 50 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 25 jst) oraz 18 dotacji dla szkół publicznych (w 9 jst);
   c) planu na inny konkretny dzień (np. na 5 grudnia, mimo dokonanych późniejszych zmian planu wydatków budżetowych) – w przypadku 7 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 4 jst), 22 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 10 jst) oraz 11 dotacji dla szkół publicznych (w 6 jst);
   d) wykonanych w roku poprzednim – w przypadku 6 dotacji dla przedszkoli niepublicznych (w 5 jst);
   e) planowanych na początek roku do obliczenia dotacji od stycznia do sierpnia i planowanych na początek września do obliczenia dotacji od września do grudnia – w przypadku 3 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 2 jst) oraz 4 dotacji dla szkół publicznych (w 2 jst);
   f) na podstawie wydatków na 31 grudnia 2012 r. (planowanych bądź wykonanych) – w przypadku 4 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 4 jst), 21 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 10 jst) oraz 4 dotacji dla szkół publicznych (w 4 jst).

Przyjmowanie do podstawy obliczania dotacji wydatków bieżących, ponoszonych na funkcjonowanie szkół i przedszkoli, według różnych stanów

| Liczba sprawdzonych dotacji[1)] | Na podstawie wydatków projektu budżetu | | | Na podstawie wydatków planowanych na początek roku | | | Wg planu na konkretny dzień | | | Wg wydatków wykonanych w roku poprzednim | | | Wg wydatków planowanych na początek roku do obliczenia dotacji od stycznia do sierpnia i planowanych na początek września do obliczenia dotacji od września do grudnia | | | Wg stanu wydatków na 31 grudnia 2012 r. | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne – niepubliczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 128 | 2 | 1,6 | 1 | 50 | 39,1 | 25 | 22 | 17,2 | 10 | 6 | 4,7 | 5 | - | x | - | 21 | 16,4 | 10 |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne – publiczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 43 | - | x | - | 21 | 48,8 | 10 | 7 | 16,3 | 4 | - | x | - | 3 | 7,0 | 2 | 4 | 9,3 | 4 |
| **Szkoły – publiczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 41 | 2 | 4,9 | 2 | 18 | 43,9 | 9 | 11 | 26,8 | 6 | - | x | - | 4 | 9,8 | 2 | 4 | 9,8 | 4 |
| **Ogółem** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 212 | 4 | 1,9 | 3 | 89 | 42,0 | 44 | 40 | 18,9 | 20 | 6 | 2,8 | 5 | 7 | 3,3 | 4 | 29 | 13,7 | 18 |

[1)] W kolumnie „Liczba sprawdzonych dotacji" dla szkół publicznych uwzględniono tylko 41 dotacji udzielanych w oparciu o wydatki bieżące (spośród 59 dotacji), w pozostałych objętych kontrolą przypadkach dotacje dla szkół publicznych jst udzielały w oparciu o dane z metryczki subwencji.

3. Przyjmowanie do obliczania dotacji, w sytuacji nieprowadzenia przez jst przedszkola lub oddziału przedszkolnego, wydatków bieżących gminy najbliższej, według różnych stanów, w tym:
   a) na podstawie informacji o wydatkach na początek roku – w przypadku 7 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 4 jst);
   b) na podstawie informacji o wydatkach ponoszonych w roku poprzednim – w przypadku 3 dotacji dla przedszkoli niepublicznych (w 2 jst);
   c) bez aktualizacji na koniec roku – w przypadku 6 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 3 jst).

Przyjmowanie do obliczania dotacji, w sytuacji nieprowadzenia przez jst przedszkola lub oddziału przedszkolnego, wydatków bieżących gminy najbliższej, według różnych stanów

| Przedszkola i oddziały przedszkolne | Liczba sprawdzonych dotacji | Na podstawie informacji o wydatkach na początek roku | | | Na podstawie informacji o wydatkach ponoszonych w roku poprzednim | | | Bez aktualizacji na koniec roku | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst |
| Niepubliczne | 16 | 7 | 43,8 | 4 | 3 | 18,8 | 2 | 6 | 37,5 | 3 |
| Publiczne | - | - | x | - | - | x | - | - | x | - |
| **Ogółem** | **16** | **7** | **43,8** | **4** | **3** | **18,8** | **2** | **6** | **37,5** | **3** |

4. Przyjmowanie do obliczenia dotacji wydatków szkół, przedszkoli i oddziałów przedszkolnych różnego typu i rodzaju, w tym:
   a) obliczanie wydatków bieżących na ucznia przedszkola – na podstawie wydatków ponoszonych na oddziały przedszkolne albo obliczanie wydatków bieżących na ucznia oddziału przedszkolnego na podstawie wydatków ponoszonych w przedszkolach lub na ucznia oddziału przedszkolnego na podstawie wydatków bieżących oddziałów przedszkolnych i szkół podstawowych – w przypadku 7 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 7 jst), 13 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 4 jst);
   b) uwzględnienie w podstawie naliczenia dotacji dla szkoły podstawowej położonej na terenie wiejskim (poniżej 5 tys. mieszkańców) wydatków szkół podstawowych prowadzonych przez jst również na terenie powyżej 5 tys. mieszkańców (lub odwrotnie) – w przypadku 3 dotacji dla szkół publicznych (w 3 jst).

Przyjmowanie do obliczenia dotacji wydatków szkół różnego typu i rodzaju

| Przedszkola i oddziały przedszkolne | Liczba sprawdzonych dotacji | Przy obliczaniu wydatków bieżących na ucznia przedszkola na podstawie wydatków ponoszonych na oddziały przedszkolne albo obliczanie wydatków bieżących na ucznia oddziału przedszkolnego na podstawie wydatków ponoszonych w przedszkolach lub na ucznia oddziału przedszkolnego na podstawie wydatków bieżących oddziałów przedszkolnych i szkół podstawowych | | |
|---|---|---|---|---|
| | | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst |
| Niepubliczne | 128 | 13 | 10,2 | 4 |
| Publiczne | 43 | 7 | 16,3 | 7 |
| **Ogółem** | **171** | **20** | **11,7** | **11** |

5. Przyjmowanie do obliczenia dotacji różnych sposobów ustalania liczby uczniów:
   a) szkół i przedszkoli prowadzonych przez jst:
      – według danych Systemu Informacji Oświatowej (SIO) z 30 września 2011 r. – w przypadku 14 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 7 jst), 45 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 22 jst) oraz 13 dotacji dla szkół publicznych (w 8 jst),
      – według liczby uczniów na początek 2012 r. – w przypadku 3 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 1 jst), 8 dotacji dla przedszkoli niepublicznych (w 5 jst) oraz 8 dotacji dla szkół publicznych (w 2 jst),
      – według liczby uczniów na początek 2012 r. – dla okresu styczeń - sierpień i według stanu na 1 września 2012 r. – dla okresu wrzesień - grudzień – w przypadku 3 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 2 jst), 1 dotacji dla szkoły publicznej (w 1 jst),
      – średniej z 2012 r. obliczonej w różny sposób – w przypadku 6 dotacji dla przedszkoli publicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 4 jst), 7 dotacji dla przedszkoli niepublicznych (w 4 jst) oraz 4 dotacji dla szkół publicznych (w 2 jst).

Przyjmowanie do obliczenia dotacji różnych sposobów ustalania liczby uczniów szkół i przedszkoli prowadzonych przez jst

| Liczba sprawdzonych dotacji | Wg danych SIO z 30 września 2011 r. | | | Wg liczby uczniów na początek 2012 r. | | | Wg liczby uczniów na początek 2012 r. – dla okresu styczeń - sierpień i wg stanu na 1 września 2012 r. – dla okresu wrzesień - grudzień | | | Średniej z 2012 r., obliczonej w różny sposób | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne – niepubliczne** | | | | | | | | | | | | |
| 128 | 45 | 35,2 | 22 | 8 | 6,3 | 5 | - | x | - | 7 | 5,5 | 4 |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne – publiczne** | | | | | | | | | | | | |
| 43 | 14 | 32,6 | 7 | 3 | 7,0 | 1 | 3 | 7,0 | 2 | 6 | 14,0 | 4 |
| **Szkoły – publiczne** | | | | | | | | | | | | |
| 59 | 13 | 22,0 | 8 | 8 | 13,6 | 2 | 1 | 1,7 | 1 | 4 | 6,8 | 2 |
| **Ogółem** | | | | | | | | | | | | |
| 230 | 72 | 31,3 | 37 | 19 | 8,3 | 8 | 4 | 1,7 | 3 | 17 | 7,4 | 10 |

b) szkół i przedszkoli, którym udzielono dotacje:
   – według danych z 30 września 2011 r. – w przypadku 5 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 2 jst), 4 dotacji dla przedszkoli niepublicznych i oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 2 jst) oraz 5 dotacji dla szkół publicznych (w 4 jst),
   – w pozostałych przypadkach – wg liczby uczniów w poszczególnych miesiącach 2012 r.

Przyjmowanie do obliczenia dotacji różnych sposobów ustalania liczby uczniów szkół i przedszkoli dotowanych

| Liczba sprawdzonych dotacji | wg danych SIO z 30 września 2011 r. | | | wg liczby uczniów w poszczególnych miesiącach 2012 r. | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne – niepubliczne** | | | | | | |
| 128 | 5 | 3,9 | 2 | 123 | 96,1 | 58 |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne – publiczne** | | | | | | |
| 43 | 4 | 9,3 | 2 | 39 | 90,7 | 22 |
| **Szkoły – publiczne** | | | | | | |
| 59 | 5 | 8,5 | 4 | 54 | 91,5 | 28 |
| **Ogółem** | | | | | | |
| 230 | 14 | 6,1 | 8 | 216 | 93,9 | 108 |

6. Niejednolite sposoby obliczania kwoty przewidzianej na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej:
   a) najczęściej kwotę przypadającą na jednego ucznia w części oświatowej obliczano jako sumę pozycji kwoty subwencji na 2012 r. (wiersz 1 w metryczce – zadania szkolne SOA)[89], w przeliczeniu na liczbę uczniów wymienionych w wierszu 1 i wybranych pozycji zadań szkolnych z wierszy 4 - 30 metryczki (SOB)[90] w przeliczeniu na liczbę uczniów wskazanych w poszczególnych wierszach, odnoszących się do dotowanej jednostki; w przypadku, gdy do dotowanej szkoły uczęszczały dzieci niepełnosprawne, kwotę dotacji na te dzieci zwiększano o iloczyn liczby dzieci niepełnosprawnych

[89] Kwota bazowa części oświatowej według finansowego standardu A podziału części oświatowej na realizację zadań szkolnych.
[90] Kwota uzupełniająca części oświatowej według wag P zwiększających finansowy standard A na realizację zadań szkolnych.

w danej kategorii (P2 - P5)[91] w szkole dotowanej oraz kwoty wykazanej w wierszu odpowiadającym danej grupie niepełnosprawności w przeliczeniu na jedno dziecko;

b) inne sposoby i dane przyjmowane do ustalania kwoty przewidzianej na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej:
   - nieuwzględnianie danych dotyczących liczby uczniów, wynikających z metryczki na 2012 r., w tym przyjmowanie liczby uczniów według danych zgłoszonych do SIO na 30 września 2011 r., bądź liczby uczniów wynikającej z metryczki pomniejszonej o wskaźnik 4,7% (przewidziany w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012) – w przypadku 18 dotacji dla szkół niepublicznych (w 13 jst),
   - nieuwzględnianie danych dotyczących kwoty na ucznia, wynikających z metryczki na 2012 r., w tym ustalanie kwoty na ucznia jako ilorazu kwoty ogółem subwencji oświatowej i liczby uczniów ogółem – w przypadku 14 dotacji dla szkół niepublicznych (w 10 jst),
   - uwzględnianie w obliczeniach kwot przewidzianych na zadania pozaszkolne (wiersze 31 - 44 część SOC[92]), w przypadku 50 dotacji dla szkół niepublicznych (w 30 jst), bądź nieuwzględnianie kwot na te zadania – w przypadku 35 dotacji dla szkół niepublicznych (w 18 jst), niezależnie od realizowanych przez szkoły zadań.

Niejednolite sposoby obliczania kwoty przewidzianej na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej

| Liczba sprawdzonych dotacji | Nieuwzględnianie danych dotyczących liczby uczniów, wynikających z metryczki na 2012 r. | | | Nieuwzględnianie danych dotyczących kwoty na ucznia, wynikających z metryczki na 2012 r. | | | Uwzględnianie w obliczeniach kwot przewidzianych na zadania pozaszkolne | | | Nieuwzględnianie w obliczeniach kwot przewidzianych na zadania pozaszkolne | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst |
| **Szkoły niepubliczne** | | | | | | | | | | | | |
| 86 | 18 | 20,9 | 13 | 14 | 16,3 | 10 | 50 | 58,1 | 30 | 35 | 40,7 | 18 |

7. Inne, stosowane metody obliczania dotacji:
   - obliczanie dotacji dla oddziałów przedszkolnych w oparciu o kwoty przewidziane w subwencji oświatowej na ucznia szkoły, zamiast na podstawie wydatków bieżących oddziałów przy szkołach prowadzonych przez gminę – w przypadku 3 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 1 jst), 3 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach niepublicznych (w 3 jst),
   - przekazywanie dotacji w kwocie ustalonej przez organ wykonawczy jst, bez odniesienia do wydatków bieżących i liczby uczniów – w przypadku 3 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 2 jst), 2 dotacji dla przedszkoli niepublicznych (w 1 jst) oraz 1 dotacji dla szkoły publicznej (w 1 jst),
   - obliczanie dotacji dla przedszkoli proporcjonalnie do czasu funkcjonowania przedszkola (5, 6, 9 godzin) – w przypadku 2 dotacji dla przedszkoli publicznych (w 2 jst), 4 dotacji

[91] *Vide* załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz. U. Nr 288, poz. 1693 z późn. zm.).

[92] Kwota części oświatowej na realizację zadań pozaszkolnych.

dla przedszkoli niepublicznych (w 2 jst),

– nieprzekazanie dotacji na wszystkich uczniów (np. nie uwzględniono uczniów w wieku 3 - 4 lat uczęszczających do oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej prowadzonej przez gminę lub na uczniów oddziałów przedszkolnych funkcjonujących przy zespołach szkół) – w przypadku 7 dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach publicznych (w 4 jst), 1 dotacji dla oddziału przedszkolnego przy szkole niepublicznej (w 1 jst) oraz 1 dotacji dla szkoły publicznej (w 1 jst),
– ustalanie dotacji dla szkół publicznych w oparciu o dane z metryczki, mimo że wydatki bieżące jst były wyższe niż kwota przypadająca na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej – w przypadku 10 kontrolowanych dotacji (4 w jst),
– obliczanie wydatków bieżących na ucznia odrębnie w każdej prowadzonej przez jst szkole, a następnie ich średniej w jst na podstawie tych kwot – w przypadku 1 dotacji dla przedszkola publicznego (w 1 jst), 2 dotacji dla przedszkoli niepublicznych (w 2 jst) oraz 2 dotacji dla szkół publicznych (w 2 jst).

Inne stosowane metody obliczania dotacji

| Liczba sprawdzonych dotacji | Obliczanie dotacji dla oddziałów przedszkolnych w oparciu o kwoty przewidziane w subwencji oświatowej, mimo funkcjonowania oddziałów przy szkołach prowadzonych przez gminę | | | Przekazywanie dotacji w kwocie ustalonej przez organ wykonawczy jst, bez odniesienia do wydatków bieżących i liczby uczniów | | | Obliczanie dotacji dla przedszkoli proporcjonalnie do czasu funkcjonowania przedszkola (5, 6, 9 godzin) | | | Nieprzekazanie dotacji na wszystkich uczniów | | | Przyjmowanie do obliczenia dotacji kwoty na ucznia, wynikającej z metryczki subwencji oświatowej, mimo że wydatki bieżące na ucznia były wyższe | | | Obliczanie wydatków bieżących na ucznia odrębnie w każdej prowadzonej przez jst szkole, a następnie ich średniej w jst na podstawie tych kwot | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst | liczba dotacji | % dotacji sprawdzonych | liczba jst |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne – niepubliczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 128 | 3 | 2,3 | 3 | 2 | 1,6 | 1 | 4 | 3,1 | 2 | 1 | 0,8 | 1 | - | x | - | 2 | 1,6 | 2 |
| **Przedszkola i oddziały przedszkolne – publiczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 43 | 3 | 7,0 | 1 | 3 | 7,0 | 2 | 2 | 4,7 | 2 | 7 | 16,3 | 4 | - | x | - | 1 | 2,3 | 1 |
| **Szkoły - publiczne** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 59 | - | x | - | 1 | 1,8 | 1 | - | x | - | 1 | 1,7 | 1 | 10 | 17,0 | 4 | 2 | 3,4 | 2 |
| **Ogółem** | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 230 | 6 | 2,6 | 4 | 6 | 2,6 | 4 | 6 | 2,6 | 4 | 9 | 3,9 | 6 | 10 | 4,4 | 4 | 5 | 2,2 | 5 |

8. Inne ustalenia

W toku kontroli stwierdzono przekazywanie części dotacji z naruszeniem terminów ustawowych, o których stanowią przepisy art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty – w przypadku 26 kontrolowanych dotacji udzielonych przez 10 jst.

W 2013 r. 15 jst przekazało dotowanym jednostkom wyrównanie dotacji należnych za 2012 r. (dotyczyło to 44 dotacji) na łączną kwotę 1 499 495 zł, zaś 3 jst wyegzekwowały w tym roku nadpłacone kwoty (dotyczyło to 5 dotacji) w łącznej kwocie 64 856 zł.

Ponadto, wystąpiły sytuacje finansowania jednostek oświatowych prowadzonych przez inne niż jst organy, w formie innej niż dotacja, np. w formie zakupu opału czy remontu obiektów (w przypadku 10 kontrolowanych dotacji, w 3 jst).

### 4.2.3. Postępowanie pokontrolne

Stwierdzone w toku przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości były przedmiotem skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego wystąpień pokontrolnych, zmierzających do ich usunięcia.

W przesłanych informacjach o wykonaniu wniosków pokontrolnych 13 kontrolowanych jst poinformowało o wyegzekwowaniu lub podjęciu czynności zmierzających do wyegzekwowania nadpłaconych kwot dotacji na łączną kwotę 184 543 zł, zaś 25 jednostek wypłaciło lub zadeklarowało wypłatę niedopłaconych kwot dotacji w łącznej wysokości 1 197 625 zł.

### 4.2.4. Skutki finansowe kontroli

Najwyższe kwotowo skutki finansowe stwierdzono w jednostkach:

a) Powiat Aleksandrowski (woj. kujawsko-pomorskie) – obliczenie dotacji dla publicznej szkoły ponadgimnazjalnej na podstawie planu według stanu z maja 2012 r., mimo iż ulegał on zmianie w ciągu roku, w oparciu o średnią ze stawek ustalonych odrębnie dla każdej z prowadzonych przez powiat szkół tego samego typu i rodzaju, w przeliczeniu na liczbę uczniów w tych szkołach na 30 września 2011 r., a także nieuwzględnienie wszystkich wydatków bieżących (w tym odpisu na fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli emerytów, doskonalenie zawodowe nauczycieli), co skutkowało zaniżeniem należnej dotacji za 2012 r. o kwotę 542 651 zł;
b) Miasto Mrągowo (woj. warmińsko-mazurskie) – obliczenie dotacji dla 2 przedszkoli niepublicznych na podstawie wydatków planowanych na początek roku, pomniejszonych o wpłaty za zajęcia dodatkowe i liczby uczniów na początek roku, skutkowało zaniżeniem należnej za 2012 r. dotacji o kwotę 600 703 zł;
c) Miasto i Gmina Krotoszyn (woj. wielkopolskie) – obliczenie dotacji dla 1 przedszkola publicznego i 2 niepublicznych w oparciu o wydatki planowane wg stanu na początek roku (mimo dokonywania ich zmian w trakcie roku), nieuwzględnienie wszystkich wydatków na prowadzenie przedszkoli dotyczących obsługi finansowo-księgowej, dokształcania nauczycieli, kosztów prowadzenia stołówek, ZFŚS, co skutkowało zaniżeniem należnej dotacji dla tych trzech jednostek za 2012 r. o kwotę 204 740 zł; kontrolowana jednostka w informacji o wykonaniu wniosków pokontrolnych zobowiązała się do wypłaty środków;
d) Gmina Brody (woj. świętokrzyskie) – obliczenie dotacji dla 3 publicznych szkół podstawowych na podstawie danych wynikających z metryczki subwencji oświatowej, zamiast według wydatków bieżących jst, które były wyższe niż kwota na ucznia przewidziana w subwencji, co skutkowało zaniżeniem dotacji za 2012 r. łącznie o kwotę 317 718 zł;
e) Miasto Kielce (woj. świętokrzyskie) – obliczenie dotacji dla przedszkola publicznego i niepublicznego na podstawie planowanych wydatków na początek roku w rozdziale „przedszkola" i liczby uczniów według stanu na 30 września 2011 r., bez uwzględnienia wydatków na dokształcanie nauczycieli i prowadzenie stołówek, co skutkowało zaniżeniem dotacji za 2012 r. o kwotę 210 718 zł;
f) Miasto i Gmina Niepołomice (woj. małopolskie) – obliczenie dotacji dla 2 gimnazjów niepublicznych na podstawie ustalonej przez burmistrza kwoty, niższej niż wynikająca z metryczki (ze względu na korzystanie przez uczniów szkół niepublicznych ze wszystkich

gminnych obiektów kulturalnych i sportowych), co skutkowało zaniżeniem dotacji za 2012 r. łącznie o kwotę 264 046 zł; przyjęcie do obliczenia dotacji dla 2 niepublicznych przedszkoli zaniżonej kwoty wydatków bieżących w wyniku nieuwzględnienia m.in. kosztów napraw i remontów, konserwacji sprzętu i obiektów, utrzymania terenów wokół przedszkoli, obsługi finansowo-księgowej oraz pomniejszenia ich o koszty nieodpłatnego korzystania przez uczniów przedszkola ze wszystkich gminnych obiektów, co skutkowało zaniżeniem dotacji za 2012 r. łącznie o kwotę 277 784 zł;

g) Gmina Siemianowice Śląskie (woj. śląskie) – obliczenie dotacji dla 3 niepublicznych przedszkoli na podstawie wydatków planowanych na początek roku w rozdziale „przedszkola" i liczby uczniów według stanu na 30 września 2011 r., niepomniejszonych o wydatki na dotacje (klasyfikowane w paragrafach 231 i 254), bez uwzględnienia wydatków na dokształcanie nauczycieli, co skutkowało zawyżeniem dotacji za 2012 r. o kwotę 194 157 zł;

h) Gmina Górzyca (woj. lubuskie) – obliczenie dotacji dla niepublicznej szkoły podstawowej, na podstawie danych z metryczki subwencji oraz liczby uczniów dotowanej szkoły pomnożonej przez wskaźnik 4,7% (zamiast faktycznej liczby uczniów tej szkoły), co skutkowało zawyżeniem kwoty dotacji za 2012 r. o kwotę 42 978 zł.

### 4.2.5. Podsumowanie

1. *Zawarte w ustawie o systemie oświaty uregulowania dotyczące ustalania dotacji dla szkół i przedszkoli, prowadzonych przez organy inne niż jednostki samorządu terytorialnego, są niewystarczające i niejednolite, a skutkiem tego jest stosowanie różnych metod ustalania kwot dotacji.*

2. *Przeprowadzone przez izby kontrole wykazały konieczność wprowadzenia przepisów, pozwalających na stosowanie jednakowych i niebudzących wątpliwości zasad ich obliczania, w szczególności:*
   *a) zdefiniowania pojęcia „wydatki bieżące", bowiem sięganie – dla potrzeb naliczania dotacji – do bardzo szerokiej definicji, określonej w ustawie o finansach publicznych i jej przepisach wykonawczych, powoduje rozbieżne interpretacje;*
   *b) sprecyzowania, które wydatki powinny być podstawą ustalenia dotacji na ucznia dotowanej szkoły czy przedszkola, tj. przewidziane, czyli ujęte w planowanych wydatkach budżetu lub w planach finansowych jednostek czy też ponoszone, a więc wykonane w danym roku budżetowym; zawarte w ustawie sformułowania „otrzymują na każdego ucznia […] w wysokości równej wydatkom przewidzianym […]" lub w wysokości „ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych", rodzą problemy interpretacyjne; niektóre jst odnoszą to pojęcie do wydatków zaplanowanych w budżetach jst i jest to zasadne do ustalenia planowanej kwoty dotacji na dany rok budżetowy, jednakże wiele jst stoi na błędnym stanowisku, że wydatki planowane pierwotnie (bez zmian) są podstawą ustalenia dotacji należnej za rok budżetowy, a dokonane zmiany planu (zmniejszenia lub zwiększenia) nie pociągają za sobą odpowiedniej korekty wysokości dotacji należnej za dany rok budżetowy; kolejna wątpliwość dotyczy kwestii „wydatków najbliższej gminy czy powiatu", gdzie użyte jest*

*sformułowanie „wydatki ponoszone", które można interpretować jako wykonane w danym roku budżetowym;*

*c) konieczne jest wprowadzenie jednolitych pojęć odnoszących się do wydatków stanowiących podstawę ustalenia dotacji, przy jednoczesnym określeniu jakie wydatki wchodzą do podstawy ustalenia dotacji (o stałym charakterze, związane z opieką, wychowaniem i kształceniem, określone w sposób wykluczający różne interpretacje, przy czym niewłaściwe byłoby wskazanie konkretnych działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, ze względu na możliwość klasyfikowania wydatków ponoszonych na funkcjonowanie szkół w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej);*

*d) użyta w przepisach odwołujących się do wydatków najbliższej gminy/powiatu, liczba pojedyncza: wydatki na „prowadzenie przedszkola", wydatki na „prowadzenie szkoły publicznej" również rodzi rozbieżne interpretacje, co do sposobu ustalenia podstawy dotacji;*

*e) zmiana dokonana ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r., wprowadziła zasadę pomniejszania wydatków bieżących przewidzianych/ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, nie wprowadzając takiej zasady w przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, gdy podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych; kwestia ta została też pominięta przy obliczaniu wysokości wydatków bieżących stanowiących podstawę obliczania wysokości dotacji dla szkół publicznych;*

*f) wskazania możliwości wyłączania z podstawy ustalenia dotacji dla szkół niektórych wydatków bieżących, w tym np. na finansowanie programów unijnych;*

*g) określenia podstawy do ustalania poziomu dotacji dla przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych, bowiem niektóre jst nie podzielają stanowiska Ministerstwa Edukacji Narodowej o ustalaniu dotacji dla przedszkola wyłącznie w oparciu o wydatki przedszkoli, a dotacji dla oddziałów przedszkolnych wyłącznie w oparciu o wydatki oddziałów przedszkolnych;*

*h) wprowadzenia jednolitego sposobu ustalania zarówno liczby uczniów szkół prowadzonych przez jst do obliczenia podstawy dotacji, jak i liczby uczniów dotowanych jednostek, na których jest ona przekazywana w danym roku budżetowym (planowanej na dany rok, faktycznej, uśrednionej, na konkretny dzień, wynikającej z SIO);*

*i) zdefiniowania pojęć „szkoła tego samego typu i rodzaju" oraz wprowadzenie tego podziału również w odniesieniu do przedszkoli;*

*j) wskazania szczegółowego sposobu ustalania kwoty przewidzianej na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, m.in. na niepełnosprawnego ucznia szkoły, kiedy uwzględniać kwoty przewidziane w subwencji na zadania pozaszkolne oraz jak postępować w sytuacji, gdy w subwencji nie przewidziano kwot związanych z niepełnosprawnością, a w danym roku tacy uczniowie uczęszczają do szkół bądź też w subwencji przewidziano te kwoty, ale na mniejszą niż faktyczna liczba uczniów niepełnosprawnych w danym roku;*

*k) wskazania konkretnych przepisów ustawy, w których przez pojęcie „szkoła" – należy rozumieć także przedszkole, w związku z brzmieniem art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty.*

*3. Problemy interpretacyjne rodzą również przepisy ustawy o systemie oświaty zobowiązujące do wypłaty części dotacji za grudzień w terminie do 15 grudnia (w poprzednim brzmieniu*

*przepisu – do końca roku), w sytuacji gdy ostateczna wysokość wydatków ustalonych/przewidzianych/ponoszonych w budżecie jst, stanowiąca podstawę obliczania tej dotacji, może być znana dopiero 31 grudnia.*

*Otrzymana dotacja powinna być wydatkowana do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego. Odniesienie wysokości dotacji do planu (wg stanu po zmianach) lub wykonania wydatków bieżących w jednostkach prowadzonych przez jst uniemożliwia często prawidłowe obliczenie wysokości dotacji i jej przekazanie do dnia 31 grudnia. Obliczając wysokość dotacji w oparciu o wydatki planowane – w przypadku dość powszechnej praktyki dokonywania zmian w budżecie w końcu roku – ich wysokość znana może być dopiero na koniec roku, natomiast obliczając dotację w oparciu o wykonanie wydatków (wydatki ponoszone) – ich wysokość może być znana najwcześniej na dzień złożenia przez samorządowe jednostki budżetowe sprawozdań Rb-28S o wydatkach, tj. do dnia 10 stycznia następnego roku, co powoduje brak możliwości udzielenia i przekazania prawidłowej kwoty dotacji do końca danego roku budżetowego. Z tego też powodu w praktyce często zdarzają się przypadki „wyrównywania" kwoty dotacji w następnym roku budżetowym (lub w kolejnych, m.in. w związku z działalnością kontrolą uprawnionych organów), a nieuregulowaną sprawą jest charakter tych środków – czy są dotacją, a w związku z tym podlegają regułom wykorzystania i rozliczenia zgodnie z ustawą o systemie oświaty, czy też należy je traktować jako rodzaj odszkodowania.*

## 4.3. Wyniki kontroli koordynowanej „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia"

### 4.3.1. Założenia ogólne

Zasadniczą przyczyną podjęcia problemowej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadłużenia i przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia oraz spłaty zobowiązań był wzrost na przestrzeni ostatnich lat długu jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącego komponent państwowego długu publicznego.

Celem kontroli było ustalenie i ocena sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wynikającej z zadłużenia tych jednostek. Istotnym założeniem kontroli była weryfikacja przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego ustawowo wyznaczonych limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań; rzetelności danych prezentowanych przez te jednostki, niezbędnych do oceny ich sytuacji finansowej oraz rzetelności prognozowania podstawowych parametrów finansowych, w związku z koniecznością zachowania w 2014 r. i latach następnych relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

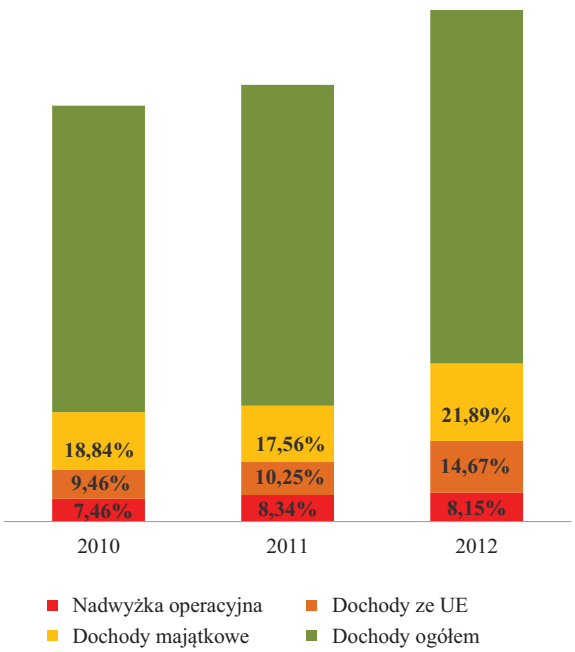
Czynności kontrolne prowadzone były według tematyki koordynowanej kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, przyjętej przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, w ramach kontroli o charakterze kompleksowym, problemowym i doraźnym – w 2013 r. Kontrolą objęto 86 jednostek samorządu terytorialnego w tym: 9 województw samorządowych, 13 powiatów i 64 gminy. Zgodnie z programem kontroli, przy doborze jednostek kierowano się m.in. wielkością kontrolowanych jednostek, poziomem zadłużenia, występowaniem zobowiązań wymagalnych oraz danymi wynikającymi z działalności nadzorczej.

### 4.3.2. Szczegółowe wyniki kontroli

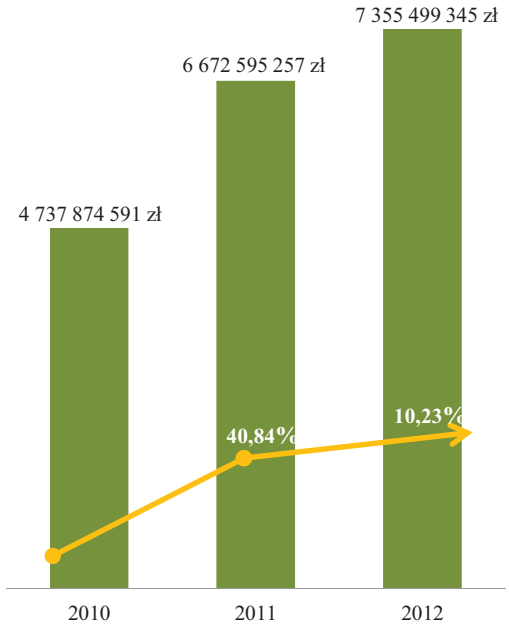
Absorpcja przez samorząd terytorialny środków zagranicznych w ramach perspektywy finansowej 2007 - 2013 miała największy wpływ na wzrost poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, przy czym największa dynamika tego wzrostu przypadła na lata 2008 - 2011. Ze środków europejskich, jako źródeł finansowania podejmowanych przedsięwzięć, korzystały wszystkie objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego.

W latach 2010 - 2012 objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały dochody majątkowe w łącznej kwocie 9 356 317 287 zł, w tym odpowiednio w latach: 2010 – 2 820 750 573 zł, 2011 – 2 752 892 385 zł i 2012 – 3 782 674 329 zł. Udział dochodów z budżetu Unii Europejskiej był w każdym z tych lat znaczący i wynosił w 2010 r. – 1 416 832 384 zł, w 2011 r. – 1 606 135 751 zł i w 2012 r. – 2 535 795 759 zł (łącznie 5 558 763 894 zł).

Udział dochodów majątkowych, europejskich oraz nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem w jst objętych kontrolą




Kwota długu w jst objętych kontrolą




Kwota długu w badanych jednostkach w latach 2010 - 2012 wyniosła: 4 737 874 591 zł według stanu na koniec 2010 r.; 6 672 595 257 zł na koniec 2011 r. i 7 355 499 345 zł na koniec 2012 r. Ujawnione w trakcie kontroli naruszenia prawa dotyczyły przede wszystkim: niezachowania ustawowo określonego wskaźnika długu; finansowania deficytu z niedozwolonych przepisami źródeł; nierzetelnego prognozowania i planowania danych finansowych; braku monitorowania procesów związanych z wykonaniem budżetu, szczególnie w sytuacji zaplanowanego deficytu; dopuszczenia do wystąpienia zobowiązań wymagalnych; nierzetelnego prezentowania w sprawozdaniach finansowych (w tym budżetowych) danych dotyczących długu i jego spłaty.

Omawiana kontrola pokazała także pewne niekorzystne zjawiska, których nasilenie się może mieć negatywny wpływ na finanse samorządu terytorialnego. Odejście przez ustawodawcę od limitowania kwoty długu i uzależnienie możliwości uchwalenia budżetu od zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań skutkuje przenoszeniem istotnych kwot obciążeń na kolejne lata, co zwiększa koszty obsługi długu, co z kolei wpływa na poziom nadwyżki operacyjnej (koszty obsługi zwiększają pulę wydatków bieżących). Może to też prowadzić do podejmowania decyzji o charakterze niegospodarnym (wieloletnia karencja w spłacie kapitału). Niebezpieczeństwa te są o tyle aktualne, iż od 2015 r. należy zakładać zwiększenie poziomu długu w jednostkach samorządu terytorialnego, w związku z nową perspektywą finansowania UE (lata 2014 - 2020).

***Zasada zrównoważenia części operacyjnej budżetu***

Zwiększenie dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego ma wymuszać przepis art. 242 ustawy finansach publicznych, wprowadzający od 2011 r. obowiązek zrównoważenia części operacyjnej budżetu, zarówno na etapie planowania, jak i wykonania. Przy czym, do zbilansowania relacji ustawodawca pozwolił włączyć po stronie dochodów bieżących nadwyżkę budżetu oraz wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych).

Reguła ta – co do zasady – była zachowana w badanych jednostkach samorządu terytorialnego, ujemny bilans stwierdzono w 4 jednostkach według stanu na koniec 2011 r. Większą grupę jednostek samorządu terytorialnego stanowiły te, w których dla zachowania relacji wyznaczonej przez przepis art. 242 ustawy o finansach publicznych konieczne było uwzględnienie wolnych środków. Sytuacja taka zaistniała w 19 jednostkach. W 15 przypadkach bilansowanie dotyczyło uchwalenia budżetu na 2011 r., w 5 przypadkach budżetu na 2012 r., w 3 – budżetu na 2013 r.

W odniesieniu do stanu na koniec roku omawiana sytuacja zaistniała w 3 przypadkach w 2011 r. i 4 przypadkach w 2012 r.

Stwierdzono także, że kontrolowane podmioty prawidłowo kwalifikowały wydatkowane środki, jako wydatki bieżące i majątkowe, co ma znaczenie na gruncie przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w 2 jednostkach samorządowych, w których jako wydatki majątkowe nieprawidłowo ujęto łącznie kwotę 364 143,20 zł.

***Wskaźniki zadłużenia i płynność finansowa***

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zachowały w latach 2011 i 2012 ustawowy wskaźnik ograniczający wysokość spłaty zobowiązań, w tym długu (15% planowanych dochodów w roku budżetowym). W odniesieniu do wskaźnika wysokości długu (60% wykonanych dochodów na koniec roku budżetowego) przekroczenie wskaźnika miało miejsce w 8 jednostkach samorządu terytorialnego w 2011 r. i 14 w 2012 r. W 6 jednostkach przekroczenie wskaźnika nastąpiło w obydwu badanych latach. W przedmiotowych jednostkach wystąpiły także sytuacje wskazujące na istotne problemy w zakresie utrzymania płynności finansowej (zobowiązania wymagalne, odsetki karne, nielegalne źródła finansowania deficytu, negocjowanie terminów płatności zobowiązań). Jednocześnie żadna

z tych jednostek nie przekroczyła wskaźnika spłaty zobowiązań (wówczas jeszcze na tym samym, relatywnie wysokim poziomie 15% planowanych dochodów). Jedna z badanych jednostek samorządu terytorialnego nie wykazała prawidłowej kwoty zadłużenia z tytułu pożyczek i kredytów, nie ujawniając w konsekwencji faktu przekroczenia wskaźnika długu na dzień 31 grudnia 2012 r.

Od 2014 r. poziom długu jest określony indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego. W większości jednostek jest on niższy niż dotychczasowy próg 15%.

#### *Zobowiązania wymagalne*

Sygnałem który wskazuje na problemy z płynnością finansową jednostki samorządu terytorialnego jest występowanie zobowiązań wymagalnych. Spośród jednostek objętych kontrolą koordynowaną, zobowiązania wymagalne stanowiły komponent długu publicznego w 35 jednostkach na ogólną kwotę 15 697 394 zł w 2010 r., w 29 jednostkach na ogólną kwotę 16 748 879 zł w 2011 r. i w 33 jednostkach na ogólną kwotę 23 676 837 zł. w 2012 r. O ile same kwoty nie są w odniesieniu do wydatków poniesionych przez badane jednostki samorządu terytorialnego znaczące, to niepokoi okoliczność systematycznego zwiększania się poziomu zobowiązań wymagalnych, jak również liczba jednostek, w których one występują. Podkreślić należy, że zobowiązania wymagalne stanowią obciążenie budżetu następnego roku i powinny być uwzględnione w planie wydatków. W jednostkowych przypadkach zobowiązania wymagalne, z uwagi na ich wysokość i przyrost, stanowiły jeden z decydujących elementów charakteryzujących gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego. Zapłacone odsetki karne z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań – ustalone w rezultacie czynności kontrolnych – wyniosły łącznie 884 498,16 zł.

Znaczący odsetek jednostek samorządu terytorialnego, w których wystąpiły zobowiązania wymagalne, powoduje, że istotną kwestią jest prawidłowe ewidencjonowanie obciążających jednostkę zobowiązań. Tymczasem, aż w 40 jednostkach samorządu terytorialnego prowadzona ewidencja księgowa nie zapewniała wyodrębnienia ewentualnych kwot zobowiązań wymagalnych. Ponadto, w 18 badanych jednostkach stwierdzono, że wystąpienie zobowiązań wymagalnych miało także związek z nieprawidłowym funkcjonowaniem procedur kontroli zarządczej. Powyższe było najważniejszym źródłem nierzetelnego wykazywania w sprawozdaniach Rb-Z danych dotyczących elementów długu publicznego w zakresie omawianych zobowiązań. W 2011 r. niezgodne ze stanem faktycznym dane dotyczące kwoty zobowiązań wymagalnych na koniec roku zaprezentowało 10 jednostek samorządu terytorialnego (zaniżenie o kwotę 550 035 zł, zawyżenie o kwotę 8 781 zł), a w 2012 r. – 13 jednostek (zaniżenie o kwotę 2 316 323 zł).

W pewnych przypadkach nieujawnienie właściwej kwoty zobowiązań wymagalnych przesądzało o niewykazaniu faktu przekroczenia wskaźnika kwoty długu na koniec roku, co może wskazywać na świadome zniekształcenie prezentowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego danych finansowych.

#### *Nielegalne źródła finansowania deficytu (subwencja, depozyty, ZFŚS)*

Kontrola ujawniła liczne przypadki finansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ewentualnych rozchodów danego roku, w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami. Dotyczy to przede wszystkim otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w grudniu danego roku środków stanowiących dochody roku

kolejnego (niektóre dotacje, część oświatowa subwencji ogólnej), a także środków, które jednostka gromadzi na wyodrębnionych rachunkach, nie będąc ich dysponentem (np. zabezpieczenie należytego wykonania umów w sprawie zamówień publicznych), czy też nie mogąc nimi swobodnie dysponować (np. środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych). Wykorzystanie tych zasobów może mieć charakter „krótkotrwałej pożyczki" spłacanej w danym roku z realizowanych dochodów (najczęściej przedmiotem takich pożyczek są środki zgromadzone na rachunkach funduszu świadczeń socjalnych i zabezpieczenia umów), ale również może polegać na zaangażowaniu w budżet danego roku środków otrzymanych jako dochody roku kolejnego, co skutkuje istotnym zniekształceniem prezentowanych przez samorządy będące w takiej sytuacji danych finansowych. Jednocześnie, wskazuje to na trudności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowego zbilansowania w ramach danego roku wykonywanych dochodów z przypadającymi do spłaty zobowiązaniami.

Przypadki trwałego zaangażowania w wykonanie budżetu danego roku środków finansowych stanowiących dochody roku przyszłego lub środków „pożyczonych" z wyodrębnionych zasobów pieniężnych ujawniono w 13 jednostkach samorządu terytorialnego w 2011 r. i w 16 w 2012 r. W 11 jednostkach samorządu terytorialnego omawiana nieprawidłowość wystąpiła w obydwu analizowanych latach. Kwoty zaangażowane w nielegalne finansowanie deficytu budżetu (ewentualnie rozchodów budżetu) wynosiły, co najmniej 4 863 028,59 zł w 2011 r. i 5 914 501,10 zł w 2012 r. Podobnie, jak w przypadku zobowiązań wymagalnych należy zwrócić uwagę na wzrost kwoty obrazującej finansowy wymiar nieprawidłowości.

#### *Prawne uwarunkowania zaciągania zobowiązań dłużnych*

Rezultaty przeprowadzonej kontroli nie ujawniły istotnych naruszeń w zakresie przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego przepisów normujących zasady zaciągania zobowiązań dłużnych, w tym obowiązku ich zaciągania w zakresie limitów i upoważnień przewidzianych w uchwale budżetowej. Przekroczenie przez organ wykonawczy zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań dłużnych ujawniono w 4 jednostkach w 2011 r. oraz w 6 w 2012 r. Jednocześnie, tylko w 2 jednostkach w 2011 r. i w 4 w 2012 r. zaciągnięto zobowiązania dłużne w łącznej kwocie przekraczającej limit dla zobowiązań dłużnych ustalony w uchwale budżetowej. Wymiar finansowy ujawnionych nieprawidłowości, uwzględniając także zobowiązania finansujące przejściowy deficyt, wynosił 17 015 209 zł w 2011 r. oraz 28 272 159,51 zł w 2012 r.

Przekroczenie wyznaczonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego limitu udzielanych poręczeń i gwarancji stwierdzono w 2 jednostkach samorządu terytorialnego, a wymiar finansowy nieprawidłowości wynosił 440 112 070 zł.

Do najczęściej występujących naruszeń w omawianej sferze należało niezachowanie wymogu uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki, kredytu lub wykupu papierów wartościowych. Rygoru tego nie dochowało 7 jednostek samorządu terytorialnego zarówno w 2011 r., jak i w 2012 r.

***Rzetelność planowania i prognozowania parametrów finansowych mających znaczenie dla długu i jego spłaty***

Ocena przestrzegania ustalonych w przepisach wskaźników ograniczających poziom zadłużenia, a w szczególności jej wiarygodność, uzależniona jest od rzetelności danych prezentowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w uchwale budżetowej, a także w wieloletniej prognozie finansowej. Kwota ujętych w powołanych dokumentach rozchodów (spłata rat kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych) i wydatków (na obsługę długu i z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń) ma znaczenie dla stwierdzenia zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań, natomiast dane dotyczące łącznej kwoty zadłużenia (podawane w wieloletniej prognozie finansowej) – dla stwierdzenia zachowania wskaźnika poziomu długu.

Jednocześnie, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, od 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego uchwalając wieloletnią prognozę finansową zobowiązane były potwierdzić w niej zachowanie wskaźnika długu i wskaźnika spłaty zobowiązań także w latach kolejnych (przez cały okres objęty prognozą). Ustalona, poczynając od budżetów uchwalanych na 2014 r., nowa konstrukcja wskaźnika spłaty zobowiązań zakłada jego ustalenie w oparciu o szereg parametrów finansowych objętych omawianą prognozą, do których zaliczyć należy dochody ogółem, dochody bieżące, wydatki bieżące i dochody ze sprzedaży majątku. Zachowanie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji wyznaczonej przez ustawodawcę w przepisie art. 243 ustawy o finansach publicznych (czyli nowa konstrukcja wskaźnika spłaty zobowiązań) uzależnione było w znaczącym stopniu od rzetelności prognozy w zakresie podstawowych parametrów finansowych, kształtujących przyszłe budżety.

Wyniki przeprowadzonej kontroli pokazały, że jednostki samorządu terytorialnego w budżetach lat 2011 - 2012 rzetelnie planowały dane w zakresie spłaty długu oraz rzetelnie wykazywały kwotę zadłużenia w wieloletnich prognozach finansowych. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w odniesieniu do 2011 r. w 5 jednostkach samorządu terytorialnego, a w odniesieniu do 2012 r. w 3 jednostkach. Łącznie zaniżono – według ustaleń – kwotę rozchodów o 906 396 zł, kwotę wydatków na obsługę długu o 545 776 zł, a kwotę potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji o 13 630 103 zł. Kwota długu – stosownie do rezultatów kontroli – zaniżona została łącznie o 9 734 697 zł.

Kontrola koordynowana ujawniła również szereg sytuacji mających znamiona nierzetelnego planowania kwot ujmowanych w wieloletnich prognozach finansowych w zakresie danych mających znaczenie dla oceny zachowania relacji spłaty zobowiązań, poczynając od 2014 r. Liczba stwierdzonych nieprawidłowości uzasadnia wniosek, że jednostki samorządu terytorialnego w licznych przypadkach nie traktowały prognozy finansowej jako instrumentu długofalowego zarządzania finansami lokalnymi, a przyjmowane wartości miały na celu nie tyle rzetelną projekcję przyszłych budżetów, ile pokazanie spełnienia wskaźnika spłaty zobowiązań, co w okresie poczynając od 2014 r. może być źródłem istotnych problemów związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej. Kontrola ujawniła przypadki nierzetelnego planowania wielkości budżetowych (dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów) w blisko 10% kontrolowanych jednostek.

***Sprawozdawczość i ewidencja w zakresie długu***

Kontrola ujawniła również nieliczne nieprawidłowości w zakresie wykazywania danych w rocznych sprawozdaniach Rb-Z – sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, w latach 2011 - 2012. Najwięcej przypadków niezgodnego ze stanem faktycznym prezentowania wartości finansowych ujawniono w zakresie kwot zobowiązań wymagalnych oraz kwot dotyczących udzielonych gwarancji i poręczeń (12 jednostek w 2011 r. i 6 w 2012 r.). Łączna kwota zaniżenia kwot udzielonych poręczeń i gwarancji – według ustaleń – na koniec danego roku wynosiła 1 286 722 zł w 2011 r. i 20 412 118 zł w 2012 r. Jednocześnie wartość poręczeń zawyżona została o 710 360 zł w 2011 r. i 28 155 zł w 2012 r.

Nieprawidłowe dane wykazywane były przez jednostki samorządu terytorialnego w części uzupełniającej sprawozdania Rb-Z dotyczącej zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wynikających z zawartych umów na okres dłuższy niż 6 miesięcy, o terminie płatności przypadającym w latach następnych. W odniesieniu do 2011 r. nieprawidłowe dane we wskazanym zakresie wykazało 10 jednostek samorządu terytorialnego, a w 2012 r. – 6. W 2011 r. zaniżono wartość zobowiązań wynikających z przedmiotowych umów o kwotę 7 154 814 zł, a w 2012 r. o kwotę 1 040 250 zł. Jednocześnie w 2011 r. zawyżono podane kwoty o 183 668 906 zł.

Część stwierdzonych naruszeń nie miała wpływu na wykazaną w sprawozdaniach łączną kwotę długu, bowiem polegały one na niezgodnym z przepisami klasyfikowaniu tytułów dłużnych (np. obligacje o ograniczonej zbywalności ujmowane były, jako papiery wartościowe, zamiast jako pożyczki i kredyty).

Podstawą sporządzania sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona w przeważającej części kontrolowanych jednostek w sposób zgodny z wymogami określonymi w obowiązujących przepisach. Stwierdzone w tym zakresie naruszenia dotyczyły: nieprawidłowego ewidencjonowania zaciągniętych kredytów – 6 jednostek, nieprawidłowego ewidencjonowania zaciągniętych pożyczek – 4, nieprawidłowego ewidencjonowania spłaty kredytów – 3, nieprawidłowego ewidencjonowania spłaty zaciągniętych pożyczek – 4, nieprawidłowego ewidencjonowania zapłaty odsetek z tytułu zaciągniętych pożyczek, kredytów i wyemitowanych papierów wartościowych – 21.

## *4.3.3. Postępowanie pokontrolne*

Do wszystkich kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, skierowane zostały wystąpienia pokontrolne. Do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych kontrolowane jednostki złożyły zastrzeżenia, które dotyczyły 5 wniosków. Kolegia izb oddaliły wszystkie złożone zastrzeżenia.

Na podstawie wyników kontroli – według stanu na dzień 7 kwietnia 2014 r. – skierowano lub przygotowano do przekazania 21 zawiadomień o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a także sformułowano 1 zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa. Ponadto, skierowano 2 sygnalizacje do innych organów, w celu ich wykorzystania w ramach przysługujących ustawowo kompetencji (wojewoda i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

### 4.3.4. Podsumowanie

1. *Wyniki koordynowanej kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego uzasadniają tezę o nasilających się problemach jednostek samorządu terytorialnego związanych z zachowaniem płynności finansowej oraz przestrzeganiem ustawowych wskaźników warunkujących uchwalenie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Źródłem tej sytuacji jest istotny przyrost zadłużenia, będący w szczególności konsekwencją absorpcji środków z budżetu Unii Europejskiej. Powyższą tezę potwierdzają ustalenia kontroli w zakresie występowania zobowiązań wymagalnych, niezgodnego z prawem angażowania w wykonanie budżetu niektórych kategorii środków finansowych, zapłaty odsetek karnych z tytułu nieterminowych płatności, nierzetelnego prognozowania, przesuwania na kolejne lata spłaty zobowiązań dłużnych tzw. rolowania długu – co determinuje wzrost kosztów ich obsługi i osłabienie w dalszej perspektywie potencjału jednostki samorządu terytorialnego poprzez zmniejszenie nadwyżki operacyjnej.*
2. *Kolejnymi zagadnieniami zwracającymi uwagę i uzasadniającymi intensyfikację działań nadzorczo-kontrolnych są kwestie związane z planowaniem i wykonywaniem budżetu w zakresie zakładanego deficytu, jak również dysponowanie przez jednostki samorządu terytorialnego rosnącą kwotą wolnych środków, rozumianych jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikająca z rozliczenia kredytów, pożyczek i papierów wartościowych z lat ubiegłych.*
3. *Podkreślić należy, że kolejna perspektywa finansowa UE zaktualizuje, po raz kolejny w najbliższym czasie, problem długu jednostek samorządu terytorialnego i mechanizmów go ograniczających. Zakreślone w rezultacie omawianej kontroli obszary ryzyka mogą generować istotne trudności w utrzymaniu płynności finansowej. Przyrostowi długu sprzyjać będzie zakres wyłączeń z obliczania relacji spłaty zobowiązań obejmujący spłatę długu zaciągniętego na pokrycie wskazanego wkładu własnego i spłatę kosztów jego obsługi.*

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

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

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań z wykonania budżetów jst, z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie o systemie oświaty regulują przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Natomiast formę i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań i należności jst określają przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Zadaniem izb jest weryfikacja sprawozdań przekazanych przez jst (w formie elektronicznej i formie dokumentu) i przesłanie do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej danych

z tych sprawozdań oraz w formie dokumentu oryginałów sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych, a w przypadku sprawozdań w zakresie operacji finansowych przesłanie do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego zbiorczych zestawień sprawozdań Rb-Z i Rb-N oraz Rb-UZ i Rb-UN, zarówno w wersji elektronicznej, jak i papierowej.

W 2013 r. izby skontrolowały łącznie **99 391 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 20 913 korekt sprawozdań budżetowych, co stanowiło 21,0% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań.

W 2013 r. jst przekazały w sumie o 7 936 (o 7,4%) sprawozdań mniej niż w 2012 r., w tym o 4 532 (o 17,8%) mniej korekt.

Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- braku lub nieprawidłowego wykazywania danych o zaangażowaniu środków budżetowych obciążających plan finansowy wydatków,
- nieujmowania w sprawozdaniu rocznym wydatków niewygasających w wydatkach wykonanych,
- niezgodności danych z tytułu subwencji i udziałów w podatku od osób fizycznych z danymi kontrolnymi otrzymanymi z Ministerstwa Finansów,
- braku bilansowania należności i dochodów w sprawozdaniu Rb-27S, tj. niespełnieniu reguły: należności - potrącenia - dochody wykonane = należności pozostałe do zapłaty ogółem - nadpłaty,
- wykazywania błędnych kwot nadwyżki i wolnych środków po stronie wykonania sprawozdania Rb-NDS,
- wykazywania po stronie przychodowej dotacji na inwestycje i wydatków inwestycyjnych nimi sfinansowanych po stronie kosztów Rb-30S,
- braku spójności między sprawozdaniem Rb-Z i Rb-NDS,
- błędnego wykazania kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych jako kredytów zaciąganych w banku centralnym,
- braku wykazania lub nieprawidłowego wykazania danych uzupełniających o kredytach i pożyczkach jst na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp,
- niewłaściwego przedstawienia kwot zobowiązań w części C sprawozdania Rb-UZ z powodu błędnej interpretacji pojęcia pierwotnego/pozostałego terminu zapadalności,
- niewykazania kwot udzielonych pożyczek,
- ujmowania należności wraz z odsetkami w sprawozdaniu Rb-N,
- błędach klasyfikacyjnych, rachunkowych, pisarskich i formalnych (brak podpisu).

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2012 i 2013 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst zbadane w latach 2012 i 2013

| 2012 | | | 2013 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ogółem | w tym skorygowane | % (2:1) | Ogółem | w tym skorygowane | % (5:4) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 107 327 | 25 445 | 23,0 | 99 391 | 20 913 | 21,0 |

W 2013 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość sporządzonych **27 wniosków** (w tym 1 korektę wniosku za 2011 r.) **o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych** i przekazały je do Ministerstwa Finansów w terminie określonym przepisami, tj. do dnia 10 września 2013 r. Sposób ustalania i tryb przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej, wzór wniosku oraz termin jego składania określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych[93]. 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 Minister Gospodarki w drodze rozporządzenia, które w 2013 r. zostało opublikowane wyjątkowo późno, bo dopiero 9 września. Zgodnie z jego treścią, część rekompensująca subwencji ogólnej przysługiwała 19 gminom[94] z siedmiu województw (dolnośląskiego, lubuskiego, łódzkiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego). W terminie przewidzianym rozporządzeniem, tj. do dnia 25 sierpnia 2013 r., 26 gmin złożyło wnioski do właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych, które wobec braku wykazu jednostek uprawnionych, w większości przekazały do Ministerstwa Finansów wszystkie wnioski złożone przez gminy. Wśród wniosków przekazanych z województwa dolnośląskiego 1 był negatywny i 1 z województwa łódzkiego stanowił korektę wniosku za 2011 r. W związku z zaistniałą sytuacją, dotyczącą terminu wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki, łącznie 9 regionalnych izb obrachunkowych przekazało w 2013 r. 27 wniosków.

W 2013 r. izby, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sporządzały zbiorcze **sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych, będących samorządowymi osobami prawnymi (kwartalne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ i Rb-UN)**.

Liczbę i rodzaje zbadanych w latach 2012 i 2013 sprawozdań samorządowych osób prawnych w zakresie operacji finansowych prezentuje poniższe zestawienie.

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych samorządowych osób prawnych zbadane w latach 2012 i 2013

| 2012 | | | 2013 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ogółem | | w tym szacowana liczba korekt w ujęciu procentowym | Ogółem | | w tym szacowana liczba korekt w ujęciu procentowym |
| 48 200 z tego: | | 3 | 44 769 z tego: | | 3 |
| Rb-N | 19 415 | | Rb-N | 18 062 | |
| Rb-Z | 19 169 | | Rb-Z | 17 749 | |
| Rb-UN | 4 830 | | Rb-UN | 4 471 | |
| Rb-UZ | 4 786 | | Rb-UZ | 4 487 | |

[93] Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.

[94] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2012 (Dz. U. poz. 1041).

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

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

- błędnego klasyfikowania należności/zobowiązań do poszczególnych grup lub wg poszczególnych tytułów,
- błędów rachunkowych i formalnych (nieprawidłowe dane identyfikacyjne jst, brak numeru REGON, stosowanie niewłaściwych formularzy, niewskazanie lub wskazanie nieprawidłowego okresu sprawozdawczego, brak pieczątek lub podpisów osób odpowiedzialnych za sporządzenie sprawozdania, niewłaściwa data sporządzenia sprawozdania),
- błędnego wykazywania struktury terminowej zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych według pierwotnego terminu zapadalności i pozostałego terminu zapadalności,
- ujmowania zobowiązań wobec banku centralnego.

W 2013 r., w związku z zapisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, izby pośredniczyły w przekazywaniu plików następujących sprawozdań sporządzanych przez jst:

- sprawozdania o zaległych należnościach przedsiębiorców z tytułu świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych (do Ministerstwa Finansów),
- sprawozdania o udzielonej pomocy oraz sprawozdania o udzielonej pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie oraz informacje o nieudzieleniu pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie (do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

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

Ponadto, w 2013 r. izby wykonywały obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2012 r. na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jst, który został wprowadzony przepisem art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. W ramach tego zadania izby zebrały i zweryfikowały pod względem formalnym (poprawność formularzy, kwot bazowych, kodu GUS jednostki) 2 956 sprawozdań przekazanych do izb przez jst wraz z korektami.

W 2013 r., zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostek budżetowych, samorządowych zakładów

budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, izby przekazały do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej **3 048 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z 85 korektami) sporządzonych na dzień 31 grudnia 2011 r. Na podstawie wyżej wymienionego rozporządzenia wszystkie jst mają obowiązek sporządzania skonsolidowanych bilansów.

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

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

Do ustalenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, udzielanej gminom, przyjmowane są dochody, które dana gmina może uzyskać z podatku rolnego, stosując do obliczenia średnią cenę skupu żyta oraz z podatku leśnego – średnią cenę skupu drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a przy pozostałych podatkach i opłatach lokalnych, stosując do ich obliczenia górne granice stawek, obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które gmina może uzyskać zalicza się również skutki finansowe, wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Wielkość kwot dochodów podatkowych i skutków ich obniżenia wykazanych w sprawozdaniach Rb-PDP rocznych z wykonania dochodów podatkowych za 2012 r. z uwzględnieniem korekt, złożonych do końca czerwca 2013 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2014 r. Nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań przez gminy, w wymienionym okresie, powodowało zawyżenie lub zaniżenie ustalanej 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 o stwierdzonych w 2013 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań Rb-PDP w 146 gminach, w latach 2008 - 2012 i zawierały dane ze 166 korekt tych sprawozdań o zawyżeniu skutków na kwotę 42 536 497,85 zł i zaniżenia skutków na kwotę 7 130 481,61 zł. Oznacza to, że gminy, sporządzając przedmiotowe sprawozdania, wyliczyły o 35 406 016,24 zł niższe skutki udzielonych ulg i zwolnień, wykazując tym samym niższe dochody podatkowe skutkujące ustaleniem większej części wyrównawczej subwencji ogólnej w danym okresie.

Dane zebrane z wszystkich izb wykazały 25 nieprawidłowości (w stosunku do 26 za 2012 r.) przy rozliczeniach dotacji celowych za lata 2011 - 2013. W 2013 r. stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości w zakresie rozliczeń dotacji celowych:

- nieterminowe rozliczenie dotacji,
- nieterminowe zwroty dotacji nienależnie pobranych,
- nieterminowe przekazywanie na rachunek bieżący dysponenta pobranych dochodów bieżących związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,
- wypłacenie z otrzymanej dotacji ekwiwalentu za zalesienie osobom nieuprawnionym,

- nieterminowe wydawanie decyzji i zwrot rolnikom podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej,
- nieprawidłowe obliczenie kwoty zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej,
- wykazanie we wniosku do wojewody wydatków na fundusz sołecki za przedsięwzięcie, które nie powinno być zakwalifikowane do realizacji,
- sfinansowanie dotacją celową z budżetu państwa pomocy materialnej dla uczniów o charakterze socjalnym powyżej 80% kosztów realizacji tego zadania.

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

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

Kontrasygnata skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej wymagana jest do skuteczności czynności prawnej, z której wynika zobowiązanie pieniężne. O kontrasygnacie skarbnika stanowią przepisy ustaw ustrojowych[95] oraz ustawy o finansach publicznych[96].

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 2013 r. do izb wpłynęły trzy powiadomienia od skarbników gmin o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Pierwsze powiadomienie dotyczyło odmowy kontrasygnaty umowy na realizację zadania inwestycyjnego – przebudowa układu komunikacyjnego 12 dróg lokalnych, której zawarcie w formie poleconej przez wójta nie miało pełnego zabezpieczenia finansowego w budżecie gminy. Komisja po rozpatrzeniu sprawy uznała za uzasadnioną odmowę przez skarbnika kontrasygnaty umowy i złożenie jej na pisemne polecenie wójta. Ponadto, komisja stwierdziła, iż wójt podpisując umowę i wydając polecenie skarbnikowi jej kontrasygnowania z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z planu wydatków, naruszył art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i w ten sposób popełnił czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych określony przepisem art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W drugim przypadku odmowa kontrasygnaty dotyczyła wypłaty zaległych diet dla byłych radnych gminy, pełniących równocześnie funkcję sołtysa, za udział w pracach rady w latach

[95] Art. 46 ustawy o samorządzie gminnym; art. 48 ustawy o samorządzie powiatowym; art. 57 ustawy o samorządzie województwa.
[96] Art. 262 uofp.

2001 - 2008 wraz z należnymi odsetkami. W oparciu o zgromadzony materiał komisja uznała, iż otrzymane powiadomienie skarbnika nie podlega rozpatrzeniu przez komisję, gdyż nie mieści się w zakresie spraw rozpatrywanych zgodnie z art. 13 pkt 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Trzecie powiadomienie nie zostało przez komisję rozpatrzone w 2013 r. z uwagi na przekazanie do izby z końcem roku 2013 oraz wystąpienie komisji o uzupełnienie materiału.

Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2013 r., 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 wojewoda. Inne skargi na organy wykonawcze rozpatrywane są odpowiednio przez radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa.

W 2013 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 697 pism i skarg, w których podnoszono naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, w tym 279 dotyczyło działalności organów stanowiących jst.

W porównaniu z rokiem 2012 odnotowano wzrost o 30,5% pism i skarg skierowanych do regionalnych izb obrachunkowych. Analiza liczby wpływających do regionalnych izb obrachunkowych pism i skarg w latach 1999 - 2013 wskazuje na znaczące odchylenia w tym okresie, przy czym w latach 2001 - 2013 liczba ta utrzymywała się na poziomie przekraczającym 300 pism rocznie, za wyjątkiem 2007 r., w którym odnotowano jej spadek.

Z ogólnej liczby 279 skarg na działalność organów stanowiących jst, 246 dotyczyło uchwał podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych. Podnoszone zarzuty dotyczyły uchwał w sprawie:

a) budżetu i jego zmian (47), w tym:
   - podjęcia uchwały budżetowej na 2013 rok po terminie, tj. po dniu 31 stycznia 2013 r.,
   - podjęcia uchwały budżetowej przed uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
   - naruszenia przez radę kompetencji organu wykonawczego w zakresie inicjatywy uchwałodawczej oraz zgłaszania propozycji zmian w budżecie gminy, głosowanie nad wycofanym projektem uchwały,
   - braku upoważnień dla wójta,
   - zmiany kwot wydatków na poszczególne zadania bez zgody wójta,
   - zawyżenia (nierealności) dochodów (w tym z tytułu zbycia udziałów w spółce i ze sprzedaży nieruchomości),
   - zaplanowania niewystarczających wydatków na ochronę zdrowia, kulturę, kulturę fizyczną (w tym kluby sportowe) lub oświatę (w tym na dokształcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz dotacji dla niepublicznych jednostek systemu oświaty),

- zwiększenia w budżecie gminy środków na dofinansowanie lokalnego transportu drogowego kosztem prywatnych przewoźników,
- zaplanowania zbyt dużych wpłat na rzecz związku międzygminnego,
- zmiany w trakcie roku przeznaczenia środków funduszu sołeckiego,
- kwestionowania wydatków niemieszczących się w ustawowym katalogu zadań własnych gmin, w tym na drogę krajową oraz na program polityki zdrowotnej w zakresie Leczenia Niepłodności Metodą Zapłodnienia Pozaustrojowego,
- uchwalenia budżetu z zadłużeniem przekraczającym ustawowy limit,
- głosowania nad zmianami w budżecie przez radnego, który nie powinien w nim brać udziału, ponieważ dotyczyło ono jego interesu prawnego,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej;

a) zaciągania zobowiązań (9), w tym zaciągnięcia kredytów długoterminowych, emisji obligacji komunalnych;

b) określania zasad i wysokości dotacji (19), w szczególności trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych, w tym:
   - powtórzenia lub modyfikacji przepisów ustawowych,
   - przekroczenia zakresu upoważnień,
   - zaniżenia stawki dotacji dla niepublicznego przedszkola,
   - wyliczenia wysokości dotacji na podstawie wydatków ustalonych na początku roku bez dokonywania korekt w ciągu roku,
   - uzależnienia przekazania dotacji od fizycznej obecności dziecka w placówce w pierwszym dniu miesiąca,
   - nieprawidłowego terminu wejścia w życie uchwały;

c) określenia stawek podatków i opłat lokalnych (104), które w szczególności dotyczyły:
   - wysokości stawek podatku od nieruchomości (w tym ich różnicowania) oraz opłaty targowej,
   - zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji i tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją,
   - opłaty uzdrowiskowej, w tym rozszerzenia zakresu podmiotowego osób zobowiązanych do ponoszenia opłaty, pobierania opłaty od osoby przebywającej w uzdrowisku na oddziale szpitalnym ze skierowania NFZ, uchwalenia stawki opłaty w wysokości innej, niż ustalona podczas konsultacji społecznych,
   - uchwał w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, w tym naruszenia solidaryzmu społecznego, nierównego traktowania i dyskryminowania obywateli, błędnego prowadzenia konsultacji społecznych oraz informowania opinii publicznej i radnych o zakresie i skutkach podejmowanych uchwał, braku dbałości o interesy mieszkańców, zawyżenia stawek opłaty, zróżnicowania stawek (np. pod względem statusu mieszkania), braku rzeczowego uzasadnienia naliczania wysokości stawki ryczałtu dla gospodarstw domowych w zabudowie jednorodzinnej, wprowadzenia pozaustawowych rodzajów zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej oraz kategorii gospodarstw domowych, niewłaściwego ustalenia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, wysokich cen za pojemniki na odpady, dopuszczenia odpowiedzialności zbiorowej za brak segregacji odpadów,

- uchwał w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym niejasności uchwały (nieprecyzyjnych pojęć), problemów z wypełnianiem deklaracji dla spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, nieuwzględnienia sezonowości powstawania odpadów, naruszenia ochrony danych osobowych, zawarcia postanowień o odpowiedzialności karnej, braku możliwości składania deklaracji drogą elektroniczną;

d) absolutorium (18), w tym:
- podjęcia uchwały pomimo nieuzyskania bezwzględnej większości głosów,
- podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium w oparciu o nieuzasadnione i niemerytoryczne przesłanki, tj. niezwiązane z oceną wykonania budżetu,
- przedłożenia pod głosowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium, podczas gdy komisja rewizyjna pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2012 rok i wystąpiła z wnioskiem o udzielenie absolutorium,
- nierozpatrzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium,
- udzielenia absolutorium pomimo dużego zadłużenia gminy;

e) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (10), w tym:
- niezgodności uchwały w sprawie wpf z uchwałą budżetową,
- podjęcia uchwały w sprawie wpf niezgodnej z projektem przedstawionym przez wójta,
- zaplanowania emisji obligacji komunalnych,
- błędnego wyliczenia wskaźnika zadłużenia,
- niewykazania w załączniku do uchwały w sprawie zmiany wpf przejętych zobowiązań SP ZOZ;

f) naruszenia trybu podejmowania uchwał (22), w tym w zakresie:
- niedostarczenia radnym dokumentów, w tym projektów uchwał w wymaganym terminie, niekompletności materiałów przekazywanych na sesję,
- naruszenia procedury uchwalania budżetu oraz terminowości działania organów uczestniczących w poszczególnych etapach,
- naruszenia wyłącznej kompetencji organu wykonawczego do przygotowania projektu uchwały budżetowej,
- dokonania przez organ stanowiący istotnych korekt w projekcie uchwały bez uzgodnienia z organem wykonawczym,
- braku omówienia na posiedzeniach poszczególnych komisji w sprawie prac nad budżetem uwag składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej,
- niewłaściwej procedury wprowadzenia projektu uchwały do porządku obrad sesji,
- uchwalenia budżetu bez uprzedniej dyskusji nad projektem uchwały,
- podjęcia uchwały z naruszeniem postanowień zawartych w statucie gminy,
- uniemożliwienia radnemu objęcia mandatu i uczestniczenia w dyskusji i głosowaniu nad uchwałami;

g) uchwał w pozostałych sprawach (17), w tym udzielenia pomocy finansowej pomimo wysokiego zadłużenia, zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego, zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu.

Skargi na działalność organów stanowiących kierowane były najczęściej przez osoby fizyczne i radnych, a także przez organy wykonawcze jst i jednostki organizacyjne. Wśród podmiotów skarżących występowały również stowarzyszenia, osoby prawne oraz organizacje społeczne i związkowe. Do izb wpływały także pisma anonimowe.

Skargi dotyczące uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2012 i 2013

| Skargi w sprawie | 2012 | | 2013 | | Dynamika % (4:2) |
|---|---|---|---|---|---|
| | Liczba skarg | Struktura % | Liczba skarg | Struktura % | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Ogółem, z tego:** | **137** | **100,0** | **246** | **100,0** | **179,6** |
| - budżetu i jego zmian | 44 | 32,1 | 47 | 19,1 | 106,8 |
| - zaciągania zobowiązań | 3 | 2,2 | 9 | 3,7 | 300,0 |
| - określenia zasad i wysokości dotacji | 21 | 15,3 | 19 | 7,7 | 90,5 |
| - podatków i opłat lokalnych | 17 | 12,4 | 104 | 42,3 | 611,8 |
| - absolutorium | 11 | 8,0 | 18 | 7,3 | 163,6 |
| - wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian | 10 | 7,3 | 10 | 4,1 | 100,0 |
| - trybu podejmowania uchwał | 17 | 12,4 | 22 | 8,9 | 129,4 |
| - inne | 14 | 10,2 | 17 | 6,9 | 121,4 |

Z analizy danych wynika, że w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. zwiększyła się liczba skarg dotyczących uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych, w których wnoszono o stwierdzenie nieważności uchwał. Największy wzrost liczby skarg dotyczył uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 511,8%), spowodowany objęciem nadzorem izb uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zwiększyła się również liczba zarzutów dotyczących uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań (trzykrotnie), absolutorium (o 63,6%), w sprawie trybu podejmowania uchwał (o 29,4%), w kategorii inne (o 21,4%) oraz w sprawie budżetu i jego zmian (o 6,8%). Zmniejszyła się liczba skarg dotyczących określenia zasad i wysokości dotacji (o 9,5%). Nie zmieniła się liczba skarg dotyczących uchwał w sprawie prognozy finansowej i jej zmian.

Kolegia izb badając uchwały organów stanowiących, na które wpłynęły skargi:

– uznały uchwałę za nieważną (52 przypadki),
– stwierdziły nieistotne naruszenie prawa (13),
– wszczęły postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, w wyniku którego organ stanowiący usunął naruszenie prawa (17),
– w pozostałych przypadkach nie stwierdziły naruszenia prawa.

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

Skargi na działalność organów stanowiących, które nie dotyczyły spraw finansowych zostały przekazane wg właściwości wojewodom.

W 2013 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło **418 skarg** na działalność organów wykonawczych jst (art. 229 pkt 3 - 5 kpa), z tego 386 na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów i przewodniczących zarządów związków gmin, 28 na działalność starostów i zarządów powiatów oraz 4 na działalność marszałków i zarządów województw przekazywanych 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

Podstawą prawną sporządzenia i przedstawienia raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego jest przepis art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, w razie potrzeby wskazania organom jednostek samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki.

O sporządzeniu raportu decyduje kolegium izby (art. 10a ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Raport może być sporządzony jedynie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) i związków, dla których dana izba jest właściwa.

Kolegium izby, podejmując uchwałę o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego (lub związku), określa zakres przedmiotowy i ramy czasowe raportu, termin sporządzenia oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu.

Kolegium na posiedzeniu zapoznaje się z projektem raportu o stanie gospodarki finansowej, a następnie podejmuje w tej sprawie uchwałę. Najczęściej raporty zawierają ogólną charakterystykę (gminy, powiatu, województwa samorządowego lub związku samorządowego), sytuację finansową (w określonych przez uchwałę kolegium latach), wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej (w zakresie sprawozdawczości) i opiniodawczej izby, wyniki kontroli gospodarki finansowej oraz podsumowania i wnioski. Najważniejszą częścią raportu jest analiza sytuacji finansowej i wnioski.

Przyjęty przez kolegium raport, prezes izby przekazuje organowi stanowiącemu i wykonawczemu jednostki. Do sporządzonego raportu, organy jednostki samorządu terytorialnego mogą wnieść do kolegium zastrzeżenia, w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium rozpatrując zastrzeżenia może oddalić je lub uwzględnić i zmienić raport. Raport podlega ogłoszeniu w systemie informatycznym. Obowiązek ten, izby realizują umieszczając raporty na swoich stronach internetowych (BIP).

Odpowiednio przepisy stosuje się do związków jednostek samorządu terytorialnego.

Do 2013 r., regionalne izby obrachunkowe sporządziły 42 raporty, w tym 8 w 2013 r. Sporządzone w 2013 r. raporty dotyczyły w 3 przypadkach powiatów, a w 5 gmin.

Przyczyną sporządzenia raportów była trudna sytuacja finansowa jednostek, co wskazywało na zagrożenie niewykonania przez nie ustawowych zadań.

Wszystkie jednostki objęte raportami ubiegały się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie przepisu art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych i naprawczych[97].

Pożyczka z budżetu państwa, zgodnie z powołanym przepisem ustawy o finansach publicznych, może być udzielona jednostce samorządu terytorialnego, jeżeli realizuje ona postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a z analizy programu postępowania

[97] Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań, zachowane zostaną (na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki) zasady określone w przepisach art. 242 - 244 ustawy, zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Wniosek o udzielenie pożyczki jednostka składa do Ministra Finansów, a w przypadku zlecenia przez Ministra Finansów Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywania czynności związanych z udzielaniem jednostce samorządu terytorialnego pożyczki oraz jej rozliczaniem i egzekucją (art. 225 ust. 1), do tego banku. Do wniosku o udzielenie pożyczki jednostka załącza program postępowania naprawczego, dokumenty zawierające dane umożliwiające dokonanie bieżącej i prognozowanej oceny sytuacji finansowej tej jednostki oraz propozycje zabezpieczeń spłaty pożyczki. Przepisy stosuje się odpowiednio do pożyczki udzielanej jednostce realizującej program postępowania ostrożnościowego lub przystępującej do jego realizacji, jeżeli zagrożenie wykonania zadań publicznych powstało z przyczyn niezależnych od tej jednostki. Zgodnie z przepisem § 3 pkt 20 rozporządzenia w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych, do wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa dołącza się, w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem, raport o stanie gospodarki finansowej jednostki.

Do sporządzonych przez regionalne izby obrachunkowe raportów organy jednostek nie wnosiły zastrzeżeń.

### *Powiat Gorzowski województwo lubuskie*[98]

Raport dla Powiatu Gorzowskiego został sporządzony w związku z zagrożeniem niewykonania ustawowych zadań jednostki, spowodowanym jego sytuacją finansową oraz ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa w związku z przejęciem zobowiązań likwidowanego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej.

Raport obejmuje okres od 1 stycznia 2011 r. do I kwartału 2013 r.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. stan zobowiązań SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą w likwidacji (według zestawienia wynikającego z programu ostrożnościowego Powiatu Gorzowskiego, sporządzonego w okresie sierpień - wrzesień 2012 r.) przedstawiał się następująco: ogółem – 109 388 861,50 zł, zobowiązania publicznoprawne – 59 789 772,31 zł, zobowiązania cywilnoprawne – 49 590 089,19 zł.

Zobowiązania SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą w likwidacji wykazywały tendencję wzrostową, przy minimalnym spadku kwoty głównej, natomiast odsetki od tych zobowiązań stale rosły. Powiat Gorzowski do dnia sporządzenia raportu nie rozwiązał trudnej sytuacji finansowej tej jednostki organizacyjnej.

W Powiecie Gorzowskim w latach 2011 - 2012 utrzymywała się tendencja zniżkowa dochodów ogółem, wydatków ogółem oraz przychodów ogółem.

Powiat Gorzowski osiągnął na koniec 2011 r. ujemny wynik budżetu, deficyt budżetu był niższy o 9,8% od planowanego. Kolejny rok zakończył się dodatnim wynikiem budżetu, który na koniec roku wzrósł aż o 814,6% do planowanego. Na koniec I kwartału 2013 r. Powiat osiągnął wynik dodatni budżetu, pomimo że na ten rok został zaplanowany budżet deficytowy.

[98] Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, Raport o stanie gospodarki finansowej Powiatu Gorzowskiego [dostęp: 14 kwietnia 2014], <http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/dok_uchwaly/2061301000.pdf>.

Zadłużenie Powiatu Gorzowskiego na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosło 27 924 787,00 zł, tj. 55,8% wykonanych dochodów. Kwota zadłużenia obejmowała zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów w wysokości 15 424 787,00 zł oraz emisji obligacji samorządowych w wysokości 12 500 000,00 zł.

W dniu 29 stycznia 2013 r. została uchwalona wieloletnia prognoza finansowa na lata 2013 - 2023. W wyniku działalności nadzorczej kolegium izby stwierdziło jej nieważność z powodu niespełnienia w latach 2014 - 2019 wskaźnika spłaty wynikającego z przepisu art. 243 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Od 2007 r. w Powiecie Gorzowskim trwa likwidacja SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą, która ma się zakończyć w 2017 r. Po tym okresie Powiat będzie zmuszony przejąć wszystkie zobowiązania po zlikwidowanej jednostce, które na dzień 31 grudnia 2012 r. wynoszą: kwota główna – 56 549 068,00 zł, odsetki – 45 121 002,00 zł, ogółem – 101 670 070,00 zł, a na dzień 31 marca 2013 r.: kwota główna – 55 109 695,00 zł, odsetki – 49 087 331,00 zł, ogółem – 104 197 026,00 zł.

Powiat Gorzowski nie będzie w stanie samodzielnie spłacić zobowiązań po zlikwidowanym SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą. Biorąc pod uwagę charakter wydatku oraz dochody budżetu, nie jest możliwe uzyskanie środków na wskazane zobowiązania w ramach zmian budżetu. Powiat nie dysponuje dochodami bieżącymi, z których mógłby pokryć wydatki bieżące tak dużej wartości, jak również brak jest możliwości prawnych sfinansowania tego rodzaju wydatku z kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych.

Powyższe okoliczności wskazują na zagrożenie sytuacji ekonomicznej Powiatu Gorzowskiego w przypadku braku zabezpieczonych środków na dokonanie spłaty zobowiązań publicznoprawnych i cywilnoprawnych po SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą. Brak środków może bezwzględnie spowodować utratę płynności finansowej jednostki oraz nierealizowanie zadań ustawowych przez Powiat.

W związku z powyższym, jedynym rozwiązaniem w tej sytuacji jest otrzymanie pożyczki z budżetu państwa na podstawie przepisu art. 224 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W celu poprawienia sytuacji finansowej jednostki oraz zabezpieczenia stabilizacji finansowej dla prawidłowego realizowania zadań zagrożonych w związku z koniecznością spłaty przejętych zobowiązań po zlikwidowanym SP ZOZ w Kostrzynie nad Odrą, Zarząd Powiatu Gorzowskiego przewidywał podjęcie działań oszczędnościowych, w tym oszczędności z tytułu redukcji wydatków na wynagrodzenia osobowe i na pochodne od wynagrodzeń, z tytułu ograniczenia inwestycji i remontów, z tytułu redukcji współfinansowania jednostek powiatowych przez Powiat Gorzowski, z tytułu redukcji wydatków na materiały i wyposażenie oraz z tytułu zamrożenia diet radnych Powiatu oraz redukcji diet począwszy od nowej kadencji, tj. od 2015 r. o 20% w stosunku do ich wysokości w latach 2013 i 2014.

Proponowane działania przewidują osiągnięcie znacznych efektów ekonomicznych, które powinny pozwolić na spłatę zobowiązań jednostki. Są one w pełni niezależne od organów Powiatu, co jest istotne dla harmonogramu ich wprowadzania i kontroli realizacji.

***Powiat Łaski województwo łódzkie***[99]

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Powiatu Łaskiego w związku z zagrożeniem niewykonywania ustawowych zadań przez Powiat na skutek planowanych do przejęcia zobowiązań Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łasku.

Raport obejmuje stan finansów Powiatu w latach 2009 - 2012 i na dzień 30 kwietnia 2013 r. oraz wpływ procesu przekształcenia SP ZOZ w Łasku na zapewnienie przestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących uchwalania i wykonywania budżetu roku 2013 i lat następnych, ze szczególnym uwzględnieniem kwoty długu i jego spłaty.

Przejęcie zobowiązań SP ZOZ będzie miało istotny wpływ na stan finansów Powiatu, zarówno w 2013 r., jak i w latach następnych, z uwagi na obowiązek przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego zasady wynikającej z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz z powodu obowiązku przestrzegania reguły, o której stanowi art. 243 powołanej ustawy, jak też ograniczeń wynikających z przepisów art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, które w związku z przepisem art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, obowiązywały w 2013 r.

Mając na względzie poziom dochodów budżetu Powiatu i ich strukturę oraz wysokość planowanych do przejęcia zobowiązań SP ZOZ, Powiat ocenił sytuację finansową jako trudną, w związku z czym opracowano program naprawczy, w ramach którego Powiat ubiegał się o udzielenie pożyczki z budżetu państwa na podstawie przepisu art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Analiza kierunków wydatków ponoszonych przez Powiat w latach 2009 - 2011 obrazuje, że najwięcej wydatków poniesiono na wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Wydatki z tego tytułu kształtowały się odpowiednio w przedziale od 64,0% do 66,5% wydatków bieżących. W grupie poręczeń i gwarancji mieszczą się wypłaty z tytułu poręczeń za dłużnika – SP ZOZ w Łasku, któremu Powiat poręczył dwa kredyty oraz zaciągniętą pożyczkę.

W latach 2009 - 2012 na dług Powiatu składały się zaciągnięte kredyty i pożyczki. Dług Powiatu z tych tytułów wynosił: w 2009 r. – 40 119 400,00 zł, w 2010 r. – 44 407 400,00 zł, w 2011 r. – 45 606 200,00 zł, a na koniec 2012 r. znacząco obniżył się i zamknął się kwotą 17 872 200,00 zł. Wskaźnik obliczony na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obowiązujący w latach 2009 - 2012 kształtował się odpowiednio na poziomie: 10,6%, 11,0%, 10,8% i 4,3%. Tak znaczące obniżenie poziomu długu spowodowane zostało istotnie większą jego spłatą w 2012 r.

W budżecie Powiatu Łaskiego na dzień 30 kwietnia 2013 r. zaplanowano dochody bieżące w wysokości 38 415 185,00 zł, a wydatki bieżące ustalono na poziomie 67 415 185,00 zł, w tym wydatki przeznaczone na przejmowane zobowiązania SP ZOZ w wysokości 30 329 728,00 zł. W wyniku dokonanych zmian planowany jest deficyt operacyjny w wysokości 29 000 000,00 zł. Ogółem w budżecie planowany jest deficyt na poziomie 30 444 327,00 zł. Jako źródła finansowania tego deficytu wskazano pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 29 000 000,00 zł i wolne środki w wysokości 1 444 327,00 zł. Nadwyżkę

[99] Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, Raport o stanie gospodarki finansowej Powiatu Łaskiego [dostęp: 14 kwietnia 2014], <http://www.lodz.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2634&mode=thread&order=0&thold=0>.

budżetową z lat ubiegłych w kwocie 467 646,00 zł postanowiono przeznaczyć na spłatę wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Z przyjętych założeń budżetu wynikało, że prognozowany na koniec 2013 r. dług Powiatu zamknie się w kwocie 30 319 576,00 zł, w związku z czym przy planowanej wysokości dochodów 38 725 858,00 zł wskaźnik ustalony na podstawie art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych osiągnie poziom 78,3%, a zatem przekroczy ustawowy wskaźnik 60% planowanych ogółem dochodów budżetu (wskaźnik ustalony przy uwzględnieniu regulacji wynikającej z przepisu art. 36 ustawy o finansach publicznych). Ponadto, mając na uwadze, że na koniec 2013 r. do spłaty pozostają zobowiązania wobec banku, poziom długu po ich uwzględnieniu wyniesie 81,3% planowanych ogółem dochodów budżetu.

Analiza danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu wskazuje, że zobowiązania SP ZOZ ustalone na dzień 31 grudnia 2012 r. wynikające z programu naprawczego przyjętego przez Powiat w wysokości 41 012 238,00 zł, zostaną sfinansowane wydatkami 2013 r. w kwocie 30 329 728,00 zł oraz wydatkami bieżącymi w latach 2014 - 2020 w wysokości 1 172 218,00 zł. Według założeń Powiatu pozostała kwota – 9 510 292,00 zł – zostanie umorzona.

Mając na względzie regułę, o której stanowi przepis art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wskaźnik jednoroczny dla roku 2013, bez uwzględnienia regulacji wynikającej z art. 36 ustawy, przyjąłby wartość ujemną: -0,7469 (74,69%). Natomiast po uwzględnieniu regulacji wynikającej z art. 36 ustawy przyjmuje wartość dodatnią i kształtuje się na poziomie 0,0363 (3,63%). W kolejnych latach, tj. do 2018 r., wskaźniki jednoroczne skorygowane o wielkości zobowiązań przejętych po SP ZOZ również kształtują się na dodatnim poziomie. W efekcie regulacji wynikającej z art. 36 ustawy, w latach 2014 - 2028 planowanej do spłaty pożyczki z budżetu państwa, prognozowane obciążenie budżetów Powiatu spłatą długu jest niższe od wskaźnika maksymalnego ustalonego zgodnie z przepisem art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

### *Powiat Wałecki województwo zachodniopomorskie*[100]

Raport został opracowany w związku z ubieganiem się Powiatu o pożyczkę z budżetu państwa.

Począwszy od 2005 r. Powiat ponosił wysokie zobowiązania związane z przejęciem długu Szpitala Powiatowego w Wałczu. Znacznie też wzrastały wydatki bieżące przy spadku wydatków majątkowych. Do budżetu nie wpłynęły zaplanowane dochody. Zaistniała również realna groźba utraty płynności finansowej Powiatu, która może zagrażać wykonywaniu jego obligatoryjnych zadań. Rada Powiatu przyjęła program naprawczy.

W raporcie scharakteryzowano sytuację finansową Powiatu Wałeckiego w latach 2006 - 2012 oraz I półrocza 2013 r. w oparciu o wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej.

Analiza sytuacji finansowej Powiatu Wałeckiego na dzień 30 czerwca 2013 r. wykazała, że zaplanowane na ten rok budżetowy dochody nie zostaną zrealizowane, przede wszystkim

[100] Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, Raport o stanie gospodarki finansowej Powiatu Wałeckiego [dostęp: 14 kwietnia 2014], <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=306>.

ze względu na zmniejszone wpływy z udziału w podatku dochodowym przekazywanym z budżetu państwa oraz zmniejszoną wysokość subwencji oświatowej. Kwota osiągniętych przez Powiat dochodów determinuje możliwość realizacji jego zadań i dokonywania wydatków. Od poziomu dochodów uzależniona jest również możliwość zaciągania zobowiązań długoterminowych, stanowiących przychód budżetu, w tym na regulowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Stan finansów Powiatu Wałeckiego oraz ocena realności wykonania budżetu roku 2013 wskazują na wysokie ryzyko utraty płynności finansowej przez Powiat. W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, na sytuację taką wpływ miały zarówno czynniki wewnętrzne, jak i niezależne od Powiatu.

Bezpośrednią przyczyną trudności finansowych jednostki jest wysokie zadłużenie powstałe w wyniku przejęcia w 2007 r. zobowiązań likwidowanego Szpitala Powiatowego w Wałczu, które ma wpływ przede wszystkim na dług publiczny Powiatu. Ze względu na wielkość tego zadłużenia i fakt, że proces przekształcenia rozpoczął się przed wprowadzeniem rządowego programu ratowania szpitali, spłata jest rozłożona na wiele lat, co znacznie utrudnia wykonywanie zadań własnych Powiatu.

Poza tym, długotrwały proces i tryb rozliczania i refundacji wydatków poniesionych na realizację zadań z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej był powodem nieotrzymania zaplanowanych dochodów z powyższego tytułu w 2011 r.

Subwencja ogólna, w tym część oświatowa, stanowi główne źródło dochodów Powiatu Wałeckiego. Planowana do uzyskania kwota z powyższego tytułu w znaczącym stopniu determinuje planowanie wydatków jednostki. W związku z powyższym, dla budżetu Powiatu na dzień 30 czerwca 2013 r., szczególne znaczenie miała decyzja Ministra Finansów z marca 2013 r. dotycząca ostatecznych kwot subwencji ogólnej. Na jej podstawie część oświatowa subwencji ogólnej dla Powiatu Wałeckiego została pomniejszona w stosunku do kwoty pierwotnie planowanej o blisko 890 000,00 zł.

Zgodnie z przyjętym przez Powiat programem naprawczym poprawa sytuacji finansowej nastąpi poprzez podjęcie działań w zakresie ograniczenia wydatków na zakup usług remontowych, likwidację Powiatowego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli, zmniejszenie wydatków ponoszonych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej na zadania wykonywane przez Starostwo Powiatowe, redukcję o 8% wydatków na wynagrodzenia i pochodne w jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania własne Powiatu.

W okresie planowanej spłaty pożyczki z budżetu państwa (do końca 2029 r.) łączna wartość podjętych działań oszczędnościowych powinna przynieść efekt finansowy w wysokości około 56 700 000,00 zł.

Ryzyko utraty płynności finansowej wiąże się z zagrożeniem terminowego regulowania spłat zadłużenia Powiatu, które aktualnie przekracza limit określony obowiązującym przepisem art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Zgodnie z uchwałą w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z budżetu państwa na koniec 2024 r. zachowane zostaną limity określone w przepisie art. 243 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, czyli 5 lat przed terminem upływu spłaty pożyczki (2029 r.).

***Gmina Harasiuki województwo podkarpackie***[101]

W związku z zagrożeniem realizacji zadań Gminy i ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa dla Gminy Harasiuki został sporządzony raport o stanie gospodarki finansowej obejmujący lata 2010 - 2012.

W latach 2010 - 2012 Gmina nie wykonała w pełni planu dochodów ani planu wydatków. Niewykonanie planu dochodów związane jest w szczególności z niższym od planowanego wykonaniem planu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości. Wykonanie dochodów z tego źródła stanowiło w latach 2010, 2011 i 2012 odpowiednio 85,8%, 65,5% i 55,5% planu. Istotny wpływ na niewykonanie planu dochodów w 2012 r. miało nieuzyskanie w planowanej wysokości dochodów z majątku (wykonanie wyniosło 26,2% planu).

Wykonanie planu wydatków najwyższe było w 2010 r. i wynosiło 98,3%, natomiast w latach 2011 i 2012 wynosiło około 94%. W tym okresie zmniejszało się wykonanie wydatków majątkowych – od 98,9% w 2010 r. do 82,3% w 2011 r. i 79,3% w 2012 r.

W 2011 r. znacznie wzrosły (w stosunku do 2010 r.) wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. W 2012 r. wskazane wydatki zmniejszyły się w stosunku do 2011 r., były jednak wyższe niż w 2010 r.

Według działów klasyfikacji budżetowej najwyższa część wydatków była ponoszona na zadania z zakresu oświaty i wychowania ujęte w dziale 801 – Oświata i wychowanie.

Gmina Harasiuki zaplanowała w latach 2010 i 2011 deficyt budżetowy, a w 2012 r. nadwyżkę budżetową, która została przeznaczona na spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych.

W latach 2010 - 2012 kwota długu na koniec roku rosła i wynosiła: w 2010 r. – 8 557 469,04 zł, w 2011 r. – 9 803 853,00 zł, a w 2012 r. – 9 514 986,00 zł.

W latach 2010 - 2012 na koniec roku łączna kwota długu stanowiła: w 2010 r. – 40,6%, w 2011 r. – 49,1%, a w 2012 r. – 48,2% wykonanych dochodów.

Z przedstawionego, wraz z projektem uchwały budżetowej na rok 2013, projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w latach 2014 i 2015, wynikało, że nie zostanie spełniona relacja, o której mowa w przepisie art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Z uwagi na brak możliwości spełnienia wskazanej wyżej relacji, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej został przez skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zaopiniowany negatywnie.

Budżet Gminy Harasiuki na 2013 r. przewidywał deficyt w wysokości 1 029 300,00 zł, dotyczący części bieżącej budżetu (wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących o 1 029 300,00 zł). Jako źródło sfinansowania planowanego deficytu budżetowego wskazano w uchwale budżetowej przychody z tytułu pożyczki z budżetu państwa. Ponadto, ustalono rozchody budżetu w wysokości 2 515 700,00 zł. Ustalone przychody w wysokości 3 545 000,00 zł dotyczyły pożyczki z budżetu państwa, którą przeznaczono na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy w wysokości 1 029 300,00 zł oraz na spłatę zaciągniętych w latach ubiegłych kredytów i pożyczek w kwocie 2 515 700,00 zł.

W związku z sytuacją finansową, Rada Gminy Harasiuki podjęła uchwałę o programie naprawczym, który zakładał przedsięwzięcia związane z obniżeniem wydatków budżetu

[101] Regionalna Izba Obrachunkowa w Rzeszowie, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Harasiuki [dostęp: 14 kwietnia 2014], <http://www.bip.rzeszow.rio.gov.pl/?k3=357&n=raport-o-stanie-gospodarki-finansowej-gminy-harasiuki>.

gminy oraz zwiększenia dochodów, przy czym zwiększenie dochodów ma charakter incydentalny i dotyczy jedynie dochodów ze sprzedaży mienia.

Zgodnie z programem największe oszczędności, w wysokości 1 300 000,00 zł rocznie, mają przynieść zmiany w funkcjonowaniu systemu oświaty.

Działania związane z realizacją programu postępowania naprawczego Gmina Harasiuki zamierza wykonać poprzez zaciągnięcie pożyczki z budżetu państwa, która pozwoli Gminie Harasiuki na dokonanie w 2013 r. spłat zobowiązań z tytułu zaciągniętych w latach ubiegłych kredytów i pożyczek, a jednocześnie umożliwi realizację zadań Gminy w związku ze zrównoważeniem części bieżącej budżetu przychodami z tytułu pożyczki.

### *Miasto i Gmina Koniecpol województwo śląskie*[102]

Raport sporządzono na podstawie wyników działalności opiniodawczej, nadzorczej i kontrolnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w latach 2010 - 2013 w celu wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego zarówno powtarzających się nieprawidłowości, jak i zagrożenia niewykonania zadań ustawowych.

Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę w sprawie zaciągnięcia pożyczki długoterminowej z budżetu państwa w ramach postępowania naprawczego.

Z analizy dokonanej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach wynika, że Miasto i Gmina Koniecpol znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, której przyczyną jest zarówno zaciąganie zobowiązań oraz nierealizowanie zamierzonych dochodów budżetowych (w związku z nierealnym ich planowaniem, szczególnie dochodów majątkowych), jak i ich nieegzekwowanie, a także niewystarczająco efektywne zarządzanie finansami gminy. Wyżej wymienione okoliczności spowodowały utratę płynności finansowej, co skutkuje zagrożeniem niewykonywania ustawowych obowiązków nałożonych na Gminę. Ponadto, już w latach 2010 - 2013 Gmina nie realizowała terminowo zobowiązań wobec pracowników urzędu i jednostek organizacyjnych, wynikających z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela oraz ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej[103], jak również ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

W latach 2010 - 2012 wystąpiła niekorzystna tendencja, polegająca na stopniowym zmniejszaniu się udziału wpływów podatkowych w dochodach ogółem Miasta i Gminy Koniecpol, natomiast zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych wykazywały tendencję wzrostową.

Na wysokość dochodów własnych Gminy miały wpływ m.in. skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz skutki udzielonych ulg, zwolnień i umorzeń.

Na dochody majątkowe uzyskiwane przez Gminę składają się głównie dotacje na zadania inwestycyjne, natomiast dochody ze sprzedaży majątku są niewysokie.

W zakresie wydatków, najpoważniejszym obciążeniem dla budżetu Gminy są wydatki na zadania z zakresu oświaty. W każdym roku analizowanego okresu wydatki na oświatę przewyższały kwoty otrzymanej subwencji ogólnej. W latach 2011 i 2012 przeznaczono na oświatę wyłącznie wydatki bieżące.

---

[102] Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach, Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Koniecpol [dostęp: 14 kwietnia 2014], <http://www.rio.katowice.bip.net.pl/?c=285>.

[103] Dz. U. z 2013 r. poz. 1144.

Wykonanie budżetów kolejnych lat powoduje, że na koniec każdego roku deficyt jest mniejszy od zaplanowanego (taka sytuacja miała miejsce w 2010 i 2011 r.), a nadwyżka jest większa niż założono (w 2012 r.) albo też wypracowana została nadwyżka w miejsce planowanego deficytu (I półrocze 2013 r.). Jednak każdego roku zaciągane są nowe zobowiązania, gdyż oprócz pokrycia deficytu jednostka spłaca wcześniej zaciągnięte kredyty i pożyczki, generując w ten sposób poziom długu.

Na dzień 30 czerwca 2013 r. wskaźnik łącznej kwoty długu wyniósł 63,4%, przekraczając tym samym próg 60%, o którym stanowi ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Zaistniało też ryzyko przekroczenia niniejszego progu na koniec 2013 r.

Uwagę zwraca również inne niekorzystne i wykazujące tendencję rosnącą zjawisko, którym jest występowanie zobowiązań wymagalnych. Nieterminowe regulowanie zobowiązań spowodowało konieczność zapłaty w latach 2012 i 2013 odsetek.

Przyjęcie programu naprawczego jest konieczne do ustabilizowania sytuacji finansowej Gminy, a jednym z narzędzi temu służących jest pozyskanie źródła finansowania zewnętrznego, którym jest pożyczka z budżetu państwa.

Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, konsekwentne realizowanie powyższych działań, połączone z udzieleniem pożyczki z budżetu państwa, winno umożliwić Miastu i Gminie Koniecpol wywiązywanie się na bieżąco ze zobowiązań i odzyskanie płynności finansowej.

#### *Gmina Nowinka województwo podlaskie*[104]

Raport sporządzono w związku z trudną sytuacją finansową Gminy Nowinka wskazującą na zagrożenie niewykonania ustawowych zadań. Ponadto, Gmina Nowinka realizowała program naprawczy i ubiegała się o pożyczkę z budżetu państwa, o której mowa w przepisie art. 224 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Raportem objęto lata 2010 - 2012.

Powodem pogarszającej się sytuacji finansowej Gminy było przekroczenie w 2011 r. dopuszczalnego limitu długu publicznego, w relacji do dochodów budżetowych, na co wpłynęło bezpodstawne zaplanowanie w budżecie na 2011 r. większości dochodów i wydatków związanych z realizacją zadania inwestycyjnego (polegającego m.in. na modernizacji oczyszczalni ścieków i budowie oczyszczalni ścieków, kanalizacji, wodociągu i oczyszczalni przydomowych na terenie Gminy) oraz zbędne zaciąganie zobowiązań finansowych.

Główną przyczyną poziomu i struktury wykonania dochodów budżetowych w latach 2010 - 2012 były dochody majątkowe. W 2010 r. stanowiły one 66,4% dochodów ogółem, w 2011 r. 32,5%, a w 2012 r. 59,0%. W 2011 r. wykonanie dochodów ogółem było bardzo niskie i wyniosło zaledwie 28,2% planu. Tak niski poziom realizacji spowodowany był niewykonaniem dochodów majątkowych (11,8% planu).

Relacja długu Gminy do wykonanych dochodów budżetu na koniec 2010 r. ukształtowała się na poziomie 23,2%. Wskaźnik globalnego zadłużenia na 2011 r., według danych sprawozdawczych Gminy, osiągnął poziom 106,6% wykonanych dochodów, co świadczy o niespełnieniu wymogu przepisu art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach

[104] Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Nowinka [dostęp: 14 kwietnia 2014], <http://www.bip.bialystok.rio.gov.pl/pliki/Raporty_gosp_fin/2013_UKW_III_Nowinka.pdf>.

publicznych (przekroczenie dopuszczalnego ustawowego progu 60%). Na przekroczenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia wpływ miało zrealizowanie całości przychodów z tytułów dłużnych przy niskim, w stosunku do planu, poziomie wykonania dochodów budżetu. Stan zadłużenia na 31 grudnia 2012 r. w relacji do wykonanych dochodów wynosił 47,1%, co oznacza, że zadłużenie Gminy na koniec 2012 r. wskazuje na spełnienie wymogów ustawowych.

We wnioskach końcowych raportu, izba wskazała, że na aktualną sytuację finansową Gminy Nowinka negatywny wpływ miało nienależyte podejście organów Gminy do planowania wartości zarówno w budżetach na kolejne lata, jak i w wieloletnich prognozach finansowych. Brak wykazania należytej staranności w planowaniu dochodów, wydatków oraz przychodów budżetu objawił się zwłaszcza w 2011 r. Przyjęte wówczas wielkości, w tym te nieznajdujące uzasadnienia w stanie faktycznym, nie zostały zrewidowane w trakcie roku, co doprowadziło do przekroczenia limitu dopuszczalnego zadłużenia oraz naruszenia wymogu zrównoważenia części bieżącej budżetu. Nierzetelne, optymistyczne prognozowanie wartości w wieloletnich prognozach finansowych skutkowało natomiast brakiem realizacji założeń w zakresie zabezpieczenia źródeł spłaty zadłużenia. Wartości przyjęte w prognozach finansowych przedkładanych w latach 2011 i 2012 nie zostały wdrożone w uchwalonym budżecie na 2013 r., jak też nie znalazły odbicia w kolejnych sporządzonych dokumentach prognoz, pomimo zapewnień o ich realistyczności.

#### *Gmina Pątnów województwo łódzkie*[105]

W związku z wnioskiem składanym przez Komisarza Rządowego Gminy Pątnów do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów.

Przesłanką do sporządzenia tego raportu był brak płynności finansowej Gminy, co powodowało niemożność terminowego regulowania zobowiązań oraz wykonywania ustawowych zadań Gminy, zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarki finansowej, o których mowa w przepisie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Świadczyły o tym wysokie kwoty zobowiązań wymagalnych na koniec okresów sprawozdawczych w latach 2010 - 2012 oraz za I półrocze 2013 r.

Procentowe wykonanie planu dochodów w latach 2010 - 2012 wynosiło odpowiednio 82,3%, 87,1% i 94,8%, co oznacza, że w żadnym z tych lat nie osiągnięto planowanej wielkości. Niskie wykonanie dochodów wynikało w głównej mierze z niskiego poziomu realizacji dochodów majątkowych, w tym dotacji celowych i dochodów ze sprzedaży majątku. Wykonanie wydatków ogółem budżetu w 2010 r. kształtowało się na poziomie 25 518 748,36 zł (88,8% planu). W następnym roku nastąpił drastyczny spadek wykonanych wydatków, bowiem wyniósł on tylko 15 500 788,60 zł (55,9% planu). W kolejnym roku 2012 wykonane wydatki ogółem wzrosły do kwoty 20 305 186,95 zł (73,2% planu). Dominującą pozycję stanowiły wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane. Ich udział w tej kategorii wydatków wyniósł w 2010 r. – 50,6%, a w latach 2011 i 2012 odpowiednio 51,1% i 48,2%.

---

[105] Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Pątnów [dostęp: 14 kwietnia 2014], <http://www.lodz.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2634&mode=thread&order=0&thold=0>.

W wydatkach budżetu, zarówno w roku 2011, jak i 2012, zaplanowano kwotę dotacji przypisanej do zwrotu w wysokości 2 004 005,33 zł, którą otrzymano w 2010 r. na budowę drogi, a wykorzystano niezgodnie z przeznaczeniem.

W 2010 r. deficyt budżetu Gminy wyniósł 5 571 747,80 zł, a źródłem przychodów budżetu były wpływy z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych w wysokości 4 770 000,00 zł. Na koniec 2010 r. kwota długu Gminy osiągnęła poziom 15 307 072,91 zł. Na koniec 2011 r. kwota długu Gminy kształtowała się na poziomie 17 965 844,28 zł, a na koniec kolejnego roku budżetowego 2012 zmniejszyła się i wyniosła 15 092 483,68 zł, natomiast relacja wynikająca z przepisu art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych wyniosła 72,5%.

Obciążenie budżetu spłatami zobowiązań wynikających z zawartych umów cesji wierzytelności oraz spłata zobowiązań wynikających z lat poprzednich, spowodowała niemożność terminowego regulowania zobowiązań bieżących i w konsekwencji generowała następne zobowiązania wymagalne. Ponadto, wysokie kwoty płaconych odsetek dodatkowo obciążały budżet i ograniczały możliwość spłaty tych zobowiązań.

Sytuacja finansowa Gminy za I półrocze 2013 r. uległa dalszemu pogorszeniu, ponieważ kwota zobowiązań wymagalnych jednostki zwiększyła się z 2 691 691,94 zł na koniec 2012 r. do 3 396 855,11 zł (wzrost o 26,2%) na koniec I półrocza 2013 r.

Z analizy programu naprawczego Gminy oraz wieloletniej prognozy finansowej wynika, że jednostka w istotnym stopniu obniży wydatki bieżące i majątkowe, a nadwyżki operacyjne będzie przeznaczać na spłatę zaciągniętych zobowiązań, w związku z czym należy przypuszczać, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki. Ograniczenie wydatków budżetu korzystnie wpłynie na kształtowanie się relacji, określonych w przepisach art. 242 - 244 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

### *Gmina Piekoszów województwo świętokrzyskie*[106]

Raport dla Gminy Piekoszów został sporządzony w związku z niewykonaniem ustawowych zadań oraz w celu wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości. Raportem objęto okres od 2010 r. do I półrocza 2013 r.

Analiza wykonanych dochodów wskazuje na tendencję zniżkową (2010 r. – 96,7% planu, 2011 r. – 92,8% planu, 2012 r. – 81,1% planu i w I półroczu 2013 r. – 51,3% planu).

Niskie wykonanie dochodów w 2012 r. wynikało w głównej mierze z niskiego poziomu realizacji dochodów majątkowych (zrealizowano 29,0% planu), w tym ze sprzedaży majątku (zrealizowano 12,7% planu). Analiza dochodów Gminy Piekoszów wskazuje, że zaplanowane na 2013 r. dochody są wyższe od dochodów wykonanych w 2012 r. o kwotę 7 105 107,01 zł. Wynika to przede wszystkim z zaplanowania wyższych o 6 097 242,70 zł dochodów bieżących, niż wykonane w roku poprzednim.

W latach 2010 - 2012 wydatki budżetu Gminy Piekoszów zrealizowane zostały (w 2010 r. w 95,2%, w 2011 r. w 92,2%, w 2012 r. w 89,8%) ze środków pochodzących z wykonanych dochodów budżetowych.

W kwocie wydatków bieżących znaczącą pozycję stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi (54,4% w 2010 r., 53,0% w 2011 r., 53,6% w 2012 r. i 58,7% w I półroczu

[106] Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Piekoszów [dostęp: 14 kwietnia 2014], <http://bip.kielce.rio.gov.pl/temp/zdjecia_art/2483/RAPORT_PIEKOSZOW_2013.pdf>.

2013 r.). W strukturze wydatków ogółem wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły odpowiednio 48,1%, 39,6%, 45,8% i 48,9%.

W okresie objętym niniejszym raportem, zobowiązania ogółem Gminy Piekoszów rosły. Kwoty zobowiązań ogółem stanowiły na koniec 2010 r. – 10,5%, 2011 r. – 14,2%, na koniec I półrocza 2012 r. – 8,6%, na koniec 2012 r. – 26,8% i na koniec I półrocza 2013 r. – 45,2% wykonanych wydatków.

W latach 2010 - 2012 budżety Gminy Piekoszów były deficytowe. Budżet 2010 r. zamknął się deficytem w wysokości 2 048 581,00 zł. W I półroczu 2013 r. wystąpiła nadwyżka budżetowa w wysokości 1 122 830,00 zł, przy planowanej na ten rok – 1 500 000,00 zł.

Sytuacja w zakresie zadłużenia Gminy Piekoszów w analizowanym okresie (od 2010 r. do I półrocza 2013) systematycznie się pogarszała. W szczególności kwota długu znacznemu zwiększeniu uległa na koniec 2012 r.

Według danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-Z kwota zadłużenia Gminy Piekoszów wynosiła na dzień: 31 grudnia 2010 r. – 19 244 026,80 zł, 31 grudnia 2011 r. – 23 166 483,01 zł, 30 czerwca 2012 r. – 26 612 055,78 zł, 31 grudnia 2012 r. – 33 951 632,43 zł, 30 czerwca 2013 r. – 34 646 135,62 zł.

Ogółem na dług Gminy Piekoszów składały się zobowiązania zaliczane do kredytów i pożyczek oraz wartość zobowiązań wymagalnych, w tym z tytułu dostaw towarów i usług.

Łączna kwota długu Gminy Piekoszów (uwzględniająca zobowiązania wymagalne) na koniec 2012 r. przekroczyła dopuszczalny poziom 60% wykonanych dochodów ogółem. Również na dzień 30 czerwca 2013 r. przekroczyła 60% planowanych na ten rok dochodów, co stanowi naruszenie przepisu art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Na ogólną sytuację finansową Gminy wpływ miała także sytuacja ekonomiczno-finansowa Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o., który ponosi straty od rozpoczęcia działalności w 2008 r. Gmina dopuściła do zaangażowania własnych środków finansowych w latach 2010 i 2011 w kwocie 1 330 728,48 zł na spłatę poręczonych kredytów w sytuacji, gdy nie dysponowała wystarczającymi środkami na realizację własnych zobowiązań i powstaniem zobowiązań wymagalnych.

Poprawa sytuacji finansowej Gminy może nastąpić w drodze znacznych ograniczeń przez Gminę w zakresie wydatków budżetowych, uregulowania zobowiązań wymagalnych z pożyczki z budżetu państwa, a także realizacją działań programu naprawczego.

## 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 2013 r. izby zorganizowały 246 szkoleń, w których uczestniczyło 17 525 osób. Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów, województw, związków międzygminnych, przedstawiciele organów wykonawczych, kierownicy jednostek organizacyjnych jst, sekretarze, radni, pracownicy zajmujący się zabezpieczeniem i wymiarem podatków oraz opłatami, główni księgowi jednostek organizacyjnych jst, dyrektorzy szkół i przedszkoli, pracownicy instytucji kultury. W szkoleniach uczestniczyły również osoby zajmujące się zamówieniami publicznymi, audytorzy wewnętrzni, pracownicy zajmujący się pozyskiwaniem i rozliczaniem środków pochodzących z Unii Europejskiej, pracownicy izb, informatycy oraz osoby obsługujące system BeSTi@.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2012 i 2013

| 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 |
| 2012 | 237 | 17 564 | 236 | 17 494 | 1 | 70 |
| **2013** | **246** | **17 525** | **242** | **17 323** | **4** | **202** |

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

- opracowanie projektu wieloletniej prognozy finansowej oraz projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego na 2014 r.,
- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, czyli jak wyliczyć i wyegzekwować opłatę śmieciową,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych i sprawozdań finansowych za 2013 r.,
- odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- system BeSTi@ i SJO BeSTi@,
- rozliczanie dotacji udzielanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- podatek od towarów i usług VAT,
- uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych na 2014 r.,
- działalność nadzorcza i opiniodawcza regionalnych izb obrachunkowych,
- ustawa Prawo zamówień publicznych,
- inwentaryzacja w jednostkach samorządu terytorialnego,
- sprawozdawczość budżetowa i sprawozdawczość w zakresie operacji finansowych jednostek samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych oraz jednostek z osobowością prawną,
- kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego.

Prowadzącymi szkolenia byli m.in. pracownicy izb, zaproszeni eksperci – przedstawiciele Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pracownicy naukowi wyższych uczelni, a także przedstawiciele jst.

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

## 8.2. Działalność informacyjna

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

Prowadzenie działalności informacyjnej przez izby polegało na udzielaniu pisemnych odpowiedzi i ustnych wyjaśnień na zapytania kierowane przez jst, a także na wydawaniu biuletynów i udzielaniu instruktażu. Zgodnie z obowiązującym od 1 stycznia 2010 r. brzmieniem przepisu art. 13 pkt 11[107] ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby zobowiązane są do udzielania wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Tak ogólny zapis ustawowy spowodował, że izby udzielały wyjaśnień w zakresie wykraczającym poza ustawę o finansach publicznych, bowiem zagadnienia związane z szeroko rozumianą gospodarką finansową jst dotyczą także szeregu innych regulacji ustawowych i mają bezpośredni wpływ na poziom dochodów, wydatków i zobowiązań prezentowanych w budżetach jst.

W 2013 r. izby udzieliły 1 170 pisemnych odpowiedzi i interpretacji dotyczących przede wszystkim:

- **podatków i opłat lokalnych**, w tym: zaokrąglania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 63 ustawy Ordynacja podatkowa), możliwości składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez wspólnotę mieszkaniową (art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), ulg i dopłat w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), zwolnień podmiotowych lub podmiotowo-przedmiotowych z podatku od nieruchomości (art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), zwolnień z podatku leśnego (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku leśnym), naliczania opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (art. 18 ust. 9, w związku z art. $11^1$ ust. 2 i 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi);
- **kompetencji organów jst** i komisji stałych organów stanowiących jst, w tym: umarzania należności publicznoprawnych (art. 55 - 57, art. 60 pkt 1 - 7, art. 64, art. 67 ustawy o finansach publicznych, art. 67a i 67b ustawy Ordynacja podatkowa), kompetencji do dokonywania zmian w uchwałach dotyczących zmian w budżecie oraz zmian w wpf (art. 230, art. 232, art. 233, art. 240, art. 257 uofp, art. 60 ustawy o samorządzie gminnym, art. 92 ustawy o samorządzie powiatowym), dysponowania rezerwą na zarządzanie kryzysowe (art. 222 uofp), kompetencji komisji rewizyjnej do wglądu do dokumentów dotyczących umorzeń podatkowych (art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 293 § 1 oraz art. 293 § 2 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa);
- **klasyfikacji budżetowej**, w tym: klasyfikacji dochodów i wydatków z tytułu pieczy zastępczej (art. 126 uofp, art. 46 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 191 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej), klasyfikacji dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych), ujmowania w budżecie

[107] Art. 18 pkt 3 lit. d ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

zwrotu kosztów postępowania administracyjnego (art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 262 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego), klasyfikacji dochodów z opłat za posiłki w stołówkach przedszkolnych oraz opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym wymiar bezpłatnych zajęć (art. 60 i 67 uofp, art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych);

- **współfinansowania programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej**, w tym: ujmowania w budżecie gminy dochodów i wydatków partnera projektu (art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, art. 216 uofp, art. 5 ustawy o podatku od towarów i usług, art. 20 - 22 ustawy o rachunkowości), zaciągania kredytu długoterminowego na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE (art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 i art. 91 uofp, art. 18 ust. 2 pkt 9c ustawy o samorządzie gminnym), terminu rozliczenia wydatków kwalifikowanych (art. 190 uofp), klasyfikacji refundacji ze środków Unii Europejskiej wydatków majątkowych poniesionych w poprzednim roku budżetowym (art. 235 uofp, art. 50a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego);
- **zaciągania zobowiązań**, w tym: zaliczania do długu jednostki samorządu terytorialnego kredytu na pokrycie przejściowego deficytu, leasingu operacyjnego, zobowiązań wynikających z umów sprzedaży nieruchomości na raty, umów partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 72 uofp, § 3 pkt 2, § 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów zaliczanych do państwowego długu publicznego), kontrasygnaty umów przez skarbnika gminy (art. 54 ust. 5 i 6 uofp), możliwości przekształcania kredytu krótkoterminowego na długoterminowy (art. 89 uofp), ujmowania w wpf przejętych przez powiat zobowiązań po zlikwidowanym SP ZOZ (art. 242 i 243 uofp, art. 36 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego), konsolidacji umów kredytowych przez samorządy (art. 169, art. 170 i art. 243 uofp);
- **gospodarki komunalnej**, w tym: możliwości wydzierżawienia przez gminę infrastruktury wodociągowej własnemu zakładowi budżetowemu (art. 15 ust. 1, 2 i 7, art. 16 uofp, art. 2, art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej), umarzania należności z tytułu użytkowania wieczystego (art. 55 - 58 uofp, art. 238 Kodeksu cywilnego), dofinansowania przez gminę wspólnot mieszkaniowych w zakresie remontów i modernizacji budynków (art. 12 - 17 ustawy o własności lokali, art. 44 uofp), przekazania w drodze użyczenia gruntów, budynków oraz elementów infrastruktury klubom sportowym (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a, art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), zwrotu gminie podatku VAT z tytułu sprzedaży nieruchomości (art. 67 ust. 2 pkt 1 - 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- **zamówień publicznych**, w tym: możliwości zmiany umowy zawartej w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 144 ustawy), przetargu na dostawę energii elektrycznej i konserwację oświetlenia (art. 4j ustawy Prawo energetyczne, art. 140 ustawy Kodeks cywilny), powierzenia prowadzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, odbioru odpadów komunalnych, zimowego utrzymania dróg gminnych bez przetargu gminnej spółce prawa handlowego powołanej w celu

wykonywania tych zadań (art. 3 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 2 i art. 5 ustawy o gospodarce komunalnej), stosowania procedur zamówień publicznych do umów zawieranych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (art. 3, art. 4 i art. 4b ustawy Prawo zamówień publicznych) realizacji zamówienia publicznego wspólnie z podmiotami prywatnymi (art. 3 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych);

- **sprawozdawczości jst**, w tym: ujmowania środków z rachunku jednostek budżetowych w sprawozdaniu Rb-ST (§ 15 załącznika Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), zasad wypełniania kolumny 10 – w zakresie funduszu sołeckiego – w sprawozdaniu Rb-28S (§ 8 ust. 2 pkt 7 załącznika Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), wykazywania w sprawozdaniu Rb-Z danych z tytułu umów leasingu (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego), przedstawiania w informacji uzupełniającej do sprawozdania finansowego danych o wysokości środków na świadczenia pracownicze zabezpieczone w wieloletniej prognozie finansowej, sporządzania i możliwości korygowania bilansu skonsolidowanego (§ 20 ust. 4, § 21 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej);
- **wynagrodzeń pracowników samorządowych**, w tym: rozliczania kosztów zagranicznej podróży służbowej (§ 20 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej), wynagrodzenia wójta gminy w sytuacji, gdy został on zawieszony w czynnościach służbowych (art. 35, art. 36 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych), możliwości zatrudnienia skarbnika w spółce z o.o. (art. 30 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, art. 4 ust. 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne), wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego nauczycielom szkoły przekazanej stowarzyszeniu (art. 30a ust. 1 - 3 Karty Nauczyciela, art. 2 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej), diet wypłacanych członkom zgromadzenia i zarządu związku (art. 25 i 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym);
- **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: dokonywania wzajemnych rozliczeń między gminami w zakresie refundacji kosztów uczęszczania dzieci do przedszkoli, szkół podstawowych, kształcenia młodocianych pracowników (art. 5a ust. 2, art. 70b, art. 90c - 90f ustawy o systemie oświaty), udzielania dotacji szkołom i przedszkolom publicznym i niepublicznym (art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty), finansowania przez powiat zadań realizowanych przez ochotniczą straż pożarną (art. 32 ust. 3b ustawy o ochronie przeciwpożarowej), finansowania z funduszu sołeckiego zadań realizowanych na terenie innego sołectwa (art. 1 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim), udzielania dotacji na wykonanie przyłącza kanalizacyjnego (art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony

środowiska), przeznaczania dochodów uzyskiwanych przez powiat z tytułu gospodarowania zasobem geodezyjnym na inne zadania (art. 41 b ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne) oraz innych zagadnień i przepisów, które mają zastosowanie w działalności jst i wpływają 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@ i SJO BeSTi@.

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej izby wydawały przede wszystkim biuletyny informacyjne oraz opracowania tematyczne, dotyczące różnych dziedzin gospodarki finansowej jst. Regionalne izby obrachunkowe wspólnie opracowały *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, które zostało wydane w wersji skróconej, zaś pełen tekst sprawozdania w wersji elektronicznej zawarty został na płycie CD.

Publikacje pracowników zamieszczane były na łamach miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne". Artykuły pracowników izb ukazywały się m.in. w „Finansach Publicznych", „Wspólnocie", „Prawie finansów publicznych", „Rachunkowości Budżetowej", „Prawie Budżetowym Państwa i Samorządu", „Gazecie Prawnej" oraz na stronach Portalu Samorządowego (*www.portalsamorzadowy.pl)*.

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

W 2013 r. na stronach internetowych izb oraz na stronie regionalnych izb obrachunkowych *www.rio.gov.pl* prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, analizy tematyczne, wyjaśnienia kolegiów izb, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o aktualnie organizowanych szkoleniach oraz o aktualizacjach programów sprawozdawczych.

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

Prawo dostępu do informacji publicznych zagwarantowane zostało w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej. W myśl przepisu art. 61 Konstytucji każdy ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności regionalnych izb obrachunkowych.

Regionalne izby obrachunkowe w 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizowały obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, polegające na udostępnianiu dokumentów:

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

***Zamieszczanie dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej***

W serwisie BIP w 2013 r. izby udostępniały zarówno informacje (dokumenty) wytworzone przez izby, jak i wytworzone przez podmioty zewnętrzne.

Na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej udostępniano dokumenty na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej. Były to m.in. dokumenty dotyczące realizacji zadań określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych (plan pracy, w tym plan kontroli; informacje o planowanych szkoleniach, a także sprawozdania z wykonania planu pracy, w tym z wykonania planów finansowych). Udostępniano także informacje dotyczące organizacji izb, przedmiotu działalności, kompetencji, organów oraz osób sprawujących w nich funkcje i ich kompetencji oraz majątku, którym dysponują (teksty lub wykazy ustaw oraz rozporządzeń stanowiących podstawy prawne działania izb; mapki o zasięgu terytorialnym; regulaminy organizacyjne uchwalane przez kolegia izb; schematy organizacyjne; krótkie informacje zawierające opis realizowanych zadań w ramach działalności nadzorczej, opiniodawczej, kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej; informacje o osobach pełniących kluczowe funkcje, w tym o prezesach izb oraz ich zastępcach, członkach kolegium izb, rzecznikach dyscypliny finansów publicznych i ich kompetencjach, a także informacje o majątku, którym izby dysponują). Przedmiotowe informacje publikowano w formie tekstowej, tabel, bądź wykazów.

W serwisie BIP zamieszczano również informacje w formie ogłoszeń i komunikatów dotyczące sposobu przyjmowania i załatwiania spraw, stanu przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania i rozstrzygania oraz prowadzonych rejestrów. Komunikaty i wykazy zawierały m.in. dane dotyczące adresów i godzin pracy, terminów posiedzeń kolegiów izb wraz ze spisami uchwał organów jst podlegających ocenie, sposobu i terminów przedkładania sprawozdań budżetowych, naboru kandydatów na wolne stanowiska, sposobu udostępniania dokumentów niezamieszczonych w BIP wraz ze wzorem wniosku o jego udostępnienie, komunikaty prezesów w sprawie udzielania wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych wraz ze wzorem wniosku o udzielenie wyjaśnienia.

W ramach informacji dotyczących danych publicznych, izby udostępniały dokumenty związane z realizacją zadań w ramach działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej. W BIP publikowane były uchwały kolegiów izb, programy posiedzeń kolegiów izb wraz z wynikami oceny legalności uchwał i zarządzeń przedkładanych przez organy jst. Zamieszczano także wydawane przez składy orzekające na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych opinie, w tym opinie o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz o możliwości sfinansowania deficytu. Wyniki związane z realizacją działalności opiniodawczej przedstawiano m.in. w formie tabelarycznej. Zamieszczano również, przekazane przez izby organom stanowiącym i wykonawczym właściwej jednostki samorządu terytorialnego, raporty o stanie gospodarki finansowej, sporządzane na podstawie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej w BIP udostępniano wystąpienia pokontrolne, wykazy zawierające podsumowania przeprowadzanych kontroli, wnoszone przez organy jst zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych wraz z uchwałami kolegiów izb w sprawie rozpatrzenia tych zastrzeżeń.

W związku z prowadzoną działalnością informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izby udostępniały stanowiska (w tym dotyczące stosowania przepisów o finansach publicznych) i interpretacje własne oraz informacje

o zmianach przepisów dotyczących gospodarki finansowej jst, teksty wydawanych biuletynów informacyjnych bądź spisy ich treści oraz opracowania przedstawiające kwartalne wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także pisma i stanowiska oraz informacje Ministerstwa Finansów, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Niektóre z dokumentów i informacje zamieszczane były przez izby na odrębnych serwisach własnych, z odesłaniem (link) do Biuletynu Informacji Publicznej. Na stronach internetowych izby zamieszczały m.in. informacje o posiedzeniach kolegium izby, planowanych szkoleniach oraz aktualizacjach oprogramowania do sporządzania sprawozdań.

Na stronie internetowej regionalnych izb obrachunkowych *www.rio.gov.pl* zamieszczane są m.in. sprawozdania dla Sejmu i Senatu, informacje dotyczące systemów sprawozdawczych.

### *Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów*

Regionalne izby obrachunkowe w 2013 r. udostępniały w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej informacje publiczne na wniosek osób fizycznych i prawnych. Na stronach podmiotowych BIP wszystkich izb zamieszczano informację dotyczącą sposobu dostępu do informacji publicznych nieudostępnionych w BIP.

Wśród zwracających się do izb w 2013 r., pisemnie i za pośrednictwem poczty elektronicznej z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej, w trybie określonym przepisami ustawy, wymienić można m.in. osoby fizyczne, fundacje, stowarzyszenia, uczelnie wyższe, dziennikarzy, związki pracodawców, kancelarie prawne i wydawnictwa.

W 2013 r. wpłynęło 489 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, w tym dotyczące:
- uchwał kolegium izby,
- opinii składów orzekających,
- uchwał rad gmin w sprawie funduszu sołeckiego (bądź informacji dotyczącej wyrażenia, bądź niewyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego),
- informacji wynikającej z protokołów kontroli,
- wystąpień pokontrolnych,
- sprawozdań budżetowych jst oraz danych z tych sprawozdań, w tym odnośnie dochodów (ogółem przypadających na jednego mieszkańca), wydatków i zadłużenia,
- informacji związanych z procedurą absolutoryjną,
- udzielonych wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych,
- skutków realizacji ustawy Karta Nauczyciela.

Liczba wniosków osób fizycznych i innych podmiotów o udostępnienie informacji publicznej

| Zakres informacji | Liczba wniosków | | |
|---|---|---|---|
| | Ogółem | w tym od: | |
| | | osób fizycznych | innych podmiotów |
| Działalność nadzorcza | 97 | 45 | 52 |
| Działalność opiniodawcza | 39 | 16 | 23 |
| Działalność kontrolna | 133 | 70 | 63 |
| Sprawozdawczość | 98 | 57 | 41 |
| Pozostałe | 122 | 51 | 71 |
| **Ogółem** | **489** | **239** | **250** |

Wnioskodawcom przekazywano informacje bądź dokumenty we wskazanej formie. W niektórych wypadkach żądana informacja była już zamieszczona na stronach BIP.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej izby wydały 4 decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie udostępnienia:

**a) informacji publicznej przetworzonej:**

- rejestru rozstrzygnięć nadzorczych zamieszczonych w BIP, które dotyczyły uchwał podjętych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- liczby jst dla których limity zadłużenia obliczone na lata 2013 i 2014 będą korzystniejsze niż obecne dwa składniki zadłużenia,
- liczby jst, które nie mogłyby w latach 2013 i 2014 dokonywać żadnych spłat zaciągniętych już zobowiązań (liczby jst, których indywidualne limity spłat zadłużenia mają wartość ujemną);

odmowa udzielenia informacji w powyższych przypadkach nastąpiła w związku z tym, że wnioskujący nie wykazali interesu publicznego do żądania informacji przetworzonej;

**b) informacji prawnie chronionych:**

- kserokopii wybranych akt kontroli, tj. umowy o pracę pracownika urzędu (zawierającej informacje o pracowniku zatrudnionym na stanowisku pomocniczym urzędu) i pisma w sprawie refundacji kosztów na czesne za naukę w szkole […], zawierających dane osobowe mieszkańców, którzy nie pełnią funkcji publicznych,
- treści pism, w tym imienia i nazwiska osoby, która skierowała drogą elektroniczną wystąpienie, na które izba udzieliła odpowiedzi;

w powyższych przypadkach odmowa udostępnienia dokumentów nastąpiła w związku z tym, że osoby fizyczne nie zrezygnowały z przysługującego im prawa do ochrony prywatności.

Ponadto, jedno postępowanie umorzono ponieważ wnioskodawca, na wezwanie izby wraz z pouczeniem o umorzeniu postępowania w sytuacji niewykazania istnienia szczególnego interesu publicznego (żądanie informacji przetworzonej), istnienia takiego interesu nie wykazał.

#### *Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych*

Podobnie jak w latach poprzednich regionalne izby obrachunkowe udostępniały w 2013 r. informacje publiczne także poprzez wyłożenie lub wywieszenie ich w siedzibach izb oraz zespołów zamiejscowych. W powyższy sposób udostępniano zarówno dokumenty zamieszczane na stronach podmiotowych BIP, jak i dokumenty tam niezamieszczane, w tym m.in. informacje o posiedzeniach kolegium izby, wokandy regionalnej komisji orzekającej oraz ogłoszenia o szkoleniach dla jst, o naborze pracowników, dotyczące zamówień publicznych.

# 9. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

## 9.1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych powstała na mocy przepisu 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 ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej 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 jednostki samorządu terytorialnego.

W skład Krajowej Rady wchodzą prezesi regionalnych izb obrachunkowych oraz po jednym reprezentancie wybranym przez kolegium każdej izby.

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 2013 r. odbyły się cztery posiedzenia plenarne KR RIO. Podczas obrad wiele uwagi poświęcono bieżącym problemom związanym ze stosowaniem przepisów z zakresu finansów publicznych w sektorze samorządowym. Często dyskutowana była problematyka zadłużenia tego sektora i towarzyszące jej problemy ze stosowaniem wprowadzonych do systemu prawnego instrumentów służących jej ograniczeniu. Kwestie te wielokrotnie poruszane były na posiedzeniach plenarnych, czy to w związku ze zgłaszanymi problemami dotyczącymi praktycznych aspektów stosowania przepisów art. 243 ustawy o finansach publicznych, oceną realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, kredytami konsolidacyjnymi, czy wreszcie wprowadzonymi pod koniec roku, a wielokrotnie postulowanymi przez izby, rozwiązaniami prawnymi będącymi reakcją na niemożność uchwalenia budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Z omawianą problematyką związane były też sprawy natury technicznej odnoszące się do zmian dokonanych w sprawozdawczości czy wprowadzeniu elektronicznej formy przekazywania wieloletnich prognoz finansowych; sprawy te i wynikające z nich problemy były również analizowane na posiedzeniach plenarnych KR RIO. Praktycznym

wyrazem zainteresowania izb kwestią zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego była przeprowadzana kontrola koordynowana tego zagadnienia, przyjęta przez KR RIO na wniosek Komisji Koordynacji Kontroli. Tematyka zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, będzie kontynuowana w 2014 r., przy czym zostanie ona poszerzona o analizę kosztów przeprowadzonych przez samorządy działań dostosowawczych do wymogów przewidzianych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, głównie będących skutkiem restrukturyzacji ich zadłużenia.

Wiele uwagi poświęciła KR RIO pracom – koordynowanym przez Komisję Analiz Budżetowych – nad corocznym sprawozdaniem z działalności izb i wykonaniem budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Na każdym plenarnym posiedzeniu przewodniczący wspomnianej Komisji składał relację z przebiegu prac nad tym ważnym dokumentem. W omawianym roku, uwzględniając postanowienia Krajowej Rady podjęte w roku poprzednim, a dotyczące uroczystości związanych z 20-leciem izb, oprócz sprawozdania opracowanego w tradycyjnej formule, przygotowano jego wersję skróconą, w której zaprezentowano najważniejsze dane odnoszące się do realizacji zadań przez izby oraz wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Krajowa Rada przyjęła, jak co roku, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, przedkładane Sejmowi i Senatowi RP oraz uchwałę dotyczącą przyjęcia wniosków do projektu budżetu państwa na 2014 r. w części 80, obejmującej regionalne izby obrachunkowe. Krajowa Rada, we wspomnianym sprawozdaniu zasygnalizowała konieczność zmiany szeregu przepisów regulujących komunalną gospodarkę finansową. Wnioski te przygotowała Komisja Legislacji i Orzecznictwa KR RIO. Krajowa Rada zdecydowała, że we wskazany wyżej sposób opracowane zostanie również sprawozdanie za 2013 r.

Ze spraw bieżących związanych ze stosowaniem przepisów z zakresu finansów samorządowych kilkakrotnie na plenarnych posiedzeniach Krajowej Rady omawiane były zagadnienia odnoszące się do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wiele wątpliwości wywołuje kwestia właściwości organów nadzoru nad uchwałami z tego zakresu; pogłębia je dodatkowo niejednolite stanowisko sądów administracyjnych. Różnie interpretowane są przepisy odnoszące się do możliwości zaokrąglania wspomnianej opłaty, dopłacania lub zagospodarowania nadwyżek pozostałych po rozliczeniu kosztów funkcjonowania całego systemu czy też oceny legalności przekazania własnej jednostce organizacyjnej wykonywania zadań z tego zakresu, w tym o charakterze administracyjnym.

Warto również zaznaczyć, że KR RIO na wniosek Komisji Szkoleń, Informacji i Promocji postanowiła zorganizować, przy współudziale innych podmiotów, międzynarodową konferencję szkoleniową poświęconą dyscyplinie finansów publicznych, której uczestnikami byli w przeważającej liczbie członkowie działających przy izbach regionalnych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Konferencja ta odbyła się w dniach 20 - 22 listopada 2013 r. w Krakowie.

Tematykę obrad plenarnych KR RIO uzupełniały, już tradycyjnie, zagadnienia o wewnętrznym charakterze związane z bieżącą działalnością izb, poczynając od ciągle niewystarczających środków finansowych na wykonywanie stale rozszerzającego się zakresu zadań, do problemów odnoszących się do budżetu zadaniowego czy funkcjonowania systemów informatycznych.

Oprócz powyższej formy realizacji zadań, KR RIO prowadziła również działalność bieżącą związaną głównie z reprezentowaniem izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa, jak również prezentującą ich dorobek i doświadczenie.

W Senacie RP na konferencji „Przyszłość finansów samorządów – dylematy i wyzwania" przewodniczący KR RIO przedstawił analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego dotyczącą zmiany sposobu oceny możliwości zadłużania się przez nie. Ponadto, na Seminarium Komisji Skarbników Miast Unii Metropolii Polskich w Warszawie przewodniczący zreferował zagadnienia związane ze zmianami ustawy o finansach publicznych wprowadzających m.in. obowiązek przekazywania do nadzoru izb wybranych dokumentów wyłącznie w formie elektronicznej.

KR RIO przedstawiła Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji, które w imieniu Prezesa Rady Ministrów, sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem izb, opracowania w tym np.:

- analizę sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wg stanu na koniec czerwca i września 2013 r. sporządzoną na podstawie przedkładanych do nadzoru izb wieloletnich prognoz finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożeń dla możliwości uchwalenia przez jednostki samorządu terytorialnego budżetów na 2014 r., w związku z przewidywanym niezachowaniem ograniczeń wynikających z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych;
- informację o stanowiskach podejmowanych na posiedzeniach KR RIO dotyczących sytuacji finansowej samorządu oraz problemów związanych ze stosowaniem ustawy o finansach publicznych – o powyższych problemach informowani byli Minister Administracji i Cyfryzacji oraz Minister Finansów;
- informację na temat długu jednostek samorządu terytorialnego wyliczonego na podstawie nowych zasad wynikających z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, problemów z dokonywaniem ustaleń zastępczych budżetów w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych, informacje na temat sytuacji związanej z finansowaniem działalności komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, informacje na temat zmiany przepisów usprawniających komunalna gospodarkę finansową, informacje na temat konieczności zmian klasyfikacji budżetowej oraz informację na temat sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Krajowa Rada w 2013 r. wzorem lat ubiegłych zaopiniowała i wniosła szereg uwag do przesłanych jej projektów aktów normatywnych.

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

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 jednostek samorządu terytorialnego 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 jednostek samorządu terytorialnego przekazywanej corocznie przez Ministerstwo Finansów do Eurostatu.

Ponadto, 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 jednostek samorządu terytorialnego, 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@.*

Podobnie jak w latach ubiegłych, KR RIO współpracowała z Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędem Zamówień Publicznych, Ministerstwem Zdrowia, Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Głównym Urzędem Statystycznym.

W dniu 26 czerwca 2013 r. w Sali Kolumnowej Sejmu odbyła się uroczysta Konferencja nt. „Samorząd – Finanse – Nadzór i Kontrola. XX-lecie Regionalnych Izb Obrachunkowych". Z tej okazji wydano książkę autorstwa pracowników regionalnych izb obrachunkowych i osób współpracujących z izbami pod tym samym tytułem. Ponad stu pracownikom izb wręczone zostały wysokie odznaczenia państwowe.

W dniach 23 - 25 września 2013 r. odbyła się ogólnopolska Konferencja „Samodzielność finansowa jst czy międzysamorządowa redystrybucja dochodów?". Konferencję przygotowało Kolegium Redakcyjne „Finansów Komunalnych" – miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych przy współpracy Wydawnictwa Wolters Kluwer oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, a jedną z instytucji patronujących Konferencji była Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W 2013 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. Przedstawiciele RIO w Bydgoszczy uczestniczyli w Seminarium na temat *Audyt sektora publicznego a nowe technologie informatyczne* w Suzdalu (Rosja) współorganizowanym przez EURORAI i Izbę Rozrachunków Regionu Władimir. Polskę na VIII Kongresie EURORAI w Halle (Niemcy), którego tematem był *Audyt gospodarki finansowej władz regionalnych i lokalnych – aktualne wyzwania*, reprezentował Przewodniczący KR RIO oraz przedstawiciele RIO w Bydgoszczy, Poznaniu i Wrocławiu. Członkiem pełnoprawnym EURORAI została RIO w Bydgoszczy, a RIO w Łodzi, w Krakowie, w Poznaniu i w Zielonej Górze zostały włączone do grona członków stowarzyszonych EURORAI.

W 2013 r. koszty działalności KR RIO wyniosły 50 000 zł. W kwocie tej, wzorem lat ubiegłych, największą pozycję stanowiły wydatki na sporządzenie *Sprawozdania* dla Sejmu i Senatu.

Skład Krajowej Rady w 2013 r. przedstawiał się następująco: Stanisław Srocki i Dariusz Renczyński (RIO w Białymstoku), Tadeusz Dobek i Włodzimierz Bartkowiak (RIO w Bydgoszczy), Luiza Budner-Iwanicka i Józef Orłowski (RIO w Gdańsku), Daniel Kołodziej i Mirosław Cer (RIO w Katowicach), Henryk Rzepa i Wojciech Czerw (RIO w Kielcach), Janusz Kot i Bożena Jakubowska (RIO w Krakowie), Jacek Grządka i Alina Smagała (RIO w Lublinie), Ryszard Paweł Krawczyk i Paweł Jaśkiewicz (RIO w Łodzi), Iwona Bendorf--Bundorf i Janusz Sobol (RIO w Olsztynie), Janusz Gałkiewicz i Grzegorz Czarnocki (RIO w Opolu), Grażyna Wróblewska i Zdzisław Drost (RIO w Poznaniu), Zbigniew K. Wójcik i Anna Trałka (RIO w Rzeszowie), Bogusław Staszewski i Mieczysław Kus (RIO

w Szczecinie), Wojciech Tarnowski i Witold Kaczkowski (RIO w Warszawie), Lucyna Hanus i Bartosz Zawadzki (RIO we Wrocławiu) oraz Ryszard Zajączkowski i Jarosław Kotowski (RIO w Zielonej Górze).

Sekretariat KR RIO działa przy przewodniczącym, którym w 2013 r. był Ryszard Paweł Krawczyk, prezes RIO w Łodzi (ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź; lodz@rio.gov.pl)[108].

Zastępcami przewodniczącego byli: Ryszard Zajączkowski prezes RIO w Zielonej Górze (zielonagora@rio.gov.pl), Grażyna Wróblewska, prezes RIO w Poznaniu (poznan@rio.gov.pl).

## 9.2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2013 r. regionalne izby obrachunkowe kontynuowały kilka rozpoczętych w latach minionych projektów w zakresie infrastruktury informatycznej (IT). Najważniejsze z nich to:

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

Działalność izb w zakresie IT koordynował Zespół ds. Rozwoju Technologii Informatycznych, który składał się z następujących podzespołów do spraw:

- utrzymania i rozwoju systemów i technologii IT,
- przetwarzania i analizy danych,
- bezpieczeństwa i zarządzania infrastrukturą IT.

W 2013 r., odbyły się dwa spotkania robocze Zespołu, na których 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 wdrożeniem we wszystkich regionalnych izbach obrachunkowych raportów uzupełniających funkcjonalność systemu BeSTi@ przeznaczonych do analizy sytuacji finansowej jst opracowanych w ramach projektu pn. „Efektywniej, sprawniej, skuteczniej – wzmocnienie potencjału i podnoszenie kompetencji kadr Regionalnych Izb Obrachunkowych w Szczecinie i Zielonej Górze" w ramach Działania 5.2 POKL,
3) metody i narzędzia rozwiązania problemu, który powstał w wyniku nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku wypełniania w ramach sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) wykazu numerów REGON jednostek sporządzających sprawozdanie, zaś na izby obowiązku tworzenia zestawień zbiorczych z tych wykazów bez jednoczesnego zabezpieczenia odpowiednich systemów informatycznych (wg wstępnych szacunków wykaz ten będzie zawierać około 50 tys. pozycji w skali wszystkich izb)[109],
4) zadania stojące przed regionalnymi izbami obrachunkowymi na przestrzeni lat 2013 - 2015, a wynikające z rozporządzenia z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów

[108] Skład KR RIO aktualny na dzień 31 grudnia 2013 r. Podczas posiedzenia w dniu 21 lutego 2014 r. zostały wybrane nowe władze KR RIO (Przewodnicząca Grażyna Wróblewska, Zastępcy Przewodniczącego: Ryszard Zajączkowski, Lucyna Hanus).

[109] Obowiązek sporządzania wykazu jednostek sektora finansów publicznych w sprawozdaniu Rb-Z składanym na koniec każdego roku, został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 października 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 1344).

teleinformatycznych[110],

5) zarządzanie treścią portalu internetowego regionalnych izb obrachunkowych *(www.rio.gov.pl)*.

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

- monitoring funkcjonalności,
- wypracowywanie rozwiązań w zakresie obsługi i administracji systemem, w tym analizy sytuacji finansowej jst,
- wdrożenie w systemie BeSTi@ obsługi następujących dokumentów tj.:
  - projektów uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany,
  - uchwał i zarządzeń w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przekazywanych od 2013 r. z jednostek samorządu terytorialnego do regionalnych izb obrachunkowych wyłącznie w formie elektronicznej.

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

W 2013 r. Zespół pracował też nad:

- aktualizacją arkusza kalkulacyjnego do sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 30a Karty Nauczyciela, opublikowanego na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej jako wzór formy elektronicznej sprawozdania do obligatoryjnego wykorzystania przez jst, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego[111],
- aktualizacją elektronicznego formularza dla regionalnych izb obrachunkowych, umożliwiającego scalenie i analizę sprawozdań, o których mowa w art. 30a Karty Nauczyciela,
- rozbudową i aktualizacją szablonów raportów analitycznych w systemie BeSTi@ – umożliwiających szybkie wygenerowanie zestawień z danych zawartych w wpf oraz w projektach budżetów w układzie oczekiwanym w 2013 r. przez Ministerstwo Finansów,
- tworzeniem i aktualizacją szablonów raportów w systemie BeSTi@ dla jst, wspomagających wieloletnie prognozowanie finansowe wraz z oceną spełnienia ustawowych wskaźników zadłużenia,
- tworzeniem i aktualizacją szablonów raportów wspomagających działalność nadzorczą regionalnych izb obrachunkowych w zakresie kontroli budżetów i wieloletnich prognoz finansowych.

### *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.

---

[110] Dz. U. poz. 526.

[111] Dz. U. Nr 6, poz. 35 z późn. zm.

W okresie czerwiec - lipiec 2013 r. przeprowadzono przygotowania i dokonano migracji kont poczty elektronicznej jst i regionalnych izb obrachunkowych wraz z serwisami www izb na nowy serwer. Zmiana podyktowana była koniecznością poprawy jakości usług oraz zwiększenia wydajności i poziomu bezpieczeństwa.

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

W 2013 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.

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

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, realizując ustawowe zadanie przedstawiania wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową, wskazuje we wnioskach *de lege ferenda* na potrzebę dokonania zmian w obowiązujących przepisach prawa lub uregulowania pojawiających się problemów.

W 2013 r., w związku z pogarszającą się kondycją wielu jednostek samorządu terytorialnego, Krajowa Rada postulowała wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych oraz samorządowych ustaw ustrojowych regulacji, które pozwoliłyby na dalsze funkcjonowanie zadłużonych jednostek i realizację przez nie zadań publicznych. Krajowa Rada wnioskowała również o wprowadzenie regulacji umożliwiających organowi nadzoru ustalenie zastępcze budżetu tych jednostek samorządu terytorialnego, które nie spełniły indywidualnego wskaźnika, określonego w przepisie art. 243 tej ustawy.

Zamieszczone w pierwszej części *Sprawozdania* wnioski *de lege ferenda* wskazują, m.in. na potrzebę doprecyzowania postępowania naprawczego, zmian regulacji dotyczących ustalania dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego, a także na zasadność zniesienia obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości w stosunku do gmin.

Problemy zawarte w niektórych wnioskach, mimo że były już sygnalizowane w *Sprawozdaniach* z ubiegłych lat, nadal budzą poważne wątpliwości interpretacyjne i dlatego zostały powtórzone również w tym S*prawozdaniu.*

### 1. Stosowanie przepisów art. 243 ustawy o finansach publicznych a wzrost kosztów obsługi zadłużenia

Brak możliwości uchwalenia budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym nie będą spełnione

relacje określone w ust. 1 art. 243 uofp prowadzi do wydłużania okresów spłaty długu zaciąganego przez samorządy. Aby zmniejszyć rozchody związane ze spłatą rat lub wykupem zadłużenia w celu spełnienia relacji z art. 243 jednostki samorządu terytorialnego wydłużają terminy spłaty zobowiązań co skutkuje znacznym zwiększeniem kosztów obsługi długu. Jednostki mające możliwości finansowe pozwalające na wcześniejszą spłatę długu (już istniejącego) nie mogą tego uczynić. Prowadzi to do sytuacji, w których jst zamiast przeznaczyć dodatkowe środki na realizację zadań musi wydać je na odsetki, prowizje czy opłaty od wydłużonych w czasie zobowiązań.

Konstrukcja wzoru zawartego w ust. 1. art. 243 pozwala na chwilową poprawę sytuacji jednostki samorządu (skutkującą możliwością zwiększenia wskaźnika spłaty zadłużenia) poprzez sprzedaż majątku (Sm – w liczniku po „prawej stronie wzoru"). Może to prowadzić do pozbywania się majątku samorządowego przez władze jednostek samorządu terytorialnego tylko w celu poprawy wskaźników, nawet jeżeli sprzedaż ta nie była niezbędna dla prawidłowej realizacji zadań – oczywiście każda kwota może zostać wydana, jeżeli już znajdzie się w budżecie. Jednocześnie ze wzoru wynika, że sytuację jednostki w okresie trzech lat poprzedzających rok budżetowy pogarszają wysokie kwoty dochodów ogółem (D – w mianowniku po „prawej stronie wzoru").

Analizując wykonanie budżetów w latach 2011 - 2013, które miały wpływ na wskaźnik obsługi zadłużenia obowiązujący w 2014 r., nie sposób nie zauważyć, że wiele jednostek korzysta z możliwości poprawiania wskaźnika przez sprzedaż majątku, a jednostki, które wykazują dużo środków na inwestycje mają gorsze wskaźniki od mniej operatywnych.

### 2. Dookreślenie wartości przyjmowanych przy obliczaniu relacji z art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych

Wskazane byłoby doprecyzowanie w art. 243 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, które wartości – „planowane" czy „wykonane" – należy przyjmować przy obliczaniu relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy, o których mowa w art. 243 ust. 1 ustawy, po sporządzeniu przez jednostkę samorządu terytorialnego rocznych sprawozdań z wykonania budżetu.

Proponuje się uzupełnić treść art. 243 ust. 2 uofp: „Przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych wartości wykonane za ten rok. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych".

### 3. Wyłączenie stosowania art. 242 ustawy o finansach publicznych

Spłata przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań przejętych po likwidowanych SP ZOZ – jest klasyfikowana po stronie wydatków bieżących budżetu. Przy obecnej konstrukcji przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych – nie ma prawnej możliwości zaciągania kredytów i pożyczek na obligatoryjną spłatę tych zobowiązań. Proponuje się wyłączenie tej reguły w przypadku spłaty przez jst zobowiązań przejętych po likwidowanych SP ZOZ lub też zmianę przepisów i ujmowanie tych zobowiązań po stronie rozchodów.

### 4. Niespójność przepisów art. 224 i art. 240a ustawy o finansach publicznych

Jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 240a ustawy o finansach publicznych, po wezwaniu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej, uchwalają programy postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych. W czasie realizacji tego programu mogą być niezachowane relacje określone w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych, przy czym ich niezachowanie dotyczyć może spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego. W myśl natomiast przepisu art. 224 ustawy o finansach publicznych jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli jednostka ta realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a jednym z warunków udzielenia tej pożyczki jest zachowanie zasad określonych w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych, w roku w którym upływa termin spłaty pożyczki. Tym samym inne byłyby okresy uchwalania programu – według art. 240a ustawy o finansach publicznych nieprzekraczalny termin 3 lat, natomiast według 224 ustawy o finansach publicznych na okres spłaty pożyczki (może być nawet dwudziestoletni), w art. 240a ustawy o finansach publicznych nie przewiduje się jako jednego z działań naprawczych zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa. Zarówno art. 224, jak i art. 240a stanowią *lex specialis*, w związku z tym zapisy tych norm prawnych winny być spójne, a nie sprzeczne i budzące kontrowersje.

### 5. Brak uregulowań prawnych w zakresie zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego

Krajowa Rada sygnalizuje potrzebę wprowadzenia do obowiązujących przepisów uregulowań służących monitorowaniu i ograniczaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to w szczególności:

1) określenia zasad zarządzania długiem, w tym operacji związanych z konsolidacją i restrukturyzacją zadłużenia jst oraz zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego do opracowywania strategii zarządzania długiem,
2) wprowadzenia instrumentów pozwalających na bieżące monitorowanie długu pośredniego samorządu terytorialnego, czyli długu samorządowych osób prawnych i spółek prawa handlowego z udziałem jst, zarówno przez jednostki samorządowe, jak i organy nadzoru i kontroli.

Ponadto, rozważenia wymaga konstrukcja art. 242 uofp, zakładającego bilansowanie części operacyjnej (bieżącej) budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki, w myśl art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych). Przełamuje to bowiem zasadę zakazującą angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego decydują się również na kumulowanie wolnych środków, przy jednoczesnym zaciąganiu zobowiązań dłużnych, ponad potrzeby pożyczkowe budżetu.

### 6. Gmina jako podatnik podatku od nieruchomości

Krajowa Rada wnioskuje o wprowadzenie do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych postanowień, analogicznych do treści art. 3a pkt 2 ustawy o podatku rolnym, znoszącego obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości w stosunku do gminy.

W świetle postanowień art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1995 r. o podatkach

i opłatach lokalnych, co do zasady, gmina jako osoba prawna uznawana jest za podatnika podatku od nieruchomości w sytuacji, gdy jest właścicielem nieruchomości lub obiektów budowlanych podlegających opodatkowaniu. Ustawodawca wyłączył z opodatkowania niektóre nieruchomości, wprost wskazane w przepisach art. 2 ust. 3 ustawy, w tym od 1 stycznia 2007 r. drogi publiczne.

Taka konstrukcja przepisów prowadzi do paradoksalnej sytuacji, gdy zobowiązanie podatkowe gminy wyraża się w zobowiązaniu jej do zapłacenia, na swoją rzecz, podatku z mienia stanowiącego jej własność.

W odpowiedzi udzielonej z upoważnienia Ministra Finansów na interpelację nr 667 w sprawie opodatkowania podatkiem od nieruchomości mienia gminnego (dotyczy opodatkowania dróg wewnętrznych), wskazano, że przepisy zarówno Ordynacji podatkowej, jak również ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie rozstrzygają kwestii tożsamości podatnika (dłużnika) i organu podatkowego (wierzyciela).

W doktrynie prawa podatkowego istnieje wprawdzie pogląd, że zobowiązanie podatkowe nie powstaje, gdy dochodzi do tożsamości dłużnika i wierzyciela[112]. Podobne stanowisko zaprezentowane zostało w orzeczeniach WSA w Gliwicach (z dnia 1 marca 2011 r. sygn. akt I SA/Gl 56/11 oraz z dnia 4 kwietnia 2012 r. sygn. akt I S.A./Gl 1019/11), jednakże orzeczenia te mają charakter jednostkowy i zostały skrytykowane w piśmiennictwie.

W ocenie Ministerstwa Finansów, zasada by nie dopuszczać do tożsamości podmiotów (podatnika i organu podatkowego) nie została w prawie podatkowym wyrażona wprost, stąd możliwa jest sytuacja, aby gminny organ podatkowy występujący jako podmiot prawa publicznego pobierał podatek od gminy jako podmiotu cywilnoprawnego (właściciela nieruchomości).

Wydaje się jednak, że przyjęte rozwiązanie, tj. podleganie obowiązkowi podatkowemu w podatku od nieruchomości przez gminę będącą jednocześnie beneficjentem tego podatku, nie jest ani uzasadnione ani celowe, szczególnie w kontekście podjętych prac nad przepisami zmierzającymi do minimalizowania kosztów administracyjnych, związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

W obecnym stanie prawnym, gminy są zobowiązane do wypełniania i składania deklaracji podatkowej, obliczania podatku oraz jego zapłaty. Wypełnianie deklaracji jest biurokratycznym obowiązkiem, który nie ma bezpośredniego sensu ekonomicznego dla budżetu gminy. Nie jest to zadanie łatwe ze względu na wielkość zasobów gminy, a także konieczność uwzględnienia w deklaracji szeregu nieruchomości zwolnionych z podatku. Dodatkowo, deklaracja podatkowa gminy musi być w ciągu roku korygowana, w każdej sytuacji, gdy nieruchomość z gminnego zasobu zostanie przekazana podmiotowi trzeciemu. Co więcej, prawidłowość deklaracji podatkowej złożonej przez gminę – tak jak zresztą każdego innego podmiotu – może podlegać, i zdarza się że podlega, kontroli pod względem legalności i rzetelności sprawowanej choćby przez regionalne izby obrachunkowe, UKS czy NIK. Dzieje się tak dlatego, że wielkości wynikające z gminnej deklaracji podatkowej – przy czym chodzi tu o powierzchnie zarówno opodatkowane, jak i zwolnione (por. art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) – mają wpływ na wysokość wskaźnika „G", stanowiącego podstawę do wyliczania wysokości subwencji wyrównawczej subwencji ogólnej. Wykrycie nieprawidłowości w gminnej deklaracji podatkowej, które miało wpływ na niewykazanie

[112] Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J.: *Komentarz do ustawy Ordynacja podatkowa.* Wrocław 2011.

dochodów (lub zwolnień) w sprawozdaniach budżetowych, skutkuje obniżeniem części wyrównawczej subwencji ogólnej dla konkretnej gminy. Podatek od nieruchomości płacony przez gminę samej sobie jest ewidencjonowany jako wydatek i zarazem dochód.

Wielkość kwot dochodów osiąganych z tytułu opodatkowania własnego mienia przez gminy jest różna w zależności od charakteru i wielkości zasobów danej gminy; w niektórych przypadkach mogą to być jednak kwoty niebagatelne, sięgające w skali całego kraju milionów złotych wirtualnych dochodów i wirtualnych wydatków.

W związku ze specyfiką gminy jako podatnika, niejednokrotnie trudno ustalić prawidłowy sposób wykazywania danych w jej deklaracjach podatkowych; problem ten dotyczy przykładowo wykazywania w deklaracji budowli stanowiących sieć kanalizacyjną. Budowle te podlegają opodatkowaniu wyłącznie w sytuacji, gdy ich właściciel prowadzi działalność gospodarczą, co w przypadku gminy nie jest oczywiste.

Literatura przedmiotu nie podaje merytorycznego uzasadnienia dla istnienia obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości dla gmin. Jedynie w kontaktach z pracownikami Ministerstwa Finansów można było spotkać się z poglądem, iż obowiązek podatkowy nałożono w celu wywarcia presji na wyzbycie się przez gminy zbędnych nieruchomości. Argument ten wydaje się aktualnie o tyle nietrafny, że samorządy nie dysponują już istotnym zasobem nieruchomości, który nie jest przekazany podmiotom trzecim. Na opodatkowany zasób nieruchomości gminnych składają się zaś obiekty, które w praktyce nie mogą być zbyte, np. drogi wewnętrzne, ośrodki pomocy społecznej, czy wzmiankowana wcześniej komunalna infrastruktura.

Zaznaczyć przy tym należy, iż w przypadku drugiego podatku związanego z władaniem nieruchomościami, tj. podatku rolnego, obowiązujące od ponad 20 lat przepisy wprost statuują zasadę (art. 3a pkt 2 ustawy o podatku rolnym), zgodnie z którą obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego nie dotyczy gmin.

Jeżeli zatem w sferze zainteresowania ustawodawcy nie pojawiło się wywieranie presji na wyzbycie się przez samorząd gminny gruntów rolnych, to tym bardziej nie jest celowe wywieranie presji na wyzbycie się nieruchomości innych niż rolne, zwłaszcza, że związane jest ono z biurokratycznymi obowiązkami oraz „zafałszowaniem" danych o dochodach i wydatkach gmin.

Podkreślić przy tym należy, że owe „wirtualne" dochody, pochodzące np. z opodatkowania gminnych dróg wewnętrznych, będących drogami dojazdowymi do pól, są traktowane z całą powagą jako realne wpływy uwzględniane przy naliczaniu gminom subwencji.

### *7. Zmiana przepisów regulujących dotowanie jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jst*

Z inicjatywy Krajowej Rady RIO w 2013 r. przeprowadzona została koordynowana kontrola, której celem było sprawdzenie w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego, w skali całego kraju, realizują zadania w zakresie dotowania jednostek oświatowych, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Ustalenia tej kontroli – zawarte w części pierwszej *Sprawozdania* – wskazują na bardzo rozbieżne interpretacje przepisów art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty, czego skutkiem jest m.in. stosowanie przez jst różnych metod ustalania kwot udzielanych dotacji.

Krajowa Rada przykładowo wskazuje, wynikające ze stosowania przepisów ustawy o systemie oświaty, problemy budzące największe wątpliwości:

- brak zdefiniowania pojęcia „wydatki bieżące" dla potrzeb naliczania dotacji, gdyż bardzo szeroka definicja, zawarta w art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nakazująca przez wydatki bieżące rozumieć wydatki niebędące wydatkami majątkowymi powoduje wątpliwości interpretacyjne; nie jest jasne, które wydatki należy uwzględniać przy ustalaniu podstawy dotacji, czy np. tylko wydatki o stałym charakterze, związane z opieką, wychowaniem i kształceniem (bez względu na sposób ich sklasyfikowania w budżecie); wydatki te mogą być bowiem ujmowane w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej i w planach finansowych innych, nie tylko oświatowych, jednostek organizacyjnych jst (np. remonty), a także czy należy wyłączać z podstawy ustalania dotacji niektóre wydatki bieżące, w tym na realizacje projektów finansowanych z pozyskiwanych dodatkowo środków, w tym z programów unijnych;
- nie ujednolicono pojęć dotyczących wydatków będących podstawą ustalenia dotacji na ucznia; ustawodawca posługuje się określeniami zarówno „wydatki przewidziane" – rozumiane jako wydatki planowane, jak i „wydatki ponoszone" – czyli wykonane;
- różne podstawy ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego, którą określa gmina nieprowadząca własnego przedszkola publicznego;
- brak określenia podstawy do ustalania poziomu dotacji dla przedszkoli oraz oddziałów przedszkolnych, gdyż stanowisko MEN o ustalaniu dotacji dla przedszkola wyłącznie w oparciu o wydatki przedszkoli, a dotacji dla oddziałów przedszkolnych wyłącznie w oparciu o wydatki oddziałów przedszkolnych, nie ma charakteru wiążącego;
- brak wprowadzenia – dla potrzeb obliczenia dotacji – jednolitego sposobu ustalania liczby uczniów szkół prowadzonych przez jst, jak i dotowanych jednostek (np. faktycznej, uśrednionej, na konkretny dzień, wynikającej z SIO);
- brak zdefiniowania pojęć „szkoła tego samego typu i rodzaju" oraz wprowadzenie tego podziału również w odniesieniu do przedszkoli;
- brak wskazania szczegółowego sposobu ustalania kwoty przewidzianej na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, m.in. czy na niepełnosprawnego ucznia szkoły istnieje obowiązek przekazywania dotacji w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na tego ucznia w części oświatowej subwencji, kiedy uwzględniać kwoty przewidziane w subwencji na zadania pozaszkolne;
- brak rozstrzygnięcia jak postępować, gdy w subwencji nie przewidziano kwot związanych z niepełnosprawnością, a w danym roku tacy uczniowie uczęszczają do dotowanych szkół bądź też w subwencji przewidziano te kwoty, ale na mniejszą niż faktyczna liczba uczniów niepełnosprawnych w danym roku.

Zasygnalizować przy tym należy, że w związku z licznymi nowelizacjami ustawy o systemie oświaty, jej przepisy – w szczególności regulujące zasady udzielania dotacji podmiotom publicznym i niepublicznym na zadania oświatowe – stają się coraz mniej czytelne. Ponadto, część przepisów, np. dotyczących zasad udzielania dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych – na zasadzie przepisów intertemporalnych – znajduje się w ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw[113]. Nie pozostaje to bez wpływu na jakość podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał i liczbę rozstrzygnięć regionalnych izb

[113] Dz. U. poz. 827 z późn. zm.

obrachunkowych w tym zakresie.

Krajowa Rada wnosi o rezygnację z kolejnych nowelizacji obowiązującej ustawy o systemie oświaty na rzecz przygotowania nowej ustawy, określającej generalne zasady, na podstawie których ustalane będą dotacje z budżetu jst na zadania oświatowe.

### *8. Odstąpienie od opiniowania uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi*

W świetle postanowień art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy – przed powzięciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta – winna zapoznać się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. Obowiązek ten komplikuje procedowanie rady w tej sprawie oraz postępowanie nadzorcze wobec uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Organ nadzoru zmuszony jest bowiem do dwukrotnego zajmowania stanowiska w tej samej sprawie; raz wydając opinię o uchwale, w której rada odmówiła udzielenia absolutorium oraz ponownie, podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do tej samej uchwały. Opinię o takiej uchwale wydaje skład orzekający w terminie 14 dni (art. 13 pkt 8, w związku z art. 19 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Radzie przysługuje odwołanie od tej opinii do pełnego składu kolegium izby, które winno być rozpatrzone w terminie następnych 14 dni (art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Tymczasem ogólny (trzydziestodniowy) termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego ma zastosowanie także do uchwał o nieudzieleniu absolutorium (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). W praktyce omawiane uregulowanie prowadzi do dwukrotnego orzekania w tej samej sprawie – raz w formie niewiążącej opinii składu orzekającego izby i drugi raz w formie rozstrzygnięcia nadzorczego kolegium izby, co jest niezrozumiałe dla społeczności lokalnych i pracowników samorządowych.

### *9. Doprowadzenie do zgodności przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w procedurze absolutoryjnej*

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

Ustawodawca nie doprowadził do zgodności przepisów powołanych wyżej ustaw, tak aby wzajemnie się uzupełniały i były ze sobą zgodne.

Szczegółowe uregulowanie w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. trybu postępowania absolutoryjnego, nieuwzględniające postanowień pozostałych ustaw (lub bez dokonania w nich stosownych zmian) doprowadziło m.in. do sytuacji, że regionalne izby obrachunkowe mają obowiązek opiniowania wskazanych w ustawie dokumentów (informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego – art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych), których organ wykonawczy jst nie ma obowiązku przedstawienia izbom (art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

Podobna rozbieżność ma miejsce przy opiniowaniu przez izby wniosku komisji rewizyjnej. Ustawy ustrojowe stanowią, że wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art.16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 30 ust. 3 o samorządzie województwa), a rada gminy zobowiązana jest – przed podjęciem

uchwały w sprawie absolutorium – do zapoznania się z wnioskiem komisji rewizyjnej oraz opinią o nim regionalnej izby obrachunkowej (art. 28a ustawy o samorządzie gminnym); takiego obowiązku nie wprowadza ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa. Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izby zalicza również opiniowanie wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (art. 13 pkt 8), natomiast w art. 271 ustawy o finansach publicznych opinia izby o wniosku komisji rewizyjnej nie została wymieniona jako obowiązujący dokument, z którym powinien zapoznać się organ stanowiący jst przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium.

Taka niezgodność przepisów odnoszących się do tego samego zagadnienia stwarza u pomiotów zobowiązanych do ich przestrzegania uzasadnione wątpliwości co do sposobu stosowania tych przepisów.

Krajowa Rada winna w związku z powyższym wnioskować po raz kolejny o jednoznaczne określenie przez ustawodawcę obowiązków jednostek samorządu terytorialnego oraz organu nadzoru w tym zakresie, poprzez dostosowanie postanowień ustaw ustrojowych do uregulowanego w ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutoryjnego oraz określenia w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kategorii spraw, w których izby obowiązane są do wydania (na wniosek lub z urzędu) opinii o dokumentach przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawowo nałożonych obowiązków.

### *10. Uporządkowanie i nadanie przejrzystości działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych na poszczególnych etapach procedury budżetowej*

Stosownie do dyspozycji art. 230 i art. 238 ustawy o finansach publicznych, regionalne izby obrachunkowe opiniują projekt uchwały budżetowej i projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zaś w myśl art. 230 ust. 4 uofp już po uchwaleniu budżetu przedstawiają opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 246 ust. 1 uofp, regionalna izba obrachunkowa na podstawie projektu uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Na mocy art. 246 ust. 3 uofp powyższe regulacje stosuje się odpowiednio do uchwały budżetowej.

Doświadczenia izb wskazują, że instytucja odrębnego opiniowania możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego w projekcie uchwały budżetowej, jak i w samej uchwale, jest nieuzasadniona i wprowadza zbędną komplikację w zakresie i tak już złożonej procedury uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W aktualnym stanie prawnym, w typowej sytuacji faktycznej, izby wydają – w stosunku do każdej jednostki objętej nadzorem – łącznie w ciągu 2 miesięcy aż 5 odrębnych opinii związanych z uchwalaniem budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. Tak duża liczba opinii wydawanych przez izby nie służy zwiększeniu przejrzystości działań organu nadzoru, zwiększa raczej dezorientację strony samorządowej w zakresie podejmowanych przez izbę działań, jest raczej źródłem biurokratycznych obowiązków nałożonych na izby i organy samorządu terytorialnego.

Podkreślić należy z całą mocą, że deficyt zaplanowany w projekcie uchwały budżetowej jest kluczowym elementem tego projektu uchwały budżetowej, stąd nie sposób wyobrazić sobie, by składy orzekające opiniując projekt uchwały budżetowej do tego zagadnienia się nie odniosły lub wydały odmienne opinie (np. pozytywną) o projekcie uchwały budżetowej

i negatywną o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w tym projekcie. Obowiązujący stan prawny prowadzi zaś do sytuacji, gdy zagadnienia dotyczące możliwości sfinansowania deficytu nierzadko są pomijane w opinii o projekcie budżetu, jedynie dlatego, by wypełnić treścią opinię poświęconą stricte deficytowi.

Jako zbędną należy również ocenić instytucję opiniowania możliwości sfinansowania deficytu w podjętej uchwale budżetowej. Uchwała budżetowa podlega bowiem badaniu pod kątem zgodności z prawem przez kolegium izby, zatem niezgodne z prawem określenie źródeł sfinansowania deficytu będzie skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego w stosunku do uchwały budżetowej. Ponadto, izby obligatoryjnie przedstawiają opinię o prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego po uchwaleniu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. W opinii tej można zawrzeć ewentualne uwagi dotyczące możliwości sfinansowania deficytu, które w oczywisty sposób przekładają się na prawidłowości planowanej kwoty długu.

Ze wskazanych wyżej powodów Krajowa Rada RIO wnioskuje o wykreślenie z ustawy o finansach publicznych art. 246. Rezygnacja z wydawania opinii określanych w tym przepisem. nie będzie miała negatywnego wpływu na sprawowanie nadzoru nad finansami jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzi natomiast większą przejrzystość w procedurze uchwalania budżetów jst i zlikwiduje zbędny (formalistyczny) obowiązek nałożony na organy państwa i samorządu.

### *11. Dofinansowanie powiatowych straży pożarnych przez powiaty*

Z postanowień ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej[114] regulujących zasady finansowania Państwowej Straży Pożarnej wynika, że w pokrywaniu części kosztów jej funkcjonowania mogą uczestniczyć: gminy, powiaty oraz samorządy województw (art. 19b).

W myśl postanowień art. 19g pkt 2 ustawy, środki jednostek samorządu terytorialnego pozyskiwane przez Państwową Straż Pożarną w trybie i na warunkach określonych w art. 19b - 19d, zgodnie z zawartymi umowami lub porozumieniami przez komendantów wojewódzkich lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich) – są przychodami wojewódzkich Funduszy Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej. Oznacza to, że pomoc finansowa samorządów przeznaczona dla Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z tymi postanowieniami, może być dokonywana tylko za pośrednictwem wojewódzkich Funduszy Wsparcia.

Ten sposób przekazywania środków finansowych nie stwarza większych problemów dla gmin i województw natomiast dla powiatów jest to rozwiązanie nieracjonalne. Powiatowe komendy PSP są bowiem – stosownie do postanowień art. 33a ustawy o samorządzie powiatowym – jednostkami budżetowymi powiatu. Chcąc wspomóc powiatową komendę PSP powiat zmuszony jest przekazać dotację do Funduszu, którą następnie otrzymuje jako dotację z państwowego funduszu celowego. To zbędne przekazywanie (krążenie) środków powoduje także przekłamanie statystyczne, zawyżając dochody powiatu.

W odniesieniu do uchwał powiatów, w których ustawowe zasady nie są przestrzegane regionalne izby obrachunkowe stwierdzają istotne naruszenie prawa. Wojewódzkie sądy administracyjne wobec zaskarżanych rozstrzygnięć nadzorczych w tych sprawach zajmują

[114] Dz. U. z 2013 r. poz. 1340 z późn. zm.

rozbieżne stanowiska.

Ze stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Rz 35/12 wynika, że dofinansowanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez wpłatę środków na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej szczebla wojewódzkiego, poprzedzone zawarciem umowy (porozumienia) z komendantem wojewódzkim lub powiatowym PSP nie odnosi się do jednostek samorządu szczebla powiatowego, których jednostkami budżetowymi są właściwe komendy PSP, uczestniczących w pokrywaniu części kosztów ich funkcjonowania. Natomiast dokładnie przeciwne tezy są zawarte w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Po 834/12.

Proponuje się więc odpowiednią zmianę w treści art. 19g pkt 2 ustawy:
„2) komendantów wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej lub nadzorowanych przez nich komendantów powiatowych (miejskich) Państwowej Straży Pożarnej – są przychodami funduszy wojewódzkich, z wyjątkiem środków pochodzących od powiatów, które odpowiednio zwiększają plany finansowe komend powiatowych;”.

### *12. Zmiana przepisów dotyczących klasyfikacji budżetowej*

Krajowa Rada wnosi o doprecyzowanie lub uzupełnienie niektórych podziałek klasyfikacji budżetowej określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. Klasyfikacja budżetowa, jako ważne narzędzie służące zapewnieniu przejrzystości finansów publicznych, powinna zapewniać możliwość precyzyjnego wyodrębnienia w budżecie jst różnych rodzajów dochodów i wydatków publicznych.

W związku z powyższym konieczne jest:

- wprowadzenie paragrafu wydatkowego w przypadku zwrotu dochodów wpłaconych w poprzednim roku budżetowym,
- dodanie objaśnień do § 087 wpływy ze sprzedaży składników majątkowych,
- wprowadzenie paragrafu po stronie dochodów na wpłaty odszkodowań jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu przekazania gruntów pod inwestycje realizowane przez inne podmioty,
- usunięcie w § 273 dochodów – Dotacje celowe otrzymane z budżetu przez użytkowników zabytków niebędących jednostkami budżetowymi na finansowanie i dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich przy tych zabytkach – słów: „niebędących jednostkami budżetowymi”,
- wprowadzenie w załączniku Nr 3 klasyfikacja paragrafów, przychodów i środków oraz w załączniku Nr 4 klasyfikacja paragrafów – w objaśnieniach do poszczególnych czwartych cyfr paragrafów – przykładowych nazw programów,
- doprecyzowanie objaśnień do § 427 – Zakup usług remontowych,
- określenie paragrafu wydatkowego dla finansowania zadań w zakresie pieczy zastępczej,
- określenie klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków dla zadań realizowanych w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach,
- ustalenie rozdziału klasyfikacji budżetowej dla wydatków w ramach funduszu sołeckiego,
- wprowadzenie podziałki klasyfikacji budżetowej dla środków z tytułu mandatów, grzywien i innych kar pieniężnych,
- rozszerzenie wstępu w załączniku Nr 4 do rozporządzenia przypisując – analogicznie jak dla wydatków budżetu państwa – poszczególne paragrafy wydatków jednostek samorządu

terytorialnego do grup wydatków określonych w art. 236 ustawy o finansach publicznych, w celu ujednolicenia prezentowanych danych. dotyczących wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,

- wprowadzenie paragrafu dochodowego dotyczącego opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pobieranej przez gminy od 1 lipca 2013 r. na podstawie przepisów rozdziału 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,
- wydzielenie nowego paragrafu dotyczącego odsetek i dyskonta od samorządowych papierów wartościowych lub odsetek od zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek związanych z wyłączeniami określonymi w art. 243 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – co umożliwi weryfikację danych wykazywanych w wieloletnich prognozach finansowych.

Tabela 1. **Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2013 r.**

| Lp. | Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące: | Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń | | | Wyniki badania nadzorczego | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Ogółem w 2012 r. | Ogółem w 2013 r. | w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych | bez naruszenia prawa | z naruszeniem prawa | z tego: | | | | |
| | | | | | | | z nieistotnym naruszeniem prawa | wszczęte postępowania umorzono | nieważne | z tego: | |
| | | | | | | | | | | nieważne w części | nieważne w całości |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | budżetu | 2 996 | **2 992** | - | 2 730 | 262 | 110 | 136 | 15 | 15 | - |
| 2 | zmian budżetu | 91 847 | **91 285** | 62 658 | 89 952 | 1 333 | 591 | 485 | 110 | 89 | 21 |
| 3 | wieloletniej prognozy finansowej i zmian | 24 687 | **25 529** | 4 449 | 24 026 | 1 503 | 961 | 220 | 289 | 83 | 206 |
| 4 | procedury uchwalania budżetu | 181 | **139** | 10 | 127 | 12 | 2 | 4 | 6 | 1 | 5 |
| 5 | emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy | 377 | **562** | 16 | 518 | 44 | 11 | 10 | 23 | 9 | 14 |
| 6 | zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący | 520 | **496** | 1 | 461 | 35 | - | 19 | 16 | 2 | 14 |
| 7 | zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów | 5 426 | **5 034** | 532 | 4 877 | 157 | 9 | 52 | 94 | 26 | 68 |
| 8 | udzielania pożyczek | 248 | **276** | 146 | 266 | 10 | 4 | | 6 | 2 | 4 |
| 9 | udzielania poręczeń | 233 | **220** | 70 | 199 | 21 | 1 | 12 | 8 | 2 | 6 |
| 10 | zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów | 259 | **304** | 206 | 293 | 11 | 1 | 6 | 4 | - | 4 |
| 11 | zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego | 3 207 | **3 354** | 8 | 2 938 | 416 | 18 | 60 | 338 | 199 | 139 |
| 12 | podatków i opłat lokalnych, w tym: | 12 534[1)] | **16 041** | 2 | 14 622 | 1 419 | 279 | 216 | 904 | 624 | 280 |
| | - opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi | 617 | **6 760** | x | 5 915 | 845 | 134 | 147 | 557 | 361 | 196 |
| 13 | absolutorium | 2 911 | **2 900** | x | 2 866 | 34 | 4 | 4 | 26 | - | 26 |
| 14 | pozostałe uchwały i zarządzenia | 16 521 | **16 217** | 2 131 | 15 888 | 329 | 24 | 49 | 252 | 131 | 121 |
| **Ogółem** | | 161 947 | **165 349** | **70 229** | **159 763** | **5 586**[2)] | **2 015** | **1 273** | **2 091** | **1 183** | **908** |

[1)] *W tym 63 uchwały przeniesione z grupy pozostałe uchwały i zarządzenia z powodu błędnej ich klasyfikacji w 2012 r.*

[2)] *W tym: 94 uchwały i 62 zarządzenia z naruszeniem prawa dotyczące 2012 r., a zbadane w 2013 r.; 44 uchwały i 4 zarządzenia z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 1 uchwała i 2 zarządzenia z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 2. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2013 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 | . | x | . | x |
| 2012 | 161 947 | 157 135 | 97,0 | 4 812 | 3,0 | 1 883 | 1,2 | 1 206 | 0,7 | 1 570 | 1,0 | 887 | 0,5 | 683 | 0,4 |
| **2013** | **165 349** | **159 763** | **96,6** | **5 586**[1)] | **3,4** | **2 015** | **1,2** | **1 273** | **0,8** | **2 091** | **1,3** | **1 183** | **0,7** | **908** | **0,5** |
| *z tego:* | | | | | | | | | | | | | | | |
| - gminy | 135 434 | 130 717 | 96,5 | 4 717 | 3,5 | 1 694 | 1,3 | 1 101 | 0,8 | 1 759 | 1,3 | 994 | 0,7 | 765 | 0,6 |
| - powiaty | 17 383 | 16 819 | 96,8 | 564 | 3,2 | 217 | 1,2 | 103 | 0,6 | 210 | 1,2 | 114 | 0,7 | 96 | 0,6 |
| - miasta na prawach powiatu | 8 338 | 8 150 | 97,7 | 188 | 2,3 | 63 | 0,8 | 43 | 0,5 | 77 | 0,9 | 49 | 0,6 | 28 | 0,3 |
| - województwa samorządowe | 2 199 | 2 186 | 99,4 | 13 | 0,6 | 4 | 0,2 | 3 | 0,1 | 6 | 0,3 | 3 | 0,1 | 3 | 0,1 |
| - związki międzygminne | 1 968 | 1 865 | 94,8 | 103 | 5,2 | 37 | 1,9 | 22 | 1,1 | 39 | 2,0 | 23 | 1,2 | 16 | 0,8 |
| - związki powiatów | 27 | 26 | 96,3 | 1 | 3,7 | - | x | 1 | 3,7 | - | x | - | x | - | x |

[1)] *W tym: 94 uchwały i 62 zarządzenia z naruszeniem prawa dotyczące 2012 r., a zbadane w 2013 r.; 44 uchwały i 4 zarządzenia z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 1 uchwała i 2 zarządzenia z naruszeniem prawa bez wszczęcia postepowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 3. **Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2013 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 | . | x | . | x |
| 2012 | 2 996 | 2 697 | 90,0 | 299 | 10,0 | 110 | 3,7 | 170 | 5,7 | 15 | 0,5 | 15 | 0,5 | - | x |
| **2013** | **2 992** | **2 730** | **91,2** | **262**[1)] | **8,8** | **110** | **3,7** | **136** | **4,5** | **15** | **0,5** | **15** | **0,5** | - | x |
| *z tego:* | | | | | | | | | | | | | | | |
| - gminy | 2 429 | 2 207 | 90,9 | 222 | 9,1 | 94 | 3,9 | 113 | 4,7 | 14 | 0,6 | 14 | 0,6 | - | x |
| - powiaty | 314 | 292 | 93,0 | 22 | 7,0 | 7 | 2,2 | 15 | 4,8 | - | x | - | x | - | x |
| - miasta na prawach powiatu | 67 | 61 | 91,0 | 6 | 9,0 | 3 | 4,5 | 3 | 4,5 | - | x | - | x | - | x |
| - województwa samorządowe | 16 | 14 | 87,5 | 2 | 12,5 | 1 | 6,3 | 1 | 6,3 | - | x | - | x | - | x |
| - związki międzygminne | 162 | 152 | 93,8 | 10 | 6,2 | 5 | 3,1 | 4 | 2,5 | 1 | 0,6 | 1 | 0,6 | - | x |
| - związki powiatów | 4 | 4 | 100,0 | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |

[1)] *W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności.*

Tabela 4. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2013 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 | . | x | . | x |
| 2011 | 91 847 | 90 380 | 98,4 | 1 467 | 1,6 | 661 | 0,7 | 564 | 0,6 | 117 | 0,1 | 87 | 0,1 | 30 | 0,0 |
| **2012** | **91 285** | **89 952** | **98,5** | **1 333**[1)] | **1,5** | **591** | **0,6** | **485** | **0,5** | **110** | **0,1** | **89** | **0,1** | **21** | **0,0** |
| *z tego:* | | | | | | | | | | | | | | | |
| - gminy | 73 246 | 72 121 | 98,5 | 1 125 | 1,5 | 495 | 0,7 | 420 | 0,6 | 93 | 0,1 | 74 | 0,1 | 19 | 0,0 |
| - powiaty | 10 625 | 10 474 | 98,6 | 151 | 1,4 | 73 | 0,7 | 43 | 0,4 | 12 | 0,1 | 10 | 0,1 | 2 | 0,0 |
| - miasta na prawach powiatu | 5 401 | 5 368 | 99,4 | 33 | 0,6 | 13 | 0,2 | 13 | 0,2 | 4 | 0,1 | 4 | 0,1 | - | x |
| - województwa samorządowe | 1 310 | 1 306 | 99,7 | 4 | 0,3 | 1 | 0,1 | 2 | 0,2 | 1 | 0,1 | 1 | 0,1 | - | x |
| - związki międzygminne | 696 | 676 | 97,1 | 20 | 2,9 | 9 | 1,3 | 7 | 1,0 | - | x | - | x | - | x |
| - związki powiatów | 7 | 7 | 100,0 | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |

[1)] *W tym: 79 uchwał i 62 zarządzenia z naruszeniem prawa dotyczące 2012 r., a zbadane w 2013 r.; 2 uchwały i 2 zarządzenia z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 5. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2013 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 |
| 2010 | 10 | 9 | 90,0 | 1 | 10,0 | - | x | - | x | 1 | 10,0 | - | x | 1 | 10,0 |
| 2012 | 24 687 | 23 368 | 94,7 | 1 319 | 5,3 | 932 | 3,8 | 178 | 0,7 | 209 | 0,8 | 106 | 0,4 | 103 | 0,4 |
| **2013** | **25 529** | **24 026** | **94,1** | **1 503**[1)] | **5,9** | **961** | **3,8** | **220** | **0,9** | **289** | **1,1** | **83** | **0,3** | **206** | **0,8** |
| *z tego:* | | | | | | | | | | | | | | | |
| - gminy | 20 923 | 19 707 | 94,2 | 1 216 | 5,8 | 784 | 3,7 | 186 | 0,9 | 225 | 1,1 | 56 | 0,3 | 169 | 0,8 |
| - powiaty | 2 889 | 2 688 | 93,0 | 201 | 7,0 | 125 | 4,3 | 16 | 0,6 | 49 | 1,7 | 21 | 0,7 | 28 | 1,0 |
| - miasta na prawach powiatu | 939 | 892 | 95,0 | 47 | 5,0 | 35 | 3,7 | 7 | 0,7 | 4 | 0,4 | 3 | 0,3 | 1 | 0,1 |
| - województwa samorządowe | 226 | 224 | 99,1 | 2 | 0,9 | 1 | 0,4 | - | x | 1 | 0,4 | - | x | 1 | 0,4 |
| - związki międzygminne | 545 | 509 | 93,4 | 36 | 6,6 | 16 | 2,9 | 10 | 1,8 | 10 | 1,8 | 3 | 0,6 | 7 | 1,3 |
| - związki powiatów | 7 | 6 | 85,7 | 1 | 14,3 | - | x | 1 | 14,3 | - | x | - | x | - | x |

[1)] *W tym: 12 uchwał z naruszeniem prawa dotyczących 2012 r., a zbadanych w 2013 r.; 20 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 1 uchwała z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 6. **Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2013 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 | . | x | . | x |
| - udzielenie | - | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | . | x | . | x |
| - nieudzielenie | 60 | 33 | 55,0 | 27 | 45,0 | 1 | 1,7 | 5 | 8,3 | 15 | 25,0 | . | x | . | x |
| 2012 - ogółem | 2 911 | 2 868 | 98,5 | 43 | 1,5 | 18 | 0,6 | 4 | 0,1 | 20 | 0,7 | 2 | 0,1 | 18 | 0,6 |
| z tego: - udzielenie | 2 888 | 2 860 | 99,0 | 28 | 1,0 | 16 | 0,6 | 4 | 0,1 | 8 | 0,3 | 1 | | 7 | 0,2 |
| - nieudzielenie | 23 | 8 | 34,8 | 15 | 65,2 | 2 | 8,7 | | x | 12 | 52,2 | 1 | 4,3 | 11 | 47,8 |
| **2013 - ogółem** | **2 900** | **2 866** | **98,8** | **34** | **1,2** | **4** | **0,1** | **4** | **0,1** | **26** | **0,9** | **-** | **x** | **26** | **0,9** |
| **z tego: - udzielenie** | **2 858** | **2 846** | **99,6** | **12** | **0,4** | **4** | **0,1** | **4** | **0,1** | **4** | **0,1** | **-** | **x** | **4** | **0,1** |
| **- nieudzielenie** | **42** | **20** | **47,6** | **22** | **52,4** | **-** | **x** | **-** | **x** | **22** | **52,4** | **-** | **x** | **22** | **52,4** |
| *z tego:* | | | | | | | | | | | | | | | |
| - gminy | | | | | | | | | | | | | | | |
| - ogółem, z tego: | 2 350 | 2 330 | 99,1 | 20 | 0,9 | 3 | 0,1 | 4 | 0,2 | 13 | 0,6 | - | x | 13 | 0,6 |
| - udzielenie | 2 323 | 2 313 | 99,6 | 10 | 0,4 | 3 | 0,1 | 4 | 0,2 | 3 | 0,1 | - | x | 3 | 0,1 |
| - nieudzielenie | 27 | 17 | 63,0 | 10 | 37,0 | - | x | - | x | 10 | 37,0 | - | x | 10 | 37,0 |
| - powiaty | | | | | | | | | | | | | | | |
| - ogółem, z tego: | 315 | 304 | 96,5 | 11 | 3,5 | - | x | - | x | 11 | 3,5 | - | x | 11 | 3,5 |
| - udzielenie | 303 | 302 | 99,7 | 1 | 0,3 | - | x | - | x | 1 | 0,3 | - | x | 1 | 0,3 |
| - nieudzielenie | 12 | 2 | 16,7 | 10 | 83,3 | - | x | - | x | 10 | 83,3 | - | x | 10 | 83,3 |
| - miasta na prawach powiatu | | | | | | | | | | | | | | | |
| - ogółem, z tego: | 62 | 61 | 98,4 | 1 | 1,6 | - | x | - | x | 1 | 1,6 | - | x | 1 | 1,6 |
| - udzielenie | 60 | 60 | 100,0 | - | x | - | x | - | x | - | | - | x | | x |
| - nieudzielenie | 2 | 1 | 50,0 | 1 | 50,0 | - | x | - | x | 1 | 50,0 | - | x | 1 | 50,0 |
| - województwa samorządowe | | | | | | | | | | | | | | | |
| - ogółem, z tego: | 16 | 15 | 93,8 | 1 | 6,3 | - | x | - | x | 1 | 6,3 | - | x | 1 | 6,3 |
| - udzielenie | 15 | 15 | 100,0 | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |
| - nieudzielenie | 1 | | | 1 | 100,0 | - | x | - | x | 1 | 100,0 | - | x | 1 | 100,0 |
| - związki międzygminne | | | | | | | | | | | | | | | |
| - ogółem, z tego: | 155 | 154 | 99,4 | 1 | 0,6 | 1 | 0,6 | - | x | - | x | - | x | - | x |
| - udzielenie | 155 | 154 | 99,4 | 1 | 0,6 | 1 | 0,6 | - | x | - | x | - | x | - | x |
| - nieudzielenie | - | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |
| - związki powiatów | | | | | | | | | | | | | | | |
| - ogółem, z tego: | 2 | 2 | 100,0 | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |
| - udzielenie | 2 | 2 | 100,0 | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |
| - nieudzielenie | - | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |

[1)] *Dotyczy również sejmików samorządowych.*

Tabela 7. **Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2013 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 | . | x | . | x |
| 2012 | 39 506 | 37 822 | 95,7 | 1 684 | 4,3 | 162 | 0,4 | 290 | 0,7 | 1 209 | 3,1 | 677 | 1,7 | 532 | 1,3 |
| **2013** | **42 643** | **40 189** | **94,2** | **2 454**[1)] | **5,8** | **349** | **0,8** | **428** | **1,0** | **1 651** | **3,9** | **996** | **2,3** | **655** | **1,5** |
| *z tego:* | | | | | | | | | | | | | | | |
| - gminy | 36 486 | 34 352 | 94,2 | 2 134 | 5,8 | 318 | 0,9 | 378 | 1,0 | 1 414 | 3,9 | 850 | 2,3 | 564 | 1,5 |
| - powiaty | 3 240 | 3 061 | 94,5 | 179 | 5,5 | 12 | 0,4 | 29 | 0,9 | 138 | 4,3 | 83 | 2,6 | 55 | 1,7 |
| - miasta na prawach powiatu | 1 869 | 1 768 | 94,6 | 101 | 5,4 | 12 | 0,6 | 20 | 1,1 | 68 | 3,6 | 42 | 2,2 | 26 | 1,4 |
| - województwa samorządowe | 631 | 627 | 99,4 | 4 | 0,6 | 1 | 0,2 | - | x | 3 | 0,5 | 2 | 0,3 | 1 | 0,2 |
| - związki międzygminne | 410 | 374 | 91,2 | 36 | 8,8 | 6 | 1,5 | 1 | 0,2 | 28 | 6,8 | 19 | 4,6 | 9 | 2,2 |
| - związki powiatów | 7 | 7 | 100,0 | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x | - | x |

[1)] *W tym: 3 uchwały z naruszeniem prawa dotyczące 2012 r., a zbadane w 2013 r. oraz 21 uchwał i 2 zarządzenia z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności*

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

***- procedury uchwalania budżetu***
***- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy***
***- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów***
***- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów***
***- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący***
***- udzielania pożyczek***
***- udzielania poręczeń***
***- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst***
***- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych***
***- podatków i opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi***
***- pozostałe, w tym w sprawie:***

*~ wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego*
*~ blokowania planowanych wydatków budżetowych*
*~ rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu*
*~ zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu jst za I półrocze*
*~ zakresu i formy informacji o kształtowaniu się wpf, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć*
*~ udzielania pomocy finansowej/materialnej*
*~ zabezpieczenia środków finansowych w budżecie*
*~ wydzielonego rachunku dochodów gromadzonych przez jednostki budżetowe prowadzące działalność oświatową*
*~ wyrażenia/nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki*
*~ przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jst*
*~ ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym*
*~ określenia wysokości sumy, do której organ wykonawczy może samodzielnie zaciągać zobowiązania*
*~ zasad i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa*
*~ zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową*
*~ założenia do projektu budżetu*
*~ udzielenia dotacji na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków*

Tabela 8. **Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2013 r.**

| Lp. | WYSZCZEGÓLNIENIE | LATA | |
|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| **I.** | **Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:** | 161 947 | **165 349** |
| | - uznane za nieważne | 1 570 | **2 091** |
| | - stwierdzono nieistotne naruszenie prawa | 1 883 | **2 015** |
| **II.** | **Liczba skarg skierowanych do WSA** | 43 | **75** |
| | **1. Liczba skarg na uchwały kolegiów izb skierowane do WSA przez jednostki samorządu terytorialnego** | 40 | **73** |
| | **a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń:** | 38 | **59** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | 6 | **-** |
| | 2012 r. | - | **10** |
| | - oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego, | 20 | **29** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | 2 | **-** |
| | 2012 r. | - | **7** |
| | - uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium, | 11 | **17** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | 2 | **-** |
| | 2012 r. | - | **1** |
| | - umarzających postępowanie | 2 | **7** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | 1 | **-** |
| | 2012 r. | - | **-** |
| | - inne rozstrzygnięcia (odrzucenie skargi) | 5 | **6** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | 1 | **-** |
| | 2012 r. | - | **2** |
| | **b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do dnia 31 grudnia** | 8 | **24** |
| | **2. Liczba uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby do WSA** | 3 | **2** |
| | **a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń** | 3 | **2** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | 1 | **-** |
| | 2012 r. | - | **1** |
| | - oddalających skargę regionalnych izb obrachunkowych, | - | **1** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | - | **-** |
| | 2012 r. | - | **1** |
| | - stwierdzających nieważność uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego | 2 | **1** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | - | **-** |
| | 2012 r. | - | **-** |
| | - umarzających postępowanie | - | **-** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | - | **-** |
| | 2012 r. | - | **-** |
| | - inne rozstrzygnięcia (odrzucenie skargi) | 1 | **-** |
| | w tym dotyczących skarg z: 2011 r. | 1 | **-** |
| | 2012 r. | - | **-** |
| | **b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia** | 1 | **1** |

Tabela 9. **Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2013 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 | **2012 r. - ogółem:** | 25 555 | 20 796 | 4 342 | 417 |
| | a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, | 4 120 | 3 850 | 248 | 22 |
| | b) projektów uchwał budżetowych jst, | 2 964 | 1 844 | 1 067 | 53 |
| | c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, | 2 967 | 2 335 | 614 | 18 |
| | d) sprawozdań z wykonania budżetu jst, | 2 972 | 2 238 | 703 | 31 |
| | e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, | 2 966 | 2 675 | 274 | 17 |
| | f) możliwości wykupu papierów wartościowych, | 220 | 193 | 27 | - |
| | g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, | 1 966 | 1 894 | 64 | 8 |
| | h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium, | 18 | 7 | 5 | 6 |
| | i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, | 2 958 | 1 908 | 881 | 169 |
| | j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, | 1 544 | 1 345 | 157 | 42 |
| | k) prawidłowości planowanej kwoty długu. | 2 860 | 2 507 | 302 | 51 |
| 3 | **2013 r. - ogółem:** | **25 538** | **20 581** | **4 576** | **381** |
| | **a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,** | **3 785** | **3 480** | **288** | **17** |
| | **b) projektów uchwał budżetowych jst,** | **3 012** | **1 989** | **956** | **67** |
| | **c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,** | **2 975** | **2 210** | **734** | **31** |
| | **d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,** | **2 971** | **2 284** | **649** | **38** |
| | **e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,** | **2 964** | **2 696** | **248** | **20** |
| | **f) możliwości wykupu papierów wartościowych,** | **394** | **305** | **87** | **2** |
| | **g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,** | **1 890** | **1 797** | **86** | **7** |
| | **h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,** | **34** | **18** | **-** | **16** |
| | **i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,** | **3 008** | **1 889** | **1 003** | **116** |
| | **j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,** | **1 619** | **1 447** | **144** | **28** |
| | **k) prawidłowości planowanej kwoty długu.** | **2 886** | **2 466** | **381** | **39** |
| | **z tego:** | | | | |
| 4 | **2013 r. - gminy** | **21 176** | **17 008** | **3 845** | **323** |
| | a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, | 3 401 | 3 144 | 241 | 16 |
| | b) projektów uchwał budżetowych jst, | 2 443 | 1 569 | 817 | 57 |
| | c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, | 2 414 | 1 761 | 624 | 29 |
| | d) sprawozdań z wykonania budżetu jst, | 2 414 | 1 831 | 548 | 35 |
| | e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, | 2 412 | 2 197 | 199 | 16 |
| | f) możliwości wykupu papierów wartościowych, | 293 | 230 | 61 | 2 |
| | g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, | 1 559 | 1 488 | 65 | 6 |
| | h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium, | 26 | 15 | - | 11 |
| | i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, | 2 435 | 1 487 | 850 | 98 |
| | j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, | 1 345 | 1 202 | 121 | 22 |
| | k) prawidłowości planowanej kwoty długu. | 2 434 | 2 084 | 319 | 31 |
| 5 | **2013 r. - powiaty** | **2 569** | **2 107** | **420** | **42** |
| | a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, | 265 | 236 | 28 | 1 |
| | b) projektów uchwał budżetowych jst, | 312 | 230 | 76 | 6 |
| | c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, | 313 | 251 | 61 | 1 |
| | d) sprawozdań z wykonania budżetu jst, | 313 | 258 | 54 | 1 |
| | e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, | 312 | 285 | 23 | 4 |
| | f) możliwości wykupu papierów wartościowych, | 59 | 42 | 17 | - |
| | g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, | 192 | 177 | 14 | 1 |
| | h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium, | 6 | 2 | - | 4 |
| | i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, | 317 | 218 | 86 | 13 |
| | j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, | 157 | 143 | 11 | 3 |
| | k) prawidłowości planowanej kwoty długu. | 323 | 265 | 50 | 8 |

*ciąg dalszy tabeli 9. ...*

| Lp. | OPINIE W SPRAWIE | Liczba wydanych opinii | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Razem | z tego: | | |
| | | | pozytywne | pozytywne z uwagami | negatywne |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 6 | **2013 r. - miasta na prawach powiatu** | **625** | **512** | **109** | **4** |
| | a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, | 93 | 78 | 15 | - |
| | b) projektów uchwał budżetowych jst, | 65 | 49 | 15 | 1 |
| | c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, | 66 | 44 | 22 | - |
| | d) sprawozdań z wykonania budżetu jst, | 65 | 46 | 19 | - |
| | e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, | 65 | 63 | 2 | - |
| | f) możliwości wykupu papierów wartościowych, | 35 | 29 | 6 | - |
| | g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, | 52 | 48 | 4 | - |
| | h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium, | 2 | 1 | - | 1 |
| | i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, | 65 | 47 | 17 | 1 |
| | j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, | 49 | 46 | 2 | 1 |
| | k) prawidłowości planowanej kwoty długu. | 68 | 61 | 7 | - |
| 7 | **2013 r. - województwa samorządowe** | **145** | **124** | **20** | 1 |
| | a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, | 14 | 12 | 2 | - |
| | b) projektów uchwał budżetowych jst, | 16 | 13 | 3 | - |
| | c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, | 16 | 14 | 1 | 1 |
| | d) sprawozdań z wykonania budżetu jst, | 16 | 12 | 4 | - |
| | e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, | 16 | 15 | 1 | - |
| | f) możliwości wykupu papierów wartościowych, | 6 | 4 | 2 | - |
| | g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, | 14 | 14 | - | - |
| | h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium, | - | - | - | - |
| | i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, | 16 | 12 | 4 | - |
| | j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, | 12 | 11 | 1 | - |
| | k) prawidłowości planowanej kwoty długu. | 19 | 17 | 2 | - |
| 8 | **2013 r. - związki międzygminne** | **1 010** | **817** | **182** | **11** |
| | a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, | 12 | 10 | 2 | - |
| | b) projektów uchwał budżetowych jst, | 173 | 125 | 45 | 3 |
| | c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, | 164 | 138 | 26 | - |
| | d) sprawozdań z wykonania budżetu jst, | 161 | 135 | 24 | 2 |
| | e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, | 157 | 134 | 23 | - |
| | f) możliwości wykupu papierów wartościowych, | 1 | - | 1 | - |
| | g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, | 73 | 70 | 3 | - |
| | h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium, | - | - | - | - |
| | i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, | 172 | 122 | 46 | 4 |
| | j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, | 56 | 45 | 9 | 2 |
| | k) prawidłowości planowanej kwoty długu. | 41 | 38 | 3 | - |
| 9 | **2013 r. - związki powiatów** | **13** | **13** | **-** | **-** |
| | a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek, | - | - | - | - |
| | b) projektów uchwał budżetowych jst, | 3 | 3 | - | - |
| | c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze, | 2 | 2 | - | - |
| | d) sprawozdań z wykonania budżetu jst, | 2 | 2 | - | - |
| | e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium, | 2 | 2 | - | - |
| | f) możliwości wykupu papierów wartościowych, | - | - | - | - |
| | g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej, | - | - | - | - |
| | h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium, | - | - | - | - |
| | i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, | 3 | 3 | - | - |
| | j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej, | - | - | - | - |
| | k) prawidłowości planowanej kwoty długu. | 1 | 1 | - | - |

# II.

# WYKONANIE BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2013 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 na rok 2013 były opracowane według zasad określonych w Dziale V rozdział 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1]. Zgodnie z brzmieniem art. 238 uofp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – oraz organowi stanowiącemu, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 uofp.

Ustawowy termin przedłożenia regionalnym izbom obrachunkowym projektów uchwał budżetowych na 2013 r. dochowało 79,4% jst. W latach 2008 - 2012 projekty budżetów, przedkładane w ustawowym terminie stanowiły, odpowiednio 60,5%, 56,7%, 51,4%, 64,2% i 75,0% projektów budżetów ogółem.

Największe zdyscyplinowanie przy przedkładaniu projektów budżetów na 2013 r., podobnie jak na 2012 r., wykazały samorządy województw – 100,0% (projekty na 2012 r. złożone w 2011 r. – 100%), miasta na prawach powiatu – 90,9% (projekty na 2012 r. złożone w 2011 r. – 92,3%) i powiaty – 81,5% (projekty na 2012 r. złożone w 2011 r. – 81,5%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2013 r.

| Wyszczególnienie | Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2013 r. | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Ogółem | do 15.11.2012 r. | w % | po 15.11.2012 r. | w % |
| **Ogółem, z tego:** | **2 977** | **2 363** | **79,4** | **614** | **20,6** |
| - gminy | 2 413 | 1 900 | 78,7 | 513 | 21,3 |
| - miasta na prawach powiatu | 66[1)] | 60 | 90,9 | 6 | 9,1 |
| - powiaty | 314 | 256 | 81,5 | 58 | 18,5 |
| - województwa samorządowe | 16 | 16 | 100,0 | - | x |
| - związki komunalne | 168[2)] | 131 | 78,0 | 37 | 22,0 |

[1)] W 2013 r. liczba miast na prawach powiatów i gmin uległa zmianie. Decyzją Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przewrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego (Dz. U. poz. 853) od dnia 1 stycznia 2013 r. miastu Wałbrzych przywrócono status miasta na prawach powiatu.

[2)] W ogólnej liczbie przedłożonych projektów budżetów na 2013 r. nie wykazano Związku Komunalnego Gmin ds. Komunikacji Rejonu Bocheńskiego, który nie przedłożył projektu budżetu, ale uchwalił budżet na 2013 r. w dniu 29 stycznia 2013 r. Z dniem 5 kwietnia 2013 r. został zarejestrowany Związek Powiatów Województwa Dolnośląskiego, który nie przedłożył projektu budżetu, ale budżet uchwalił w dniu 8 listopada 2013 r.

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych, zgodnie z przepisem art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[2], wydają opinie o przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego projektach budżetów. Oceniając przedłożone na 2013 r. projekty budżetów (bez względu na datę wydania powyższych opinii) składy orzekające wydały 2 977 opinii, z czego 1 854 stanowiły opinie pozytywne, 1 066 opinie pozytywne z uwagami, 57 opinie negatywne. W porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększyła się liczba opinii pozytywnych oraz opinii negatywnych, a zmalała liczba opinii pozytywnych z uwagami.

[1] Podstawowym aktem regulującym przebieg procesów finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

[2] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z póź. zm.).

W stosunku do roku ubiegłego liczba opinii negatywnych wzrosła z 27 do 57. Negatywne opinie o projektach budżetów na 2013 r. zostały wydane dla 47 gmin, 6 powiatów i 4 związków komunalnych. Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na rok 2013 przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2013 r.

| Wyszczególnienie | Liczba opinii ogółem | z tego: | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | pozytywne | w % | pozytywne z uwagami | w % | negatywne | w % |
| **Ogółem, z tego:** | **2 977** | **1 854** | **62,3** | **1 066** | **35,8** | **57** | **1,9** |
| - gminy | 2 413 | 1 464 | 60,7 | 902 | 37,4 | 47 | 1,9 |
| - miasta na prawach powiatu | 66 | 46 | 69,7 | 20 | 30,3 | - | x |
| - powiaty | 314 | 220 | 70,1 | 88 | 28,0 | 6 | 1,9 |
| - województwa samorządowe | 16 | 13 | 81,3 | 3 | 18,7 | - | x |
| - związki komunalne | 168 | 111 | 66,1 | 53 | 31,5 | 4 | 2,4 |

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

- niewyodrębnieniu dochodów z podziałem na bieżące i majątkowe, zgodnie z art. 236 ust. 1 uofp,
- błędnym stosowaniu klasyfikacji budżetowej,
- niewyodrębnieniu dochodów z tytułu opłat i kar pieniężnych za korzystanie ze środowiska i wydatków z tego tytułu, zgodnie z art. 237 ust. 1 uofp,
- nieprawidłowym zaplanowaniu wysokości deficytu budżetu i niewłaściwym wskazaniu źródeł jego pokrycia,
- niezgodności pomiędzy danymi dysponenta środków a wykazanymi w budżecie wydatkami związanymi z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych,
- nieprawidłowym ustaleniu limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek lub ich braku,
- nieujęciu w załączniku wszystkich dotacji, w tym na zadania inwestycyjne, realizowane na podstawie porozumień z jst,
- niewłaściwym i nieprecyzyjnym udzielaniu upoważnień dla organu wykonawczego oraz udzielaniu upoważnień bez podstawy prawnej,
- zaplanowaniu rezerwy ogólnej w wysokości poniżej minimalnego wskaźnika lub jej nie zaplanowaniu w budżecie oraz niewskazaniu przeznaczenia rezerwy celowej,
- zaklasyfikowaniu przychodów z tytułu wolnych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek w paragrafie 957 – Nadwyżka z lat ubiegłych zamiast w paragrafie 950 – Wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
- niezałączeniu do projektu budżetu materiałów informacyjnych, zgodnie z art. 238 ust. 2 pkt 2 uofp,
- błędach rachunkowych i pisarskich.

Zgodnie z art. 239 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych przypadkach

nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jst, o którym mowa w art. 238 ust. 1 uofp.

Z ogólnej liczby uchwalonych budżetów 74,7% jednostek uchwaliło budżety na 2013 r. do 31 grudnia 2012 r. (w 2012 r. – 71,8%, w 2011 r. – 36,7%), do 31 stycznia 2013 r. budżety uchwaliło 24,9% jednostek (w 2012 r. – 28,0%, w 2011 r. – 63,1%), natomiast 0,2% to budżety związków komunalnych, które podjęły swoją działalność po 31 stycznia 2013 r.

W związku z nieuchwaleniem budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w ustawowym terminie, regionalne izby obrachunkowe ustaliły 5 budżetów (0,2% ogółu budżetów) dla 3 gmin, 1 powiatu i 1 związku. W 2012 r. izby ustaliły również 5 budżetów – dla 4 gmin i 1 powiatu.

Terminy uchwalenia budżetów na 2013 r.

| Wyszczególnienie | Liczba budżetów | z tego uchwalonych przez organ stanowiący: | | | | ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe | w % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | do 31.12.2012 r. | w % | do 31.01.2013 r. | w % | | |
| **Ogółem, z tego:** | **2 979** | **2 226** | **74,7** | **741** | **24,9** | **5** | **0,2** |
| - gminy | 2 413[1)] | 1 784 | 73,9 | 625 | 25,9 | 3 | 0,1 |
| - miasta na prawach powiatu | 66 | 59 | 89,4 | 7 | 10,6 | - | x |
| - powiaty | 314 | 260 | 82,8 | 53 | 16,9 | 1 | 0,3 |
| - województwa samorządowe | 16 | 15 | 93,8 | 1 | 6,2 | - | x |
| - związki komunalne | 170[2)] | 108 | 63,5 | 55 | 32,3 | 1 | 0,6 |

[1)] W liczbie uchwalonych budżetów ogółem ujęty został budżet gminy, która uchwaliła go po ustawowym terminie, w związku z czym kolegium stwierdziło, że uchwała w sprawie uchwalenia budżetu podjęta została z nieistotnym naruszeniem prawa.

[2)] W liczbie uchwalonych budżetów ogółem został ujęty budżet Związku Komunalnego Gmin Powiatu Chełmińskiego z siedzibą w Stolnie. Związek przedłożył projekt budżetu natomiast budżet na 2013 r. uchwalił w dniu 4 kwietnia 2013 r. W tej liczbie wykazano też budżet Kętrzyńskiego Związku Gmin „Gospodarka Komunalna" uchwalony w dniu 21 maja 2013 r. oraz budżet Związku Powiatów Województwa Dolnośląskiego uchwalony w dniu 8 listopada 2013 r. Również, w liczbie budżetów ogółem, wykazano budżet Związku Międzygminnego pod nazwą „Natura" z siedzibą w Grójcu uchwalony w dniu 18 grudnia 2013 r. Ponadto, w tej liczbie ujęto budżety Zielonogórskiego Związku Gmin oraz Celowego Związku Gmin SGO5, które przedłożyły projekty budżetów oraz uchwały budżetowe na 2013 r. po 31 stycznia 2013 r.

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

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych[3], należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa, a w gminach wójta (burmistrza, prezydenta). 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 został określony w art. 257 uofp.

[3] Art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.).

Ustawa o finansach publicznych zawiera katalog upoważnień, w które organ stanowiący, w celu sprawnej realizacji budżetu może wyposażyć organ wykonawczy. W przepisie art. 212 uofp zawarte są m.in. upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp oraz do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 uofp.

Samorządy korzystały w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych ze zmianą lub uzyskaniem kwot dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. W 2013 r., podobnie jak w latach ubiegłych, organy stanowiące upoważniały organy wykonawcze m.in. do:

- dokonywania zmian w planie wydatków innych niż określone w art. 257 uofp, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami,
- przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jst,
- przekazywania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jst do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki,
- lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach,
- zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetowego,
- udzielania poręczeń w roku budżetowym.

Organ stanowiący na podstawie obowiązujących uregulowań prawnych może wprowadzić do uchwały budżetowej rozszerzone uprawnienia dla organu wykonawczego do prowadzenia gospodarki finansowej. W 2013 r. najczęściej stosowanymi dodatkowymi upoważnieniami dla organu wykonawczego były upoważnienia do:

- zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jst,
- udzielania pożyczek i poręczeń do określonej kwoty,
- samodzielnego zaciągania zobowiązań.

Zmianę budżetu stanowią zmiany w uchwale budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków, w tym z tytułu zmiany kwot subwencji oraz dotacji celowych. Natomiast zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne niemające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków oraz wynik budżetu.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie było efektem zarówno działań zewnętrznych polegających na wprowadzaniu kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych, czy też wprowadzaniu do budżetu wydatków finansowanych z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, jak i wewnętrznych wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu oraz zapobiegania i przeciwdziałania naruszeniom dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyło to głównie przenoszenia środków finansowych między zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Wymienione zmiany należały do najczęściej dokonywanych zmian w budżetach jst.

## 1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych

W 2013 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst wyniosła 91 285 i była o 0,6% niższa niż w 2012 r. (91 847 uchwał i zarządzeń).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2013 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków bieżących o 4,1% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 14,9% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

Zmiany budżetów jst w 2013 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:** | 189 090 833,2 | 189 335 571,9 | 100,0 | 100,0 | 100,1 |
| - dochody własne | 96 078 134,6 | 94 715 766,7 | 50,8 | 50,0 | 98,6 |
| - dotacje celowe | 42 127 940,3 | 43 424 324,4 | 22,3 | 22,9 | 103,1 |
| - subwencja ogólna | 50 884 758,3 | 51 195 480,7 | 26,9 | 27,0 | 100,6 |
| **Wydatki ogółem, z tego:** | **199 139 652,3** | **198 157 704,8** | **100,0** | **100,0** | **99,5** |
| - wydatki bieżące | 150 662 194,8 | 156 884 517,1 | 75,7 | 79,2 | 104,1 |
| - wydatki majątkowe | 48 477 457,5 | 41 273 187,7 | 24,3 | 20,8 | 85,1 |
| **Deficyt budżetu** | **-10 048 819,1** | **-8 822 132,9** | **x** | **x** | **87,8** |

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 263 uofp mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący ustala wykaz wydatków oraz określa ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ stanowiący ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. W 2013 r. jednostki samorządu terytorialnego podjęły 747 uchwał w tym zakresie (w 2012 r. – 804, w 2011 r. – 786). Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych[4]), niezależnie od posiadanych na te zadania środków finansowych, nie mogły zostać zrealizowane przed upływem roku budżetowego. Były to zadania, m.in. dotyczące budowy i modernizacji dróg (ulic, mostów, chodników, parkingów, przebudowy skrzyżowań), budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i urządzeń towarzyszących, oczyszczalni ścieków komunalnych, oświetlenia ulicznego, informatyzacji oświaty i administracji publicznej, budowy i modernizacji obiektów użyteczności publicznej, termomodernizacji obiektów oświatowych, rozbudowy i remontu świetlic wiejskich, zakupów inwestycyjnych.

Wydatki niewygasające, oprócz wydatków na zadania inwestycyjne, dotyczyły również wydatków na zadania bieżące np. na remonty obiektów użyteczności publicznej, budynków komunalnych, sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego itp.

Środki finansowe przeznaczone na realizację wydatków niewygasających, zgodnie z obowiązującymi przepisami, były gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. Po upływie terminu określonego

[4] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.).

przez organ stanowiący, niewykorzystane środki finansowe podlegały przekazaniu na dochody budżetu danej jednostki.

W przypadku stwierdzenia niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków czy naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254 uofp – organ wykonawczy może na podstawie art. 260 uofp, podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków albo wstrzymanie przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu jst. W 2013 r. podjęto 3 zarządzenia o blokowaniu planowanych wydatków (w 2012 r. – 2, w 2011 r. – 3).

Blokowaniem objęto następujące wydatki bieżące:

- wynagrodzenia osobowe pracowników,
- składki na ubezpieczenie społeczne,
- składki na Fundusz Pracy.

## 1.4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2013 r. nie odbiegają swym zakresem od występujących w latach poprzednich. Wyniki nadzoru z lat ubiegłych, wskazują na utrzymywanie się na zbliżonym poziomie liczby uchwał i zarządzeń podjętych bez naruszenia prawa. W 2013 r. bez naruszenia prawa podjęto 98,5% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (w 2012 r. – 98,4%, w 2011 r. – 98,2%). Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w części I pkt 2.2. *Sprawozdania.*

## 1.5. Podsumowanie

1. *Projekty uchwał budżetowych na 2013 r. w ustawowym terminie – do 15 listopada 2012 r. – złożyły 2 363 jednostki samorządu terytorialnego (projekty na 2012 r. – 2 229, na 2011 r. – 1 907).*
2. *Regionalne izby obrachunkowe wydały 2 977 opinii o projektach budżetów na 2013 r., w tym 57 opinii negatywnych (na 2012 r. – 2 971, w tym 27 negatywnych, na 2011 r. – 2 971, w tym 41 negatywnych). W porównaniu do roku ubiegłego zwiększyła się liczba opinii pozytywnych i opinii negatywnych, a zmalała liczba opinii pozytywnych z uwagami. Wzrost liczby opinii negatywnych dotyczył przede wszystkim gmin (z 21 na 2012 r. do 47 na 2013 r.).*
3. *Z dniem 1 stycznia 2013 r. w 74,7% jednostek samorządu terytorialnego organy wykonawcze realizowały dochody i wydatki w oparciu o uchwalone budżety (w 2012 r. – 71,8%, w 2011 r. – 36,7%). Regionalne izby obrachunkowe w 2013 r. ustaliły 5 budżetów: dla 3 gmin, 1 powiatu i dla 1 związku (w 2012 r. – 5 budżetów: dla 4 gmin i 1 powiatu, w 2011 r. – 5 budżetów: dla 2 gmin i 3 związków).*
4. *W 2013 r., w stosunku do 2012 r., zmniejszyła się o 0,6% liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet. W 2012 r. w stosunku do 2011 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet zwiększyła się o 2,1%.*

5. *Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego podjęły w 2013 r. 747 uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na kwotę 1 296 715 tys. zł (w 2012 r. – 804 na kwotę 1 423 170 tys. zł, w 2011 r. – 786 na kwotę 1 622 952 tys. zł). Sytuacja ta była przede wszystkim wynikiem złożonych procedur zamówień publicznych oraz zmianą przepisów prawa.*
6. *W 2013 r. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego podjęły 3 zarządzenia w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych (w 2012 r. – 2, w 2011 r. – 3). Instytucja blokowania wydatków miała zastosowanie wyłącznie w przypadkach stwierdzenia niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań oraz naruszania zasad gospodarki finansowej, jak również przejściowych trudności w prowadzeniu gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego.*

# 2. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

## 2.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego

Od 1 stycznia 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego gromadzą dochody na podstawie zmienionej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[5]. Ustawa wprowadziła podstawy stabilnego funkcjonowania systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego, co pozytywnie wpłynęło na ich budżety. Rok 2013 jest dziesiątym z kolei, w którym jednostki samorządu terytorialnego funkcjonowały w warunkach ustalonych wskazanymi przepisami i czwartym rokiem obowiązywania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[6].

W 2013 r. wprowadzono liczne zmiany przepisów regulujących system finansów samorządowych.

Podstawowym celem zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[7] było uregulowanie kwestii dotyczącej podziału rezerwy subwencji ogólnej w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego[8]. W wyniku nowelizacji dodano przepisy określające kryteria, którymi powinien kierować się Minister Finansów dokonując podziału rezerwy subwencji ogólnej. Środki pochodzące z rezerwy będą mogły być przeznaczone jedynie dla trzech kategorii jednostek samorządu terytorialnego, z dochodami niższymi od średnich dochodów gmin, powiatów i województw. Zmiana ta ma na celu wzmocnienie systemu wyrównawczego i wsparcie mniej zamożnych samorządów. Środki z rezerwy będą mogły otrzymać też jednostki samorządu terytorialnego realizujące zadania własne z zakresu pomocy społecznej oraz te, które poniosły straty w infrastrukturze komunalnej w wyniku zdarzeń losowych. Beneficjentami środków będą mogły być też gminy, które w danym roku dokonały wpłat do budżetu państwa. Ponadto, Minister Finansów zobowiązany będzie do uzgodnienia z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego kryteriów, według których rozdzielana będzie rezerwa, wielkości środków rozdzielanych na podstawie poszczególnych kryteriów oraz szczegółowego sposobu podziału rezerwy na podstawie poszczególnych kryteriów. Ustawa określa również sposób podziału rezerwy na wypadek, gdyby nie udało się uzgodnić wyżej wymienionych kwestii. Podział rezerwy dla jednostek samorządu terytorialnego powinien nastąpić nie później niż do dnia 16 grudnia roku budżetowego, zaś w 2013 r. do dnia 31 grudnia.

Oprócz zmian wynikających z wyroku Trybunału Konstytucyjnego do ustawy wprowadzono przepis, w myśl którego kwoty subwencji ogólnej, które zostały uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego i zwrócone po dniu 15 grudnia roku budżetowego, nie tworzą rezerwy subwencji, lecz podlegają zwrotowi do budżetu państwa. Nowelizacja, w odniesieniu do

[5] Od 2004 r. zasady kształtowania dochodów określa ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

[6] Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

[7] Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1609).

[8] Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 36 ust. 4 pkt 1, w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w zakresie w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału powołany przepis narusza zasadę wyłączności ustawowej w sferze regulacji źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego – wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r. sygn. akt K 14/11(Dz. U. poz. 193).

województw samorządowych[9], wprowadza też zmiany w przepisach dotyczących wpłat do budżetu państwa w 2014 r. tzw. „janosikowego". Do uiszczenia przedmiotowych wpłat do budżetu państwa zobowiązane są jednostki, których dochody z podatków przekraczają wskaźniki określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dokonano także istotnych dla jednostek samorządu terytorialnego zmian regulujących przepisy w zakresie finansów publicznych[10]. Ustawą zmieniającą dodano art. 240a, określający sposób postępowania w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jst zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych. Na wezwanie regionalnej izby obrachunkowej samorząd zobowiązany zostanie do opracowania programu naprawczego. Uchwalając taki program organ stanowiący będzie musiał wskazać przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan działań naprawczych zmierzających do usunięcia tych zagrożeń oraz przewidziane efekty finansowe przedsięwzięć naprawczych. W czasie realizacji programu jednostka nie będzie mogła realizować żadnych nowych inwestycji finansowanych kredytami lub pożyczkami, a realizacja zadań własnych ograniczona będzie jedynie do tych o charakterze obligatoryjnym.

Zmianą korzystną dla jednostek samorządu terytorialnego jest też poszerzenie zakresu wyłączeń stosowanych przy wyliczaniu relacji określonej w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Na podstawie wskazanej ustawy dokonano także zmian w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych[11]. Doprecyzowano, że regionalna izba obrachunkowa ustala budżet jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych także w przypadku niezachowania przez jst zasad określonych w art. 242 - 244 uofp. Do zadań izb należy również wydawanie opinii o programach postępowań naprawczych jst.

Od 1 lutego 2013 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego[12], które określa nowy wzór wieloletniej prognozy finansowej, sposób przekazywania przez jednostki samorządu terytorialnego regionalnym izbom obrachunkowym projektów uchwał oraz uchwał i zarządzeń w sprawie wpf lub jej zmian. Rozporządzenie określa też sposób i terminy przekazywania przez regionalne izby obrachunkowe Ministrowi Finansów projektów wieloletnich prognoz finansowych (wraz z wynikami opinii) oraz przedmiotowych prognoz wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych.

Zmienione zostały przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[13]. Nowelizacja wprowadza rozwiązania umożliwiające gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zmiany mają także ułatwić właścicielom nieruchomości uiszczanie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprowadzono możliwość składania przez właścicieli nieruchomości e-deklaracji w zakresie tych opłat. Przewidziano również możliwość finansowania przez gminy z opłat pobranych za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyposażania nieruchomości w pojemniki, a także worki do zbierania odpadów komunalnych.

---

[9] Jeżeli województwo będzie miało do zapłacenia ponad 400 mln zł „janosikowego", wtedy będzie mogło ubiegać się o pożyczkę z budżetu państwa na pozostałą część należnej kwoty. Warunkiem udzielenia pożyczki będzie przedstawienie przez województwo programu ostrożnościowego, zawierającego plan racjonalizacji jego wydatków.

[10] Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646).

[11] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.).

[12] Dz. U. poz. 86.

[13] Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 228).

W związku ze zmianą przepisów dotyczących opieki nad dziećmi w wieku do lat 3[14] gminy będą mogły ubiegać się o wyższe dotacje na tworzenie miejsc opieki nad nimi. Z 50% do 20% zmniejszono wymagany wkład własny gminy w kosztach realizacji zadania przy ubieganiu się o środki finansowe z budżetu państwa na utworzenie i funkcjonowanie instytucji opieki nad dziećmi do lat 3. Wprowadzone zostały także przepisy umożliwiające organizowanie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej ww. instytucji, a także stworzona została możliwość zapewnienia takiej obsługi przez jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół i placówek określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[15].

Duże znaczenie dla samorządów miała także zmiana przepisów ustawy o systemie oświaty[16], na podstawie której wprowadzone zostały nowe zasady finansowania i funkcjonowania przedszkoli. Nowelizacja ma na celu doprowadzenie do sytuacji, w której każde dziecko w wieku od 3 do 5 lat będzie mogło korzystać z wychowania przedszkolnego, o ile rodzice wyrażą taką wolę. Od 1 września 2013 r. ograniczono opłaty pobierane od rodziców za każdą dodatkową godzinę opieki przedszkolnej – powyżej pięciu godzin bezpłatnych – do kwoty nie więcej niż 1 zł. Na obniżenie opłat wnoszonych przez rodziców za dodatkowe godziny opieki samorządy mają otrzymać dotację celową z budżetu państwa. O sposobie dysponowania tymi środkami rozstrzyga gmina. Od 1 września 2015 r. do programu „przedszkole za złotówkę" będą mogły przystąpić także przedszkola niepubliczne i niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego[17].

W 2013 r. weszły w życie przepisy wprowadzające tzw. dodatek energetyczny dla wrażliwych odbiorców energii elektrycznej[18]. Dodatek przyznaje wójt (burmistrz, prezydent) w drodze decyzji. Wypłata dodatku jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, a gminy na jego sfinansowanie otrzymują dotacje z budżetu państwa. Dodatek przysługuje od dnia 1 stycznia 2014 r.

Zmianom uległy także przepisy dotyczące wykonywania zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane[19].

Zgodnie z dodanymi do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przepisami[20] opłata za pobyt w izbie wytrzeźwień lub placówce stanowi dochód jednostki samorządu terytorialnego, a wysokość opłaty określana jest w drodze uchwały przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego[21].

---

[14] Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 747).

[15] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

[16] Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827).

[17] Przystąpienie do programu, będzie wymagało dobrowolnego podporządkowania się zasadom ustalonym przez gminy dla przedszkoli publicznych, co pozwoli otrzymać dotację w wysokości 100% kosztów utrzymania dziecka w samorządowym przedszkolu publicznym. Obecnie przedszkole niepubliczne otrzymuje na każde dziecko 75% kwoty, jaką dany samorząd przeznacza na dziecko w przedszkolu publicznym.

[18] Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).

[19] Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 1473).

[20] Art. $42^2$ dodany przepisem art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. poz. 1563).

[21] W wyniku uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r. ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. – sygn. akt Kp 1/13 (M.P. poz. 690).

W 2013 r. zmianie uległy również przepisy rozporządzenia Ministra Finansów dotyczące sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[22], które weszły w życie 4 grudnia 2013 r. i w zmienionym brzmieniu miały zastosowanie po raz pierwszy do sprawozdań za IV kwartał 2013 r. Rodzaje sporządzanych sprawozdań nie uległy zmianie. Rozszerzono zakres danych wykazywanych w niektórych sprawozdaniach oraz poszerzono krąg jednostek je sporządzających. Dokonano także zmian w instrukcji ich sporządzania. Zasadniczej zmianie uległy część C – która została podzielona na dwie odrębne sekcje: C1 i C2 oraz część D sprawozdania Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Dane, wykazywane w części C mają wpływ na ustalenie limitu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego lub stanowią wyłączenia w zakresie indywidualnego limitu spłaty zobowiązań dla jst. Dzięki uszczegółowieniu danych możliwa będzie weryfikacja pod kątem nadzorczym danych wykazywanych w odpowiednich pozycjach wieloletniej prognozy finansowej[23]. Kolejną zmianą w sprawozdaniu Rb-Z jest dodanie części F – „Lista jednostek sporządzających sprawozdania"[24]. Rozporządzenie wprowadza też możliwość, a w niektórych przypadkach obowiązek, przekazywania przez jednostki sektora finansów publicznych sprawozdań wyłącznie w formie elektronicznej.

Ponadto, Minister Finansów w 2013 r. dokonał kilku zmian rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[25].

Nadto Rada Ministrów przyjęła program[26] wspierania finansowego gmin w celu realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym w zakresie dożywiania[27].

## 2.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego

W 2013 r. **dochody** budżetowe jst, zaplanowane na poziomie 189 335 572 tys. zł, zrealizowane zostały w 96,9%, tj. w kwocie 183 458 281 tys. zł. Na niepełne wykonanie planu dochodów ogółem wpływ miało niższe o 7,0% wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych, w tym dotacje na zadania własne stanowiły 89,3% planu. Pozostałe grupy dochodów charakteryzowały się wyższym wykonaniem planu – dochody własne oraz subwencję zrealizowano odpowiednio w 96,9% i 100,1%. Najwyższe wykonanie planu dochodów podatkowych uzyskano z wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych – 106,0%. Podobnie jak w poprzednim roku jst nie zrealizowały zaplanowanych dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych oraz od osób fizycznych. Ich realizacja osiągnęła odpowiednio poziom 97,8% i 98,0%, co ma związek z utrzymującym się od 2008 r. osłabieniem koniunktury gospodarczej. Nieznacznie przekroczono plan realizując dochody z tytułu wpływów z podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, podatku od nieruchomości i podatku leśnego, odpowiednio 100,9%, 100,6% i 100,1%. Nie wpłynęły

[22] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. poz. 1344).

[23] Odnoszących się do zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

[24] Będzie ona wypełniana tylko w ramach sprawozdań zbiorczych i łącznych za IV kwartał roku budżetowego.

[25] Dz. U. poz. 215, 1486, 1487.

[26] Uchwała Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania" na lata 2014 - 2020 (M. P. poz. 1024).

[27] Zadania określone w art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 z późn. zm.).

natomiast, w zaplanowanej wysokości, dochody z podatku od środków transportowych – 99,6%, z opłaty skarbowej – 99,2%, podatku rolnego – 98,8%, z opłaty eksploatacyjnej – 95,2%, opłaty targowej – 93,9% i podatku od spadków i darowizn – 93,1%. Nie miało to jednak większego znaczenia dla realizacji zaplanowanego budżetu gmin, miast na prawach powiatu oraz m.st. Warszawy, które uzyskują tego typu dochody.

Jednostki samorządu terytorialnego żadnego z typów w 2013 r. nie zrealizowały w pełni zaplanowanych dochodów. Wielkości te wyniosły w powiatach – 98,0%, w gminach – 96,8%, w miastach na prawach powiatu – 97,4%, w województwach samorządowych – 95,6% i w m.st. Warszawa – 94,8% (w 2012 r. jednostka ta, jako jedyny typ jst, zrealizowała zaplanowane dochody osiągając wskaźnik 100,9%). Realizacja dochodów własnych, przesądzających o samodzielności ekonomicznej jednostek, zbliżona była do zaplanowanych wielkości. Jedynie w województwach samorządowych wykonanie dochodów własnych przekroczyło zaplanowane kwoty i wyniosło 101,6%. W pozostałych typach jst realizacja dochodów własnych ukształtowała się na poziomie: w miastach na prawach powiatu – 97,8%, powiatach – 97,0%, gminach – 96,2% i m.st. Warszawa – 94,0%. Żaden z typów jst nie zrealizował w pełni zaplanowanych kwot dotacji celowych. Stopień ich realizacji wahał się od 89,5% w województwach samorządowych do 95,4% w powiatach (w gminach – 93,6%, miastach na prawach powiatu – 93,1% oraz m.st. Warszawa – 94,8%). Podobnie jak w roku ubiegłym subwencja ogólna wpłynęła na rachunki wszystkich typów jst w kwotach równych zaplanowanym.

W 2013 r. jst zaplanowały w swoich budżetach **wydatki** w kwocie 198 157 705 tys. zł, które zrealizowane zostały w 92,8% i wyniosły 183 838 643 tys. zł. Wykonanie wydatków, w niewielkim stopniu przekraczające 90% planu, wskazywało na dużą ostrożność administracji samorządowej w dysponowaniu własnymi środkami. Wydatki majątkowe wykonane zostały w stopniu niższym (84,8% planu), niż wydatki bieżące (94,9%). Prawidłowość ta w realizacji wydatków jst utrzymuje się od kilku lat. W samorządach wszystkich typów realizacja planu wydatków kształtowała się na zbliżonym poziomie: w powiatach – 94,2%, miastach na prawach powiatu – 93,9%, gminach – 92,4% oraz w m.st. Warszawa – 91,0%. Podobnie jak w poprzednim roku, w najniższym stopniu wydatki wykonały województwa samorządowe – 90,3%.

Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich typów zaplanowały w 2013 r. **deficyt** budżetowy w łącznej kwocie 8 822 133 tys. zł, jednak wyższy stopień realizacji dochodów (96,9%) i zredukowanie wydatków (wykonanie na poziomie 92,8% planu, w tym wydatki majątkowe – 84,8% planu) spowodowało, że w efekcie deficyt wyniósł jedynie 4,3% planu (380 363 tys. zł) i stanowił 0,2% zrealizowanych dochodów. W 2013 r. jst zrealizowały wydatki niewiele wyższe od dochodów. Niedobór budżetowy odnotowano w miastach na prawach powiatu i województwach samorządowych, odpowiednio na poziomie 28,3% i 28,2% planu. Natomiast – pomimo planowania deficytu – dodatni wynik budżetu wykazały gminy, m.st. Warszawa i powiaty.

W 2013 r. jst zaplanowały o 22,8% niższy deficyt niż w roku poprzednim (w 2012 r. – 11 432 906 tys. zł). Wykonanie zaplanowanego deficytu zmniejszyło się w stopniu znaczącym: w 2012 r. stanowiło 26,6% planu, natomiast w 2013 r. – 4,3%. Osiągnięcie wyjątkowo niskiego deficytu w samorządach, wynoszącego zaledwie 0,2% wykonanych dochodów ogółem wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego dobrze gospodarują swoimi finansami, ale skutkuje to niską realizacją wydatków inwestycyjnych – 84,4%. Negatywna tendencja spadkowa puli środków przeznaczonych na wydatki majątkowe jest zauważalna. W 2011 r. wynosiły one

42 434 190 tys. zł, natomiast w 2012 r. zmniejszyły się do kwoty 35 616 479 tys. zł, w 2013 r. pozostając na zbliżonym poziomie – 35 006 707 tys. zł. Udział wydatków inwestycyjnych w latach 2012 i 2013 w całej puli wydatków jst spadł poniżej 20%.

Jednocześnie dochody własne jst, w stosunku do uzyskiwanych dochodów ogółem, nie wykazywały tendencji wzrostowej utrzymując się na poziomie zbliżonym do lat poprzednich. W 2011 r. dochody własne stanowiły 48,9%, w 2012 r. – 49,1% natomiast w 2013 r. wskaźnik ten wyniósł 50,0%.

W 2013 r., w porównaniu do roku poprzedniego, w jednostkach samorządu terytorialnego odnotowano łączny przyrost dochodów o 3,4%, natomiast wydatki zwiększyły się o 1,9%. Nie miało to wpływu na poziom zobowiązań jst, które na 31 grudnia 2013 r. wyniosły 69 159 112 tys. zł i stanowiły 37,7% w relacji do osiągniętych dochodów[28] (na koniec 2012 r. wskaźnik ten wyniósł 38,2%).

Zadłużenie jest zjawiskiem powszechnym i dotyczy jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. W 2013 r. poziom zadłużenia w poszczególnych typach jst nie uległ większym zmianom, w porównaniu do ubiegłego roku. Gminy obniżyły zadłużenie o 1,2 punktu procentowego, natomiast w powiatach i miastach na prawach powiatu spadek wyniósł odpowiednio 1,0 i 0,4 punktu procentowego. Wzrost poziomu zadłużenia wystąpił w województwach samorządowych – o 1,0 punkt procentowy i w m.st. Warszawa – o 0,8 punktu procentowego. Przeciętna relacja wliczanych do długu publicznego zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego do osiągniętych przez nie dochodów wykazuje najwyższy wskaźnik w m.st. Warszawa – 48,5%, natomiast najniższy w powiatach – 25,5%.

W stosunku do roku poprzedniego, w 2013 r. jednostki samorządu terytorialnego większości województw (12) odnotowały spadek obciążeń związanych z długiem (najwyższy w jst województwa lubuskiego o 5,2 punktu procentowego, warmińsko-mazurskiego i dolnośląskiego o 2,0), a w pozostałych 4 wystąpił wzrost tych obciążeń. Przeciętna relacja długu do dochodów najbardziej wzrosła w zaliczanych do zamożniejszych jst województwa mazowieckiego – o 1,3 punktu procentowego. Z kolei jst województwa śląskiego zanotowały wzrost o 0,5 punktu procentowego, a jst województw łódzkiego i zachodniopomorskiego – o 0,1 punktu procentowego.

W latach 2007 - 2011 relacja zobowiązań sektora samorządowego do dochodów budżetowych systematycznie rosła. Od 2012 r. nastąpił niewielki spadek tego wskaźnika – o 0,2 punktu procentowego, a w 2013 r. – o 0,5 punktu procentowego. Malejący poziom zadłużenia jst związany jest z opracowaniem nowych, indywidualnych limitów dopuszczalnego zadłużenia dla jednostek samorządowych, wprowadzonych ustawą o finansach publicznych i obowiązujących od 2014 r. Rozwiązanie to odzwierciedla sytuację finansową poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz ich zdolności kredytowe, przez co dla wielu z nich, zwłaszcza tych o niższych dochodach bieżących, jest bardziej restrykcyjne od przepisów obowiązujących do końca 2013 r.[29].

[28] Art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Od 1 stycznia 2010 r. akt archiwalny za wyjątkiem wybranych przepisów.

[29] Nowe reguły limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w przepisie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań, wraz z kosztami ich obsługi, do dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

Relacja zobowiązań jst wliczanych do długu publicznego do ich dochodów budżetowych w roku 1999 oraz w latach 2009 - 2013 (w %)

| Wyszczególnienie | Lata | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
| | 1999 | 2009 | 2010 | art. 170 ust. 1 uofp z 2005 r. | art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r. | art. 170 ust. 1 uofp z 2005 r. | art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r. | art. 170 ust. 1 uofp z 2005 r. | art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r. |
| **Polska, z tego:** | **9,5** | **26,0** | **33,8** | **38,4** | **34,3** | **38,2** | **34,6** | **37,7** | **32,1** |
| - gminy | 11,5 | 22,5 | 30,3 | 34,3 | 30,1 | 33,4 | 29,9 | 32,2 | 29,1 |
| - m.st. Warszawa[1)] | . | 39,8 | 50,7 | 52,9 | 50,5 | 47,7 | 45,5 | 48,5 | 17,9 |
| - miasta na prawach powiatu | 12,3 | 36,6 | 41,8 | 48,5 | 42,3 | 48,4 | 42,4 | 48,0 | 41,4 |
| - powiaty | 0,6 | 19,5 | 24,2 | 26,1 | 24,7 | 26,5 | 25,4 | 25,5 | 24,7 |
| - województwa | 0,7 | 15,6 | 30,4 | 36,9 | 34,5 | 40,1 | 38,4 | 41,1 | 38,7 |
| Województwa: | | | | | | | | | |
| Dolnośląskie | 11,5 | 35,7 | 42,0 | 46,1 | 42,0 | 44,8 | 41,0 | 42,8 | 39,2 |
| Kujawsko-pomorskie | 11,7 | 29,6 | 37,5 | 44,3 | 36,9 | 46,2 | 37,2 | 45,3 | 35,0 |
| Lubelskie | 7,1 | 22,5 | 30,2 | 35,1 | 30,6 | 34,9 | 30,8 | 33,9 | 29,8 |
| Lubuskie | 8,7 | 24,9 | 40,5 | 42,3 | 37,2 | 41,7 | 37,1 | 36,5 | 33,5 |
| Łódzkie | 9,1 | 24,4 | 33,0 | 38,4 | 36,9 | 39,1 | 37,1 | 39,2 | 37,5 |
| Małopolskie | 11,5 | 33,4 | 37,6 | 41,2 | 36,3 | 40,8 | 36,8 | 39,4 | 35,0 |
| Mazowieckie | 6,5 | 33,3 | 41,2 | 43,4 | 40,9 | 40,7 | 38,6 | 42,0 | 28,4 |
| Opolskie | 13,2 | 20,4 | 28,9 | 32,2 | 26,2 | 31,4 | 27,6 | 29,6 | 27,3 |
| Podkarpackie | 9,3 | 19,5 | 26,3 | 30,9 | 28,8 | 32,8 | 31,2 | 31,4 | 29,4 |
| Podlaskie | 8,7 | 15,9 | 25,2 | 30,4 | 27,9 | 31,1 | 29,3 | 30,9 | 28,6 |
| Pomorskie | 12,9 | 25,9 | 34,7 | 42,2 | 38,3 | 40,1 | 38,1 | 40,0 | 37,2 |
| Śląskie | 7,7 | 21,0 | 25,2 | 27,4 | 22,9 | 27,6 | 23,3 | 28,1 | 23,6 |
| Świętokrzyskie | 5,8 | 17,3 | 26,1 | 33,3 | 27,6 | 39,4 | 33,1 | 38,9 | 30,8 |
| Warmińsko-mazurskie | 8,3 | 23,1 | 32,9 | 35,0 | 30,6 | 37,0 | 33,9 | 35,0 | 33,1 |
| Wielkopolskie | 12,4 | 20,9 | 31,2 | 38,4 | 33,1 | 37,8 | 33,9 | 37,5 | 33,5 |
| Zachodniopomorskie | 12,2 | 21,5 | 33,2 | 42,4 | 37,7 | 43,1 | 37,4 | 43,2 | 38,4 |

[1)] 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.

Uzyskiwanie dochodów jest niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i realizacji zadań przypisanych ustawami ustrojowymi na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych, a niższa niż w latach poprzednich dynamika wpływów z tytułu dochodów skutkuje koniecznością zaciągania kredytów i pożyczek. W najniższym stopniu, podobnie jak w poprzednim roku, zadłużone były jst województwa śląskiego (28,1%). Niski wskaźnik utrzymywały też słabiej rozwinięte gospodarczo jst województw: opolskiego (29,6%), podlaskiego (30,9%), podkarpackiego (31,4%), lubelskiego (33,9%) i warmińsko--mazurskiego (35,0%). Wśród najbardziej zadłużonych znajdowały się jst województw kujawsko-pomorskiego (45,3%), zachodniopomorskiego (43,2%), dolnośląskiego (42,8%), mazowieckiego (42,0%) i pomorskiego (40,0%).

Wyraźnie widoczny związek wskaźnika zadłużenia ze stopniem zamożności jednostek samorządu terytorialnego oraz przeciętnie niewysoki, daleko odbiegający od ustawowej 60% granicy poziomu zadłużenia samorządów, świadczyły o umiejętności realnej oceny możliwości spłaty zaciąganych przez te jednostki zobowiązań. Tworzy to pozytywny obraz sposobu gospodarowania środkami publicznymi przez zdecydowaną większość jst. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 7,4% (w porównaniu do 2012 r. spadło o 0,2 punktu procentowego), mimo że

jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 65,7% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 57,2% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa. Jednostki samorządu terytorialnego muszą pozyskiwać środki na inwestycje. Sytuacja finansowa większości jst umożliwia finansowanie działalności rozwojowej głównie z przychodów o charakterze zwrotnym – kredytów i pożyczek. Pozyskiwanie przez samorządy funduszy z Unii Europejskiej także wiąże się z zaciąganiem zobowiązań długoterminowych na wymagany wkład własny.

## 2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

### *Dynamika i poziom dochodów budżetowych jst*

Uchwalona w 2003 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, poprzez zwiększenie zakresu dochodów własnych jst (wzrost procentowego udziału jst wszystkich typów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych), przyniosła od 2004 r. szybszy wzrost dochodów, częściowo również w wyniku dobrej koniunktury gospodarczej. Od 2008 r. dostrzega się stopniowe osłabienie dynamiki wpływów do budżetów jst w związku ze spowolnieniem tempa rozwoju gospodarczego (ogólnoświatowy kryzys finansowo--gospodarczy) i wzrastającego (do 2011 r.) wskaźnika inflacji, który wynosił 4,3%. W latach 2012 - 2013 wskaźnik ten obniżył się i wynosił odpowiednio 3,7% i 0,9%.

W 2013 r. dochody sektora samorządowego wzrosły w stopniu porównywalnym do roku poprzedniego. Ich dynamika wyniosła 103,4% (realnie 102,5%), natomiast dochody budżetu państwa kształtowały się na poziomie o 2,9% niższym, w stosunku do 2012 r. (realnie spadek o 3,8%). Na wzrost dochodów uzyskiwanych przez jst ma wpływ niższy niż w latach poprzednich wskaźnik inflacji – 0,9% (w latach 2010, 2011 i 2012 wskaźnik ten wynosił odpowiednio 2,6%, 4,3% oraz 3,7%).

Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich typów, w porównaniu do 2012 r., zanotowały wzrost dochodów, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym. Najbardziej wzrosły dochody województw samorządowych (nominalnie o 5,8%, realnie o 4,9%). W pozostałych jednostkach (nominalnie) wzrost kształtował się na poziomie 5,5% w miastach na prawach powiatu, 2,5% w powiatach, 2,4% w m.st. Warszawa i 2,1% w gminach. Biorąc pod uwagę wskaźnik inflacji miasta na prawach powiatu odnotowały wzrost o 4,6%, powiat – 1,6%, m.st. Warszawa – 1,5%, a gminy – 1,2%. W latach 2004 - 2013 najbardziej wzrosły dochody województw samorządowych – o 131,3%, a najmniej powiatów – o 85,0%.

W 2009 r. dynamika wzrostu dochodów jst pokrywała się z dynamiką wzrostu dochodów budżetu państwa. W 2010 r. jst zachowały tendencję wzrostową, natomiast dochody budżetu państwa, w porównaniu do lat poprzednich, obniżyły się. W 2011 r. budżet państwa osiągnął wyższą dynamikę dochodów (wzrost o 10,9%, realnie – o 6,6%), niż jednostek samorządu terytorialnego (wzrost o 5,2%, realnie – o 0,9%). W 2012 r. dynamika dochodów jst i budżetu państwa pozostawała na tym samym poziomie (wzrost o 3,6%), natomiast w ujęciu realnym nastąpił nieznaczny spadek poziomu dochodów w porównaniu do roku poprzedniego – o 0,1%. Obecnie dynamika dochodów samorządowych zachowuje tendencję wzrostową – o 3,4%, natomiast dochody budżetu państwa zmniejszyły się o 2,9%. W całym okresie 2004 - 2013 w wyższym stopniu wzrosły dochody budżetów jst, niż budżetu państwa, odpowiednio o 100,5% i o 78,6%.

Dochody budżetowe ogółem jst i ich dynamika w latach 2004 oraz 2011 - 2013

| Wyszczególnienie | Dochody (w mln zł) | | | | Wskaźniki dynamiki dochodów (w %) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2011 | 2012 | 2013 | 2010/2009 | 2011/2010 | 2012/2011 | 2013/2012 | | 2013/2004 |
| | | | | | nominalnie | | | | realnie[1)] | nominalnie |
| **Polska, z tego:** | **91 504,0** | **171 309,1** | **177 413,5** | **183 458,2** | **105,1** | **105,2** | **103,6** | **103,4** | **102,5** | **200,5** |
| - gminy | 40 308,5 | 75 830,7 | 78 407,5 | 80 043,4 | 111,4 | 104,9 | 103,4 | 102,1 | 101,2 | 198,6 |
| - m.st. Warszawa | 5 983,4 | 11 268,5 | 11 941,0 | 12 222,7 | 103,3 | 107,9 | 106,0 | 102,4 | 101,5 | 204,3 |
| - miasta na prawach powiatu | 25 770,4 | 45 591,3 | 49 306,0 | 51 993,8 | 108,0 | 105,0 | 108,1 | 105,5 | 104,6 | 201,8 |
| - powiaty | 12 471,4 | 23 551,6 | 22 522,9 | 23 077,6 | 112,0 | 104,7 | 95,6 | 102,5 | 101,6 | 185,0 |
| - województwa samorządowe | 6 970,3 | 15 067,1 | 15 236,1 | 16 120,7 | 72,1 | 106,8 | 101,1 | 105,8 | 104,9 | 231,3 |
| **Budżet państwa** | **156 281,2** | **277 557,2** | **287 595,1** | **279 151,2** | **91,3** | **110,9** | **103,6** | **97,1** | **96,2** | **178,6** |

[1)] Wskaźnik inflacji – 0,9%.

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 bieżące zapewniają cykliczny i przewidywalny wpływ do budżetu, o tyle charakter dochodów majątkowych jest incydentalny i w dużym stopniu nieprzewidywalny. W budżetach jst dochody bieżące w 2013 r. stanowiły 88,9% planowanych dochodów ogółem i zostały wykonane przez wszystkie typy jst na poziomie 98,7%. Podobnie jak w roku ubiegłym, planu nie wykonały jst żadnego z typów (powiaty – 99,4%, miasta na prawach powiatu i województwa samorządowe – 98,9%, gminy – 98,7% i m.st. Warszawa – 96,7%). Realizacja dochodów majątkowych ukształtowała się na poziomie 84,4%. Samorządy wszystkich typów zanotowały wykonanie niższe od planowanego – od 78,7% w m.st. Warszawa, poprzez 79,8% w gminach, 88,1% w województwach samorządowych, 82,9% w powiatach do 88,3% w miastach na prawach powiatu.

Dynamika dochodów jst w 2013 r. na poziomie 103,4% związana była ze wzrostem dochodów własnych (o 5,4%), dotacji celowych (o 1,8%) i subwencji ogólnej (o 1,2%).

Wzrost dochodów własnych, które przesądzają o stopniu samodzielności ekonomicznej, odnotowano w jst większości typów. Najwyższa dynamika dochodów własnych wystąpiła w m.st. Warszawa i w miastach na prawach powiatu – wzrost odpowiednio o 7,4% i o 7,0%. Pozostałe typy jst odnotowały wzrost na niższym poziomie: gminy o 5,5%, a powiaty o 4,3%. Województwa samorządowe, podobnie jak w roku ubiegłym, odnotowały spadek dochodów własnych, które stanowiły 96,2% dochodów poprzedniego roku. Jednostki te osiągnęły natomiast najwyższy wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych (wskaźnik dynamiki 116,1%). Spadek dochodów z tego tytułu osiągnęły gminy i m.st. Warszawa. W porównaniu do 2012 r. jednostki te otrzymały dotacje celowe na poziomie odpowiednio 96,9% i 74,8%.

Jednostki samorządu terytorialnego większości typów osiągnęły wyższe niż w roku poprzednim dochody z majątku. Najwyższy wskaźnik wykazały powiaty – 108,5%. Miasta na prawach powiatu i gminy osiągnęły dochody z majątku na poziomie odpowiednio 105,9% i 102,4%. Dochodów z majątku na poziomie ubiegłego roku nie uzyskano w m.st. Warszawa – 92,6% i województwach samorządowych – 82,7%.

Dynamika dochodów budżetowych jst w podziale na podstawowe części w 2013 r. oraz liczona w stosunku do 2004 r. (w %)

| Wyszczególnienie | Dochody ogółem | | Dochody własne | | Dotacje celowe | | Subwencja ogólna | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2013/2012 | 2013/2004 | 2013/2012 | 2013/2004 | 2013/2012 | 2013/2004 | 2013/2012 | 2013/2004 |
| **Polska, z tego:** | **103,4** | **200,5** | **105,4** | **195,0** | **101,8** | **308,2** | **101,2** | **163,7** |
| - gminy | 102,1 | 198,6 | 105,5 | 198,2 | 96,9 | 331,3 | 100,6 | 156,7 |
| - m.st. Warszawa | 102,4 | 204,3 | 107,4 | 196,0 | 74,8 | 318,5 | 103,4 | 198,0 |
| - miasta na prawach powiatu | 105,5 | 201,8 | 107,0 | 196,4 | 105,3 | 303,0 | 101,8 | 169,6 |
| - powiaty | 102,5 | 185,0 | 104,3 | 221,9 | 103,8 | 195,2 | 100,5 | 162,1 |
| - województwa samorządowe | 105,8 | 231,3 | 96,2 | 152,9 | 116,1 | 460,4 | 105,3 | 204,6 |

Udziały w podatku dochodowym osiągnęły poziom w niewielkim stopniu przekraczający dochody uzyskane w 2012 r. (o 3,1%). Najwyższy wskaźnik, podobnie jak rok wcześniej, osiągnęły gminy – 105,4%. W pozostałych typach jst udziały z tego tytułu kształtowały się na poziomie 105,2% w powiatach, 103,8% w miastach na prawach powiatu i 102,2% w m.st. Warszawa. Województwa samorządowe, kolejny już rok, odnotowały spadek dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym, który wyniósł 5,1%. W latach 2012 i 2013 nastąpiło zmniejszenie dynamiki dochodów uzyskiwanych przez jst z tego tytułu, wynosiła ona odpowiednio 3,6% i 3,1%, w porównaniu do roku 2011, w którym odnotowano wzrost o 10,0%. Kryzys finansów publicznych niekorzystnie wpływa na budżety samorządów w zakresie pozyskiwania dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym, gdyż są one istotnie powiązane z koniunkturą gospodarczą w kraju. Na stopień wykonania dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym jednostki samorządu terytorialnego nie miały bezpośredniego wpływu, ale stanowiły one istotne źródło dochodów budżetowych, głównie z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (dochody z podatku dochodowego od osób prawnych stanowiły 6,9% dochodów własnych jst i 3,4% ich dochodów ogółem, natomiast udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych to 35,4% dochodów własnych i 17,7% dochodów ogółem).

W dłuższym okresie (w latach 2004 - 2013) dochody własne wzrosły w najwyższym stopniu w powiatach (o 121,9%), a w najniższym – w województwach samorządowych (o 52,9%). Z uwagi na fakt, iż w niektórych samorządach część działalności może być prowadzona w formie samorządowych zakładów budżetowych (do końca 2010 r. – również w formie gospodarstw pomocniczych), a w innych stanowi element budżetu, trudno było jednoznacznie porównać ich sytuację.

Duża stabilność – jak co roku – dotyczyła przekazywania kwot subwencji ogólnej, która w 2013 r. zwiększyła się w stopniu niższym niż dochody własne, uzyskując tempo wzrostu 101,2%. Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich typów odnotowały wzrost dochodów z tego tytułu, ale poziom tego wzrostu był zróżnicowany (o 0,5% w powiatach, 0,6% w gminach 1,8% w miastach na prawach powiatu, 3,4% w m.st. Warszawa i o 5,3% w województwach samorządowych). Jednakże, w perspektywie lat 2004 - 2013, województwa samorządowe osiągnęły najwyższy wzrost dochodów z tytułu subwencji – o 104,6%, najniższy wskaźnik odnotowano w gminach – wzrost o 56,7%.

Od kilku lat wzrost dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej był stabilny. W 2013 r. wzrosła ona w jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich typów w niewielkim stopniu, średnio o 0,9% (od 0,1% w gminach do 3,3% w m.st. Warszawa).

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. W samorządach wszystkich typów łącznie wielkość kwot części wyrównawczej subwencji ogólnej pozostała na poziomie nieco wyższym niż w roku poprzednim – wzrost o 3,2%. Najwyższy wskaźnik dynamiki odnotowały województwa samorządowe – 108,6%. Wskaźnik dynamiki w powiatach był wyższy niż w gminach i wynosił odpowiednio 104,3% i 103,0%. Natomiast miasta na prawach powiatu odnotowały spadek dochodów z tego tytułu i osiągnęły je na poziomie jedynie 65,8% dochodów poprzedniego roku. W skali kraju jst większości województw, w porównaniu do 2012 r., uzyskały wyższe kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej. Dochody z tego źródła zmniejszyły się w jednostkach województw opolskiego – 96,2%, podkarpackiego – 97,0% i śląskiego – 84,1%.

W 2013 r. dynamika dochodów budżetów jst ogółem wyniosła 103,4% (w ujęciu realnym – 102,5%). Niższe od średniej krajowej tempo wzrostu dochodów ogółem zanotowały jednostki samorządu terytorialnego 6 województw. Poniżej 3,4% wzrosły dochody jst województw opolskiego (o 0,3%), małopolskiego (o 0,9%), wielkopolskiego (o 1,6%), dolnośląskiego (o 1,8%) i mazowieckiego (o 2,3%). Dochody jst województwa pomorskiego pozostały na poziomie roku ubiegłego. Jednostki samorządu terytorialnego pozostałych województw osiągnęły dynamikę dochodów ogółem wyższą od średniej krajowej.

W jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich województw zanotowano wzrost dochodów własnych – średnio o 5,4%. Oznaczało to, że udział dochodów własnych, czyli tych, którymi samorządy mogą dysponować samodzielnie, był wyższy od dochodów transferowych otrzymywanych ze źródeł zewnętrznych, tj. z tytułu dotacji celowych (wzrost o 1,8%) i subwencji ogólnej (wzrost o 1,2%). Było to zjawisko korzystne – taka struktura dochodów zwiększa niezależność ekonomiczną samorządów i pozytywnie wpływa na realizację zadań publicznych. Najwyższy wzrost dochodów własnych osiągnęły samorządy województwa łódzkiego – o 10,3%, a najniższy – województwa dolnośląskiego – o 2,1%. Dochodów własnych na poziomie 2012 r. nie osiągnęły powiaty w województwie dolnośląskim – 97,3%, i w województwie małopolskim – 98,5%, miasta na prawach powiatu w województwach mazowieckim – 97,7% i wielkopolskim – 98,3% oraz gminy w województwie dolnośląskim – 99,2%. W skali kraju w większości województw samorządowych poziom zrealizowanych dochodów własnych zwiększył się. Nie dotyczy to jednak samorządów województw: śląskiego – 97,5%, małopolskiego – 95,3%, pomorskiego – 94,4%, mazowieckiego – 87,2%, świętokrzyskiego – 83,6% i dolnośląskiego – 83,2%.

W 2013 r. jst większości typów osiągnęły wzrost dochodów w formie udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych – średnio o 3,1%. Dochody z tego źródła, w porównaniu do poprzedniego roku, zmniejszyły się jedynie w województwach samorządowych, które otrzymały je na poziomie 94,9%. W jednostkach samorządu terytorialnego większości województw poziom dochodów z tego tytułu był wyższy, w porównaniu do 2012 r. Wyjątkiem od tej zasady są jednostki województwa dolnośląskiego, których dochody z tego źródła zmniejszyły się do poziomu 95,9% dochodów roku ubiegłego, natomiast dochody jednostek województwa mazowieckiego pozostały na poziomie niezmienionym. Udziały w podatku dochodowym w najwyższym stopniu wzrosły w samorządzie

województwa podlaskiego – o 26,8%. Największy spadek odnotowały samorządy województw dolnośląskiego i mazowieckiego – odpowiednio o 23,5% i 12,3% dochodów poprzedniego roku. Dochodów na poziomie ubiegłego roku nie osiągnęły także powiaty i gminy w województwie dolnośląskim – odpowiednio 95,0% i 93,8%, samorząd województwa śląskiego – 93,4%, świętokrzyskiego – 91,7% oraz miasta na prawach powiatu w województwie mazowieckim 91,1%.

Dotacje celowe zwiększyły się, w porównaniu do roku poprzedniego, o 1,8%. Jednostki samorządu terytorialnego różnych typów osiągnęły wzrost dochodów z tego źródła na zróżnicowanym poziomie. Najwyższy wzrost dochodów z tego tytułu osiągnęły województwa samorządowe – 116,1%. Miasta na prawach powiatu odnotowały wzrost o 5,3%, a powiaty – o 3,8%. Z kolei w gminach i m.st. Warszawa nastąpił spadek dochodów z tego źródła, odpowiednio o 3,1% i 25,2% (jednostka ta w 2012 r. osiągnęła najwyższy wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych – 136,5%).

Subwencja ogólna w jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich województw wzrosła w stopniu niższym niż dochody własne, średnio o 1,2%. W jednostkach samorządu terytorialnego wszystkich typów odnotowano wzrost dochodów z tego źródła (najwyższy w województwach samorządowych – o 5,3%, najniższy w powiatach – o 0,5%). W 5 województwach samorządowych nie osiągnięto poziomu 2012 r. (od 96,9% w samorządzie województwa śląskiego do 99,9% województwa podkarpackiego). Spadek odnotowały także powiaty położone na terenie województw dolnośląskiego i wielkopolskiego, odpowiednio o 4,6% i 1,9%, miasta na prawach powiatu w województwach podkarpackim – 1,1%, łódzkim – 0,4% i lubelskim – 0,1% oraz położone na terenie 6 województw gminy: opolskiego – 3,2%, dolnośląskiego – 2,1%, podkarpackiego – 1,8%, lubuskiego – 0,8%, świętokrzyskiego – 0,2% i łódzkiego – 0,1%. Z kolei najwyższy wskaźnik dynamiki dochodów z tego źródła wystąpił w województwach samorządowych: dolnośląskim – 130,0%, podlaskim – 121,4%, miastach na prawach powiatu w województwie dolnośląskim – 113,2%, łódzkim i opolskim województwie samorządowym, odpowiednio 111,6% i 109,5%.

W 2013 r. jst większości województw osiągnęły dochody mierzone relacją kwot dochodów budżetowych osiąganych przez jst poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca do poziomu średniego dla jst całego kraju w stopniu porównywalnym do 2012 r. Samorządy 5 województw (kujawsko-pomorskiego, opolskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego) odnotowały dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca na niezmienionym poziomie. W samorządach pozostałych województw odnotowano niewielkie zmiany. W odróżnieniu od poprzedniego roku największy spadek dochodów *per capita* odnotowano w jednostkach nadal zaliczanych do bardziej zamożnych województw pomorskiego (z 111% do 107%), mazowieckiego (z 119% do 116%) oraz dolnośląskiego (z 109% do 107%). Natomiast w najwyższym stopniu poprawiła się sytuacja w jednostkach województwa lubuskiego (z 92% do 97%). Jednostki samorządu terytorialnego tego województwa w 2013 r. odnotowały najwyższą dynamikę dochodów ogółem spośród jst wszystkich województw (109,0%).

Niezmiennie od lat w najlepszej sytuacji znajdowały się jednostki samorządu terytorialnego najbogatszego województwa mazowieckiego, osiągając w 2013 r. – pomimo zanotowanego spadku o 3,0 punkty procentowe – wynik na poziomie 116% średniej krajowej.

Samorządy większości województw, które osiągnęły dynamikę dochodów powyżej średniej krajowej zwiększyły dochody budżetowe w przeliczeniu na mieszkańca. Wzrost odnotowano w województwach warmińsko-mazurskim (o 4,0 punkty procentowe), łódzkim i podkarpackim

(o 3,0 punkty procentowe), śląskim (o 2,0 punkty procentowe) oraz lubelskim (o 1,0 punkt procentowy). Samorządy tych województw osiągnęły dynamikę dochodów budżetowych przekraczającą średnią krajową (103,4%), osiągając odpowiednio: 107,1%, 106,6%, 106,8%, 105,5% i 104,1%.

Zasady kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego do 2003 r. prowadziły do ograniczenia różnic w poziomie dochodów uzyskiwanych przez jst poszczególnych województw. W 1999 r., tj. od utworzenia trzech szczebli samorządu terytorialnego, dochody najmniej zamożnego województwa lubelskiego stanowiły 88% średniej dla jst kraju, a województwa mazowieckiego – 125%. W 2003 r. relacje do średniej krajowej dla jst tych samych województw wynosiły, odpowiednio 93% i 112%. Wzrost samodzielności ekonomicznej samorządów 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 poziomie ich zamożności. Poziom dochodów jst, ciągle zaliczanych do najmniej zamożnych, województwa lubelskiego w 2004 r., obniżył się do 89% średniej krajowej, w 2013 r. wyniósł 95%, natomiast dochody jst województwa mazowieckiego w relacji do średniej krajowej w 2004 r. osiągnęły 121%, a w 2013 r. – 116%.

Dochody budżetowe jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999 i 2013 oraz relacja poziomu ich dochodów do średniej krajowej w roku 1999 i 2004 oraz w latach 2012 i 2013

| Województwa | Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł) | | Relacja poziomu dochodów jst wg województw do średniej krajowej (w %) | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1999 | 2004 | 2012 | 2013 | | | | | | |
| | 1999 | 2013 | dochody ogółem | | | | dochody własne | udziały w podatku dochodowym | dotacje celowe | subwencja ogólna | część oświatowa | część wyrównawcza |
| **Polska, z tego:** | **1 679** | **4 765** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |
| Dolnośląskie | 1 869 | 5 103 | 114 | 106 | 109 | 107 | 123 | 115 | 100 | 85 | 88 | 65 |
| Kujawsko-pomorskie | 1 544 | 4 587 | 92 | 94 | 96 | 96 | 88 | 82 | 99 | 109 | 106 | 124 |
| Lubelskie | 1 475 | 4 511 | 88 | 89 | 94 | 95 | 66 | 67 | 125 | 122 | 106 | 191 |
| Lubuskie | 1 763 | 4 635 | 105 | 101 | 92 | 97 | 88 | 80 | 114 | 101 | 96 | 108 |
| Łódzkie | 1 560 | 4 571 | 93 | 92 | 93 | 96 | 103 | 94 | 90 | 89 | 91 | 92 |
| Małopolskie | 1 537 | 4 412 | 91 | 92 | 94 | 93 | 88 | 90 | 86 | 106 | 107 | 114 |
| Mazowieckie | 2 095 | 5 531 | 125 | 121 | 119 | 116 | 144 | 165 | 82 | 92 | 96 | 71 |
| Opolskie | 1 611 | 4 339 | 96 | 92 | 91 | 91 | 87 | 80 | 89 | 100 | 99 | 104 |
| Podkarpackie | 1 548 | 4 626 | 92 | 91 | 94 | 97 | 66 | 64 | 132 | 125 | 112 | 176 |
| Podlaskie | 1 518 | 4 632 | 90 | 91 | 97 | 97 | 80 | 70 | 113 | 116 | 103 | 158 |
| Pomorskie | 1 680 | 5 081 | 100 | 106 | 111 | 107 | 105 | 102 | 117 | 102 | 108 | 83 |
| Śląskie | 1 613 | 4 446 | 96 | 99 | 91 | 93 | 103 | 108 | 88 | 81 | 92 | 25 |
| Świętokrzyskie | 1 560 | 4 632 | 93 | 92 | 97 | 97 | 72 | 68 | 129 | 118 | 106 | 169 |
| Warmińsko-mazurskie | 1 617 | 5 007 | 96 | 101 | 101 | 105 | 80 | 70 | 139 | 122 | 108 | 175 |
| Wielkopolskie | 1 570 | 4 421 | 93 | 97 | 94 | 93 | 96 | 99 | 82 | 96 | 102 | 77 |
| Zachodniopomorskie | 1 809 | 4 948 | 108 | 101 | 104 | 104 | 104 | 83 | 108 | 100 | 96 | 105 |

Na wysoki poziom dochodów jst województwa mazowieckiego wpłynęła przede wszystkim sytuacja m.st. Warszawy, jednak również większość pozostałych typów jst tego województwa zaliczana była do czołówki krajowej. W 2013 r. gminy województwa mazowieckiego osiągnęły

dochody 103% poziomu przeliczonych na mieszkańca dochodów wszystkich gmin kraju, miasta na prawach powiatu (poza m.st. Warszawą) 101%, powiaty osiągnęły poziom stanowiący 100% poziomu dochodów wszystkich powiatów. Wyjątkiem jest samorządowe województwo mazowieckie, którego dochody *per capita* w 2013 r. wyniosły 97% średniej dochodów wszystkich województw (w roku ubiegłym wskaźnik ten wynosił 119%).

Udział w podatku dochodowym jst województwa mazowieckiego wyniósł 165% średniej krajowej, a następnych w kolejności jst województw dolnośląskiego i śląskiego osiągnął poziom, odpowiednio 115% i 108%. W grupie jst najmniej zamożnych województw udział ten kształtował się na poziomie niższym niż 70%. Najniższy był w jst województwa podkarpackiego – 64%, jst województwa lubelskiego odnotowały dochody z tego źródła na poziomie 67%, a świętokrzyskiego – 68% średniej krajowej. Tendencja ta utrzymuje się kolejny już rok. W 2012 r. jst tych województw osiągnęły również niski poziom wykonania dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym, (poniżej 70%), który kształtował się na poziomie: w jednostkach województwa podkarpackiego – 62%, lubelskiego – 65% i świętokrzyskiego – 67%.

Elementem, który z założenia ma służyć wyrównywaniu poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego 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. 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 – kolejny już rok – w województwach lubelskim i podkarpackim. Poziom subwencji wyrównawczej w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych województw stanowił, odpowiednio 191% i 176% średniej krajowej, w województwie warmińsko-mazurskim – 175%, świętokrzyskim – 169% i podlaskim – 158%. Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowiła zatem instrument poprawy sytuacji dochodowej jst całej „ściany wschodniej" kraju.

### *Struktura dochodów*

Zakres zadań realizowanych przez jednostki poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, w tym zadań własnych, zleconych i przejmowanych w drodze porozumień oraz związany z tym sposób ich finansowania, jak również zakres samodzielności ekonomicznej miały wpływ na strukturę dochodów jst poszczególnych typów.

Główną część zadań samorządowych realizowały gminy, których udział w uzyskiwanych dochodach samorządowych w okresie od 1999 r. do 2004 r. rósł, natomiast po zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządowych, czyli po 2004 r. ustabilizował się (44,1% w 2004 r., 44,3% w 2011 r. i 44,2% w 2012 r.). W 2013 r. udział gmin w ogólnej kwocie dochodów jst uległ niewielkiej zmianie i wyniósł – 43,6%. Podobnie kształtowała się sytuacja w odniesieniu do jst pozostałych typów. W porównaniu do 2012 r. nieznaczna korekta wystąpiła w miastach na prawach powiatu i województwach samorządowych (wzrost odpowiednio o 0,5 i 0,2 punktu procentowego), a udział dochodów powiatów spadł o 0,1 punktu procentowego. Nie odnotowano natomiast zmian w m.st. Warszawa, gdzie udział dochodów budżetowych w ogólnej kwocie dochodów samorządowych pozostał na poziomie roku ubiegłego i wyniósł 6,7%.

Udział poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie samorządowych dochodów budżetowych w roku 1999 i 2004 i w latach 2011 - 2013 oraz udział poszczególnych typów jst w podstawowych składnikach tych dochodów w roku 2013 (w %)

| Wyszczególnienie | 1999 | 2004 | 2011 | 2012 | 2013 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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 | 44,3 | 44,2 | 43,6 | 42,0 | 41,3 | 48,4 |
| - m.st. Warszawa | 7,1 | 6,5 | 6,6 | 6,7 | 6,7 | 10,4 | 3,1 | 2,8 |
| - miasta na prawach powiatu | 29,9 | 28,2 | 26,6 | 27,8 | 28,3 | 33,3 | 23,2 | 23,6 |
| - powiaty | 15,2 | 13,6 | 13,7 | 12,7 | 12,6 | 7,5 | 14,6 | 20,0 |
| - województwa samorządowe | 5,1 | 7,6 | 8,8 | 8,6 | 8,8 | 6,8 | 17,8 | 5,2 |

W porównaniu do 2012 r. udział w dochodach uzyskiwanych przez jst w formie dotacji celowych obniżył się w gminach – o 2,2 punktu procentowego, ale nadal pozostaje na wysokim poziomie (41,3%), co świadczy o dużym obciążeniu jednostek tego typu zadaniami zleconymi lub przejętymi w drodze porozumień (dotacje na zadania własne stanowiły tylko 8,8% dochodów gmin). W najwyższym stopniu wzrósł udział dotacji celowych realizowanych przez województwa samorządowe, z poziomu 15,6% do 17,8%. W jednostkach pozostałych typów nie nastąpiły znaczące zmiany.

Struktura udziału jst poszczególnych typów w kwocie subwencji ogólnej pozostaje od dłuższego czasu bez zmian. Wynika to z zakresu realizowanych przez samorządy zadań oświatowych. Gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty, których jednym z zadań własnych jest zapewnienie ogólnodostępnej edukacji odnotowały udział w subwencji ogólnej na poziomie, odpowiednio 48,4%, 23,6% i 20,0%, podczas gdy niski udział województw samorządowych (5,2%) i m.st. Warszawy (2,8%) świadczył o ich niewielkim wkładzie w realizację tych zadań. Sytuacja ta w kolejnych latach uległa utrwaleniu. Część oświatowa stanowi 77,1% całości subwencji ogólnej dla jst i 21,5% kwoty wykonanych dochodów ogółem.

W latach 1999 - 2003 rola dochodów własnych pozostawała na niezmienionym poziomie, zmieniał się natomiast udział dwóch form transferu dochodów z budżetu państwa w finansowaniu jst – wzrastało znaczenie subwencji ogólnej, a obniżało się – dotacji celowych. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego znacząco zwiększyła samodzielność ekonomiczną jst, podnosząc w ich dochodach udział dochodów własnych z 43,5% w 2003 r. do 51,5% w 2004 r. Tendencja ta utrzymała się w latach 2005 i 2006, jednak w wyniku przekazywania gminom nowych zadań finansowanych z dotacji celowych, ponownie zaczęło wzrastać znaczenie tego źródła dochodów (wzrost udziału dotacji celowych z 14,3% w 2004 r. do 22,8% w 2010 r., 22,9% w 2011 r.). W latach 2012 i 2013 nastąpił niewielki spadek tego źródła dochodów, ale wciąż pozostają one na wysokim poziomie, wynoszącym odpowiednio 22,4% i 22,0%. 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. Jednostka ta od lat utrzymuje pierwsze miejsce, a w 2013 r. zanotowała największy wzrost dochodów własnych w porównaniu do roku poprzedniego – o 3,7 punktu procentowego. Wzrost nastąpił także w gminach, miastach na prawach powiatu i powiatach, odpowiednio o 1,6, 0,8 i 0,5 punktu procentowego. Jedynie w województwach samorządowych nastąpił spadek dochodów własnych – o 3,9 punktu procentowego. Jednostki te odnotowały także najwyższy spadek dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym – o 3,7 punktu procentowego. Dochody z tego tytułu zmalały także w miastach na prawach

powiatu i m.st. Warszawa (odpowiednio o 0,4 i 0,1 punktu procentowego). Natomiast jst pozostałych typów odnotowały nieznaczny wzrost dochodów: gminy o 0,5 punktu procentowego, a powiaty o 0,4 punktu procentowego. Jednocześnie województwa samorządowe osiągnęły największy wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych – o 3,9 punktu procentowego, a znaczący spadek nastąpił w m.st. Warszawa – o 3,8 punktu procentowego. W jednostkach pozostałych typów nie nastąpiły większe zmiany. Minimalny wzrost dochodów z tytułu subwencji ogólnej odnotowano jedynie w m.st. Warszawa – o 0,1 punktu procentowego. W województwach samorządowych dochody z tego źródła pozostały na niezmienionym poziomie, a w powiatach, miastach na prawach powiatu i gminach odnotowano spadek, odpowiednio o 0,9, 0,8 i 0,4 punktu procentowego.

Struktura dochodów budżetowych poszczególnych typów jst w latach 2003 i 2004 oraz 2012 i 2013 (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 wyrów-nawcza |
| 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 |
| | 2012 | 49,1 | 21,2 | 13,0 | 3,8 | 22,4 | 28,6 | 22,1 | 4,9 |
| | 2013 | 50,0 | 21,1 | 13,3 | 3,8 | 22,0 | 27,9 | 21,5 | 4,9 |
| - 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 |
| | 2012 | 46,6 | 16,4 | 18,4 | 3,4 | 22,0 | 31,4 | 23,1 | 7,8 |
| | 2013 | 48,2 | 16,9 | 19,1 | 3,4 | 20,9 | 31,0 | 22,6 | 7,8 |
| - 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 |
| | 2012 | 74,2 | 34,0 | 12,0 | 7,8 | 14,0 | 11,8 | 11,0 | x |
| | 2013 | 77,9 | 33,9 | 13,1 | 7,0 | 10,2 | 11,9 | 11,1 | 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 |
| | 2012 | 57,9 | 24,0 | 14,7 | 5,4 | 18,0 | 24,1 | 22,3 | 0,3 |
| | 2013 | 58,7 | 23,6 | 14,6 | 5,5 | 18,0 | 23,3 | 21,6 | 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 |
| | 2012 | 29,4 | 15,5 | x | 1,4 | 25,3 | 45,4 | 35,5 | 6,5 |
| | 2013 | 29,9 | 15,9 | x | 1,5 | 25,6 | 44,5 | 34,8 | 6,6 |
| - 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 |
| | 2012 | 43,0 | 35,4 | x | 1,3 | 40,6 | 16,4 | 5,1 | 6,6 |
| | 2013 | 39,1 | 31,7 | x | 1,0 | 44,5 | 16,4 | 4,8 | 6,8 |

Znaczenie dochodów własnych w 2013 r. porównywalne było do roku poprzedniego (wzrost zaledwie o 0,9 punktu procentowego). Rola dotacji celowych spadła o 0,4 punktu procentowego (najistotniejsze zmiany dotyczyły m.st. Warszawa – spadek o 3,8 punktu procentowego i województw samorządowych – wzrost o 3,9 punktu procentowego). Przeciętnie we wszystkich jst dotacje celowe ogółem stanowiły w 2013 r. 22,0% dochodów, przy czym 9,2% to dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, 11,3% – na realizację zadań własnych, 1,1% – na zadania realizowane w wyniku porozumień między jst i 0,3% – na zadania finansowane ze środków przekazanych z funduszy celowych, natomiast dotacje na realizację zadań przejętych na podstawie porozumień z administracją rządową nie znalazły odbicia w strukturze dochodów.

W uzyskiwanych przez jst kwotach dotacji przeważały środki otrzymywane na realizację zadań bieżących, jednak – podobnie jak w latach poprzednich – aż 34,6% dotacji miało przeznaczenie inwestycyjne (w latach 2011 i 2012 wskaźnik ten wynosił odpowiednio 36,7% i 36,4%). Najwyższy wskaźnik osiągnęły województwa samorządowe – 58,0%. Miasto stołeczne Warszawa na cele inwestycyjne przeznaczyło 51,7% otrzymanych dotacji, miasta na prawach powiatu – 42,0%, powiaty – 23,5%, a gminy – 23,1%.

Obniżający się z każdym rokiem udział w dochodach jednostek samorządu terytorialnego subwencji ogólnej (z 40,1% w 2003 r. i 34,2% w 2004 r. do 28,4% w 2008 r.) związany ze zmniejszaniem znaczenia części oświatowej tej subwencji został zahamowany w 2009 r. i wyniósł 29,1%. W latach 2010 i 2011 w jednostkach wszystkich typów odnotowano niewielkie spadki, średnio o 0,3 i 0,6 punktu procentowego. W 2012 r. nastąpił nieznaczny wzrost znaczenia dochodów z tego źródła – o 0,4 punktu procentowego, a w 2013 r. kolejny spadek – o 0,7 punktu procentowego, z 28,6% do 27,9% i jest on nadal niższy od poziomu z 2009 r. W największym stopniu od subwencji wciąż zależne były powiaty, choć jej udział w ich dochodach ogółem zmniejszył się w stosunku do roku ubiegłego o 0,9 punktu procentowego (z 45,4% do 44,5%). Podobna tendencja wystąpiła w miastach na prawach powiatu (spadek o 0,8 do poziomu 23,3%) i gminach (o 0,4 do 31,0%). Na niezmienionym poziomie udział ten pozostał w województwach samorządowych (16,4%), a w minimalnym stopniu wzrósł jedynie w m.st. Warszawa (0,1 punktu procentowego do 11,9%). Jednostki samorządu terytorialnego odnotowały zmniejszenie o 0,7 punktu procentowego części oświatowej subwencji, a część wyrównawcza pozostała na poziomie niezmienionym w porównaniu do roku ubiegłego. Wciąż znaczącą część dochodów w postaci subwencji ogólnej uzyskiwały powiaty (44,5%), gminy (31,0%) oraz miasta na prawach powiatu (23,3%), czyli te jednostki, które realizują szeroki zakres zadań oświatowo-wychowawczych i uzyskują na ich finansowanie odpowiednio wysokie kwoty części oświatowej subwencji. W miastach na prawach powiatu, powiatach i gminach udział części oświatowej w kwocie uzyskanej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wynosił odpowiednio: 93,0%, 78,1% i 73,1%. Kwoty części oświatowej subwencji ogólnej zwiększyły się w m.st. Warszawa o 0,1 punktu procentowego, a spadek nastąpił w miastach na prawach powiatu i powiatach o 0,7 punktu procentowego, gminach o 0,5 punktu procentowego oraz województwach samorządowych o 0,3 punktu procentowego.

Struktura dochodów, a tym samym zakres osiągniętej samodzielności ekonomicznej różnił się znacznie w samorządach poszczególnych województw. Najwyższy udział dochodów własnych osiągnęły jst województwa mazowieckiego (62,3%), co oczywiście w głównej mierze należało przypisać m.st. Warszawie (77,9%), również gminy województwa mazowieckiego osiągały wyższy od przeciętnego dla gmin w kraju (48,2%) udział dochodów własnych (51,8%), podobnie jak powiaty – 34,9% (przy średniej dla kraju 29,9%) i województwo samorządowe – 69,8% (przy średniej dla kraju 39,1%). Jedynie miasta na prawach powiatu województwa mazowieckiego pod względem samodzielności ekonomicznej ustępowały przeciętnym tego samego typu jednostkom w kraju (50,3% udział dochodów własnych w jednostkach województwa mazowieckiego i 58,7% – przeciętnie w miastach na prawach powiatu w kraju). Ponad 50% udział dochodów własnych w dochodach ogółem osiągnęły ponadto jst województw dolnośląskiego (57,3%), śląskiego (55,1%), łódzkiego (53,5%), wielkopolskiego (51,6%) i zachodniopomorskiego (50,2%). Najniższy udział – poniżej 40% występował w województwach o najmniej zamożnych jednostkach samorządowych, tzn. w województwie podkarpackim (34,0%), lubelskim (35,0%), świętokrzyskim (36,9%) i warmińsko-mazurskim (38,3%).

## 2.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

### *Dynamika i poziom wydatków*

Utrzymująca się od kilku lat tendencja wyższej dynamiki dochodów niż wydatków wystąpiła również w 2013 r., chociaż różnica była niższa niż w roku ubiegłym i wyniosła 1,5 punktu procentowego (w 2012 r. – 4,2). Poziom zrealizowanych w tym roku przez jst wydatków był wyższy niż rok wcześniej i wyniósł 101,9%, co po uwzględnieniu 0,9% wskaźnika inflacji oznaczało realną ich dynamikę na poziomie 101,0%.

W 2013 r. wydatki wszystkich typów jst wzrosły w stopniu niższym niż ich dochody, ale – z wyjątkiem m.st. Warszawy – dynamika wydatków przekroczyła 100%. W stosunku do roku ubiegłego w największym stopniu zwiększyły się wydatki województw samorządowych i miast na prawach powiatu (odpowiednio o 4,9% i 3,3%), dynamika wydatków powiatów i gmin wyniosła 102,0% i 101,2%, jedynie w wyodrębnionym spośród miast na prawach powiatu m.st. Warszawie wskaźnik dynamiki wydatków wyniósł 96,3%. Po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wciąż jedynie m.st. Warszawa odnotowało spadek dynamiki wydatków o 4,6%. W okresie dziewięcioletnim wyższą od średniej dynamikę wydatków osiągnęły miasta na prawach powiatu oraz województwa samorządowe.

W stopniu wyższym niż w roku ubiegłym wzrosły wydatki jst 12 województw (rok wcześniej 6), w tym w największym stopniu dotyczyło to jst województwa lubuskiego (wzrost o 7,1%), które rok wcześniej odnotowały największe zahamowanie tempa wzrostu wydatków w skali kraju. Z kolei najlepsze w 2012 r. pod względem dynamiki wydatków jst województwa pomorskiego w 2013 roku uzyskały najniższy wzrost wydatków na poziomie 97,0% wydatków roku poprzedniego.

Wydatki budżetowe ogółem jst i ich dynamika w latach 2004, 2011, 2012 oraz 2013

| Wyszczególnienie | Wydatki (w mln zł) | | | | Wskaźniki dynamiki wydatków (w %) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2011 | 2012 | 2013 | 2010/2009 | 2011/2010 | 2012/2011 | 2013/2012 | | 2013/2004 |
| | | | | | nominalnie | | | | realnie[1)] | nominalnie |
| **Polska, z tego:** | **91 389,1** | **181 594,7** | **180 459,2** | **183 838,6** | **105,9** | **102,2** | **99,4** | **101,9** | **101,0** | **201,2** |
| - gminy | 40 941,8 | 79 686,9 | 78 491,4 | 79 442,5 | 113,9 | 99,9 | 98,5 | 101,2 | 100,3 | 194,0 |
| - m.st. Warszawa | 6 257,0 | 12 268,8 | 12 612,7 | 12 148,0 | 106,6 | 101,4 | 102,8 | 96,3 | 95,4 | 194,1 |
| - miasta na prawach powiatu | 25 879,7 | 49 241,7 | 51 118,1 | 52 804,6 | 104,5 | 105,1 | 103,8 | 103,3 | 102,4 | 204,0 |
| - powiaty | 12 444,7 | 24 058,8 | 22 476,5 | 22 916,5 | 112,6 | 101,0 | 93,4 | 102,0 | 101,1 | 184,1 |
| - województwa samorządowe | 5 865,9 | 16 338,6 | 15 760,5 | 16 527,0 | 74,5 | 107,2 | 96,5 | 104,9 | 104,0 | 281,9 |
| **Budżet państwa** | **197 698,2** | **302 681,6** | **318 001,9** | **321 345,3** | **98,9** | **102,6** | **105,1** | **101,1** | **100,2** | **162,5** |

[1)] Wskaźnik inflacji – 0,9%.

W 2013 r. utrzymała się, występująca w poprzednich latach, tendencja niższego wzrostu wydatków majątkowych niż bieżących. Poziomu wydatków majątkowych roku ubiegłego nie osiągnęły gminy oraz m.st. Warszawa (dynamika na poziomie odpowiednio 92,9% oraz 86,8%), pozostałe typy jst odnotowały zwiększenie tempa wzrostu tej grupy wydatków, wskaźniki dynamiki wyniosły od 100,3% w miastach na prawach powiatu, poprzez 101,9% w powiatach do 110,2% w województwach samorządowych. Analogicznie niekorzystna sytuacja wystąpiła

również w zakresie wydatków inwestycyjnych, chociaż w stosunku do roku ubiegłego sytuacja uległa poprawie. Rozkład tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych w jst poszczególnych województw pokrywał się w dużej mierze z mapą dynamiki wydatków ogółem. Ograniczenie tempa wzrostu tej grupy wydatków wystąpiło w największym stopniu w jst województw północno-zachodniej części Polski: pomorskiego (spadek o 23,2%), zachodniopomorskiego (o 16,5%) i kujawsko-pomorskiego (o 11,3%). Aż w 8 województwach jst wykonały wydatki inwestycyjne wyższe niż w roku poprzednim, podczas gdy w 2012 r. nie wystąpił ani jeden taki przypadek. Najwyższy wskaźnik wykonania wydatków inwestycyjnych wystąpił w jst województw śląskiego (116,8%), podkarpackiego (114,9%) oraz lubuskiego (114,5%).

Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jednostkach samorządu terytorialnego w kraju (wzrost o 2,8%) nie odbiegało znacząco od tempa ich wzrostu w poszczególnych typach jst. Podobnie jak w roku ubiegłym, w jst wszystkich – oprócz województw samorządowych – typów, wydatki bieżące wzrosły w stosunku do roku ubiegłego w stopniu większym niż wydatki majątkowe. Oznacza to, że jst ograniczyły realizację inwestycji bądź nie rozpoczynały nowych, czego przyczyną mogła być niemożność dalszego zadłużania się mogącego mieć wpływ na stosowany od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia. Jedynie w województwach samorządowych dynamika wydatków majątkowych była o 8,6 punktu procentowego wyższa niż wydatków bieżących. W długim okresie wciąż utrzymuje się pozytywna tendencja szybszego wzrostu wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych) niż bieżących.

Dynamika podstawowych części wydatków budżetowych jst w roku 2013 (w %)

| Wyszczególnienie | Wydatki majątkowe | | | | Wydatki bieżące | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ogółem | | inwestycyjne | | ogółem | | wynagrodzenia i pochodne | | dotacje | | obsługa długu | |
| | 2013/2012 | 2013/2004 | 2013/2012 | 2013/2004 | 2013/2012 | 2013/2004 | 2013/2012 | 2013/2004 | 2013/2012 | 2013/2004 | 2013/2012 | 2013/2004 |
| **Polska, z tego:** | **98,3** | **230,4** | **97,4** | **225,8** | **102,8** | **195,3** | **101,8** | **180,7** | **104,4** | **165,0** | **81,2** | **326,5** |
| - gminy | 92,9 | 176,2 | 92,8 | 174,0 | 103,1 | 198,0 | 102,0 | 181,3 | 108,8 | 202,6 | 78,6 | 348,5 |
| - m.st. Warszawa | 86,8 | 190,8 | 85,8 | 188,1 | 98,3 | 194,8 | 99,1 | 177,9 | 102,8 | 73,5 | 87,6 | 278,7 |
| - miasta na prawach powiatu | 100,3 | 283,0 | 96,5 | 273,1 | 104,1 | 190,8 | 102,5 | 181,2 | 102,9 | 142,7 | 83,0 | 272,5 |
| - powiaty | 101,9 | 225,2 | 101,9 | 224,9 | 102,0 | 179,5 | 101,5 | 166,8 | 100,3 | 210,3 | 75,4 | 347,5 |
| - województwa samorządowe | 110,2 | 376,7 | 112,2 | 376,1 | 101,6 | 241,6 | 100,9 | 278,3 | 103,0 | 189,3 | 86,1 | 867,2 |

Przy dużym zróżnicowaniu sytuacji jst województw w zakresie działalności inwestycyjnej, wzrost wydatków bieżących jst był dość wyrównany, od 0,4% w jst województwa mazowieckiego do 6,0% w jst województwa lubuskiego. Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich województw osiągnęły poziom wydatków bieżących roku ubiegłego.

Średni wzrost wydatków bieżących przeznaczanych przez samorządy na wynagrodzenia i pochodne pozostał praktycznie na poziomie roku ubiegłego (wzrost o 1,8%). Jego zmiany w poszczególnych typach jst wahały się od 0,9% spadku w m.st. Warszawie do 2,5% wzrostu w pozostałych miastach na prawach powiatu. Potwierdza to od lat utrzymującą się tendencję, że wzrost dochodów uzyskiwany przez jst nie jest wykorzystywany na podwyższenie wynagrodzeń pracowników samorządowych. W stopniu wyższym niż wynagrodzenia wzrosły wydatki przeznaczane przez jst na dotacje (średnio o 4,4%), choć w grupie tej wystąpiło większe zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi typami jst. Podobnie jak w roku ubiegłym,

w największym stopniu wzrosły wydatki na dotacje w gminach (o 8,8%), w najmniejszym – w powiatach (o 0,3%). Obciążenie jst wydatkami związanymi z obsługą długu zmalało o 18,8% (przy 28,7% wzroście w 2012 r.). Koszty z tego tytułu były grupą wydatków, która zmniejszyła się w stosunku do roku ubiegłego w znaczącym stopniu, co przełożyło się na obniżenie ich udziału w ogólnej kwocie wydatków o 0,4 punktu procentowego (do poziomu 1,5%).

Średni poziom wydatków budżetowych ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrósł, w porównaniu do roku poprzedniego, o 92 zł. Zmniejszyła się jednocześnie, choć nieznacznie, dysproporcja pomiędzy jst województw o najwyższym i najniższym poziomie wydatków *per capita.* Przypadająca na jednego mieszkańca ogólna kwota wydatków budżetowych jst województwa opolskiego stanowiła 90% poziomu przeciętnego dla jst kraju, a w województwie mazowieckim – 116% (w roku 2012 było to, odpowiednio, 89% i 120%). Dysproporcja w poziomie wydatków inwestycyjnych *per capita* również uległa spłyceniu, różnica ta wahała się od 71% średniej krajowej w jst województwa lubuskiego do 114% w jst województwa podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego (w 2012 r. przedział ten wynosił od 60% do 140%).

### *Struktura wydatków budżetowych*

Ze struktury wydatków budżetowych wynikają kierunki i intensywność realizowanej przez jst polityki rozwojowej. Udział wydatków bieżących i majątkowych w ogólnej kwocie wydatków wskazuje na konsumpcyjne bądź prorozwojowe kierunki działania samorządów, pozytywnym zjawiskiem jest więc wzrost udziału wydatków inwestycyjnych.

Rok 2013 był kolejnym, w którym nastąpił spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Tendencja ta nie objęła jedynie jst typów, których dynamika wydatków inwestycyjnych była najwyższa: powiatów (udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem pozostał na poziomie roku ubiegłego) oraz województw samorządowych (wzrost udziału o 2,5 punktu procentowego). W pozostałych typach jst udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zmniejszył się w porównaniu do roku ubiegłego, o 1,5 punktu procentowego w gminach, o 1,8 w m.st. Warszawa i o 1,3 punktu procentowego w miastach na prawach powiatu.

Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst w roku 1999 i 2004 i w latach 2011 - 2013 oraz udział poszczególnych typów jst w wydatkach inwestycyjnych w roku 2004 oraz 2012 i 2013 (w %)

| Wyszczególnienie | Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach | | | | | Udział poszczególnych typów jst w samorządowych wydatkach inwestycyjnych | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1999 | 2004 | 2011 | 2012 | 2013 | 2004 | 2012 | 2013 |
| **Polska, z tego:** | **18,6** | **16,2** | **22,7** | **19,1** | **18,2** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| - gminy | 20,9 | 18,1 | 22,5 | 17,7 | 16,2 | 49,8 | 40,2 | 38,4 |
| - m.st. Warszawa | 27,6 | 15,5 | 17,1 | 16,8 | 15,0 | 6,5 | 6,2 | 5,4 |
| - miasta na prawach powiatu | 17,2 | 13,6 | 20,9 | 19,5 | 18,2 | 23,8 | 29,0 | 28,8 |
| - powiaty | 6,4 | 10,1 | 18,6 | 12,3 | 12,3 | 8,5 | 8,1 | 8,4 |
| - województwa samorządowe | 31,8 | 28,8 | 39,4 | 35,9 | 38,4 | 11,4 | 16,5 | 19,0 |

Liderem w wydatkowaniu z budżetu środków na inwestycje wciąż pozostają województwa, których udział w samorządowych wydatkach inwestycyjnych wynosi 38,4%. Szczególne znaczenie dla stanu infrastruktury komunalnej miało ponowne obniżenie się udziału wydatków inwestycyjnych w gminach, które wciąż realizują ponad 1/3 wszystkich samorządowych wydatków inwestycyjnych. Opisane zmiany wpłynęły również na strukturę wydatków samorządów poszczególnych województw w tym zakresie. Najwyższy udział wydatków

inwestycyjnych wystąpił w jst województw podkarpackiego (21,5%) i podlaskiego (21,3%), a najniższy – podobnie jak w roku ubiegłym – opolskiego (14,5%) i lubuskiego (13,6%).

Obniżenie się udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem przełożyło się na zmianę struktury wydatków bieżących, których przeciętny udział w samorządowych wydatkach ogółem wzrósł w 2013 r. o 0,7 punktu procentowego (do poziomu 81,0%). Udział ten zwiększył się tylko w gminach (o 1,5 punktu procentowego), w m.st. Warszawie (o 1,7) i w miastach na prawach powiatu (o 0,6). Powiaty utrzymały strukturę wydatków bieżących na poziomie roku ubiegłego, a w województwach samorządowych nastąpił spadek poziomu wydatków bieżących o 1,9 punktu procentowego. W skali kraju najwięcej ze swoich budżetów na finansowanie wydatków bieżących przeznaczyły jst województwa lubuskiego (86,1%), a najmniej podkarpackiego i świętokrzyskiego (78,4%).

W stosunku do roku ubiegłego, w strukturze wydatków bieżących nie zaszły znaczące zmiany. Udział wydatków przeznaczanych przez jst na wynagrodzenia i pochodne w wydatkach ogółem pozostał na poziomie 2012 r. i wyniósł 36,7%. W poszczególnych typach jst minimalny wzrost wystąpił w m.st. Warszawa oraz w gminach (odpowiednio, o 0,8 i 0,3 punktu procentowego), wciąż jednak najwięcej środków budżetowych na wynagrodzenia i pochodne przeznaczały powiaty (52,0%).

Udział poszczególnych kategorii wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst w 2004 r. oraz w latach 2011 - 2013 (w %)

| Wyszczególnienie | Lata | Wydatki bieżące ogółem | Udział poszczególnych kategorii wydatków w wydatkach ogółem | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | wynagrodzenia i pochodne | dotacje | obsługa długu | pozostałe |
| Polska, z tego: | 2004 | 83,4 | 40,8 | 9,9 | 0,9 | 31,7 |
| | 2011 | 76,6 | 34,7 | 7,4 | 1,5 | 33,0 |
| | 2012 | 80,3 | 36,7 | 7,9 | 1,9 | 33,8 |
| | 2013 | 81,0 | 36,7 | 8,1 | 1,5 | 34,6 |
| - gminy | 2004 | 81,7 | 41,8 | 5,5 | 0,8 | 33,6 |
| | 2011 | 77,1 | 36,1 | 4,8 | 1,4 | 34,8 |
| | 2012 | 81,9 | 38,8 | 5,3 | 1,8 | 36,0 |
| | 2013 | 83,4 | 39,1 | 5,7 | 1,4 | 37,2 |
| - m.st. Warszawa | 2004 | 84,2 | 29,5 | 17,2 | 1,7 | 35,7 |
| | 2011 | 82,5 | 26,1 | 6,2 | 2,5 | 47,8 |
| | 2012 | 82,7 | 26,3 | 6,1 | 2,7 | 47,6 |
| | 2013 | 84,4 | 27,1 | 6,5 | 2,5 | 48,4 |
| - miasta na prawach powiatu | 2004 | 85,6 | 39,8 | 11,4 | 1,3 | 33,1 |
| | 2011 | 77,8 | 35,1 | 7,9 | 1,7 | 33,1 |
| | 2012 | 79,5 | 35,6 | 8,0 | 2,2 | 33,7 |
| | 2013 | 80,1 | 35,3 | 8,0 | 1,8 | 34,9 |
| - powiaty | 2004 | 89,8 | 57,3 | 5,1 | 0,6 | 26,6 |
| | 2011 | 81,3 | 47,1 | 5,2 | 1,2 | 27,8 |
| | 2012 | 87,5 | 52,2 | 5,9 | 1,5 | 27,9 |
| | 2013 | 87,5 | 52,0 | 5,8 | 1,1 | 28,6 |
| - województwa samorządowe | 2004 | 70,3 | 15,4 | 35,8 | 0,5 | 18,5 |
| | 2011 | 59,5 | 14,5 | 23,0 | 1,3 | 20,7 |
| | 2012 | 62,2 | 15,9 | 24,5 | 1,8 | 20,0 |
| | 2013 | 60,3 | 15,3 | 24,1 | 1,5 | 19,5 |

Na poziomie zbliżonym do roku ubiegłego pozostał udział w wydatkach ogółem dotacji udzielanych przez jst (wzrost o 0,2 punktu procentowego) oraz wydatków przeznaczanych przez jst na obsługę długu (spadek o 0,4), ich udział jednak pozostaje na niskim poziomie, odpowiednio, 8,1% i 1,5%. Na dotacje wciąż największą część swoich budżetów przeznaczają

województwa samorządowe (24,1%), a najmniej – gminy (5,7%) oraz powiaty (5,8%), które pozostają raczej ich beneficjentem. Koszty obsługi długu najbardziej obciążały wydatki miast na prawach powiatu (1,8%) i wyodrębnionego z nich m.st. Warszawy (2,5%), które w największym stopniu – obok gmin – korzystają ze zwrotnych źródeł finansowania w postaci kredytów i pożyczek. Największą część swojego budżetu na wydatki związane z obsługą długu przeznaczyły jst województwa mazowieckiego (1,9% wydatków ogółem), a najmniej środków na spłatę odsetek od kredytów i pożyczek – jst województwa śląskiego (1,0%).

Od lat bez zmian pozostaje struktura wydatków przeznaczanych przez jst na zadania własne i zlecone. Wciąż zdecydowana większość realizowanych przez nie zadań miała charakter zadań własnych (90,8%), przy czym w najwyższym stopniu dotyczyło to miast na prawach powiatu (93,5%) i wyodrębnionego spośród nich m.st. Warszawy (97,1%). W strukturze wydatków gmin i powiatów, które w największym stopniu realizowały zadania zlecone, wydatki te stanowiły, odpowiednio 11,0% i 11,9% wydatków ogółem.

Analogicznie do lat poprzednich wydatki jst koncentrowały się w czterech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (30,6%), Transport i łączność (16,4%), Pomoc społeczna (12,8%) i Administracja publiczna (9,1%). Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą najwięcej ze swoich budżetów przeznaczały gminy i powiaty (38,6%) oraz miasta na prawach powiatu (33,8%). Podobnie przedstawia się sytuacja przy wydatkowaniu środków na pomoc społeczną – jednostki przeznaczyły na ten cel, odpowiednio 16,4%, 14,8% i 11,9% swoich wydatków. Wydatki transportowe stanowiły najważniejszą część wydatków województw samorządowych (41,5%) i m.st. Warszawy (33,9%). Ponadto, województwa około 10% wydatków przeznaczały na rolnictwo i łowiectwo, co wiązało się z realizacją inwestycji w regionalnej infrastrukturze związanej z gospodarką wodną.

Struktura wydatków budżetowych jst według działów klasyfikacji budżetowej w roku 2004 oraz latach 2012 i 2013 (w %)

| Działy klasyfikacji budżetowej | Jst ogółem | | | Gminy | M.st Warszawa | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2012 | 2013 | 2013 | | | | |
| **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 | 30,8 | 30,6 | 37,2 | 20,0 | 30,8 | 31,4 | 5,6 |
| 600 - Transport i łączność | 12,7 | 16,3 | 16,4 | 7,7 | 33,9 | 19,2 | 12,8 | 41,5 |
| 852 - Pomoc społeczna | 12,8 | 12,6 | 12,8 | 16,4 | 5,6 | 11,9 | 14,8 | 0,9 |
| 750 - Administracja publiczna | 9,9 | 8,8 | 9,1 | 10,3 | 6,8 | 6,8 | 11,1 | 9,0 |
| 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 5,7 | 5,0 | 5,6 | 8,4 | 3,1 | 6,0 | 0,4 | 0,2 |
| 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 3,3 | 3,8 | 3,7 | 3,8 | 3,2 | 4,0 | 0,5 | 7,9 |
| 700 - Gospodarka mieszkaniowa | 3,1 | 3,7 | 3,4 | 3,0 | 8,7 | 4,7 | 0,9 | 0,6 |
| 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza | 2,9 | 2,5 | 2,6 | 1,4 | 2,6 | 3,0 | 7,2 | 0,9 |
| 010 - Rolnictwo i łowiectwo | 2,2 | 2,6 | 2,4 | 3,4 | 0,0 | 0,0 | 0,5 | 10,2 |
| 926 - Kultura fizyczna | 1,5 | 2,6 | 2,2 | 2,6 | 0,8 | 3,0 | 0,3 | 1,0 |
| 851 - Ochrona zdrowia | 2,3 | 1,9 | 2,1 | 0,7 | 2,3 | 1,5 | 5,8 | 5,6 |
| 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 2,2 | 2,0 | 2,0 | 1,3 | 1,9 | 2,3 | 5,4 | 0,1 |
| 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej | 0,9 | 1,7 | 1,8 | 0,7 | 1,0 | 1,6 | 5,0 | 4,0 |
| 757 - Obsługa długu | 1,0 | 2,0 | 1,6 | 1,4 | 2,5 | 1,8 | 1,2 | 1,6 |
| 758 - Różne rozliczenia | 1,2 | 1,6 | 1,4 | 0,4 | 6,6 | 1,5 | 0,8 | 3,5 |
| Pozostałe | 1,7 | 2,1 | 2,3 | 1,3 | 1,0 | 1,9 | 1,9 | 7,4 |

Jak co roku, zdecydowaną część zadań samorządowych realizowały gminy (43,2%), które charakteryzował szczególnie wysoki udział w wykonywaniu zadań samorządowych z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (64,3% wydatków samorządowych na te zadania), rolnictwa i łowiectwa (59,4%), pomocy społecznej (55,3%), oświaty i wychowania (52,4%) oraz kultury fizycznej (51,6%). Następne w kolejności, co do zakresu realizacji zadań samorządowych, miasta na prawach powiatu koncentrowały swoje działania głównie w obszarach dotyczących gospodarki mieszkaniowej oraz kultury fizycznej (39,7%), a także transportu i łączności (33,7%). Powiaty w zakresie swoich obowiązków wykonywały głównie zadania z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej (34,7%), pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej oraz ochrony zdrowia (34,4%), a także bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (33,5%). Samorządy województw najwięcej swoich środków przeznaczały na zadania związane z rolnictwem i łowiectwem (37,7%), ochroną zdrowia (24,1%) oraz transportem i łącznością (22,7%).

Udział poszczególnych typów jst w wydatkach budżetowych według działów klasyfikacji budżetowej w 2013 r. (w %)

| Działy klasyfikacji budżetowej | Jst ogółem | Gminy | M.st Warszawa | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Wydatki budżetowe, w tym:** | **100,0** | **43,2** | **6,6** | **28,7** | **12,5** | **9,0** |
| 801 - Oświata i wychowanie | 100,0 | 52,4 | 4,3 | 28,9 | 12,7 | 1,7 |
| 600 - Transport i łączność | 100,0 | 20,2 | 13,7 | 33,7 | 9,7 | 22,7 |
| 852 - Pomoc społeczna | 100,0 | 55,3 | 2,9 | 26,7 | 14,4 | 0,7 |
| 750 - Administracja publiczna | 100,0 | 49,2 | 5,0 | 21,6 | 15,3 | 8,9 |
| 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 100,0 | 64,3 | 3,6 | 30,7 | 1,0 | 0,4 |
| 921 - Kult1ura i ochrona dziedzictwa narodowego | 100,0 | 43,2 | 5,6 | 30,7 | 1,6 | 18,9 |
| 700 - Gospodarka mieszkaniowa | 100,0 | 38,4 | 17,0 | 39,7 | 3,4 | 1,5 |
| 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza | 100,0 | 22,8 | 6,5 | 32,8 | 34,7 | 3,2 |
| 010 - Rolnictwo i łowiectwo | 100,0 | 59,4 | 0,0 | 0,5 | 2,3 | 37,7 |
| 926 - Kultura fizyczna | 100,0 | 51,6 | 2,5 | 39,7 | 1,9 | 4,3 |
| 851 - Ochrona zdrowia | 100,0 | 14,1 | 7,3 | 20,1 | 34,4 | 24,1 |
| 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 100,0 | 27,1 | 6,3 | 32,5 | 33,5 | 0,6 |
| 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej | 100,0 | 17,0 | 3,8 | 25,0 | 34,4 | 19,8 |
| 757 - Obsługa długu | 100,0 | 38,2 | 10,6 | 32,8 | 9,6 | 8,8 |
| 758 - Różne rozliczenia | 100,0 | 12,5 | 29,9 | 29,4 | 6,5 | 21,7 |

Główne kierunki inwestowania samorządów nie zmieniają się od lat. W 2013 r. najwięcej środków przeznaczonych zostało przez jst na budowę i modernizację dróg (46,1% wydatków inwestycyjnych ogółem). Budowa tego typu infrastruktury pochłonęła 29,3% wydatków inwestycyjnych gmin, 50,7% – miast na prawach powiatów, 58,8% – województw samorządowych i 60,0% – powiatów. Wyodrębnione spośród miast m.st. Warszawa na modernizację dróg przeznaczyło prawie 3/4 swoich wydatków inwestycyjnych (73,5%).

Kolejnymi dziedzinami inwestowania, choć już nie tak znaczącymi, były zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (10,8%) oraz z rolnictwem i łowiectwem (7,9%). Na inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska najwięcej środków z budżetu przeznaczyły gminy (20,0% swoich wydatków inwestycyjnych), a wydatki związane z infrastrukturą rolniczą pochłonęły 15,5% wydatków inwestycyjnych województw samorządowych oraz 12,6% gmin, które również w tej dziedzinie wykazały się dużą aktywnością. W miastach na prawach powiatu znaczącymi kierunkami inwestowania była kultura i ochrona dziedzictwa

narodowego (8,5%), w powiatach – oświata i wychowanie (10,4%), a w województwach samorządowych – ochrona zdrowia (7,7%).

Struktura wydatków inwestycyjnych jst według działów klasyfikacji budżetowej w 2004 r. w latach 2012 i 2013 (w %)

| Działy klasyfikacji budżetowej | Jst ogółem | | | Gminy | M.st. Warszawa | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2012 | 2013 | 2013 | | | | |
| **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 | 43,6 | 46,1 | 29,3 | 73,5 | 50,7 | 60,0 | 58,8 |
| 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 17,7 | 11,3 | 10,8 | 20,0 | 2,4 | 9,6 | 2,2 | 0,4 |
| 010 - Rolnictwo i łowiectwo | 10,8 | 8,3 | 7,9 | 12,6 | x | 0,1 | 1,2 | 15,5 |
| 801 - Oświata i wychowanie | 12,4 | 7,0 | 6,8 | 9,4 | 7,3 | 5,9 | 10,4 | 1,0 |
| 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 2,5 | 5,6 | 5,8 | 6,2 | 2,8 | 8,5 | 0,7 | 4,0 |
| 700 - Gospodarka mieszkaniowa | 5,1 | 5,5 | 5,1 | 6,2 | 5,5 | 6,9 | 3,4 | 0,6 |
| 926 - Kultura fizyczna | 3,7 | 6,4 | 4,6 | 5,9 | 0,4 | 6,8 | 1,2 | 1,3 |
| 851 - Ochrona zdrowia | 4,9 | 2,9 | 2,5 | 0,5 | 2,3 | 1,1 | 4,9 | 7,7 |
| 750 - Administracja publiczna | 2,7 | 2,1 | 2,5 | 2,1 | 2,6 | 2,8 | 4,9 | 2,0 |
| 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 1,7 | 1,4 | 1,3 | 2,2 | 0,2 | 0,7 | 2,5 | 0,3 |
| 852 - Pomoc społeczna | 1,4 | 0,6 | 0,7 | 0,3 | 0,5 | 0,6 | 3,6 | 0,2 |
| Pozostałe | 2,2 | 5,3 | 5,9 | 5,3 | 2,5 | 6,3 | 5,0 | 8,2 |

Gminy zrealizowały prawie 40% inwestycji całego sektora samorządowego (38,4%), choć ich udział – kolejny rok z rzędu – obniżył się w stosunku do ubiegłego roku (o 1,8 punktu procentowego) na korzyść powiatów i województw samorządowych. Gminy dominowały w wysokości angażowanych środków praktycznie w każdym obszarze działalności samorządowej: gospodarka komunalna i ochrona środowiska (71,0%), bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (63,7%), rozwój infrastruktury dla rolnictwa i łowiectwa (61,1%), infrastruktura oświatowa (53,2%), kultura fizyczna (49,2%), gospodarka mieszkaniowa (47,0%) oraz kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (41,1%).

Udział poszczególnych typów jst w wydatkach inwestycyjnych według działów klasyfikacji budżetowej w 2013 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** | **38,4** | **5,4** | **28,8** | **8,4** | **19,0** |
| 600 - Transport i łączność | 100,0 | 24,4 | 8,7 | 31,7 | 11,0 | 24,2 |
| 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 100,0 | 71,0 | 1,2 | 25,5 | 1,7 | 0,6 |
| 010 - Rolnictwo i łowiectwo | 100,0 | 61,1 | x | 0,4 | 1,3 | 37,2 |
| 801 - Oświata i wychowanie | 100,0 | 53,2 | 5,8 | 25,1 | 13,0 | 2,9 |
| 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 100,0 | 41,1 | 2,6 | 42,3 | 1,0 | 13,0 |
| 700 - Gospodarka mieszkaniowa | 100,0 | 47,0 | 5,9 | 39,2 | 5,7 | 2,2 |
| 926 - Kultura fizyczna | 100,0 | 49,2 | 0,5 | 42,6 | 2,1 | 5,6 |
| 851 - Ochrona zdrowia | 100,0 | 8,1 | 4,9 | 12,4 | 16,3 | 58,3 |
| 750 - Administracja publiczna | 100,0 | 31,3 | 5,6 | 31,5 | 16,3 | 15,3 |
| 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 100,0 | 63,7 | 0,9 | 15,4 | 15,9 | 4,1 |
| 852 - Pomoc społeczna | 100,0 | 19,1 | 3,9 | 24,3 | 46,2 | 6,5 |

Miasta na prawach powiatu były – obok gmin – najpoważniejszym inwestorem w dziedzinie kultury fizycznej (42,6%), kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (42,3%) oraz gospodarki

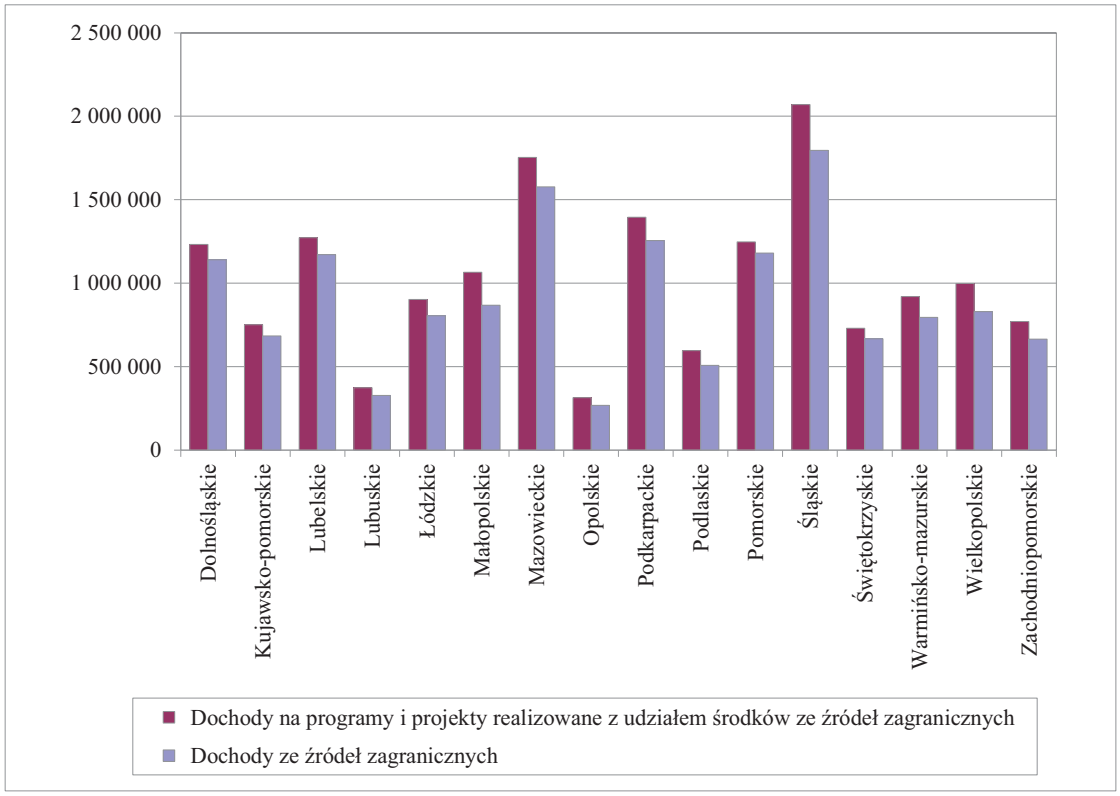
mieszkaniowej (39,2%). Ich inwestycje skupiały się również na zadaniach z zakresu transportu i łączności (31,7%) oraz administracji publicznej (31,5%). Powiaty dominowały w inwestowaniu w infrastrukturę związaną z pomocą społeczną (46,2%), a województwa samorządowe, które przeciętnie realizowały 19,0% wartości inwestycji samorządowych, miały bardzo wysoki udział w rozbudowie zaplecza dla ochrony zdrowia – 58,3%.

## 2.5. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

### *Dochody ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie*

Jednostki samorządu terytorialnego, korzystają z dodatkowego źródła finansowania, którym są środki ze źródeł zagranicznych[30]. Są to m.in. środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z innych źródeł zagranicznych. Wykonanie dochodów jst ze środków (zarówno krajowych jak i zagranicznych) przeznaczonych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[31] w 2013 r. w skali kraju wyniosło 16 385 716 tys. zł (co stanowiło 8,9% wykonania dochodów ogółem) i było niższe o 823 999 tys. zł (o 4,8%) w stosunku do 2012 r. Wykonanie dochodów ze środków zagranicznych[32] wyniosło 14 533 114 tys. zł (7,9% dochodów ogółem) i było niższe niż w roku poprzednim o 889 548 tys. zł (o 5,8%).

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochody ze źródeł zagranicznych w 2013 r. wg województw (w tys. zł)




[30] Niniejszy podpunkt *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych. Informacje dotyczące środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie przez związki międzygminne zawiera rozdział 8 części II *Sprawozdania*.

[31] W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z czwartą cyfrą 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 , 8 i 9 (czwarta cyfra 2, 4, 6 i 9 oznacza dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

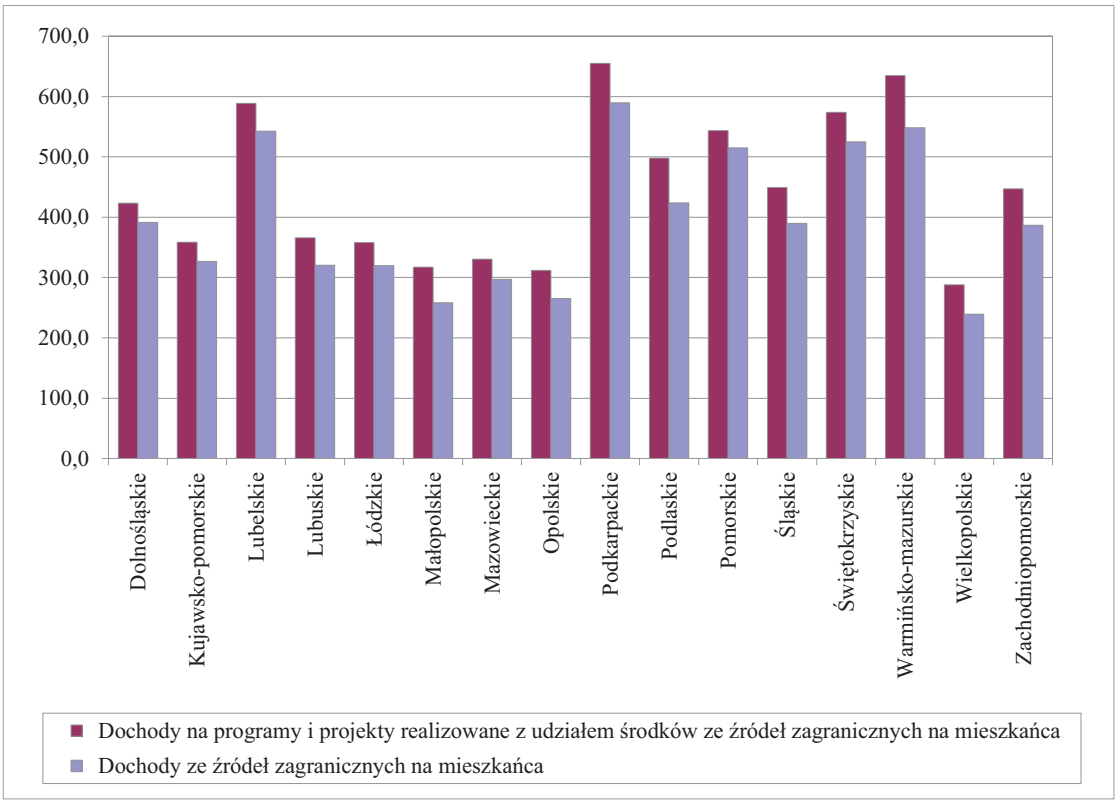
[32] W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów ze środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z czwartą cyfrą 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2013 r. wykonały jst województwa śląskiego – 2 069 065 tys. zł (w tym dochody ze środków zagranicznych wyniosły 1 795 319 tys. zł). Najniższe wykonanie odnotowano w jednostkach województwa opolskiego – 314 039 tys. zł (w tym ze środków zagranicznych 267 133 tys. zł).

Udział dochodów pozyskanych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w stosunku do dochodów ogółem był najwyższy w województwie podkarpackim i wyniósł 14,2% (również w tym województwie najwyższy był udział dochodów ze środków zagranicznych w dochodach ogółem – 12,8%). Najniższy udział wyżej wymienionych środków do dochodów ogółem odnotowano w województwie mazowieckim (odpowiednio 6,0% i 5,4%).

Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych *per capita* zrealizowano w jednostkach województwa podkarpackiego (655,2 zł), a najmniej w samorządach województwa wielkopolskiego (288,1 zł). Także najwyższe dochody ze środków zagranicznych *per capita* pozyskały jednostki województwa podkarpackiego (589,9 zł) a najniższe – wielkopolskiego (239,5 zł).

Dochody jst na jednego mieszkańca na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochody na jednego mieszkańca ze źródeł zagranicznych w 2013 r. wg województw (w zł)




### *Wydatki ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie*

Wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[33] w 2013 r. wyniosło 20 859 915 tys. zł (w tym wydatków finansowanych środkami zagranicznymi[34]

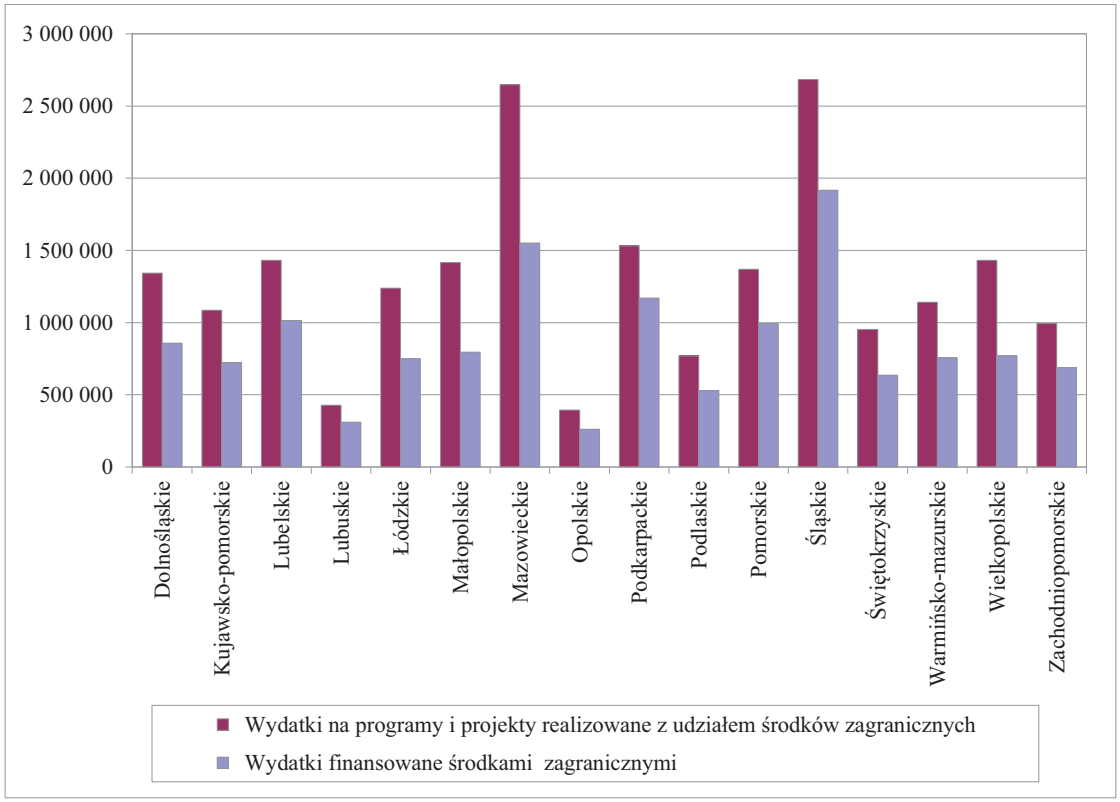
[33] W sprawozdaniu KR RIO, kwota wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z czwartą cyfrą 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (czwarta cyfra 2, 4, 6 i 9 oznacza dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

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

13 718 438 tys. zł), co stanowiło, odpowiednio 11,3% i 7,5% udziału tych środków w wydatkach budżetowych ogółem. W porównaniu do 2012 r., wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zmniejszyło się o 564 754 tys. zł (o 2,6%), wykonanie wydatków finansowanych środkami zagranicznymi zmniejszyło się o 75 907 tys. zł (o 0,6%). Natomiast wykonanie wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wyniosło 16 870 533 tys. zł, w tym wykonanie wydatków finansowanych środkami zagranicznymi 10 681 390 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 50,4% i 31,9% udziału tych środków w wydatkach inwestycyjnych jst ogółem.

Wysokość wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w roku 2013 w układzie województw przedstawia poniższy wykres.

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2013 r. wg województw (w tys. zł)



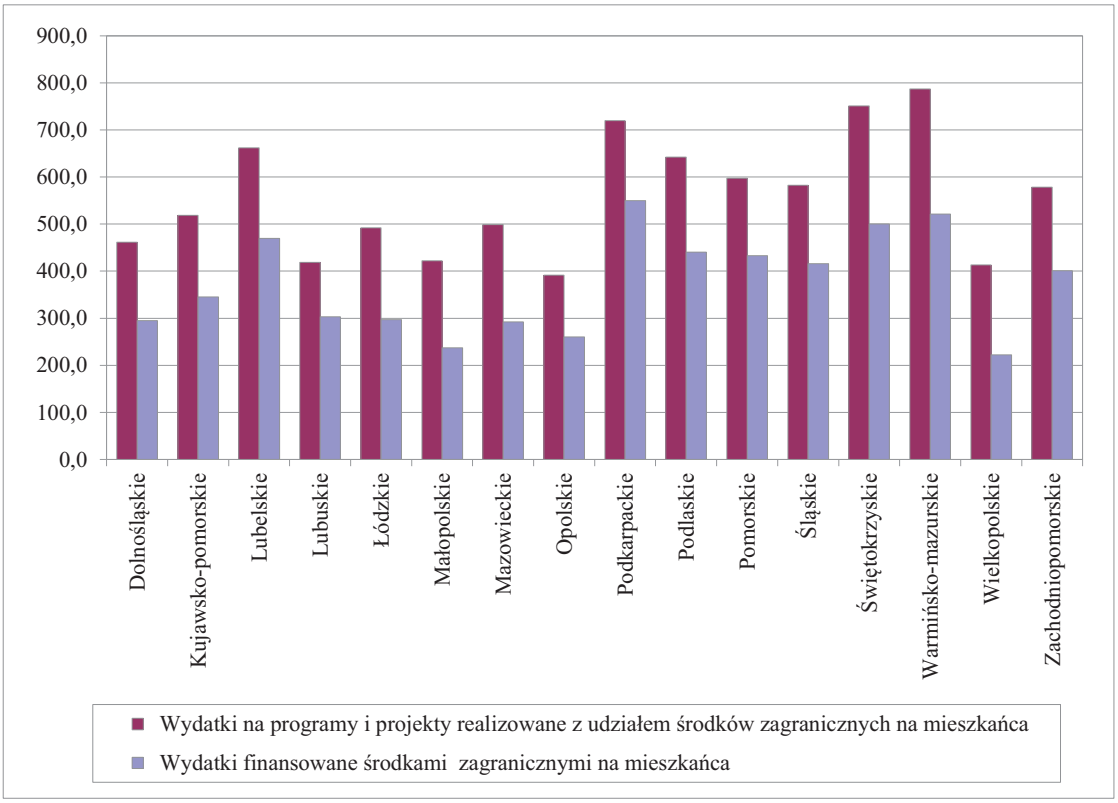

Najwyższe kwoty wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały jst województwa śląskiego – 2 683 030 tys. zł (także wydatki finansowane środkami zagranicznymi w najwyższej kwocie zostały zrealizowane przez jednostki tego województwa – 1 915 840 tys. zł), a najniższe kwoty wydatków przez jst województwa opolskiego, odpowiednio 394 383 tys. zł i 261 901 tys. zł.

Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem wystąpił w samorządach województwa świętokrzyskiego – 16,0% wydatków ogółem. Natomiast największy udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem odnotowano w jednostkach województwa podkarpackiego – 11,9%.

Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach budżetowych ogółem w 2013 r.

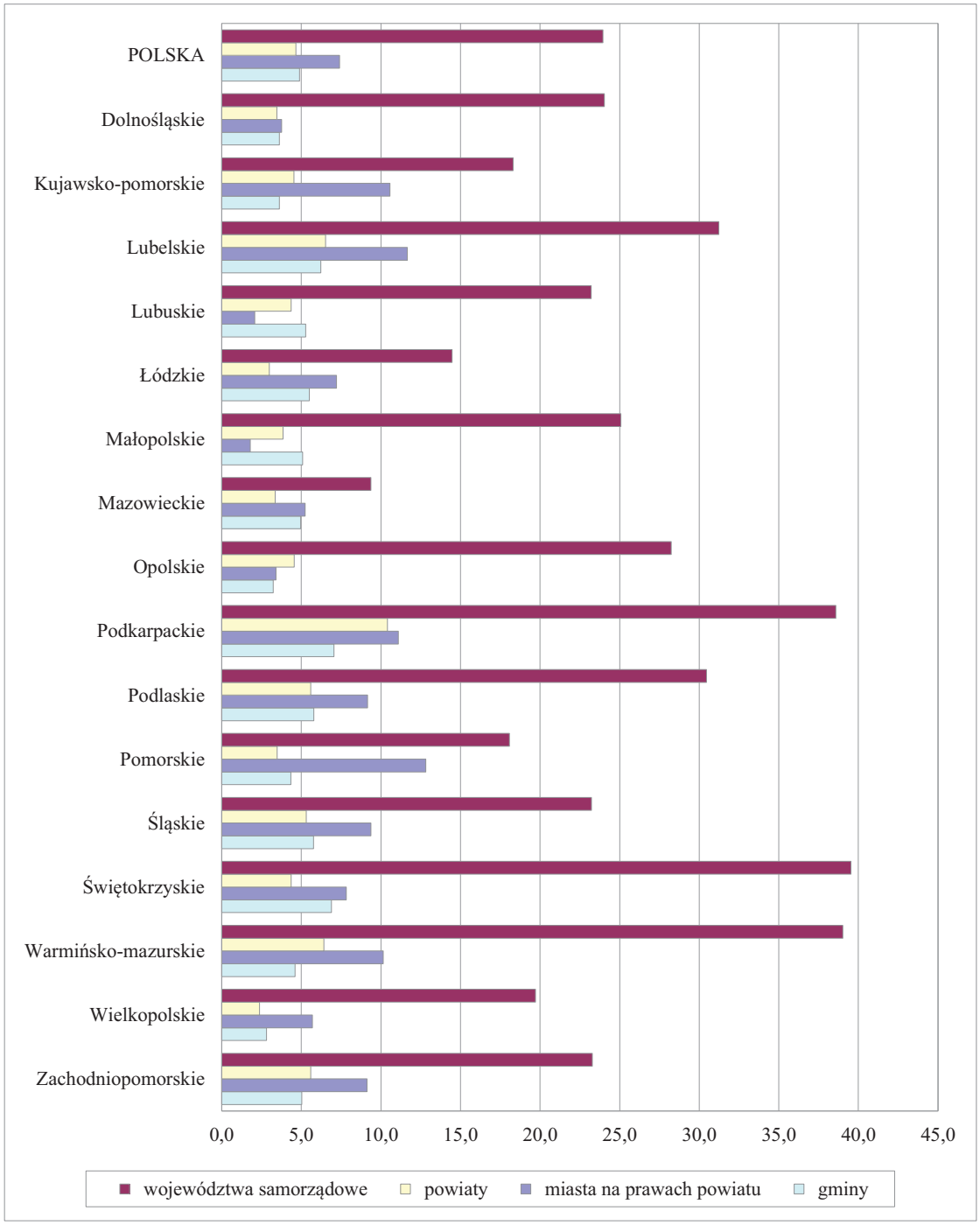
| Wyszczególnienie | Wydatki ogółem (w tys. zł) | Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł) | Wydatków finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł) | Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem (w %) | Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem (w %) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Polska, z tego:** | **183 838 643** | **20 859 915** | **13 718 438** | **11,3** | **7,5** |
| Dolnośląskie | 14 645 090 | 1 343 187 | 858 408 | 9,2 | 5,9 |
| Kujawsko-pomorskie | 9 700 701 | 1 085 716 | 723 200 | 11,2 | 7,5 |
| Lubelskie | 9 752 575 | 1 431 074 | 1 014 651 | 14,7 | 10,4 |
| Lubuskie | 4 617 239 | 428 277 | 309 861 | 9,3 | 6,7 |
| Łódzkie | 11 650 086 | 1 239 361 | 748 223 | 10,6 | 6,4 |
| Małopolskie | 14 725 140 | 1 416 664 | 796 372 | 9,6 | 5,4 |
| Mazowieckie | 29 411 449 | 2 647 729 | 1 550 671 | 9,0 | 5,3 |
| Opolskie | 4 329 870 | 394 383 | 261 901 | 9,1 | 6,0 |
| Podkarpackie | 9 805 039 | 1 532 020 | 1 170 782 | 15,6 | 11,9 |
| Podlaskie | 5 550 897 | 768 552 | 526 601 | 13,8 | 9,5 |
| Pomorskie | 11 573 710 | 1 369 252 | 993 027 | 11,8 | 8,6 |
| Śląskie | 20 922 651 | 2 683 030 | 1 915 840 | 12,8 | 9,2 |
| Świętokrzyskie | 5 976 788 | 953 895 | 635 516 | 16,0 | 10,6 |
| Warmińsko-mazurskie | 7 252 519 | 1 140 329 | 755 437 | 15,7 | 10,4 |
| Wielkopolskie | 15 374 739 | 1 431 843 | 768 242 | 9,3 | 5,0 |
| Zachodniopomorskie | 8 550 151 | 994 604 | 689 706 | 11,6 | 8,1 |

Wydatki jst na jednego mieszkańca na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki na jednego mieszkańca finansowane środkami zagranicznymi w 2013 r. wg województw (w zł)



Najwyższe wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych *per capita* zrealizowano w jednostkach województwa warmińsko-mazurskiego (787,4 zł), a najniższe w samorządach województwa opolskiego (391,6 zł). Najwyższe wydatki finansowane środkami zagranicznymi *per capita* wykonały jst województwa podkarpackiego (550,0 zł), a najniższe jst województwa wielkopolskiego (221,8 zł).

Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w układzie województw w 2013 r. (w %)




W roku 2013 wśród wszystkich typów jst, najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem **(tabela 2.9.)**

odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły średnio 38,0% wydatków ogółem. Także udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem był najwyższy w województwach samorządowych i wyniósł 23,9%. Niższy udział wystąpił w miastach na prawach powiatu (odpowiednio 11,3% i 7,8% wydatków ogółem) i w gminach (7,6% oraz 4,9% wydatków), a najniższy w powiatach (5,8% oraz 4,7% wydatków).

Spośród województw samorządowych, wyższy od przeciętnego udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem wystąpił w następujących województwach samorządowych: warmińsko-mazurskim (60,4%), świętokrzyskim (55,4%), podkarpackim (51,1%), podlaskim (49,5%), lubelskim (45,2%), wielkopolskim (43,4%), małopolskim (40,9%), opolskim i śląskim (39,3%). Wśród gmin wynik powyżej średniej uzyskały gminy następujących województw: świętokrzyskiego (11,1%), podkarpackiego (10,3%), lubelskiego (9,1%), małopolskiego (9,0%), śląskiego (8,2%), podlaskiego (8,1%), łódzkiego (8,1%) i lubuskiego (7,8%).

Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły średnio 70,4% wydatków inwestycyjnych ogółem. Także udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem był najwyższy w województwach samorządowych i wynosił średnio 44,0%.

Udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w 2013 r.

| Wyszczególnienie | Wydatki inwestycyjne ogółem | Wydatki inwestycyjne na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych | Udział 3:2 (w %) | Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi | Udział 5:2 (w %) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Polska, z tego:** | **33 497 403** | **16 870 533** | **50,4** | **10 681 390** | **31,9** |
| - gminy | 12 859 882 | 5 070 649 | 39,4 | 3 098 418 | 24,1 |
| - m.st. Warszawa | 1 820 460 | 1 269 813 | 69,7 | 615 781 | 33,8 |
| - miasta na prawach powiatu | 9 634 933 | 5 435 482 | 56,4 | 3 713 440 | 38,5 |
| - powiaty | 2 827 631 | 623 946 | 22,1 | 454 837 | 16,1 |
| - województwa samorządowe | 6 354 495 | 4 470 644 | 70,4 | 2 798 915 | 44,0 |

Wydatki na projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach[35].

Najwyższa kwota środków przeznaczonych na realizację programów i projektów z udziałem środków zagranicznych została poniesiona w dziale 600 – Transport i łączność i wyniosła 8 471 661 tys. zł, co stanowiło 40,6% wydatków. W dalszej kolejności zrealizowano wydatki w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 2 134 112 tys. zł, tj. 10,2% kwoty wydatków oraz w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo – wykonanie w wysokości 1 734 866 tys. zł, tj. 8,3% wydatków. Relacje te zostały również zachowane w części dotyczącej udziału wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem.

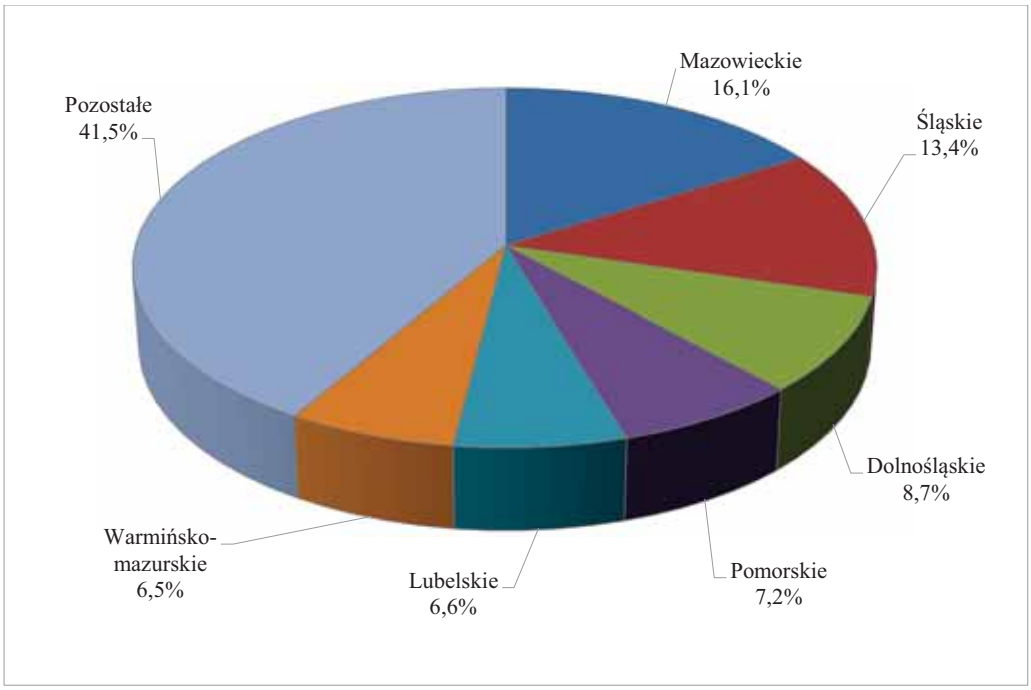
[35] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 z późn. zm.).

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych i wydatki finansowane środkami zagranicznymi oraz struktura tych grup wydatków wg działów klasyfikacji budżetowej w 2013 r.

| Działy klasyfikacji budżetowej | Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł) | Struktura (w %) | Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł) | Struktura (w %) |
|---|---|---|---|---|
| **Wydatki budżetowe, w tym:** | **20 859 915** | **100,0** | **13 718 438** | **100,0** |
| 600 - Transport i łączność | 8 471 661 | 40,6 | 5 682 735 | 41,4 |
| 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 2 134 112 | 10,2 | 1 309 137 | 9,5 |
| 010 - Rolnictwo i łowiectwo | 1 734 866 | 8,3 | 1 143 001 | 8,3 |
| 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej | 1 425 335 | 6,8 | 1 082 582 | 7,9 |
| 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 1 359 815 | 6,5 | 713 080 | 5,2 |
| 801 - Oświata i wychowanie | 1 241 734 | 6,0 | 958 890 | 7,0 |
| 750 - Administracja publiczna | 997 188 | 4,8 | 838 500 | 6,1 |
| 150 - Przetwórstwo przemysłowe | 771 083 | 3,7 | 312 202 | 2,3 |
| 926 - Kultura fizyczna | 559 126 | 2,7 | 295 076 | 2,2 |
| 630 - Turystyka | 386 907 | 1,9 | 223 168 | 1,6 |
| Pozostałe | 1 778 088 | 8,5 | 1 160 067 | 8,5 |

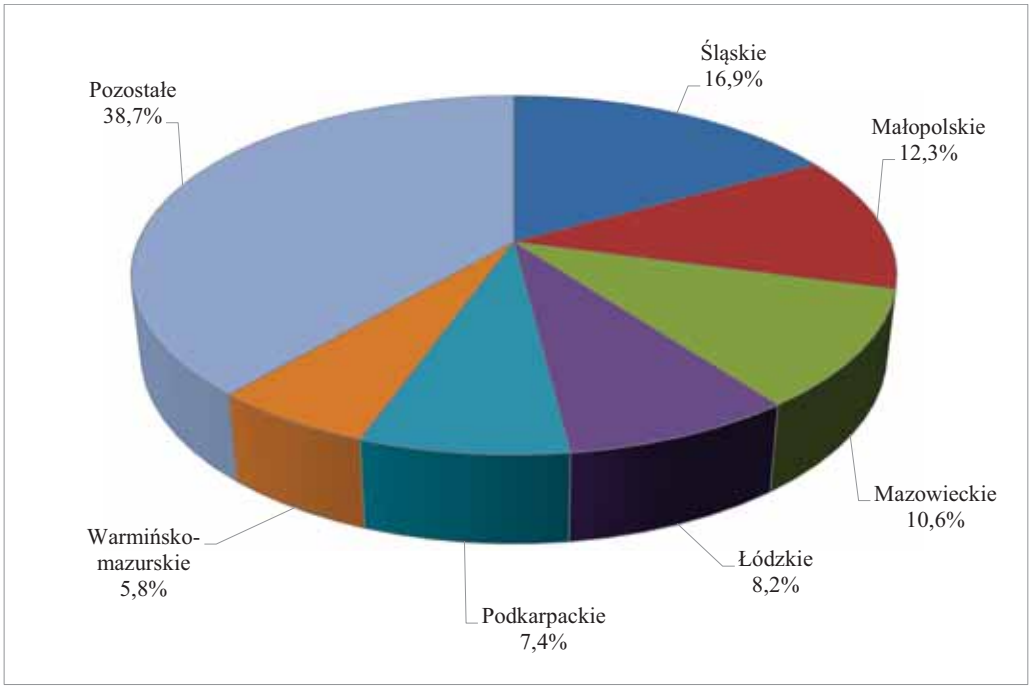
W dziale 600 – Transport i łączność najwięcej środków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wydatkowano w jednostkach województwa mazowieckiego – 16,1% i śląskiego – 13,4%.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w dziale 600 – Transport i łączność



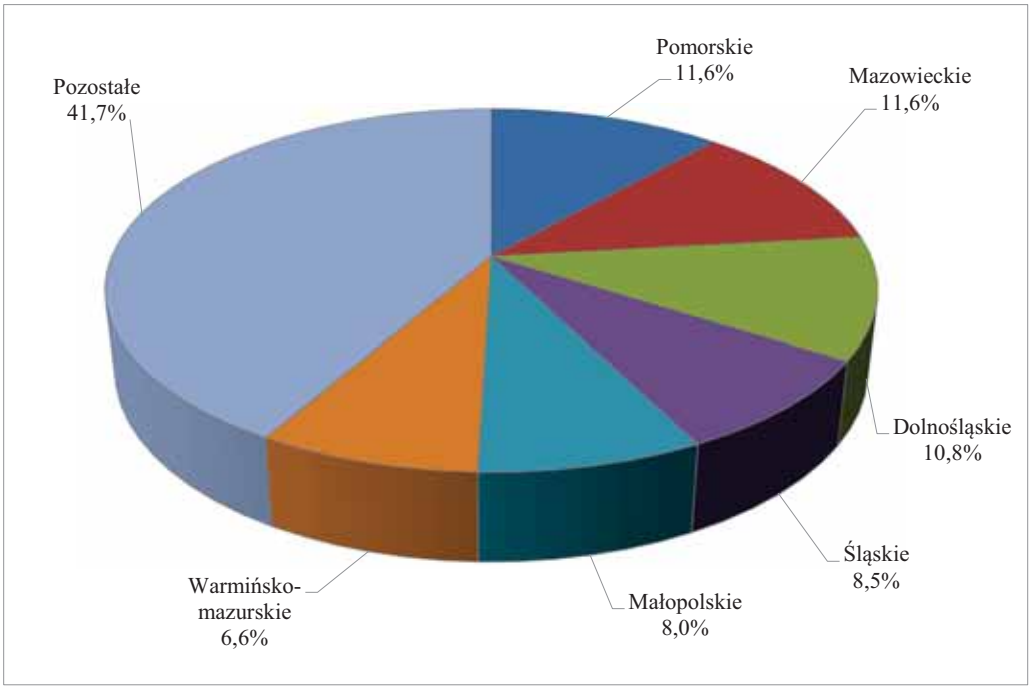

W dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska liderem były jednostki samorządu terytorialnego województwa śląskiego, w których zrealizowano wydatki na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych w wysokości 16,9% ogółu wydatków w tym dziale, następnie jednostki województwa małopolskiego – 12,3% i mazowieckiego – 10,6% wydatków.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska




W dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo najwięcej środków na programy i projekty z udziałem środków zagranicznych wydatkowały jst województw: pomorskiego (11,6% wydatków ogółem), mazowieckiego (11,6%) i dolnośląskiego (10,8% wydatków ogółem).

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo



## 2.6. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

### Wyniki budżetów

W 2013 r. jednostki samorządu terytorialnego wszystkich typów planowały deficyt budżetowy, który ostatecznie stanowił 0,2% w relacji do dochodów i wyniósł 380 363 tys. zł (w 2012 r. odpowiednio 1,7% i 3 045 780 tys. zł). Jedynie miasta na prawach powiatu oraz województwa samorządowe zamknęły rok niedoborem, pozostałe typy jednostek wygospodarowały nadwyżkę budżetową. Dominowały jednostki „nadwyżkowe", które stanowiły ponad połowę jst (59,6%). Kwota nadwyżek wyniosła 3 782 249 tys. zł, a kwota deficytów jednostek, które zrealizowały wydatki wyższe od dochodów – 4 162 612 tys. zł.

Wyniki budżetów jst w 2013 r. i ich relacja do dochodów

| Wyszczególnienie | Nadwyżka | | | Deficyt | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Liczba jst | Kwota (w tys. zł) | Relacja do dochodów nadwyżkowych (w %) | Liczba jst | Kwota (w tys. zł) | Relacja do dochodów deficytowych (w %) |
| **Polska, z tego:** | **1 674** | **3 782 249** | **3,7** | **1 135** | **4 162 612** | 5,1 |
| - gminy | 1 436 | 2 383 138 | 5,1 | 977 | 1 782 253 | 5,3 |
| - m.st. Warszawa | 1 | 74 756 | 1,0 | - | - | x |
| - miasta na prawach powiatu | 29 | 663 737 | 3,0 | 36 | 1 474 470 | 4,9 |
| - powiaty | 200 | 501 229 | 3,5 | 114 | 340 212 | 3,9 |
| - województwa samorządowe | 8 | 159 389 | 2,0 | 8 | 565 677 | 6,3 |

W związku z planowanym na 2013 r. deficytem, w budżetach jst przyjęto przychody wyższe od rozchodów. Zaplanowane przychody zrealizowano w wysokości 24 062 022 tys. zł (105,8% planu), a rozchody – w kwocie 13 753 153 tys. zł (100,5%).

Struktura przychodów jst w 2013 r. wg tytułów dłużnych (w %)

| 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: | 35,3 | 38,7 | 24,2 | 36,1 | 36,2 | 24,0 |
| - na realizację programów przy udziale środków zagranicznych | 6,5 | 8,1 | x | 8,6 | 1,6 | 2,7 |
| - spłata pożyczek udzielonych | 0,8 | 0,3 | x | 1,5 | 0,6 | 2,4 |
| - nadwyżka z lat ubiegłych, w tym: | 7,0 | 12,0 | x | 2,4 | 5,4 | 5,3 |
| - środki na pokrycie deficytu | 0,9 | 1,0 | x | 0,9 | 0,4 | 1,4 |
| - papiery wartościowe i obligacje jst, w tym: | 18,5 | 15,5 | x | 27,4 | 19,8 | 20,9 |
| - na realizację programów przy udziale środków zagranicznych | 1,2 | 0,3 | x | 3,7 | x | x |
| - prywatyzacja majątku | 0,1 | 0,1 | x | 0,1 | 0,1 | x |
| - inne źródła, w tym: | 38,3 | 33,4 | 75,8 | 32,5 | 37,9 | 47,4 |
| - środki na pokrycie deficytu | 4,4 | 3,4 | x | 4,9 | 4,8 | 11,3 |

Po raz pierwszy od wprowadzenia trójstopniowego podziału terytorialnego w Polsce, kredyty i pożyczki przestały zajmować dominującą pozycję w strukturze przychodów. W 2013 r. stanowiły one 35,3% wszystkich środków pozyskanych przez jednostki samorządu terytorialnego z zewnątrz, podczas gdy udział wolnych środków w przychodach ogółem wyniósł 38,3%. Wzrosły również przychody z tytułu emisji papierów wartościowych i obligacji

(o 8,0 punktów procentowych) oraz nadwyżki budżetowej (o 0,4). Kredyty i pożyczki były najpoważniejszym źródłem przychodów dla gmin oraz miast na prawach powiatu, dla pozostałych typów jednostek były to wolne środki pochodzące z niewykorzystanych, a wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W strukturze rozchodów jst nadal dominującym źródłem były spłaty kredytów i pożyczek, które stanowiły od 58,3% rozchodów ogółem w województwach samorządowych do 77,2% w powiatach. Jedynie w budżecie m.st. Warszawy rozchody z tego tytułu stanowiły 36,5%, za to ponad 60% swoich rozchodów miasto przeznaczyło na inne cele, ujmując w nich rozchody z tytułu lokat bankowych. W porównaniu do roku ubiegłego powiaty przeznaczyły na wykup papierów wartościowych i obligacji dwa razy więcej środków, natomiast województwa samorządowe udzieliły dwa razy mniej pożyczek.

Struktura rozchodów jst w 2013 r. wg tytułów dłużnych (w %)

| 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: | 71,6 | 75,1 | 36,5 | 72,7 | 77,2 | 58,3 |
| - na realizację programów przy udziale środków zagranicznych | 10,1 | 13,0 | x | 9,7 | 6,0 | 2,8 |
| - pożyczki udzielone | 1,6 | 0,5 | x | 2,3 | 2,5 | 9,4 |
| - wykup papierów wartościowych i obligacji jst, w tym: | 14,5 | 10,7 | x | 20,5 | 16,3 | 30,6 |
| - na realizację programów przy udziale środków zagranicznych | 1,2 | 0,3 | x | 3,8 | 0,1 | x |
| - inne cele | 12,3 | 13,7 | 63,5 | 4,5 | 4,0 | 1,7 |

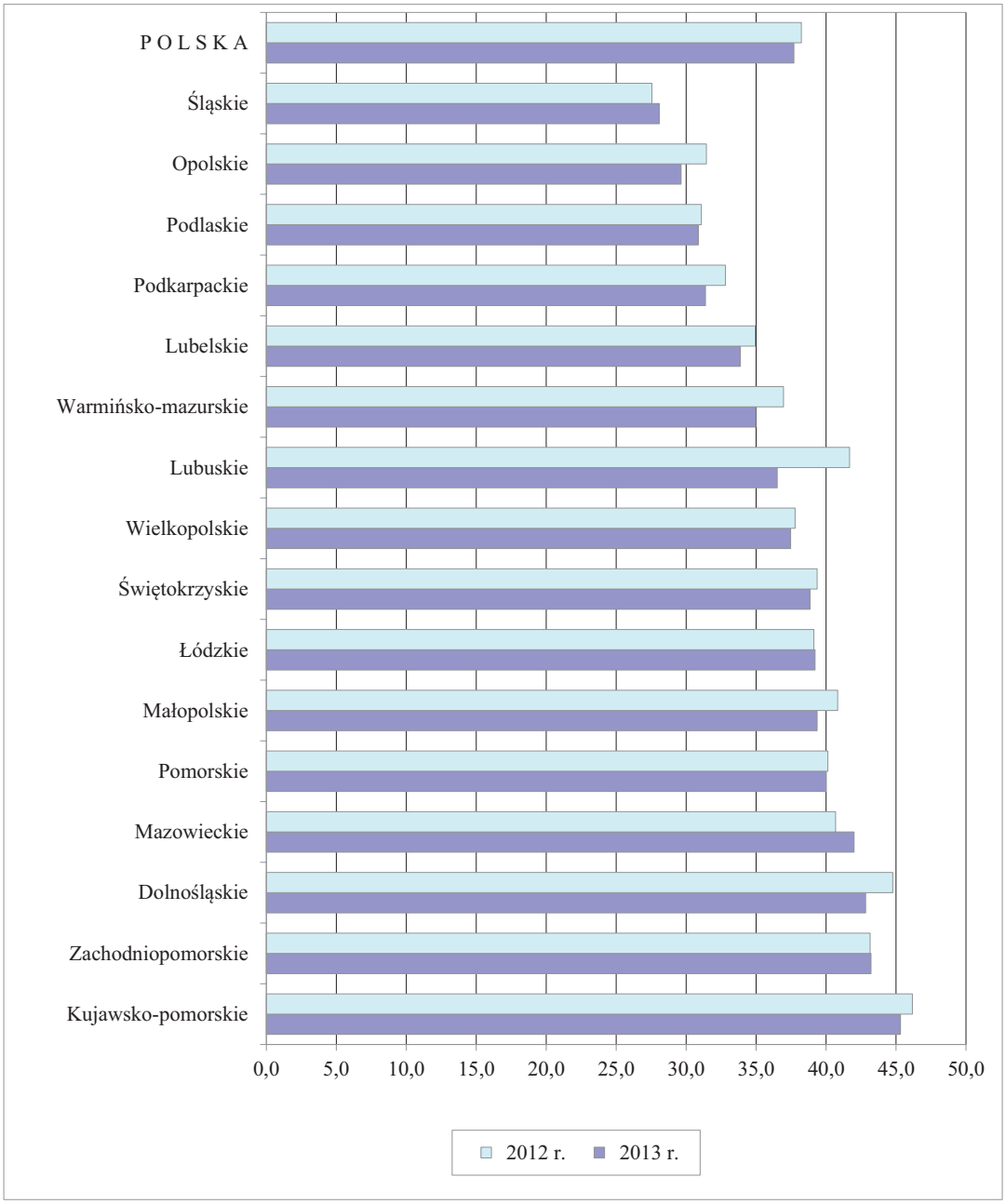
### *Zobowiązania i należności*

Do zobowiązań wliczanych do państwowego długu publicznego zalicza się kwoty zobowiązań z tytułu niespłaconych kredytów i pożyczek, niewykupionych papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz przyjętych i wykorzystanych w budżecie tych jednostek depozytów. Uwzględnia się również zobowiązania publiczne i cywilnoprawne, których termin płatności minął, co przesądza o ich wymagalnym charakterze.

Do końca 2013 r. obowiązywał – wyznaczony w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – limit zadłużenia, będący nieprzekraczalną granicą dla wielkości długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku nie mógł przekroczyć 60% w relacji do dochodów[36]. Ograniczenie to nie obejmowało 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. Od 2014 r. zastosowanie będzie miał art. 243 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, nakładający na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wyliczania indywidualnego limitu zadłużenia.

[36] 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 latach 2012 i 2013 (w %)




W stosunku do roku ubiegłego przeciętne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. zmniejszyło się o 0,5 punktu procentowego (do poziomu 37,7%). Relacja zobowiązań do dochodów zwiększyła się jedynie w województwach samorządowych i m.st. Warszawie (odpowiednio o 1,0 i 0,8 punktu procentowego), zmniejszyła się natomiast w gminach (o 1,2), powiatach (o 1,0) oraz – w najbardziej zadłużonych – miastach na prawach powiatu (o 0,4 punktu procentowego). Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (48,0%) i wyodrębnione spośród nich m.st. Warszawa (48,5%) oraz województwa samorządowe (41,1%), w najniższym stopniu długiem obciążone były powiaty (25,5%).

Kolejny rok z rzędu wzrasta liczba jednostek samorządu terytorialnego, w których dług nie przekracza 20% w relacji do ich dochodów. W 2013 r. jednostek takich było o 61 więcej niż w 2012 r., co przełożyło się na wzrost liczby tak zadłużonych jednostek do poziomu 30,3% jednostek samorządu terytorialnego ogółem. Zmniejszył się jednocześnie odsetek jst, w których

wskaźnik zadłużenia przekraczał 40% (z 31,3% w 2012 r. do 26,6% w 2013 r.). Obniżający się poziom zadłużenia przełożył się także na spadek liczby jednostek, które przekroczyły granicę 60% – z 95 w 2012 r. do 89 w 2013 r. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych, ustawowy limit zadłużenia przekroczyło 37 jednostek: 31 gmin, 1 miasto na prawach powiatu, 4 powiaty i 1 województwo samorządowe. Było to głównie wynikiem niewykonania przez jednostki zaplanowanych dochodów budżetowych, czy też wystąpienia w ich budżetach zobowiązań wymagalnych. Ponadto, znaczący wpływ na przekroczenie limitu zadłużenia miało też rozszerzenie definicji kredytów i pożyczek zaliczanych do długu, określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego[37].

Jednostki samorządu terytorialnego wg poziomu relacji zadłużenia do dochodów ogółem wykonanych przez jst w 2013 r.

| Wyszczególnienie | Wskaźnik zadłużenia | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | powyżej 60% | |
| | poniżej 10% | 10% - 20% | 20% - 30% | 30% - 40% | 40% - 50% | 50% - 60% | art. 170 ust. 1 uofp z 2005 r. | art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r. |
| Liczba jst ogółem | 335 | 518 | 599 | 611 | 426 | 231 | 89 | 37 |
| % jst ogółem | 11,9 | 18,4 | 21,3 | 21,8 | 15,2 | 8,2 | 3,2 | 1,3 |
| liczba gmin | 281 | 435 | 507 | 545 | 372 | 196 | 77 | 31 |
| % gmin | 11,6 | 18,0 | 21,0 | 22,6 | 15,4 | 8,1 | 3,2 | 1,3 |
| m.st. Warszawa | - | - | - | - | 1 | - | - | - |
| liczba miast na prawach powiatu | 1 | 2 | 17 | 8 | 16 | 15 | 6 | 1 |
| % miast na prawach powiatu | 1,5 | 3,1 | 26,2 | 12,3 | 24,6 | 23,1 | 9,2 | 1,5 |
| liczba powiatów | 52 | 81 | 73 | 51 | 33 | 19 | 5 | 4 |
| % powiatów | 16,6 | 25,8 | 23,2 | 16,2 | 10,5 | 6,1 | 1,6 | 1,3 |
| liczba województw | 1 | - | 2 | 7 | 4 | 1 | 1 | 1 |
| % województw | 6,3 | x | 12,5 | 43,8 | 25,0 | 6,3 | 6,3 | 6,3 |

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w 79,5% miały charakter krajowy. Podobnie jak w latach poprzednich główną grupą wierzycieli były banki (72,5% zadłużenia jst), zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły 5,8% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst; proporcje te pozostają niezmienne od 2005 r.

Udział poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w zobowiązaniach ogółem pozostał na poziomie zbliżonym do osiągniętego w roku ubiegłym. W największym stopniu dług publiczny nadal generowały gminy i miasta na prawach powiatu (odpowiednio 37,3% oraz 36,1% udziału w zobowiązaniach ogółem). Udział pozostałych typów jst nie przekroczył 10% zobowiązań ogółem.

Nie zmieniła się również, w porównaniu z poprzednimi latami, struktura zobowiązań według tytułów dłużnych. Nadal pozycją dominującą były kredyty i pożyczki (91,8%), które – poza m.st. Warszawą – stanowiły ponad 90% posiadanych przez wszystkie typy jst zobowiązań. Emisja papierów wartościowych była głównym źródłem zobowiązań m.st. Warszawy, stanowiła

[37] Dz. U. Nr 298, poz. 1767.

bowiem ponad połowę jego zobowiązań, przy niewielkim udziale tego źródła w strukturze zobowiązań ogółem w skali kraju (7,6%). O dobrej kondycji finansowej jst świadczy wciąż niewielki – choć wyższy niż w roku poprzednim – udział zobowiązań wymagalnych. W 2004 r. stanowiły one 1,9% zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego, w 2012 r. – 0,3%, a w 2013 r. – 0,6%. Najbardziej obciążone niespłaconymi w terminie zobowiązaniami były budżety województw samorządowych (2,6%), które w 2012 r., podobnie jak m.st. Warszawa, nie miały tego typu zobowiązań.

Struktura zobowiązań jst wliczanych do długu publicznego według typów jst i tytułów dłużnych w 2013 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:** | **69 159 112** | **100,0** | **100,0** | **7,6** | **91,8** | **91,4** | **x** | **0,6** | **0,2** |
| - gminy | 25 771 862 | 37,3 | 100,0 | 0,7 | 98,6 | 97,8 | x | 0,6 | 0,4 |
| - m.st. Warszawa | 5 925 200 | 8,5 | 100,0 | 51,1 | 48,9 | 48,9 | x | 0,0 | x |
| - miasta na prawach powiatu | 24 959 358 | 36,1 | 100,0 | 6,2 | 93,6 | 93,3 | x | 0,2 | 0,2 |
| - powiaty | 5 877 616 | 8,5 | 100,0 | 2,6 | 97,4 | 97,1 | x | 0,0 | 0,0 |
| - województwa samorządowe | 6 625 077 | 9,6 | 100,0 | 5,1 | 92,3 | 92,2 | x | 2,6 | 0,0 |

[1)] Dane wykazane w tej kolumnie (zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych) obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

Należności oraz wybrane aktywa finansowe samorządów w 2013 r. wyniosły 34 318 160 tys. zł i składały się głównie z depozytów terminowych i na żądanie (38,1% należności ogółem) oraz należności wymagalnych (45,5%), które w stosunku do roku ubiegłego wzrosły o blisko 10%. Podobnie jak w latach poprzednich głównymi dłużnikami jednostek samorządu terytorialnego były banki (38,1%), gospodarstwa domowe (34,0%) oraz przedsiębiorstwa niefinansowe (19,0%).

W 2013 r. samorządy udzieliły 2-krotnie mniej niż rok wcześniej poręczeń zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty, na kwotę 586 820 tys. zł Wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń zmniejszyła się o 60 775 tys. zł (do poziomu 5 600 408 tys. zł), spadła również, ponad trzykrotnie, wartość wymagalnych zobowiązań z tego tytułu – do poziomu 7 772 tys. zł. Należności jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udzielonych poręczeń, czyli kwoty zapłacone przez jednostki za dłużników (beneficjentów poręczenia) i jeszcze od nich niewyegzekwowane zmniejszyły się w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły na koniec 2013 r. 47 980 tys. zł, zmniejszyły się też kwoty odzyskanych od beneficjentów poręczeń, które wyniosły 18 446 tys. zł.

## 2.7. Nadwyżka operacyjna w budżetach jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła m.in. dwie ważne regulacje wpływające w istotny sposób na konstruowanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz na limity określające możliwości zaciągania zobowiązań.

Zgodnie z art. 242 uofp od 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego nie mogą uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, tj. środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jednostki wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W 2013 r. do budżetów jednostek samorządu terytorialnego po raz ostatni miały zastosowanie identyczne dla każdej jednostki, dwa progi zadłużenia – 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 z 2005 r.) oraz 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 uofp z 2005 r.). Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. w przepisie art. 243 wyznacza od 2014 r. jeden próg zadłużenia liczony indywidualnie dla każdej z jednostki samorządu terytorialnego.

Regulacja wynikająca z art. 243 uofp, wprowadzająca ograniczenia przy planowaniu i wykonywaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie miała wprost zastosowania do budżetów na 2013 r. Jednak monitorowanie indywidualnych wskaźników spłat zadłużenia pozwalało na oszacowanie skali problemów, które mogą pojawić się przy uchwalaniu budżetów na 2014 r., gdyż plan dochodów i wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego wg stanu na koniec III kwartału 2013 r. jest trzecim i zarazem ostatnim parametrem bezpośrednio wpływającym na poziom indywidualnych, maksymalnych limitów spłaty zobowiązań, które będą obowiązywać organy stanowiące przy uchwalaniu budżetu na 2014 r.

#### *Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi*

Zarówno ustawa o finansach publicznych z 2005 r., jak i obecnie obowiązująca, w identyczny sposób definiują pojęcia dochodów i wydatków bieżących. Przez dochody bieżące budżetu jst rozumieć należy dochody niebędące dochodami majątkowymi, zaś wydatki bieżące to wydatki niebędące wydatkami majątkowymi.

W 2013 r. zrealizowane dochody bieżące wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przekroczyły *per saldo* poniesione wydatki bieżące o 14 336 788 tys. zł, z czego 2 770 jednostek (98,6%) osiągnęło dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na łączną kwotę 14 425 122 tys. zł, pozostałe 39 (1,4% ogółu) zakończyły rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 88 334 tys. zł.

Deficyt operacyjny w 2013 r. wystąpił w 26 gminach (1,1% ogółu tego typu jst), w 3 miastach na prawach powiatu (4,6% ogółu miast) oraz w 10 powiatach (3,2% ogółu powiatów). Deficyt operacyjny w relacji do wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego, w których wystąpił stanowił 3,4%, co oznaczało, że tyle z tych wydatków nie znalazło pokrycia w dochodach bieżących. W gminach relacja deficytu operacyjnego do wydatków bieżących kształtowała się na poziomie 2,0%, w powiatach 8,4%, a w miastach na prawach powiatu wyniosła 0,9%.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2011 - 2013 (w tys. zł)

| Wyszczególnienie | Deficyt operacyjny (wykonanie) | | | | Nadwyżka operacyjna (wykonanie) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Liczba jst | Dochody bieżące | Wydatki bieżące | Różnica | Liczba jst | Dochody bieżące | Wydatki bieżące | Różnica |
| 2011 | | | | | | | | |
| **Polska, z tego:** | **182** | **5 860 808** | **5 976 633** | **-115 825** | **2 627** | **144 293 743** | **133 183 920** | **11 109 824** |
| - gminy | 166 | 3 818 008 | 3 908 170 | -90 162 | 2 248 | 63 042 528 | 57 525 926 | 5 516 602 |
| - m.st. Warszawa | - | - | - | - | 1 | 10 347 223 | 10 126 031 | 221 192 |
| - miasta na prawach powiatu | 4 | 1 159 619 | 1 171 738 | -12 119 | 60 | 39 724 053 | 37 145 558 | 2 578 495 |
| - powiaty | 12 | 883 181 | 896 725 | -13 544 | 302 | 19 941 113 | 18 660 035 | 1 281 079 |
| - województwa samorządowe | - | - | - | - | 16 | 11 238 826 | 9 726 370 | 1 512 456 |
| 2012 | | | | | | | | |
| **Polska, z tego:** | **102** | **4 206 057** | **4 262 341** | **-56 284** | **2 707** | **152 262 482** | **140 580 451** | **11 682 031** |
| - gminy | 84 | 2 555 550 | 2 602 373 | -46 824 | 2 330 | 67 991 098 | 61 703 664 | 6 287 435 |
| - m.st. Warszawa | - | - | - | - | 1 | 10 517 915 | 10 435 516 | 82 399 |
| - miasta na prawach powiatu | 3 | 689 784 | 692 435 | -2 650 | 61 | 42 417 653 | 39 925 458 | 2 492 194 |
| - powiaty | 15 | 960 723 | 967 533 | -6 810 | 299 | 19 806 530 | 18 707 745 | 1 098 785 |
| - województwa samorządowe | - | - | - | - | 16 | 11 529 286 | 9 808 068 | 1 721 218 |
| 2013 | | | | | | | | |
| **Polska, z tego:** | **39** | **2 512 755** | **2 601 089** | **-88 334** | **2 770** | **160 655 970** | **146 230 848** | **14 425 122** |
| - gminy | 26 | 893 140 | 911 606 | -18 467 | 2 387 | 72 717 595 | 65 358 691 | 7 358 903 |
| - m.st. Warszawa | - | - | - | 0 | 1 | 11 134 863 | 10 257 144 | 877 719 |
| - miasta na prawach powiatu | 3 | 951 950 | 960 677 | -8 727 | 62 | 44 599 743 | 41 316 680 | 3 283 063 |
| - powiaty | 10 | 667 665 | 728 806 | -61 141 | 304 | 20 650 712 | 19 333 628 | 1 317 084 |
| - województwa samorządowe | - | - | - | 0 | 16 | 11 553 058 | 9 964 705 | 1 588 353 |

Analiza zestawienia planowanych i wykonanych w 2013 r. przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów bieżących oraz wydatków bieżących wskazuje, że:

– w 2 627 jednostkach planowano i osiągnięto nadwyżkę operacyjną (na poziomie o 59,8% wyższym niż zakładano),
– w 26 planowano i osiągnięto deficyt operacyjny (niższy o 41,2% niż zakładano),
– w 138 planowano deficyt lecz osiągnięto nadwyżkę operacyjną (różnica między planem a wykonaniem wyniosła 658 308 354 tys. zł, z czego województwo mazowieckie wygenerowało 29,0% tej kwoty).

Wprowadzenie reguły wydatkowej z art. 242 uofp poza bardzo wyraźnym zmniejszeniem liczby samorządów, które planowały i osiągnęły deficyt operacyjny, a także zwiększeniem liczby tych, które planowały i faktycznie wykonały nadwyżkę operacyjną nie zmieniło znacząco innych tendencji, jakie występowały w latach poprzednich.

Tak duża rozbieżność między wielkościami planowanymi a zrealizowanymi prowadzi do wniosku, że w kolejnych latach budżetowych konieczna jest poprawa trafności planowania budżetowego w jst.

Wynik operacyjny jst planowany i wykonany w latach 2011 - 2013

| Wyszczególnienie | 2011 | | | 2012 | | | 2013 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Liczba jst | Plan | Wykonanie | Liczba jst | Plan | Wykonanie | Liczba jst | Plan | Wykonanie |
| **Ogółem** | **2 809** | **4 625 126** | **10 993 999** | **2 809** | **6 863 231** | **11 625 747** | **2 809** | **8 405 006** | **14 336 788** |
| Deficyt operacyjny planowany i wykonany | 136 | -193 869 | -90 602 | 77 | -81 608 | -44 085 | 26 | -130 673 | -76 833 |
| Planowany deficyt wykonana nadwyżka | 432 | -809 426 | 877 094 | 243 | -313 727 | 420 745 | 138 | -213 187 | 445 121 |
| Planowana równowaga operacyjna[1)] | 19 | 0 | 10 774 | 14 | 0 | 10 793 | 7 | 0 | 2 362 |
| Planowana nadwyżka wykonany deficyt | 40 | 12 187 | -20 258 | 25 | 10 699 | -12 199 | 11 | 5 257 | -10 432 |
| Nadwyżka operacyjna planowana i wykonana | 2 182 | 5 616 235 | 10 216 991 | 2 450 | 7 247 867 | 11 250 494 | 2 627 | 8 743 609 | 13 976 569 |

[1)] Wśród jst planujących równowagę operacyjną w 2011 r. – 13 jst wykonało nadwyżkę, a 6 deficyt, w 2012 r. – 14 jst wykonało nadwyżkę, w 2013 r. – 5 jst wykonało nadwyżkę, a 2 deficyt.

W 2013 r. najwięcej jednostek samorządu terytorialnego, które wykonały deficyt operacyjny wystąpiło w województwie zachodniopomorskim – 11. W pozostałych województwach liczba tych jednostek nie przekraczała 4, najmniej takich przypadków (po 1) odnotowano w 4 województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, wielkopolskim i opolskim.

### *Reguła wydatkowa z art. 242 w 2013 r.*

Zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego nie mogły na 2013 r. uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, natomiast na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

Spośród 39 jednostek samorządu terytorialnego, w których wydatki bieżące przekroczyły dochody bieżące, w 24 różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami.

W pozostałych 15 jednostkach jako przyczyny niezachowania reguły wydatkowej 8 z nich wskazało następujące ustawowe przesłanki niezachowania relacji z art. 242:

- w 4 jednostkach (3 powiaty i jedno miasto na prawach powiatu) skorzystano z wyłączenia, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej[38],
- w 3 jednostkach (2 gminy i jeden powiat) realizowano program naprawczy, o którym mowa w art. 224 uofp
- w 1 jednostce (gmina) wystąpiła sytuacja określona w art. 242 ust. 3 uofp[39].

W 7 jednostkach niezachowanie ww. reguły nastąpiło głównie z następujących powodów:

[38] Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456), który stanowi, iż jednostka samorządu terytorialnego ustalając na lata 2013 - 2015 relację, o której mowa w art. 242 ustawy – wyłącza wydatki bieżące ponoszone na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej przekształconego na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.) w wysokości, w jakiej nie podlegają sfinansowaniu dotacją z budżetu państwa.

[39] Wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

- wypłaty zasądzonych odszkodowań na rzecz osób fizycznych i prawnych,
- niższej niż planowana realizacji podatkowych i niepodatkowych dochodów bieżących, w szczególności podatku od nieruchomości oraz udziałów w PIT.

***Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp obliczona za lata 2011 - 2013***

Do budżetów jednostek samorządu terytorialnego do roku 2013 włącznie nadal będą miały zastosowanie dwa identyczne dla wszystkich jednostek wskaźniki wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 r., ograniczające poziom zadłużenia, tj. 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169 uofp z 2005 r.) oraz 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170 uofp z 2005 r.).

Nowe regulacje ograniczające limit zadłużenia[40] – zawarte w art. 243 i kolejnych uofp – miały zastosowanie dopiero do projektów uchwał budżetowych na 2014 r. przedłożonych izbom do 15 listopada 2013 r. oraz do uchwał budżetowych na 2014 r., które powinny zostać podjęte do 31 grudnia 2013 r., a w szczególnie uzasadnionych przypadkach do 31 stycznia 2014 r.

Na podstawie informacji ze sprawozdań budżetowych za lata 2011 - 2013 obliczono średnie określające indywidualny limit dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, który obowiązywać będzie jednostkę na 2014 r. Rozkład indywidualnego limitu zadłużenia, według typów jst przedstawia poniższe zestawienie.

Rozkład średniej arytmetycznej wg poszczególnych typów jst z obliczonej dla lat 2010 - 2012 oraz 2011 - 2013 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 i 2 uofp

| Średnia (Db-Wb+Sm/D)[1)] | | Liczba jst wg szczebli Średnia za lata 2010 - 2012 | | | | | Liczba jst wg szczebli Średnia za lata 2011 - 2013 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Ogółem | Gminy | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe | Ogółem | Gminy | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe |
| **Ogółem** | | **2 809** | **2 414** | **65** | **314** | **16** | **2 809** | **2 413** | **66** | **314** | **16** |
| Poniżej 0% | | 49 | 41 | - | 8 | - | 9 | 3 | - | 6 | - |
| 0 - 15% | 0 - 5% | 891 | 693 | 19 | 178 | 1 | 587 | 435 | 11 | 141 | - |
| | 5 - 10% | 1 229 | 1 081 | 28 | 112 | 8 | 1 552 | 1 345 | 42 | 153 | 12 |
| | 10 - 15% | 478 | 441 | 14 | 16 | 7 | 526 | 498 | 11 | 13 | 4 |
| Suma 0 - 15% | | 2 598 | 2 215 | 61 | 306 | 16 | 2 665 | 2 278 | 64 | 307 | 16 |
| Powyżej 15% | 15 - 20% | 120 | 117 | 3 | - | - | 98 | 95 | 2 | 1 | - |
| | 20 - 25% | 27 | 26 | 1 | - | - | 24 | 24 | - | - | - |
| | 25 - 30% | 4 | 4 | - | - | - | 5 | 5 | - | - | - |
| | 30 - 35% | 5 | 5 | - | - | - | 4 | 4 | - | - | - |
| | 35 - 40% | 3 | 3 | - | - | - | 2 | 2 | - | - | - |
| | Powyżej 40% | 3 | 3 | - | - | - | 2 | 2 | - | - | - |
| Suma powyżej 15% | | 162 | 158 | 4 | - | - | 135 | 132 | 2 | 1 | - |

[1)] Db – dochody bieżące; Wb – wydatki bieżące; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; D – dochody ogółem, składowa średniej za 2013 r. obliczona na podstawie planu za III kwartał 2013 r.

Indywidualne limity zadłużenia dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, obliczone na 2014 r., wskazują kolejny raz na znaczące obniżenie liczby jednostek – do 135 (4,8% ogółu) – dla których regulacja z art. 243 uofp byłaby korzystniejsza i umożliwiałaby dokonywanie wyższych spłat niż obowiązujący do końca 2013 r. limit spłat (15%) w relacji do dochodów.

[40] Art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Analogiczny limit obliczony na 2013 r. był korzystniejszy dla 162 jednostek (5,8% ogółu), natomiast obliczony na 2012 r. – dla 227 (8,1% ogółu). Ponadto – wśród jednostek samorządu terytorialnego, w których relacja ta jest dodatnia – ograniczenie możliwości spłaty kredytów i pożyczek do poziomu niższego niż 10% dotyczyłoby 294 powiatów (93,6% powiatów), 53 miast na prawach powiatu (80,3%), 1 780 gmin (73,8%), co w związku z utrzymującą się od dwóch lat tendencją rosnącej liczby jednostek samorządu terytorialnego, których poziom spłat nie będzie mógł przekraczać 10% dochodów skutkuje postrzeganiem przez te jednostki nowej regulacji jako ograniczenia możliwości rozwoju.

Jednocześnie z powyższej analizy wynika, że 9 jednostek (0,3% ogółu) – 3 gminy oraz 6 powiatów ma ujemne indywidualne limity spłat zadłużenia, co oznacza że na etapie uchwalania budżetów na 2013 r. powyższe jednostki bez realizacji programu naprawczego nie miałyby możliwości ujęcia w swoim budżecie rozchodów na dokonywanie spłat zaciągniętych już zobowiązań ani wydatków na obsługę spłat odsetek i dyskonta.

Jak wynika z art. 243 ust. 2 uofp przy obliczaniu średniej z trzech lat, o której mowa w art. 243 ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, natomiast do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Stąd – co do zasady, aby nie pogorszyć swojego łącznego maksymalnego limitu spłaty – jednostki samorządu terytorialnego powinny dążyć do wykonania w roku poprzedzający pierwszy rok prognozy relacji wchodzącej w skład średniej na co najmniej takim samym poziomie jak został zaplanowany.

Struktura rozkładu średniej arytmetycznej wg poszczególnych typów jst z obliczonej dla lat 2010 - 2012 oraz 2011 - 2013 relacji, o których mowa w art. 243 ust. 1 i 2 uofp

| Średnia (Db-Wb+Sm/D)[1] | | Struktura jst wg szczebli oraz poziomu średniej z art. 243 uofp za lata 2010 - 2012 (w %) | | | | | Struktura jst wg szczebli oraz poziomu średniej z art. 243 uofp za lata 2011 - 2013 (w %) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Ogółem | Gminy | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe | Ogółem | Gminy | Miasta na prawach powiatu | Powiaty | Województwa samorządowe |
| **Ogółem** | | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| Poniżej 0% | | 1,7 | 1,7 | x | 2,5 | x | 0,3 | 0,1 | x | 1,9 | x |
| 0 - 15% | 0 - 5% | 31,7 | 28,7 | 29,2 | 56,7 | 6,3 | 20,9 | 18,0 | 16,7 | 44,9 | x |
| | 5 - 10% | 43,8 | 44,8 | 43,1 | 35,7 | 49,9 | 55,3 | 55,7 | 63,6 | 48,7 | 75,0 |
| | 10 - 15% | 17,0 | 18,3 | 21,5 | 5,1 | 43,8 | 18,7 | 20,6 | 16,7 | 4,1 | 25,0 |
| Suma 0 - 15% | | 92,5 | 91,8 | 93,8 | 97,5 | 100,0 | 94,9 | 94,4 | 97,0 | 97,8 | 100,0 |
| Powyżej 15% | 15 - 20% | 4,3 | 4,8 | 4,7 | x | x | 3,5 | 3,9 | 3,0 | 0,3 | x |
| | 20 - 25% | 1,0 | 1,1 | 1,5 | x | x | 0,9 | 1,0 | x | x | x |
| | 25 - 30% | 0,1 | 0,2 | x | x | x | 0,2 | 0,2 | x | x | x |
| | 30 - 35% | 0,2 | 0,2 | x | x | x | 0,1 | 0,2 | x | x | x |
| | 35 - 40% | 0,1 | 0,1 | x | x | x | 0,1 | 0,1 | x | x | x |
| | Powyżej 40% | 0,1 | 0,1 | x | x | x | 0,1 | 0,1 | x | x | x |
| Suma powyżej 15% | | 5,8 | 6,5 | 6,2 | x | x | 4,8 | 5,5 | 3,0 | 0,3 | x |

[1] Db – dochody bieżące; Wb – wydatki bieżące; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; D – dochody ogółem, składowa średniej za 2013 r. obliczona na podstawie planu za III kwartał 2013 r.

Zbyt optymistycznie zaplanowane podstawowe parametry budżetu mają bowiem swoje negatywne konsekwencje dla możliwości spłaty zaciągniętych już zobowiązań zawartych w wieloletniej prognozie finansowej i przekładają się w jednej trzeciej na maksymalny indywidualny limit spłat.

W 2013 r. planowana na koniec III kwartału relacja $(Db_{n-1}-Wb_{n-1}+Dsm_{n-1})/D_{n-1}$ nie została wykonana na koniec roku w 582 jednostkach samorządu terytorialnego (20,7% ogółu), a analogicznie obliczona relacja w 2012 r. w 635 (22,6%). Należy zaznaczyć, iż w 321 samorządach (11,4% ogółu) nie wykonano planowanej relacji zarówno w 2012 r., jak i w 2013 r., zaś w 185 (6,6% ogółu) nie wykonano jej na zaplanowanym poziomie w każdym z lat okresu 2011 - 2013.

## 2.8. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst

Kwota zobowiązań nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jednostek posiadających osobowość prawną w 2013 r. wyniosła 4 423 009 tys. zł, tj. o 3,7% mniej niż w roku ubiegłym. Były to głównie (88,6%) zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Nadzorowane przez jst jednostki posiadające osobowość prawną, winny pokrywać wszystkie wydatki z uzyskanych przez siebie przychodów, jednak w przypadku, gdy nie są w stanie pokryć ujemnego wyniku finansowego, ostateczną decyzję o ich likwidacji lub zmianie formy organizacyjnej podejmuje organ stanowiący jst, co wiąże się z koniecznością spłacenia zobowiązań obciążających daną jednostkę. Restrukturyzacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej, podjęta na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej[41] oraz ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[42] poprawiła częściowo sytuację finansową tych jednostek, jednak utrzymujący się nadal wysoki stopień ich zadłużenia w dalszym ciągu stwarza realne zagrożenie dla finansów wielu jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ustawą o działalności leczniczej jednostki samorządu terytorialnego mogły przekształcać lub likwidować SP ZOZ już od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 1 lipca 2011 r., przy czym określone ustawą mechanizmy finansowe – wraz z upływem czasu – mają różne skutki dla budżetów jst. Szczególnie korzystna dla budżetów jednostek stała się możliwość skorzystania z dotacji z budżetu państwa oraz umorzenia wybranych rodzajów zobowiązań SP ZOZ, ale tylko pod warunkiem zakończenia jego przekształcenia do końca 2013 r.

Ponadto, zgodnie z ustawą o działalności leczniczej w przypadku uzyskania przez SP ZOZ ujemnego wyniku finansowego jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do podjęcia decyzji w sprawie pokrycia tego wyniku z własnego budżetu bądź przekształcenia lub likwidacji SP ZOZ.

Zobowiązania własne obciążające budżety samorządów w 2013 r. stanowiły 37,7% w relacji do ich dochodów, jednak łącznie z zobowiązaniami nadzorowanych przez nie jednostek (głównie SP ZOZ) wskaźnik ten wzrósł do 40,1%. W 2012 r. wskaźnik obciążenia dochodów jst własnymi zobowiązaniami wynosił 38,2%, a łącznie z zadłużeniem nadzorowanych jednostek posiadających osobowość prawną – 40,8%.

[41] Dz. U. Nr 78, poz. 684 z późn. zm.
[42] Dz. U. z 2013 r. poz. 217.

Zobowiązania jst oraz jednostek posiadających osobowość prawną nadzorowanych przez jst poszczególnych typów w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Zobowiązania jst (w tys. zł) | | Dynamika (w %) 3:2 | Zobowiązania samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną (w tys. zł) | | Dynamika (w %) 6:5 | Relacja zobowiązań jst do dochodów jst (w %) | | Relacja skumulowanych[1)] zobowiązań do dochodów jst (w %) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| **Polska, z tego:** | **67 834 515** | **69 159 112** | **102,0** | **4 595 163** | **4 423 009** | **96,3** | **38,2** | **37,7** | **40,8** | **40,1** |
| - gminy | 26 167 852 | 25 771 862 | 98,5 | 70 605 | 53 622 | 75,9 | 33,4 | 32,2 | 33,5 | 32,3 |
| - m.st. Warszawa | 5 695 542 | 5 925 200 | 104,0 | 211 486 | 62 737 | 29,7 | 47,7 | 48,5 | 49,5 | 49,0 |
| - miasta na prawach powiatu | 23 883 146 | 24 959 358 | 104,5 | 657 154 | 678 778 | 103,3 | 48,4 | 48,0 | 49,8 | 49,3 |
| - powiaty | 5 975 086 | 5 877 616 | 98,4 | 1 366 664 | 1 270 683 | 93,0 | 26,5 | 25,5 | 32,6 | 31,0 |
| - województwa | 6 112 889 | 6 625 077 | 108,4 | 2 289 254 | 2 357 190 | 103,0 | 40,1 | 41,1 | 55,1 | 55,7 |

[1)] Skumulowane zadłużenie jest to łączna wartość zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną (instytucji kultury, SP ZOZ, innych samorządowych osób prawnych niebędących spółkami prawa handlowego).

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy stanowiły poniżej 1% w relacji do dochodów gmin – skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem gmin spowodowałoby wzrost wskaźnika zadłużenia z 32,2% do 32,3%.

Niewielkie zagrożenie dla stabilności finansów stwarzają zobowiązania jednostek nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (wzrost wskaźnika zadłużenia z 48,0% do 49,3%, a w wyodrębnionym z nich m.st. Warszawie – z 48,5% do 49,0%). Skumulowanie zadłużenia powiatów (łączna wartość zobowiązań własnych powiatów oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) podniosło poziom zadłużenia z 25,5% do 31,0%, a w przypadku województw samorządowych z 41,1% do 55,7%. Skumulowany wskaźnik zadłużenia powiatów w latach 2006 - 2008 obniżał się, od 2009 r. zaczął rosnąć by w 2013 r. ponownie się obniżyć, natomiast w przypadku województw, skumulowany wskaźnik zadłużenia w latach 2005 - 2009 wykazywał tendencję malejącą, a od 2010 r. ponownie wzrasta.

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 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ (w tys. zł) | | Dynamika (w %) 3:2 | w tym: zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ (w tys. zł) | | Dynamika (w %) 6:5 | Udział zobowiązań (w %): ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek z osobowością prawną | | Udział zobowiązań (w %): wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ | | Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst (w %) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| **Polska, z tego:** | **4 401 923** | **3 919 454** | **89,0** | **1 733 684** | **1 276 878** | **73,7** | **95,8** | **88,6** | **39,4** | **32,6** | **40,7** | **39,8** |
| - gminy | 31 094 | 11 678 | 37,6 | 7 404 | 4 439 | 60,0 | 44,0 | 21,8 | 23,8 | 38,0 | 33,4 | 32,2 |
| - m.st. Warszawa | 210 158 | 60 783 | 28,9 | 135 895 | 52 472 | 38,6 | 99,4 | 96,9 | 64,7 | 86,3 | 49,5 | 49,0 |
| - miasta na prawach powiatu | 624 208 | 660 425 | 105,8 | 206 181 | 163 460 | 79,3 | 95,0 | 97,3 | 33,0 | 24,8 | 49,7 | 49,3 |
| - powiaty | 1 364 907 | 1 267 659 | 92,9 | 564 050 | 487 873 | 86,5 | 99,9 | 99,8 | 41,3 | 38,5 | 32,6 | 31,0 |
| - województwa | 2 171 556 | 1 918 907 | 88,4 | 820 154 | 568 634 | 69,3 | 94,9 | 81,4 | 37,8 | 29,6 | 54,4 | 53,0 |

W 2013 r. głównie za sprawą restrukturyzacji zadłużenia wojewódzkich SP ZOZ spadła do 18 łączna liczba jednostek, w których przejęcie zobowiązań SP ZOZ skutkowałoby przekroczeniem ustawowego limitu zadłużenia (w 2012 r. – 24). Przejęcie zobowiązań SP ZOZ

w województwach samorządowych skutkowałoby przekroczeniem limitu już tylko w 2 jednostkach (w 2012 r. – 5), zaś w pozostałych typach jst liczba potencjalnie zagrożonych jednostek też zmalała – do 15 w powiatach i 1 miasta na prawach powiatu.

Sytuacja województw samorządowych mierzona relacją łącznej wartości zobowiązań własnych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie SP ZOZ do dochodów w 2013 r. uległa poprawie. Przyczynił się do tego przede wszystkim znaczny spadek zobowiązań SP ZOZ (o 11,6%) – należy jednak zaznaczyć, że miało to miejsce przy jednoczesnym wzroście własnych zobowiązań województw samorządowych (o 8,4%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2012 i 2013

| 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 %) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Polska, z tego:** | **2 171 557** | **1 918 907** | **88,4** | **54,4** | **53,0** |
| Lubelskie | 288 048 | 317 008 | 110,1 | 88,0 | 72,6 |
| Śląskie | 338 146 | 286 673 | 84,8 | 54,9 | 49,4 |
| Mazowieckie | 276 858 | 271 883 | 98,2 | 68,5 | 85,9 |
| Podlaskie | 150 679 | 165 707 | 110,0 | 38,5 | 32,5 |
| Łódzkie | 166 302 | 149 071 | 89,6 | 71,5 | 78,5 |
| Podkarpackie | 140 334 | 147 266 | 104,9 | 53,4 | 40,7 |
| Dolnośląskie | 126 413 | 126 543 | 100,1 | 42,0 | 41,8 |
| Zachodniopomorskie | 60 874 | 121 712 | 199,9 | 41,8 | 54,3 |
| Wielkopolskie | 88 760 | 76 342 | 86,0 | 30,8 | 44,2 |
| Świętokrzyskie | 60 473 | 61 647 | 101,9 | 30,5 | 32,1 |
| Kujawsko-pomorskie | 31 417 | 49 793 | 158,5 | 54,4 | 55,3 |
| Pomorskie | 157 195 | 48 022 | 30,5 | 60,1 | 52,5 |
| Małopolskie | 19 051 | 37 738 | 198,1 | 38,2 | 43,1 |
| Lubuskie | 247 182 | 36 986 | 15,0 | 102,5 | 38,1 |
| Warmińsko-mazurskie | 14 468 | 16 320 | 112,8 | 40,6 | 32,9 |
| Opolskie | 5 357 | 6 197 | 115,7 | 62,6 | 50,5 |

W 2013 r. w 10 województwach odnotowano wzrost wysokości zobowiązań wojewódzkich samorządowych SP ZOZ w porównaniu z rokiem poprzednim. Największa dynamika wzrostu tych zobowiązań wystąpiła w województwach: zachodniopomorskim (o 99,9%), małopolskim (o 98,1%) i kujawsko-pomorskim (o 58,5%). W województwie mazowieckim, odnotowano najmniejszy spadek zobowiązań (o 1,8%). W pozostałych 5 województwach odnotowano duży, co najmniej dziesięcioprocentowy spadek wysokości zobowiązań wojewódzkich samorządowych SP ZOZ w porównaniu z rokiem poprzednim – największy w województwach lubuskim (o 85,0%) i pomorskim (o 69,5%).

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2013 r. obniżyły się o 7,1% w stosunku do roku poprzedniego. Przeciętne, skumulowane wskaźniki zadłużenia powiatów w poszczególnych województwach nie przekroczyłyby 60%. Ponadto, w 8 województwach w 2013 r. relacje skumulowanych zobowiązań do dochodów przekroczyłyby 30%, co dla wielu powiatów tych województw mogłoby oznaczać kłopoty w utrzymywaniu funkcjonujących na ich terenie SP ZOZ.

W powiatach województwa świętokrzyskiego, wielkopolskiego, podkarpackiego, śląskiego oraz kujawsko-pomorskiego zobowiązania SP ZOZ wzrosły w 2013 r. w stosunku do roku ubiegłego o ponad 10% (odpowiednio o 40,1%, 17,2%, 15,6%, 11,6% i 10,3%,) i był to jedyny

przypadek znaczącego wzrostu zobowiązań powiatowych SP ZOZ.

W województwie podlaskim zobowiązania powiatowych SP ZOZ wzrosły o 3,4%. W pozostałych 10 województwach, w porównaniu z 2012 r., zobowiązania powiatowych SP ZOZ obniżyły się.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w latach 2012 i 2013

| 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 %) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Polska, z tego:** | **1 364 907** | **1 267 659** | **92,9** | **32,6** | **31,0** |
| Wielkopolskie | 142 487 | 166 973 | 117,2 | 31,6 | 31,3 |
| Lubelskie | 171 210 | 152 509 | 89,1 | 34,8 | 34,3 |
| Mazowieckie | 158 705 | 123 206 | 77,6 | 30,9 | 29,2 |
| Świętokrzyskie | 87 172 | 122 098 | 140,1 | 40,8 | 45,1 |
| Podkarpackie | 100 809 | 116 536 | 115,6 | 31,8 | 28,6 |
| Śląskie | 98 362 | 109 794 | 111,6 | 25,4 | 25,7 |
| Dolnośląskie | 118 575 | 97 014 | 81,8 | 41,7 | 41,0 |
| Małopolskie | 92 752 | 88 963 | 95,9 | 33,4 | 31,7 |
| Łódzkie | 88 913 | 62 599 | 70,4 | 28,2 | 26,4 |
| Lubuskie | 70 265 | 55 524 | 79,0 | 52,9 | 46,1 |
| Podlaskie | 50 339 | 52 029 | 103,4 | 20,0 | 19,4 |
| Zachodniopomorskie | 51 006 | 34 744 | 68,1 | 37,1 | 33,1 |
| Warmińsko-mazurskie | 58 779 | 31 237 | 53,1 | 34,0 | 30,6 |
| Opolskie | 27 404 | 25 487 | 93,0 | 24,2 | 21,1 |
| Kujawsko-pomorskie | 14 789 | 16 308 | 110,3 | 24,5 | 22,7 |
| Pomorskie | 33 340 | 12 638 | 37,9 | 31,1 | 28,6 |

Zobowiązania wymagalne powiatowych SP ZOZ stanowiące w 2013 r. 38,5% ogólnego zadłużenia tych jednostek, obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego o 13,5%.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2001 - 2013 (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 | . | x | x |
| 2002 | 2 989 026 | . | x | 139,3 |
| 2003 | 4 415 099 | 4 019 401 | 91,0 | 147,7 |
| 2004 | 5 241 440 | 4 771 184 | 91,0 | 118,7 |
| 2005 | 5 781 114 | 4 048 057 | 70,0 | 110,3 |
| 2006 | 5 667 650 | 2 713 222 | 47,9 | 98,0 |
| 2007 | 4 867 186 | 1 827 302 | 37,5 | 85,9 |
| 2008 | 4 725 757 | 1 558 095 | 33,0 | 97,1 |
| 2009 | 4 438 687 | 1 647 778 | 37,1 | 93,9 |
| 2010 | 4 185 330 | 1 599 034 | 38,2 | 94,3 |
| 2011 | 4 127 061 | 1 659 449 | 40,2 | 98,6 |
| 2012 | 4 401 923 | 1 733 684 | 39,4 | 106,7 |
| 2013 | 3 919 454 | 1 276 878 | 32,6 | 89,0 |

Należy podkreślić, iż mimo restrukturyzacji i sprawniejszej windykacji należności wymagalnych przez samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wielkość zobowiązań obciążających te jednostki w 2012 r. była nadal wysoka.

Dodatkowo należy zauważyć, że rok 2013 jest ostatnim rokiem obowiązywania limitu zadłużenia jst na poziomie nie przekraczającym 60%, w związku z czym ocena wpływu zobowiązań SP ZOZ na sytuację finansową organów założycielskich powinna być w przyszłości prowadzona w oparciu o nowe indywidualne wskaźniki spłaty zobowiązań jednakże bez odpowiednich zmian w zakresie sprawozdawczości jednostek z osobowością prawną nie będzie ona możliwa.

## 2.9. Podsumowanie

1. *Ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, obowiązującą od 2004 r., dokonano zmiany podstaw funkcjonowania systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania wprowadzone tymi przepisami zmierzały do zwiększenia dochodów własnych jst, przesądzających o ich samodzielności ekonomicznej. W 2013 r. znowelizowano ustawę w zakresie zasad podziału rezerwy subwencji ogólnej dla samorządów. Przedmiotowa zmiana ma na celu wzmocnienie systemu wyrównawczego i wsparcie mniej zamożnych samorządów.*
   *W porównaniu do roku ubiegłego wzrosła relacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego do dochodów budżetu państwa i wynosiła 65,7% (w 2012 r. – 61,7%). Relacja wydatków budżetowych samorządów do wydatków budżetu państwa w latach 2008 - 2011 systematycznie rosła (z 46,2% w 2008 r. do 60,0% w 2011 r.) W 2012 r. odnotowano zmniejszenie poziomu wydatków jst w porównaniu do wydatków budżetu państwa, relacja ta kształtowała się na poziomie 56,7%. Tendencja ta utrzymuje się nadal – w 2013 r. wskaźnik ten wynosił 57,2%. W latach 2004 - 2013 dochody jst osiągnęły wyższy stopień dynamiki (o 100,5%) w stosunku do dochodów budżetu państwa (o 78,6%), natomiast wydatki budżetowe jst wzrosły w tym samym czasie o 101,2%, przy wzroście wydatków budżetu państwa o 62,5%. Najwyraźniej umocniła się rola województw samorządowych, których dochody, w porównaniu z 2004 r., wzrosły o 131,3%, a wydatki o 181,9%.*
2. *Utrzymujący się od 2008 r. spadek dynamiki dochodów w 2013 r. nadal był widoczny. Dochody jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 3,4%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji (0,9%), realnie o 2,5%. Zapoczątkowany w 2008 r. światowy kryzys finansowo--gospodarczy wciąż był odczuwalny. Ma on wpływ na sektor finansów publicznych, co przekłada się na system dochodów jst. Wskaźnik dynamiki dochodów w 2009 r. wynosił 108,6%, w latach 2010 i 2011 kształtował się na poziomie 105,1% i 105,2%, natomiast w 2012 i 2013 r. wyniósł odpowiednio 103,6% i 103,4%. Osiągnięte w 2013 r. dochody jst w kwocie 183 458 281 tys. zł oznaczały 96,9% realizację zaplanowanego poziomu, z czego realizacja planu dochodów własnych wyniosła 96,9%, a dochodów transferowych – dotacji celowych i subwencji ogólnej – odpowiednio 93,0% i 100,1%. Zaplanowane wydatki budżetów jst zrealizowane zostały w 92,8%, w kwocie 183 838 643 tys. zł, co wskazywało na ostrożność jst w dysponowaniu środkami publicznymi przy jednoczesnym podejmowaniu przez samorządy działań zmierzających do zwiększenia efektywności realizowanych zadań na rzecz społeczności lokalnych. Zgodnie z wieloletnią tendencją wydatki majątkowe zostały wykonane w stopniu niższym – 84,8% niż realizacja planu wydatków bieżących – 94,9%.*

*Jednostki samorządu terytorialnego wszystkich typów w 2013 r. zaplanowały deficyt budżetowy w wysokości 8 822 133 tys. zł, który został wykonany jedynie w kwocie 380 363 tys. zł stanowiąc 4,3% planu i 0,2% zrealizowanych dochodów. Kolejny rok samorządy podejmowały zdecydowane działania oszczędnościowe, ograniczając przede wszystkim wydatki majątkowe (udział wydatków inwestycyjnych w latach 2012 i 2013 w całej puli wydatków spadł poniżej 20%), co m.in. wpłynęło na obniżenie deficytu o 87,5% w porównaniu do roku ubiegłego, w którym kwota deficytu wyniosła 3 045 780 tys. zł. Obniżenie deficytu związane jest z przepisem obowiązującego od 2014 r. art. 243 ustawy o finansach publicznych, którym wprowadzony został nowy wskaźnik regulujący dla każdej jednostki samorządu terytorialnego indywidualny limit spłaty zadłużenia na podstawie wyników za trzy ostatnie lata, co oznacza, że wykonanie budżetu ma wpływ na ocenę zdolności kredytowej samorządów według nowej formuły.*

3. *W 2013 r. udział dochodów własnych, czyli tych, którymi samorządy mogą dysponować samodzielnie, był wyższy – wzrost średnio o 5,4%, od otrzymywanych ze źródeł zewnętrznych dochodów z tytułu dotacji celowych (wzrost o 1,8%) i nieznacznie niższy od przekazywanej jst subwencji ogólnej – wzrost o 1,2%. Największy wzrost dochodów własnych odnotowano w m.st. Warszawa (o 7,4%), przy jednoczesnym spadku dochodów z tego źródła w województwach samorządowych (o 3,8%). Jednostki te uzyskały najwyższy wskaźnik dynamiki dochodów z tytułu dotacji celowych – 116,1%, natomiast w m.st. Warszawa i gminach dochody te spadły do poziomu odpowiednio 74,8% i 96,9% dochodów roku poprzedniego.*

   *W 2013 r. jst osiągnęły nieco wyższe niż w roku poprzednim dochody z majątku – wzrost średnio o 2,1%. W odróżnieniu od ubiegłego roku, najwyższy spadek odnotowano w województwach samorządowych – o 17,3% (w 2012 r. jednostki te odnotowały wzrost o 17,4%). Dochodów z majątku na poziomie ubiegłego roku nie uzyskano także w m.st. Warszawa (dochody niższe o 7,4%). Z kolei wzrost nastąpił w powiatach, miastach na prawach powiatu i gminach, odpowiednio o 8,5%, 5,9% i 2,4%.*

   *Na poziomie zbliżonym do roku 2012 zwiększyły się (średnio o 3,1%), dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (w 2012 r. wzrost o 3,6%). Najwyższy wzrost wystąpił w gminach (o 5,4%), a najniższy w m.st. Warszawa (o 2,2%). Wyjątkiem są województwa samorządowe, w których dochody z tego źródła zmniejszyły się (o 5,1%). Pozyskiwanie przez jst dochodów z tego tytułu uzależnione jest od koniunktury gospodarczej w kraju, a samorządy nie mają wpływu na ich wysokość. W 2013 r. zwiększyły się wpływy z tytułu podatków i opłat samorządowych oraz pozostałych dochodów własnych (odpowiednio wzrost o 6,2% i o 10,1%). W okresie 2004 - 2013 dochody własne jst wzrosły o 95,0%, dotacje celowe o 208,2% i subwencja ogólna o 63,7%.*

4. *Zestawienie granicznych lat okresu od 2004 do 2013 r. nie wskazuje na wzrost zróżnicowania poziomu dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W 2004 r. mieścił się on w granicach od 89% przeciętnego dla jednostek w kraju w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubelskiego do 121% poziomu w jednostkach województwa mazowieckiego, a w roku 2013 utrzymywał się na poziomie 91% w jednostkach samorządu województwa opolskiego oraz 116% województwa mazowieckiego (spowolnienie gospodarcze wpłynęło na obniżenie dochodów jednostek tego województwa ze 126% osiągniętych w 2008 r. do 119% w 2009 r., 118% w latach 2010 i 2011 i 119% w 2012 r.).*

*Na przestrzeni 10 lat wyraźnie poprawiła się w rankingu krajowym sytuacja samorządów w województwach, których dochody w 2004 r. były na niskim poziomie: lubelskim, podkarpackim i podlaskim (o 6 punktów procentowych) i świętokrzyskim (o 5 punktów procentowych). Pomimo zanotowanego wzrostu dochody per capita jednostek w tych województwach nadal były na poziomie poniżej średniej krajowej i wynosiły w 2013 r.: w jednostkach województwa lubelskiego 95%, a podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego – 97%. Porównanie lat 2004 - 2013 wskazuje na pogorszenie się sytuacji jst województwa śląskiego (99% średniej krajowej w 2004 r. i 93% w 2013 r.), mazowieckiego (w 2004 r. – 121% średniej krajowej i 116% w 2013 r.), lubuskiego (w 2004 r. – 101% średniej krajowej i 97% w 2013 r.) i wielkopolskiego (w 2004 r. – 97% średniej krajowej i 93% w 2013 r.).*

*W 2013 r. największy spadek dochodów per capita odnotowano w samorządach nadal zaliczanych do bardziej zamożnych województw pomorskiego (o 4 punkty procentowe), mazowieckiego (o 3 punkty procentowe) i dolnośląskiego (o 2 punkty procentowe). Natomiast w najwyższym stopniu poprawiła się sytuacja w jednostkach województwa lubuskiego (z poziomu 92% do 97%). Jednostki samorządu terytorialnego tego województwa w 2013 r. odnotowały najwyższą dynamikę dochodów ogółem spośród jst wszystkich województw (109,0%).*

*Podstawowym elementem różnicującym dochody per capita jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych województw były dochody własne. Ich poziom w 2013 r. zawierał się w granicach od 66% średniej krajowej w jednostkach województwa lubelskiego i podkarpackiego do 144% w jednostkach województwa mazowieckiego, w tym dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych w województwach tych wyniosły odpowiednio: 67%, 64% i 165%. Najwyższe dochody z tytułu dotacji celowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały jst zaliczanych do uboższych województw: warmińsko-mazurskiego (139% średniej krajowej), podkarpackiego (132%), świętokrzyskiego (129%) i lubelskiego (125%). Poziom wykonanych dochodów z tytułu subwencji ogólnej kształtował się od 81% średniej krajowej w jednostkach województwa śląskiego do 125% w jednostkach województwa podkarpackiego.*

5. *Uzyskane w 2013 r. przez jednostki samorządu terytorialnego dochody własne i dotacje celowe wzrosły odpowiednio o 5,4% i 1,8%. Nie miało to jednak wpływu na znaczenie dochodów z tych źródeł w ogólnej kwocie dochodów uzyskanych, co wskazywało na stabilizację sytuacji ekonomicznej samorządów. Udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych w 2012 r. wynosił 49,1%, a w 2013 r. – 50,0%. W największym stopniu wzrost dochodów własnych odnotowało m.st. Warszawa – 3,7 punktu procentowego (w roku poprzednim w jednostce tej wystąpił najwyższy spadek – o 3,2 punktu procentowego). Z kolei w województwach samorządowych udział dochodów własnych zmniejszył się – o 3,9 punktu procentowego. Udział dotacji celowych pozostał na poziomie porównywalnym do roku poprzedniego. W 2012 r. wynosił 22,4% dochodów ogółem, a w 2013 r. – 22,0%. W województwach samorządowych udział ten zwiększył się o 3,9 punktu procentowego, w powiatach – o 0,3 punktu procentowego. Miasta na prawach powiatu nie odnotowały zmian. Natomiast gminy i m.st. Warszawa odnotowały spadek udziału dotacji celowych odpowiednio o 1,1 i 3,8 punktu procentowego (m.st. Warszawa w poprzednim roku osiągnęło zwiększenie poziomu udziału z tytułu otrzymanych dotacji celowych o 3,2 punktu procentowego).*

6. *Analizując w 2013 r. strukturę dochodów budżetowych jst poszczególnych typów można zauważyć wyraźny podział. Miasto stołeczne Warszawa i miasta na prawach powiatu uzyskały wyższy wskaźnik zrealizowanych dochodów własnych w odniesieniu do ogólnej kwoty uzyskanych dochodów (wartości te wynosiły odpowiednio 77,9% i 58,7%), dzięki czemu w niższym stopniu korzystały z transferów pochodzących z dotacji celowych i subwencji ogólnej. W gminach wskaźnik osiągniętych dochodów własnych wynosił 48,2%, a w województwach samorządowych – 39,1%. Natomiast powiaty zrealizowały dochody własne na poziomie 29,9% dochodów ogółem i były jednostkami najbardziej uzależnionymi od środków z budżetu państwa przekazywanych w formie dotacji celowych i subwencji ogólnej.*

7. *Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego rosły wolniej od dochodów. W stosunku do 2012 r. ich wzrost wyniósł 1,9% (realnie 1,0%), przy zwiększeniu dochodów o 3,4%. W okresie dziewięcioletnim wydatki wzrosły w stopniu wyższym niż dochody – o 101,2% (przy wzroście dochodów o 100,5%), na co znaczący wpływ miała dynamika wydatków województw samorządowych, które w okresie tym zwiększyły się prawie 3-krotnie. Od 2004 r. wciąż utrzymuje się pozytywna tendencja szybszego wzrostu wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych) niż bieżących.*

8. *Kolejny rok z rzędu wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych był niższy niż 100% (98,3%). Poziomu wydatków roku ubiegłego nie osiągnęły gminy oraz m.st. Warszawa (dynamika na poziomie odpowiednio 92,9% oraz 86,8%), jednostki pozostałych typów odnotowały zwiększenie tempa wzrostu tej grupy wydatków; wskaźniki dynamiki wyniosły od 100,3% w miastach na prawach powiatu, poprzez 101,9% w powiatach do 110,2% w województwach samorządowych. Wydatki bieżące w jst kraju zwiększyły się średnio o 2,8%, co nie odbiegało znacząco od tempa ich wzrostu w poszczególnych typach jst. Oprócz województw samorządowych, w jednostkach wszystkich pozostałych typów wzrost poziomu wydatków bieżących był wyższy niż wydatków majątkowych. Oznacza to, że samorządy ograniczyły realizację inwestycji bądź nie rozpoczynały nowych, czego przyczyną mogła być niemożność dalszego zadłużania się mogącego mieć wpływ na stosowany od 2014 r. indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia. Jedynie w województwach samorządowych dynamika wydatków majątkowych była o 8,6 punktu procentowego wyższa niż wydatków bieżących. W grupie wydatków bieżących w największym stopniu – o 4,4% – wzrosły wydatki przeznaczane przez jst na dotacje, poziom wynagrodzeń wraz z pochodnymi zwiększył się o 1,8%, a koszty obsługi długu – spadły o 18,8%.*

9. *Średni poziom wydatków budżetowych ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrósł, w porównaniu do roku ubiegłego, o 92 zł. Zmniejszyła się jednocześnie, choć nieznacznie, dysproporcja pomiędzy jst województw o najwyższym i najniższym poziomie wydatków per capita. Przypadająca na jednego mieszkańca ogólna kwota wydatków budżetowych jst województwa opolskiego stanowiła 90% poziomu przeciętnego dla jst kraju, a w województwie mazowieckim – 116% (w roku 2012 było to, odpowiednio, 89% i 120%). Dysproporcja w poziomie wydatków inwestycyjnych per capita również uległa spłyceniu, różnica ta wahała się od 71% średniej krajowej w jst województwa lubuskiego do 114% w jst województw: podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego (w 2012 r., odpowiednio 60% i 140%).*

10. *Utrzymująca się poniżej 100% dynamika wydatków inwestycyjnych powoduje, że systematycznie od 2010 r. maleje ich udział w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst. W 2013 r. udział ten wyniósł 18,2%, podczas gdy w 2009 r. wydatki inwestycyjne stanowiły 24,8% wydatków ogółem. W 2013 r. tendencja ta nie objęła jedynie jst typów, dla których dynamika wydatków inwestycyjnych była najwyższa: powiatów (udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem pozostał na poziomie roku ubiegłego) oraz województw samorządowych (wzrost udziału o 2,5 punktu procentowego). W jednostkach samorządu terytorialnego pozostałych typów udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zmniejszył się w porównaniu do roku ubiegłego, o 1,5 punktu procentowego w gminach, o 1,8 w m.st. Warszawa i o 1,3 w miastach na prawach powiatu. Liderem w wydatkowaniu z budżetu środków na inwestycje wciąż pozostają województwa, których udział w samorządowych wydatkach inwestycyjnych wynosi 38,4%. W stosunku do 2012 r. udział wydatków bieżących jst w wydatkach ogółem uległ niewielkiej zmianie (wzrost o 0,7 punktu procentowego). Nieznacznie wzrósł poziom wydatków przeznaczanych przez jst na dotacje (o 0,2 punktu procentowego), obciążenie budżetów jst wydatkami na wynagrodzenia i pochodne pozostało na poziomie roku ubiegłego, obniżył się natomiast – wciąż pozostający niewielki – udział w wydatkach ogółem kosztów obsługi długu (o 0,4).*

11. *W strukturze działowej wydatków budżetowych jst utrzymywała się tendencja ukształtowana w latach poprzednich. Nadal największą część wydatków jst przeznaczały na realizację zadań: oświatowych i edukacyjno-wychowawczych (33,2%), z zakresu transportu (16,4%), pomocy społecznej (12,8%) i administracji publicznej (9,1%). W wydatkach inwestycyjnych dominowały wydatki na infrastrukturę transportową, ich udział wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego z 43,6% do 46,1%. Najbardziej znaczącą rolę środki te pełniły w m.st. Warszawie (73,5%), powiatach (60,0%) oraz w województwach samorządowych (58,8%). W stosunku do 2012 r. zmniejszył się udział inwestycji w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska (z 11,3% do 10,8%), w rolnictwie i łowiectwie (z 8,3% do 7,9%) oraz w oświacie i wychowaniu (z 7,0% do 6,8%), wzrósł natomiast w zakresie zadań związanych z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (z 5,6% do 5,8%). Prawie 40% inwestycji całego sektora samorządowego zrealizowały gminy (38,4%), choć ich udział – kolejny rok z rzędu – obniżył się w stosunku do ubiegłego roku.*

12. *Kwota pozyskanych przez jst środków zagranicznych na dofinansowanie programów i projektów w 2013 r. wyniosła 14 533 114 tys. zł i była niższa o 5,8% od zrealizowanych w 2012 r., a ich udział wyniósł 7,9% dochodów ogółem (w 2012 r. – 8,7%). Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2013 r. wyniosły 13 718 438 tys. zł i były niższe o 0,6% w stosunku do roku poprzedniego, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 7,5% (w 2012 r. – 7,6%). Natomiast udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem był znacznie wyższy i w 2013 r. wyniósł – podobnie jak w roku 2012 – 31,9%. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w województwach samorządowych (44,0%). Największe wydatki finansowane środkami zagranicznymi jst poniosły w zakresie: transportu i łączności, gospodarki komunalnej i ochrony środowiska oraz rolnictwa i łowiectwa. W tych trzech działach zrealizowano łącznie 59,2% ogółu wydatków finansowanych środkami zagranicznymi. Najwyższe wykonanie zarówno dochodów jak wydatków ze środków zagranicznych wystąpiło w jst województwa śląskiego*

*(dochody wykonano w kwocie 1 795 319 tys. zł, wydatki – 1 915 840 tys. zł) a najniższe w jst województwa opolskiego (dochody wyniosły 267 133 tys. zł a wydatki 261 901 tys. zł).*

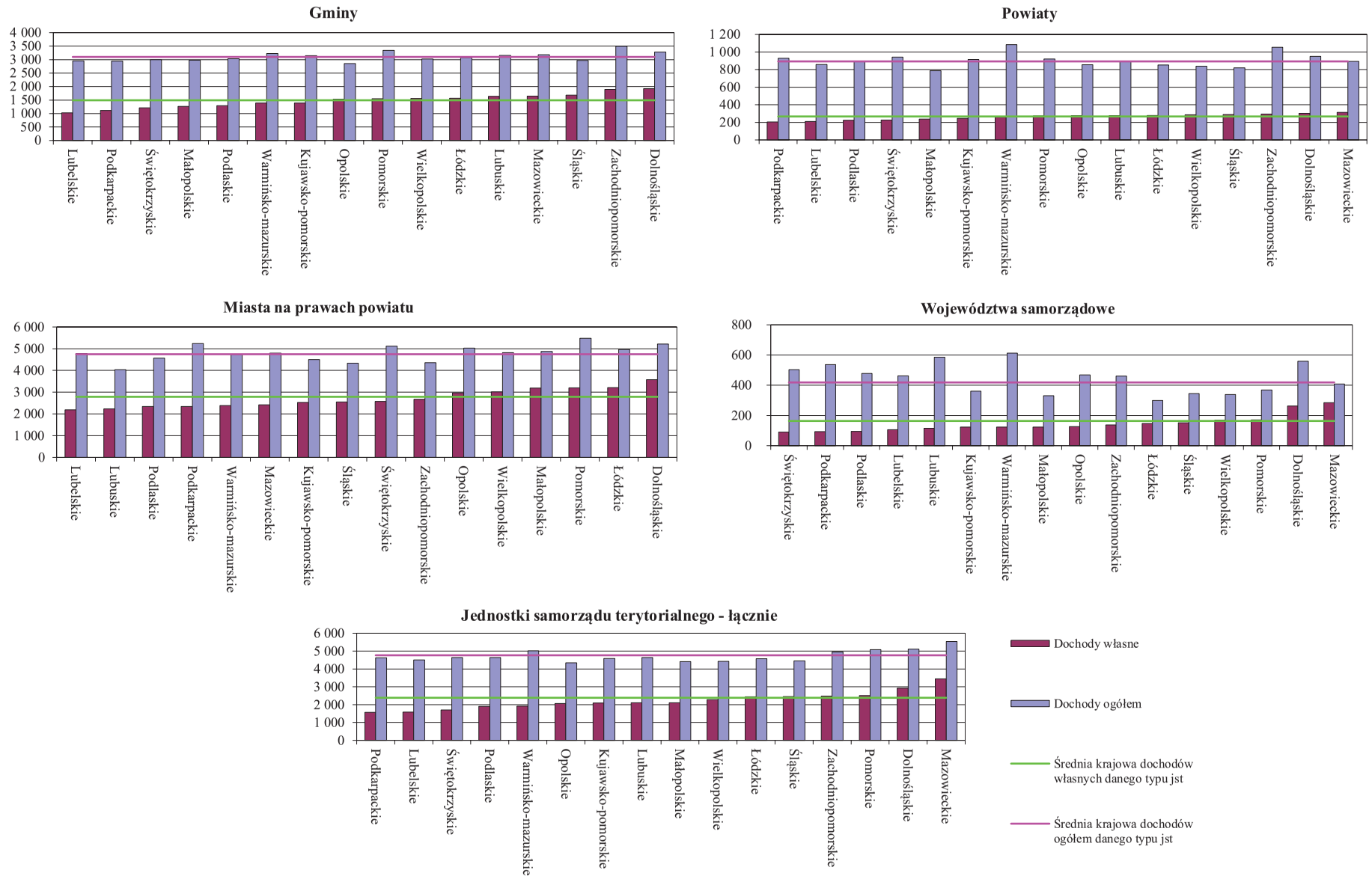
13. *Wydatki budżetowe zrealizowane przez jst w 2013 r. były o 380 363 tys. zł wyższe od osiągniętych dochodów (0,2% w relacji do dochodów). Dominowały jednostki „nadwyżkowe", których liczba zwiększyła się w stosunku do roku ubiegłego i w 2013 r. stanowiły one 59,6% wszystkich jst. Wśród gmin nadwyżkę wygospodarowało 59,5% jednostek, w powiatach jednostek takich było 63,7%, a w województwach samorządowych nadwyżką zakończyła rok połowa jednostek tego typu. Jedynie w miastach na prawach powiatu, mimo ograniczenia dynamiki wydatków inwestycyjnych w tym typie jst, dominowały jednostki deficytowe (55,4%), co potwierdziło ich wrażliwość na ograniczenie dynamiki dochodów. Przeciętna kwota nadwyżki przypadającej na jednostkę, która zrealizowała dochody wyższe od wydatków wzrosła z 1 962,1 tys. zł w 2012 r. do 2 259,4 tys. zł w 2013 r., a przeciętny niedobór jednostek deficytowych obniżył się z 4 791,9 tys. zł do 3 667,5 tys. zł.*

14. *Spadkowi liczby jednostek deficytowych towarzyszył zmniejszający się wskaźnik zadłużenia samorządów – z 38,2% w 2012 r. do 37,7% w 2013 r. Relacja zobowiązań do dochodów zwiększyła się jedynie w województwach samorządowych i m.st. Warszawie (odpowiednio o 1,0 i 0,8 punktu procentowego), zmniejszyła się natomiast w gminach (o 1,2), powiatach (o 1,0) oraz – w najbardziej zadłużonych – miastach na prawach powiatu (o 0,4 punktu procentowego). Powyżej średniej wciąż zadłużone były miasta na prawach powiatu (48,0%) i wyodrębnione spośród nich m.st. Warszawa (48,5%) oraz województwa samorządowe (41,1%), w najniższym stopniu długiem obciążone były powiaty (25,5%). O dobrej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i dbałości o właściwe gospodarowanie uzyskanymi środkami świadczył wciąż niewielki (0,6%) udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem.*

15. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła przepisem art. 242 ust. 2 obowiązującą od 2011 r. zasadę finansowania wydatków bieżących dochodami bieżącymi powiększonymi o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki.*
    *W 2013 r. powyższą zasadę zachowały 2 794 jednostki, z czego w 2 770 wykonane dochody bieżące przewyższyły poniesione wydatki bieżące, a w 24 wydatki bieżące przekraczające dochody bieżące zostały pokryte środkami z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych lub wolnymi środkami.*
    *W 8 jednostkach samorządu terytorialnego (w 2012 r. w 4), zaistniały dopuszczone ustawami przesłanki niezachowania zasady określonej art. 242 ust. 2, a mianowicie: w 1 jednostce – zrealizowano wydatki bieżące z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 uofp, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym, w 4 jednostkach – poniesiono wydatki bieżące na spłatę przejętych zobowiązań SP ZOZ przekształconego na zasadach określonych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, w 3 jednostkach realizowano program naprawczy.*
    *W pozostałych 7 samorządach naruszono regułę wydatkową ograniczającą poziom wydatków bieżących. Tym samym należy zauważyć, że w 2013 r. kolejny raz znacząco spadła liczba jednostek samorządu terytorialnego, w których naruszono zasadę określoną art. 242 ust. 2 i 3 uofp (2012 r. – 19 jst, 2011 r. – 44 jst).*

16. *Na koniec 2013 r. 582 jednostki samorządu terytorialnego (20,7% ogółu), nie osiągnęły planowanego na koniec III kwartału poziomu jednorocznego składnika średniej z art. 243 ust. 1, co może skutkować niezachowaniem w tych jednostkach relacji z art. 243 w latach 2015 i 2016, a w konsekwencji koniecznością uchwalenia programu naprawczego jednostki, o którym mowa w art. 240a uofp. Należy również podkreślić, że na koniec 2012 r. planowanego poziomu wskaźnika jednorocznego średniej nie osiągnęło 635 jednostek (22,6% ogółu), zaś w 2011 r. – 575 (20,5% ogółu).*
17. *W ramach oceny projektów wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego obliczono dla poszczególnych jednostek wprowadzone ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych indywidualne limity spłat zadłużenia, które będą miały zastosowanie do budżetów samorządów na 2014 r. Ustalono je na podstawie sprawozdań budżetowych za lata 2011 i 2012 oraz za III kwartał 2013 r. Z przeprowadzonej analizy wynika, że ujemny indywidualny limit relacji spłat zadłużenia do dochodów na 2014 r. obliczony bez ustawowych wyłączeń wystąpił w 9 jednostkach samorządu terytorialnego (analogicznie ustalony indywidualny limit relacji spłat na 2013 r. był ujemny dla 49 jednostek).*
18. *Mimo trwającej od 2005 r. restrukturyzacji zobowiązań SP ZOZ nadal występuje zagrożenie dla budżetów samorządów wynikające z poziomu zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną. W tej grupie, obejmującej instytucje kultury i inne podmioty niebędące spółkami prawa handlowego, a także SP ZOZ – wysokie zadłużenie wykazują jedynie SP ZOZ (88,6% ogółu zadłużenia jednostek z osobowością prawną). Skumulowanie zobowiązań samorządowych jednostek z osobowością prawną ze zobowiązaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego podniosłoby ich wskaźnik zadłużenia z 37,7% do 40,1%. Przejęcie zadłużenia SP ZOZ znacząco podwyższyłoby poziom długu powiatów (z 25,5% do 31,0%) oraz województw samorządowych (z 41,1% do 55,7%) i jednocześnie doprowadziłoby do przekroczenia ustawowego limitu zadłużenia w 15 powiatach, 2 województwach samorządowych oraz w 1 mieście na prawach powiatu (w 2012 r. w 16 powiatach, 1 gminie, 5 województwach samorządowych i 2 miastach na prawach powiatu).*
19. *Dodatkowo należy zauważyć, że 2013 r. jest ostatnim rokiem obowiązywania limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w relacji do dochodów na poziomie nie przekraczającym 60%, w związku z czym ocena wpływu zobowiązań SP ZOZ na sytuację finansową organów założycielskich powinna być w przyszłości prowadzona w oparciu o nowe indywidualne wskaźniki spłaty zobowiązań, jednakże bez odpowiednich zmian w zakresie sprawozdawczości jednostek z osobowością prawną nie będzie ona możliwa.*

Rysunek 2.1. **Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



Rysunek 2.2. **Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**

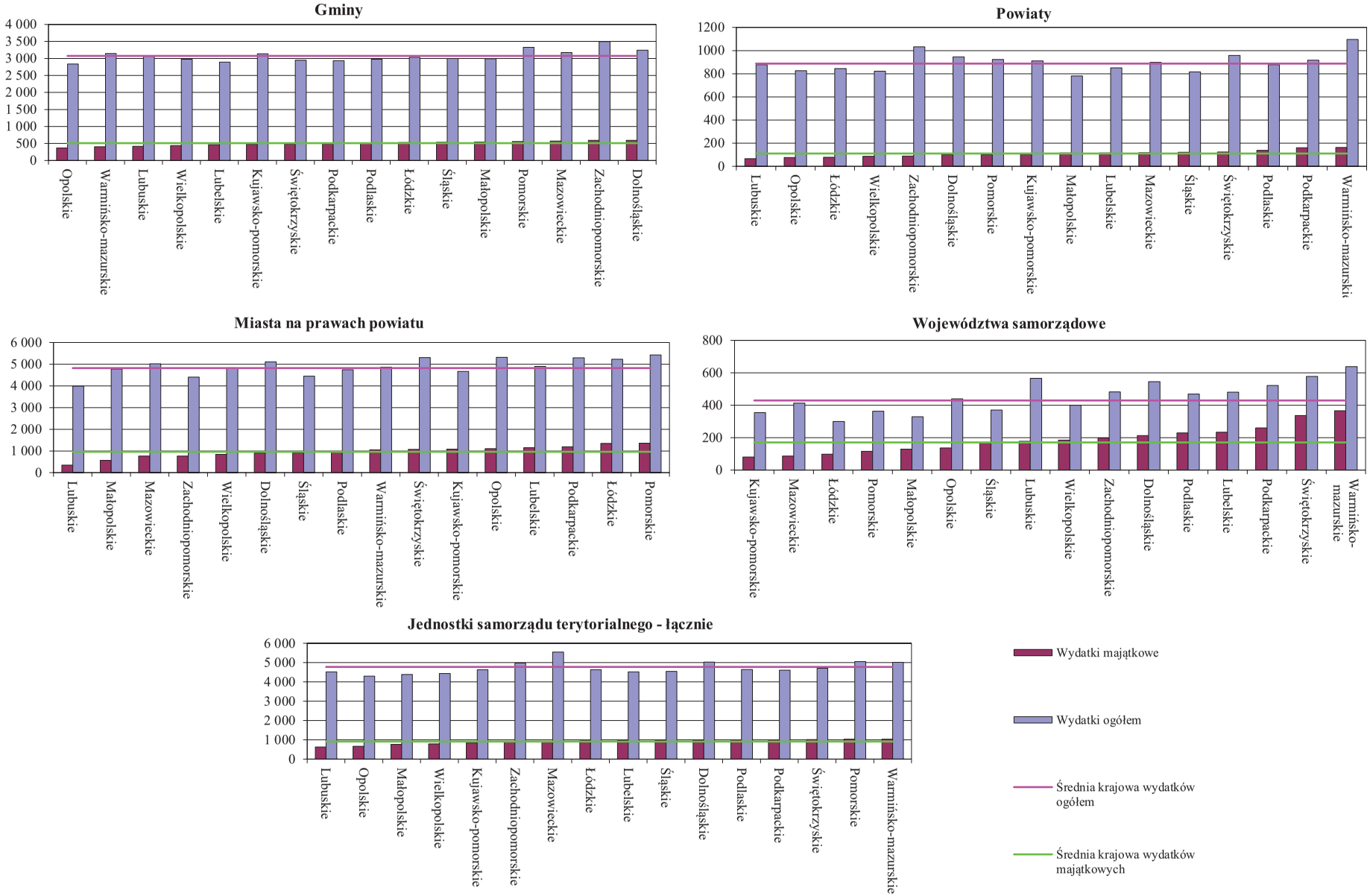


Tabela 2.1. **Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011 - 2013 (w mln zł)**

| Lp. | WYSZCZEGÓLNIENIE | Wykonanie | | 2013 | | Wskaźnik dynamiki w % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2011 | 2012 | Plan | Wykonanie | 4:3 | 6:4 | 6:5 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| **I.** | **Budżet państwa** | | | | | | | |
| 1. | Dochody | 277 557 | 287 595 | 275 729 | 279 151 | 103,6 | 97,1 | 101,2 |
| 2. | Wydatki | 302 682 | 318 002 | 327 294 | 321 345 | 105,1 | 101,1 | 98,2 |
| **II.** | **Zbiorczy budżet jst** | | | | | | | |
| 1. | Dochody | 171 309 | 177 413 | 189 336 | 183 458 | 103,6 | 103,4 | 96,9 |
| 2. | Wydatki | 181 595 | 180 459 | 198 158 | 183 839 | 99,4 | 101,9 | 92,8 |
| 3. | Relacje dochodów jst do dochodów budżetu państwa (w %) | 61,7 | 61,7 | 68,7 | 65,7 | x | x | x |
| 4. | Relacje wydatków jst do wydatków budżetu państwa (w %) | 60,0 | 56,7 | 60,5 | 57,2 | x | x | x |
| **III.** | **Budżet gmin** | | | | | | | |
| 1. | Dochody | 75 831 | 78 407 | 82 657 | 80 043 | 103,4 | 102,1 | 96,8 |
| 2. | Wydatki | 79 687 | 78 491 | 85 948 | 79 443 | 98,5 | 101,2 | 92,4 |
| 3. | Dochody gmin do dochodów jst (w %) | 44,3 | 44,2 | 43,7 | 43,6 | x | x | x |
| 4. | Wydatki gmin do wydatków jst (w %) | 43,9 | 43,5 | 43,4 | 43,2 | x | x | x |
| **IV.** | **Budżet m.st. Warszawy** | | | | | | | |
| 1. | Dochody | 11 269 | 11 941 | 12 896 | 12 223 | 106,0 | 102,4 | 94,8 |
| 2. | Wydatki | 12 269 | 12 613 | 13 351 | 12 148 | 102,8 | 96,3 | 91,0 |
| 3. | Dochody m. st. Warszawy do dochodów jst (w %) | 6,6 | 6,7 | 6,8 | 6,7 | x | x | x |
| 4. | Wydatki m. st. Warszawy do wydatków jst (w %) | 6,8 | 7,0 | 6,7 | 6,6 | x | x | x |
| **V.** | **Budżety miast na prawach powiatu** | | | | | | | |
| 1. | Dochody | 45 591 | 49 306 | 53 356 | 51 994 | 108,1 | 105,5 | 97,4 |
| 2. | Wydatki | 49 242 | 51 118 | 56 218 | 52 805 | 103,8 | 103,3 | 93,9 |
| 3. | Dochody miast na prawach powiatu do dochodów jst (w %) | 26,6 | 27,8 | 28,2 | 28,3 | x | x | x |
| 4. | Wydatki miast na prawach powiatu do wydatków jst (w %) | 27,1 | 28,3 | 28,4 | 28,7 | x | x | x |
| **VI.** | **Budżety powiatów** | | | | | | | |
| 1. | Dochody | 23 552 | 22 523 | 23 560 | 23 078 | 95,6 | 102,5 | 98,0 |
| 2. | Wydatki | 24 059 | 22 477 | 24 336 | 22 917 | 93,4 | 102,0 | 94,2 |
| 3. | Dochody powiatów do dochodów jst (w %) | 13,7 | 12,7 | 12,4 | 12,6 | x | x | x |
| 4. | Wydatki powiatów do wydatków jst (w %) | 13,2 | 12,5 | 12,3 | 12,5 | x | x | x |
| **VII.** | **Budżety województw samorządowych** | | | | | | | |
| 1. | Dochody | 15 067 | 15 236 | 16 866 | 16 121 | 101,1 | 105,8 | 95,6 |
| 2. | Wydatki | 16 339 | 14 761 | 18 305 | 16 527 | 90,3 | 112,0 | 90,3 |
| 3. | Dochody województw samorządowych do dochodów jst (w %) | 8,8 | 8,6 | 8,9 | 8,8 | x | x | x |
| 4. | Wydatki województw samorządowych do wydatków jst (w %) | 9,0 | 8,2 | 9,2 | 9,0 | x | x | x |

Tabela 2.2. **Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | | Wydatki ogółem | | Wynik budżetu | | Zobowiązania na 31.12.2013 r. | Relacja zobowiązań do dochodów w % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | plan | wykonanie | plan | wykonanie | plan | wykonanie | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1 | **P O L S K A, w tym:** | **189 335 572** | **183 458 281** | **198 157 705** | **183 838 643** | **-8 822 133** | **-380 363** | **69 159 112** | **37,7** | **32,1** |
| 2 | gminy | 82 657 443 | 80 043 418 | 85 947 979 | 79 442 533 | -3 290 536 | 600 886 | 25 771 862 | 32,2 | 29,1 |
| 3 | m.st. Warszawa | 12 895 739 | 12 222 733 | 13 350 797 | 12 147 976 | -455 058 | 74 756 | 5 925 200 | 48,5 | 17,9 |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 53 355 742 | 51 993 850 | 56 217 926 | 52 804 584 | -2 862 185 | -810 734 | 24 959 358 | 48,0 | 41,4 |
| 5 | powiaty | 23 560 321 | 23 077 563 | 24 335 717 | 22 916 546 | -775 396 | 161 017 | 5 877 616 | 25,5 | 24,7 |
| 6 | województwa samorządowe | 16 866 327 | 16 120 717 | 18 305 286 | 16 527 004 | -1 438 958 | -406 287 | 6 625 077 | 41,1 | 38,7 |
| 7 | **Dolnośląskie, w tym:** | **15 252 664** | **14 853 936** | **15 586 952** | **14 645 090** | **-334 288** | **208 846** | **6 362 065** | **42,8** | **39,2** |
| 8 | gminy | 6 735 674 | 6 477 720 | 6 949 891 | 6 419 478 | -214 217 | 58 242 | 2 354 316 | 36,3 | 33,8 |
| 9 | miasta na prawach powiatu | 4 967 198 | 4 868 100 | 5 030 388 | 4 767 157 | -63 190 | 100 944 | 2 780 476 | 57,1 | 49,5 |
| 10 | powiaty | 1 952 466 | 1 881 676 | 1 992 340 | 1 870 170 | -39 874 | 11 506 | 674 623 | 35,9 | 35,4 |
| 11 | województwo samorządowe | 1 597 325 | 1 626 439 | 1 614 334 | 1 588 285 | -17 008 | 38 154 | 552 650 | 34,0 | 33,9 |
| 12 | **Kujawsko-pomorskie, w tym:** | **9 729 123** | **9 605 389** | **10 199 144** | **9 700 701** | **-470 021** | **-95 313** | **4 353 262** | **45,3** | **35,0** |
| 13 | gminy | 4 223 217 | 4 148 164 | 4 413 145 | 4 133 123 | -189 927 | 15 041 | 1 265 266 | 30,5 | 27,5 |
| 14 | miasta na prawach powiatu | 3 519 690 | 3 497 543 | 3 728 732 | 3 626 850 | -209 042 | -129 307 | 2 462 987 | 70,4 | 45,7 |
| 15 | powiaty | 1 207 517 | 1 203 874 | 1 248 568 | 1 198 474 | -41 051 | 5 400 | 257 018 | 21,3 | 21,0 |
| 16 | województwo samorządowe | 778 699 | 755 808 | 808 699 | 742 255 | -30 000 | 13 553 | 367 992 | 48,7 | 48,7 |
| 17 | **Lubelskie, w tym:** | **10 210 815** | **9 745 249** | **10 599 303** | **9 752 575** | **-388 488** | **-7 325** | **3 300 033** | **33,9** | **29,8** |
| 18 | gminy | 4 960 788 | 4 789 031 | 5 110 241 | 4 702 137 | -149 454 | 86 894 | 1 283 670 | 26,8 | 24,1 |
| 19 | miasta na prawach powiatu | 2 804 079 | 2 562 235 | 2 910 275 | 2 628 554 | -106 196 | -66 319 | 1 281 168 | 50,0 | 40,2 |
| 20 | powiaty | 1 429 082 | 1 393 981 | 1 456 796 | 1 382 074 | -27 714 | 11 907 | 325 715 | 23,4 | 22,2 |
| 21 | województwo samorządowe | 1 016 866 | 1 000 002 | 1 121 990 | 1 039 809 | -105 124 | -39 807 | 409 480 | 40,9 | 40,9 |

*ciąg dalszy tabeli 2.2. ...*

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | | Wydatki ogółem | | Wynik budżetu | | Zobowiązania na 31.12.2013 r. | Relacja zobowiązań do dochodów w % | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | plan | wykonanie | plan | wykonanie | plan | wykonanie | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 22 | **Lubuskie, w tym:** | **4 901 616** | **4 738 412** | **5 048 220** | **4 617 239** | **-146 604** | **121 173** | **1 730 081** | **36,5** | **33,5** |
| 23 | gminy | 2 522 044 | 2 456 158 | 2 548 467 | 2 384 358 | -26 423 | 71 800 | 876 988 | 35,7 | 29,9 |
| 24 | miasta na prawach powiatu | 1 008 316 | 984 071 | 1 014 700 | 971 868 | -6 384 | 12 202 | 395 129 | 40,2 | 40,2 |
| 25 | powiaty | 722 859 | 698 885 | 829 504 | 682 675 | -106 645 | 16 210 | 266 522 | 38,1 | 38,1 |
| 26 | województwo samorządowe | 648 397 | 599 298 | 655 549 | 578 337 | -7 151 | 20 961 | 191 441 | 31,9 | 31,9 |
| 26 | **Łódzkie, w tym:** | **11 670 217** | **11 507 786** | **12 416 283** | **11 650 086** | **-746 066** | **-142 300** | **4 512 829** | **39,2** | **37,5** |
| 27 | gminy | 5 274 071 | 5 158 177 | 5 497 879 | 5 088 775 | -223 808 | 69 402 | 1 472 663 | 28,6 | 27,1 |
| 28 | miasta na prawach powiatu | 4 213 124 | 4 167 927 | 4 640 143 | 4 392 493 | -427 019 | -224 565 | 2 284 226 | 54,8 | 52,2 |
| 29 | powiaty | 1 430 466 | 1 430 272 | 1 478 638 | 1 415 473 | -48 173 | 14 799 | 314 890 | 22,0 | 21,5 |
| 30 | województwo samorządowe | 752 557 | 751 411 | 799 623 | 753 346 | -47 066 | -1 935 | 441 051 | 58,7 | 58,7 |
| 31 | **Małopolskie, w tym:** | **14 998 567** | **14 811 121** | **15 464 805** | **14 725 140** | **-466 238** | **85 982** | **5 829 906** | **39,4** | **35,0** |
| 32 | gminy | 7 308 040 | 7 158 628 | 7 634 122 | 7 177 074 | -326 082 | -18 446 | 2 588 389 | 36,2 | 32,7 |
| 33 | miasta na prawach powiatu | 4 693 882 | 4 653 720 | 4 723 759 | 4 564 903 | -29 877 | 88 817 | 2 292 571 | 49,3 | 45,9 |
| 34 | powiaty | 1 891 548 | 1 890 641 | 1 946 394 | 1 875 840 | -54 846 | 14 800 | 509 454 | 26,9 | 26,6 |
| 35 | województwo samorządowe | 1 105 097 | 1 108 132 | 1 160 530 | 1 107 322 | -55 433 | 810 | 439 493 | 39,7 | 18,1 |
| 36 | **Mazowieckie, w tym:** | **30 797 201** | **29 353 223** | **32 180 768** | **29 411 449** | **-1 383 567** | **-58 225** | **12 325 837** | **42,0** | **28,4** |
| 37 | gminy | 10 169 810 | 9 913 764 | 10 661 591 | 9 899 556 | -491 780 | 14 208 | 2 985 757 | 30,1 | 27,7 |
| 38 | m.st. Warszawa | 12 895 739 | 12 222 733 | 13 350 797 | 12 147 976 | -455 058 | 74 756 | 5 925 200 | 48,5 | 17,9 |
| 39 | miasta na prawach powiatu | 2 436 115 | 2 264 049 | 2 485 176 | 2 369 701 | -49 061 | -105 652 | 1 135 900 | 50,2 | 48,8 |
| 40 | powiaty | 2 840 302 | 2 788 009 | 2 966 021 | 2 802 644 | -125 719 | -14 635 | 691 490 | 24,8 | 24,8 |
| 41 | województwo samorządowe | 2 455 234 | 2 164 669 | 2 717 182 | 2 191 571 | -261 948 | -26 903 | 1 587 490 | 73,3 | 73,3 |
| 42 | **Opolskie, w tym:** | **4 468 251** | **4 369 700** | **4 623 444** | **4 329 870** | **-155 193** | **39 830** | **1 294 893** | **29,6** | **27,3** |
| 43 | gminy | 2 608 672 | 2 530 038 | 2 709 281 | 2 510 491 | -100 609 | 19 547 | 712 665 | 28,2 | 25,7 |
| 44 | miasta na prawach powiatu | 626 521 | 610 276 | 694 347 | 644 692 | -67 826 | -34 416 | 215 381 | 35,3 | 29,5 |
| 45 | powiaty | 756 390 | 757 038 | 759 573 | 731 537 | -3 182 | 25 502 | 134 287 | 17,7 | 17,3 |
| 46 | województwo samorządowe | 476 667 | 472 347 | 460 243 | 443 150 | 16 425 | 29 197 | 232 560 | 49,2 | 49,2 |
| 47 | **Podkarpackie, w tym:** | **10 201 163** | **9 848 188** | **10 568 506** | **9 805 039** | **-367 343** | **43 149** | **3 090 660** | **31,4** | **29,4** |
| 48 | gminy | 5 439 602 | 5 253 710 | 5 662 056 | 5 240 234 | -222 454 | 13 476 | 1 535 767 | 29,2 | 26,4 |
| 49 | miasta na prawach powiatu | 1 824 627 | 1 793 171 | 1 932 154 | 1 813 131 | -107 526 | -19 960 | 880 179 | 49,1 | 49,1 |
| 50 | powiaty | 1 728 417 | 1 659 084 | 1 748 760 | 1 639 473 | -20 343 | 19 611 | 357 189 | 21,5 | 18,9 |
| 51 | województwo samorządowe | 1 208 517 | 1 142 224 | 1 225 536 | 1 112 201 | -17 019 | 30 023 | 317 526 | 27,8 | 27,8 |
| 52 | **Podlaskie, w tym:** | **5 877 668** | **5 542 394** | **6 166 257** | **5 550 897** | **-288 589** | **-8 503** | **1 710 770** | **30,9** | **28,6** |
| 53 | gminy | 2 461 232 | 2 332 366 | 2 542 600 | 2 290 085 | -81 368 | 42 281 | 621 270 | 26,6 | 23,1 |
| 54 | miasta na prawach powiatu | 2 031 938 | 1 951 425 | 2 153 366 | 2 024 938 | -121 429 | -73 513 | 987 514 | 50,6 | 48,7 |
| 55 | powiaty | 707 723 | 685 788 | 732 477 | 674 892 | -24 754 | 10 895 | 81 263 | 11,8 | 11,0 |
| 56 | województwo samorządowe | 676 776 | 572 815 | 737 814 | 560 981 | -61 038 | 11 834 | 20 723 | 3,6 | 3,6 |
| 57 | **Pomorskie, w tym:** | **11 890 164** | **11 648 880** | **12 454 865** | **11 573 710** | **-564 701** | **75 170** | **4 660 428** | **40,0** | **37,2** |
| 58 | gminy | 4 967 569 | 4 854 223 | 5 217 183 | 4 833 287 | -249 615 | 20 937 | 1 629 050 | 33,6 | 30,2 |
| 59 | miasta na prawach powiatu | 4 725 994 | 4 611 665 | 4 939 438 | 4 572 146 | -213 445 | 39 519 | 2 266 373 | 49,1 | 45,7 |
| 60 | powiaty | 1 356 778 | 1 337 488 | 1 398 992 | 1 337 632 | -42 214 | -144 | 369 270 | 27,6 | 27,3 |
| 61 | województwo samorządowe | 839 825 | 845 503 | 899 252 | 830 646 | -59 428 | 14 858 | 395 734 | 46,8 | 46,8 |
| 62 | **Śląskie, w tym:** | **21 188 811** | **20 477 835** | **22 856 387** | **20 922 651** | **-1 667 576** | **-444 817** | **5 751 183** | **28,1** | **23,6** |
| 63 | gminy | 6 216 259 | 5 921 924 | 6 584 601 | 5 982 111 | -368 342 | -60 187 | 1 656 351 | 28,0 | 23,5 |
| 64 | miasta na prawach powiatu | 11 572 314 | 11 327 681 | 12 565 725 | 11 607 811 | -993 411 | -280 130 | 3 284 954 | 29,0 | 23,5 |
| 65 | powiaty | 1 674 615 | 1 635 376 | 1 735 049 | 1 627 201 | -60 434 | 8 175 | 309 805 | 18,9 | 17,4 |
| 66 | województwo samorządowe | 1 725 623 | 1 592 853 | 1 971 012 | 1 705 527 | -245 389 | -112 674 | 500 073 | 31,4 | 31,4 |
| 67 | **Świętokrzyskie, w tym:** | **6 172 203** | **5 883 252** | **6 586 923** | **5 976 788** | **-414 720** | **-93 536** | **2 285 868** | **38,9** | **30,8** |
| 68 | gminy | 3 413 363 | 3 209 197 | 3 523 828 | 3 154 071 | -110 465 | 55 126 | 1 266 974 | 39,5 | 34,5 |
| 69 | miasta na prawach powiatu | 1 018 290 | 1 025 474 | 1 125 618 | 1 062 832 | -107 328 | -37 357 | 542 159 | 52,9 | 36,4 |
| 70 | powiaty | 1 061 729 | 1 009 009 | 1 122 728 | 1 025 555 | -60 999 | -16 546 | 332 880 | 33,0 | 33,0 |
| 71 | województwo samorządowe | 678 821 | 639 572 | 814 749 | 734 331 | -135 928 | -94 759 | 143 855 | 22,5 | 0,2 |
| 72 | **Warmińsko-mazurskie, w tym:** | **7 518 446** | **7 251 803** | **7 779 132** | **7 252 519** | **-260 686** | **-716** | **2 537 311** | **35,0** | **33,1** |
| 73 | gminy | 3 855 485 | 3 709 793 | 3 928 249 | 3 618 131 | -72 764 | 91 663 | 1 348 456 | 36,3 | 33,4 |
| 74 | miasta na prawach powiatu | 1 420 884 | 1 408 572 | 1 495 289 | 1 450 489 | -74 404 | -41 917 | 563 108 | 40,0 | 38,4 |
| 75 | powiaty | 1 297 203 | 1 246 818 | 1 354 786 | 1 259 975 | -57 582 | -13 157 | 350 128 | 28,1 | 27,8 |
| 76 | województwo samorządowe | 944 874 | 886 620 | 1 000 809 | 923 925 | -55 935 | -37 305 | 275 620 | 31,1 | 31,1 |
| 77 | **Wielkopolskie, w tym:** | **15 655 326** | **15 312 143** | **16 390 094** | **15 374 739** | **-734 768** | **-62 596** | **5 736 672** | **37,5** | **33,5** |
| 78 | gminy | 8 235 680 | 8 073 644 | 8 486 490 | 7 952 498 | -250 810 | 121 146 | 2 486 234 | 30,8 | 28,1 |
| 79 | miasta na prawach powiatu | 4 005 080 | 3 831 516 | 4 145 467 | 3 841 963 | -140 387 | -10 447 | 2 276 366 | 59,4 | 50,1 |
| 80 | powiaty | 2 250 732 | 2 236 280 | 2 298 715 | 2 194 541 | -47 982 | 41 739 | 533 071 | 23,8 | 22,2 |
| 81 | województwo samorządowe | 1 163 833 | 1 170 703 | 1 459 422 | 1 385 737 | -295 589 | -215 034 | 441 001 | 37,7 | 37,7 |
| 82 | **Zachodniopomorskie, w tym:** | **8 803 336** | **8 508 969** | **9 236 621** | **8 550 151** | **-433 285** | **-41 182** | **3 677 313** | **43,2** | **38,4** |
| 83 | gminy | 4 265 937 | 4 056 881 | 4 478 355 | 4 057 125 | -212 418 | -244 | 1 688 046 | 41,6 | 38,3 |
| 84 | miasta na prawach powiatu | 2 487 689 | 2 436 424 | 2 633 349 | 2 465 056 | -145 659 | -28 632 | 1 310 868 | 53,8 | 43,2 |
| 85 | powiaty | 1 252 494 | 1 223 344 | 1 266 377 | 1 198 389 | -13 883 | 24 954 | 370 012 | 30,2 | 28,7 |
| 86 | województwo samorządowe | 797 215 | 792 320 | 858 540 | 829 580 | -61 324 | -37 260 | 308 387 | 38,9 | 38,9 |

Tabela 2.3. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2013 r. (2012 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:** | **103,4** | **102,5** | **105,4** | **103,1** | **101,2** | **101,8** | **101,9** | **101,0** | **102,8** | **98,3** | **97,4** |
| 2 | gminy | 102,1 | 101,2 | 105,5 | 105,4 | 100,6 | 96,9 | 101,2 | 100,3 | 103,1 | 92,9 | 92,8 |
| 3 | m.st. Warszawa | 102,4 | 101,5 | 107,4 | 102,2 | 103,4 | 74,8 | 96,3 | 95,4 | 98,3 | 86,8 | 85,8 |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 105,5 | 104,6 | 107,0 | 103,8 | 101,8 | 105,3 | 103,3 | 102,4 | 104,1 | 100,3 | 96,5 |
| 5 | powiaty | 102,5 | 101,6 | 104,3 | 105,2 | 100,5 | 103,8 | 102,0 | 101,1 | 102,0 | 101,9 | 101,9 |
| 6 | województwa samorządowe | 105,8 | 104,9 | 96,2 | 94,9 | 105,3 | 116,1 | 104,9 | 104,0 | 101,6 | 110,2 | 112,2 |
| 7 | Dolnośląskie | 101,6 | 100,7 | 102,1 | 95,9 | 102,2 | 99,6 | 99,7 | 98,8 | 103,9 | 85,1 | 89,0 |
| 8 | Kujawsko-pomorskie | 104,1 | 103,2 | 106,6 | 104,6 | 102,1 | 102,0 | 101,5 | 100,6 | 105,0 | 88,5 | 88,7 |
| 9 | Lubelskie | 104,1 | 103,2 | 106,3 | 104,4 | 100,8 | 105,8 | 103,8 | 102,9 | 102,3 | 109,6 | 109,6 |
| 10 | Lubuskie | 109,0 | 108,1 | 109,2 | 105,8 | 100,7 | 119,5 | 107,1 | 106,2 | 106,0 | 114,4 | 114,5 |
| 11 | Łódzkie | 106,6 | 105,7 | 110,3 | 104,7 | 100,5 | 105,8 | 105,2 | 104,3 | 102,0 | 119,5 | 107,8 |
| 12 | Małopolskie | 102,5 | 101,6 | 106,6 | 104,9 | 101,1 | 95,7 | 100,7 | 99,8 | 102,8 | 92,0 | 89,9 |
| 13 | Mazowieckie | 101,1 | 100,2 | 104,9 | 100,0 | 101,8 | 87,5 | 99,1 | 98,2 | 100,4 | 93,4 | 92,0 |
| 14 | Opolskie | 103,1 | 102,2 | 106,5 | 106,4 | 99,6 | 100,8 | 103,0 | 102,1 | 103,1 | 102,8 | 101,2 |
| 15 | Podkarpackie | 106,8 | 105,9 | 105,7 | 106,6 | 99,1 | 119,3 | 104,8 | 103,9 | 102,5 | 113,9 | 114,9 |
| 16 | Podlaskie | 104,0 | 103,1 | 106,0 | 107,3 | 103,0 | 101,9 | 103,1 | 102,2 | 102,3 | 106,1 | 105,8 |
| 17 | Pomorskie | 100,0 | 99,1 | 104,6 | 107,9 | 102,4 | 89,7 | 97,0 | 96,1 | 102,8 | 79,4 | 76,8 |
| 18 | Śląskie | 105,5 | 104,6 | 104,7 | 103,0 | 100,9 | 113,7 | 106,3 | 105,4 | 103,7 | 117,3 | 116,8 |
| 19 | Świętokrzyskie | 103,4 | 102,5 | 102,6 | 104,4 | 100,7 | 107,6 | 99,8 | 98,9 | 102,2 | 92,0 | 91,8 |
| 20 | Warmińsko-mazurskie | 107,1 | 106,2 | 106,1 | 106,4 | 102,1 | 114,9 | 104,7 | 103,8 | 103,3 | 110,5 | 109,6 |
| 21 | Wielkopolskie | 101,8 | 100,9 | 103,9 | 105,6 | 100,5 | 98,5 | 101,4 | 100,5 | 102,4 | 96,8 | 96,4 |
| 22 | Zachodniopomorskie | 103,5 | 102,6 | 107,7 | 104,6 | 101,2 | 97,8 | 100,5 | 99,6 | 105,3 | 83,5 | 83,5 |

[1)] *Wskaźnik inflacji - 0,9%.*

Tabela 2.4. **Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2012 i 2013 (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody własne | | Dotacje celowe | | Subwencja ogólna | | Wydatki majątkowe | | w tym inwestycyjne | | Wydatki bieżące | | w tym wynagrodzenia i pochodne | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 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:** | **49,1** | **50,0** | **22,4** | **22,0** | **28,6** | **27,9** | **19,7** | **19,0** | **19,1** | **18,2** | **80,3** | **81,0** | **36,7** | **36,7** |
| 2 | gminy | 46,6 | 48,2 | 22,0 | 20,9 | 31,4 | 31,0 | 18,1 | 16,6 | 17,7 | 16,2 | 81,9 | 83,4 | 38,8 | 39,1 |
| 3 | m.st. Warszawa | 74,2 | 77,9 | 14,0 | 10,2 | 11,8 | 11,9 | 17,3 | 15,6 | 16,8 | 15,0 | 82,7 | 84,4 | 26,3 | 27,1 |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 57,9 | 58,7 | 18,0 | 18,0 | 24,1 | 23,3 | 20,5 | 19,9 | 19,5 | 18,2 | 79,5 | 80,1 | 35,6 | 35,3 |
| 5 | powiaty | 29,4 | 29,9 | 25,3 | 25,6 | 45,4 | 44,5 | 12,5 | 12,5 | 12,3 | 12,3 | 87,5 | 87,5 | 52,2 | 52,0 |
| 6 | województwa samorządowe | 43,0 | 39,1 | 40,6 | 44,5 | 16,4 | 16,4 | 37,8 | 39,7 | 35,9 | 38,4 | 62,2 | 60,3 | 15,9 | 15,3 |
| 7 | Dolnośląskie | 57,0 | 57,3 | 21,1 | 20,7 | 22,0 | 22,1 | 22,7 | 19,4 | 20,1 | 17,9 | 77,3 | 80,6 | 32,6 | 33,6 |
| 8 | Kujawsko-pomorskie | 44,5 | 45,5 | 23,2 | 22,7 | 32,4 | 31,8 | 20,9 | 18,2 | 20,3 | 17,8 | 79,1 | 81,8 | 36,9 | 37,3 |
| 9 | Lubelskie | 34,3 | 35,0 | 28,5 | 29,0 | 37,2 | 36,0 | 20,1 | 21,2 | 19,6 | 20,7 | 79,9 | 78,8 | 40,1 | 39,3 |
| 10 | Lubuskie | 45,3 | 45,4 | 23,4 | 25,7 | 31,3 | 28,9 | 13,0 | 13,9 | 12,7 | 13,6 | 87,0 | 86,1 | 41,0 | 39,2 |
| 11 | Łódzkie | 51,8 | 53,5 | 20,7 | 20,6 | 27,5 | 25,9 | 18,1 | 20,6 | 17,7 | 18,1 | 81,9 | 79,4 | 38,0 | 36,7 |
| 12 | Małopolskie | 45,9 | 47,8 | 21,8 | 20,4 | 32,3 | 31,9 | 19,0 | 17,3 | 18,7 | 16,7 | 81,0 | 82,7 | 38,4 | 38,5 |
| 13 | Mazowieckie | 60,0 | 62,3 | 18,1 | 15,6 | 21,9 | 22,1 | 17,5 | 16,5 | 17,2 | 15,9 | 82,5 | 83,5 | 33,1 | 33,9 |
| 14 | Opolskie | 46,1 | 47,7 | 22,1 | 21,6 | 31,7 | 30,7 | 15,5 | 15,4 | 14,8 | 14,5 | 84,5 | 84,6 | 42,6 | 42,2 |
| 15 | Podkarpackie | 34,4 | 34,0 | 26,9 | 30,1 | 38,7 | 35,9 | 19,9 | 21,6 | 19,6 | 21,5 | 80,1 | 78,4 | 40,3 | 39,2 |
| 16 | Podlaskie | 40,3 | 41,1 | 26,0 | 25,5 | 33,7 | 33,4 | 20,8 | 21,4 | 20,8 | 21,3 | 79,2 | 78,6 | 39,3 | 38,6 |
| 17 | Pomorskie | 47,1 | 49,2 | 26,9 | 24,1 | 26,0 | 26,7 | 25,0 | 20,4 | 23,9 | 19,0 | 75,0 | 79,6 | 32,7 | 34,7 |
| 18 | Śląskie | 55,5 | 55,1 | 19,2 | 20,7 | 25,3 | 24,2 | 19,4 | 21,4 | 18,6 | 20,4 | 80,6 | 78,6 | 38,5 | 36,9 |
| 19 | Świętokrzyskie | 37,1 | 36,9 | 28,1 | 29,3 | 34,8 | 33,9 | 23,4 | 21,6 | 22,8 | 21,0 | 76,6 | 78,4 | 37,8 | 38,2 |
| 20 | Warmińsko-mazurskie | 38,7 | 38,3 | 27,2 | 29,2 | 34,1 | 32,5 | 19,6 | 20,7 | 19,0 | 19,9 | 80,4 | 79,3 | 37,0 | 35,9 |
| 21 | Wielkopolskie | 50,6 | 51,6 | 20,1 | 19,5 | 29,3 | 28,9 | 18,5 | 17,7 | 18,0 | 17,2 | 81,5 | 82,3 | 37,8 | 38,0 |
| 22 | Zachodniopomorskie | 48,2 | 50,2 | 24,3 | 23,0 | 27,5 | 26,8 | 22,0 | 18,3 | 21,6 | 17,9 | 78,0 | 81,7 | 35,0 | 35,8 |

Tabela 2.5. **Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (w zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | | Dochody własne | | w tym udziały w dochodach b.p. | | Dotacje celowe | | w tym na inwestycje | | Subwencja ogólna | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 1 | **P O L S K A, w tym:** | **4 604** | **4 765** | **2 260** | **2 384** | **976** | **1 007** | **1 029** | **1 049** | **375** | **363** | **1 315** | **1 331** |
| 2 | gminy | 3 022 | 3 099 | 1 408 | 1 492 | 496 | 525 | 664 | 647 | 185 | 149 | 950 | 960 |
| 3 | m.st. Warszawa | 6 978 | 7 114 | 5 180 | 5 539 | 2 370 | 2 413 | 975 | 727 | 636 | 376 | 823 | 848 |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 4 533 | 4 746 | 2 624 | 2 788 | 1 086 | 1 120 | 817 | 855 | 361 | 359 | 1 091 | 1 104 |
| 5 | powiaty | 868 | 893 | 255 | 267 | 134 | 142 | 219 | 229 | 52 | 54 | 394 | 398 |
| 6 | województwa samorządowe | 395 | 419 | 170 | 164 | 140 | 133 | 160 | 186 | 86 | 108 | 65 | 69 |
| 7 | Dolnośląskie | 5 015 | 5 103 | 2 857 | 2 921 | 1 202 | 1 154 | 1 057 | 1 054 | 409 | 403 | 1 101 | 1 127 |
| 8 | Kujawsko-pomorskie | 4 400 | 4 587 | 1 956 | 2 089 | 791 | 829 | 1 019 | 1 041 | 273 | 237 | 1 424 | 1 457 |
| 9 | Lubelskie | 4 316 | 4 511 | 1 478 | 1 577 | 639 | 670 | 1 231 | 1 307 | 489 | 538 | 1 607 | 1 626 |
| 10 | Lubuskie | 4 251 | 4 635 | 1 925 | 2 104 | 760 | 805 | 996 | 1 191 | 217 | 285 | 1 330 | 1 340 |
| 11 | Łódzkie | 4 268 | 4 571 | 2 209 | 2 445 | 896 | 942 | 885 | 940 | 282 | 314 | 1 174 | 1 185 |
| 12 | Małopolskie | 4 314 | 4 412 | 1 980 | 2 108 | 869 | 910 | 941 | 899 | 319 | 271 | 1 392 | 1 405 |
| 13 | Mazowieckie | 5 486 | 5 531 | 3 291 | 3 444 | 1 660 | 1 656 | 991 | 865 | 433 | 290 | 1 203 | 1 222 |
| 14 | Opolskie | 4 189 | 4 339 | 1 933 | 2 070 | 757 | 810 | 926 | 938 | 289 | 241 | 1 330 | 1 331 |
| 15 | Podkarpackie | 4 331 | 4 626 | 1 488 | 1 573 | 602 | 642 | 1 165 | 1 390 | 393 | 566 | 1 678 | 1 663 |
| 16 | Podlaskie | 4 444 | 4 632 | 1 790 | 1 903 | 659 | 709 | 1 156 | 1 181 | 421 | 420 | 1 498 | 1 548 |
| 17 | Pomorskie | 5 093 | 5 081 | 2 397 | 2 502 | 950 | 1 022 | 1 369 | 1 226 | 677 | 498 | 1 326 | 1 354 |
| 18 | Śląskie | 4 202 | 4 446 | 2 331 | 2 450 | 1 054 | 1 089 | 806 | 919 | 303 | 385 | 1 065 | 1 077 |
| 19 | Świętokrzyskie | 4 463 | 4 632 | 1 657 | 1 707 | 656 | 687 | 1 254 | 1 355 | 458 | 514 | 1 552 | 1 570 |
| 20 | Warmińsko-mazurskie | 4 661 | 5 007 | 1 804 | 1 919 | 663 | 708 | 1 267 | 1 460 | 352 | 504 | 1 590 | 1 628 |
| 21 | Wielkopolskie | 4 348 | 4 421 | 2 200 | 2 283 | 945 | 997 | 876 | 862 | 269 | 224 | 1 272 | 1 277 |
| 22 | Zachodniopomorskie | 4 774 | 4 948 | 2 303 | 2 484 | 799 | 836 | 1 160 | 1 136 | 422 | 352 | 1 311 | 1 328 |

Tabela 2.6. **Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (w zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Wydatki ogółem | | Wydatki majątkowe | | | | Wydatki bieżące | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ogółem | | w tym inwestycyjne | | ogółem | | w tym wynagrodzenia i pochodne | | dotacje | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 1 | **P O L S K A, w tym:** | **4 683** | **4 775** | **924** | **909** | **893** | **870** | **3 759** | **3 866** | **1 718** | **1 751** | **369** | **386** |
| 2 | gminy | 3 025 | 3 076 | 547 | 510 | 534 | 498 | 2 479 | 2 566 | 1 174 | 1 202 | 162 | 177 |
| 3 | m.st. Warszawa | 7 370 | 7 070 | 1 272 | 1 100 | 1 240 | 1 060 | 6 098 | 5 970 | 1 939 | 1 914 | 449 | 459 |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 4 699 | 4 820 | 965 | 961 | 918 | 880 | 3 734 | 3 859 | 1 674 | 1 704 | 376 | 384 |
| 5 | powiaty | 866 | 887 | 108 | 110 | 107 | 109 | 758 | 777 | 452 | 461 | 51 | 52 |
| 6 | województwa samorządowe | 409 | 429 | 154 | 170 | 147 | 165 | 255 | 259 | 65 | 65 | 100 | 103 |
| 7 | Dolnośląskie | 5 041 | 5 031 | 1 143 | 974 | 1 012 | 903 | 3 898 | 4 057 | 1 644 | 1 688 | 447 | 460 |
| 8 | Kujawsko-pomorskie | 4 554 | 4 632 | 952 | 844 | 926 | 823 | 3 602 | 3 788 | 1 680 | 1 726 | 333 | 362 |
| 9 | Lubelskie | 4 333 | 4 514 | 869 | 957 | 850 | 935 | 3 463 | 3 557 | 1 739 | 1 774 | 319 | 333 |
| 10 | Lubuskie | 4 215 | 4 517 | 548 | 628 | 536 | 614 | 3 667 | 3 889 | 1 730 | 1 770 | 391 | 386 |
| 11 | Łódzkie | 4 380 | 4 627 | 794 | 953 | 774 | 838 | 3 586 | 3 674 | 1 665 | 1 699 | 309 | 306 |
| 12 | Małopolskie | 4 363 | 4 387 | 827 | 759 | 814 | 730 | 3 536 | 3 627 | 1 677 | 1 688 | 382 | 406 |
| 13 | Mazowieckie | 5 605 | 5 542 | 982 | 915 | 962 | 884 | 4 623 | 4 627 | 1 858 | 1 881 | 417 | 426 |
| 14 | Opolskie | 4 152 | 4 300 | 642 | 663 | 615 | 625 | 3 510 | 3 636 | 1 770 | 1 814 | 346 | 375 |
| 15 | Podkarpackie | 4 396 | 4 606 | 876 | 997 | 861 | 989 | 3 521 | 3 609 | 1 773 | 1 806 | 305 | 349 |
| 16 | Podlaskie | 4 487 | 4 639 | 935 | 994 | 932 | 988 | 3 552 | 3 645 | 1 765 | 1 789 | 330 | 328 |
| 17 | Pomorskie | 5 219 | 5 049 | 1 303 | 1 032 | 1 249 | 957 | 3 916 | 4 017 | 1 707 | 1 752 | 400 | 412 |
| 18 | Śląskie | 4 258 | 4 542 | 826 | 972 | 792 | 927 | 3 432 | 3 570 | 1 640 | 1 674 | 365 | 372 |
| 19 | Świętokrzyskie | 4 694 | 4 705 | 1 098 | 1 015 | 1 072 | 988 | 3 595 | 3 690 | 1 773 | 1 797 | 306 | 324 |
| 20 | Warmińsko-mazurskie | 4 770 | 5 008 | 935 | 1 036 | 906 | 996 | 3 834 | 3 971 | 1 764 | 1 800 | 377 | 405 |
| 21 | Wielkopolskie | 4 385 | 4 439 | 811 | 784 | 791 | 761 | 3 574 | 3 655 | 1 656 | 1 688 | 361 | 391 |
| 22 | Zachodniopomorskie | 4 939 | 4 972 | 1 085 | 907 | 1 065 | 891 | 3 855 | 4 065 | 1 729 | 1 782 | 400 | 430 |

Tabela 2.7. **Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2013 r. (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | Dochody własne | w tym udziały w dochodach b.p. | Dotacje celowe | w tym inwestycje | Subwencja ogólna | Wydatki ogółem | Wydatki majątkowe | Wydatki bieżące |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1 | **P O L S K A, w tym:** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |
| 2 | gminy | 65 | 63 | 52 | 62 | 41 | 72 | 64 | 56 | 66 |
| 3 | m.st. Warszawa | 149 | 232 | 240 | 69 | 103 | 64 | 148 | 121 | 154 |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 100 | 117 | 111 | 81 | 99 | 83 | 101 | 106 | 100 |
| 5 | powiaty | 19 | 11 | 14 | 22 | 15 | 30 | 19 | 12 | 20 |
| 6 | województwa samorządowe | 9 | 7 | 13 | 18 | 30 | 5 | 9 | 19 | 7 |
| 7 | Dolnośląskie | 107 | 123 | 115 | 100 | 111 | 85 | 105 | 107 | 105 |
| 8 | Kujawsko-pomorskie | 96 | 88 | 82 | 99 | 65 | 109 | 97 | 93 | 98 |
| 9 | Lubelskie | 95 | 66 | 67 | 125 | 148 | 122 | 95 | 105 | 92 |
| 10 | Lubuskie | 97 | 88 | 80 | 114 | 78 | 101 | 95 | 69 | 101 |
| 11 | Łódzkie | 96 | 103 | 94 | 90 | 86 | 89 | 97 | 105 | 95 |
| 12 | Małopolskie | 93 | 88 | 90 | 86 | 75 | 106 | 92 | 84 | 94 |
| 13 | Mazowieckie | 116 | 144 | 165 | 82 | 80 | 92 | 116 | 101 | 120 |
| 14 | Opolskie | 91 | 87 | 80 | 89 | 66 | 100 | 90 | 73 | 94 |
| 15 | Podkarpackie | 97 | 66 | 64 | 132 | 156 | 125 | 96 | 110 | 93 |
| 16 | Podlaskie | 97 | 80 | 70 | 113 | 116 | 116 | 97 | 109 | 94 |
| 17 | Pomorskie | 107 | 105 | 102 | 117 | 137 | 102 | 106 | 113 | 104 |
| 18 | Śląskie | 93 | 103 | 108 | 88 | 106 | 81 | 95 | 107 | 92 |
| 19 | Świętokrzyskie | 97 | 72 | 68 | 129 | 141 | 118 | 99 | 112 | 95 |
| 20 | Warmińsko-mazurskie | 105 | 80 | 70 | 139 | 139 | 122 | 105 | 114 | 103 |
| 21 | Wielkopolskie | 93 | 96 | 99 | 82 | 62 | 96 | 93 | 86 | 95 |
| 22 | Zachodniopomorskie | 104 | 104 | 83 | 108 | 97 | 100 | 104 | 100 | 105 |

Tabela 2.8. **Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych[1)] działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2013 r. (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Wydatki ogółem | Dz. 010 Rolnictwo i łowiectwo | Dz. 600 Transport i łączność | Dz. 700 Gospodarka mieszkaniowa | Dz. 750 Administracja publiczna | Dz. 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | Dz. 757 Obsługa długu | 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 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| 1 | **P O L S K A, w tym:** | **100** | **2,4** | **16,4** | **3,4** | **9,1** | **2,0** | **1,6** | **30,6** | **2,1** | **12,8** | **1,8** | **2,6** | **5,6** | **3,7** | **2,2** |
| 2 | gminy | 100 | 3,4 | 7,7 | 3,0 | 10,3 | 1,3 | 1,4 | 37,2 | 0,7 | 16,4 | 0,7 | 1,4 | 8,4 | 3,8 | 2,6 |
| 3 | m.st. Warszawa | 100 | 0,0 | 33,9 | 8,7 | 6,8 | 1,9 | 2,5 | 20,0 | 2,3 | 5,6 | 1,0 | 2,6 | 3,1 | 3,2 | 0,8 |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 100 | 0,0 | 19,2 | 4,7 | 6,8 | 2,3 | 1,8 | 30,8 | 1,5 | 11,9 | 1,6 | 3,0 | 6,0 | 4,0 | 3,0 |
| 5 | powiaty | 100 | 0,5 | 12,8 | 0,9 | 11,1 | 5,4 | 1,2 | 31,4 | 5,8 | 14,8 | 5,0 | 7,2 | 0,4 | 0,5 | 0,3 |
| 6 | województwa samorządowe | 100 | 10,2 | 41,5 | 0,6 | 9,0 | 0,1 | 1,6 | 5,6 | 5,6 | 0,9 | 4,0 | 0,9 | 0,2 | 7,9 | 1,0 |
| 7 | Dolnośląskie | 100 | 2,9 | 14,3 | 4,7 | 9,2 | 2,0 | 1,8 | 27,7 | 1,9 | 11,9 | 1,4 | 2,5 | 6,5 | 5,2 | 2,0 |
| 8 | Kujawsko-pomorskie | 100 | 2,9 | 15,7 | 2,2 | 8,6 | 1,9 | 1,8 | 31,5 | 1,9 | 15,5 | 2,4 | 2,5 | 5,2 | 3,1 | 2,9 |
| 9 | Lubelskie | 100 | 3,2 | 16,4 | 1,2 | 9,1 | 2,2 | 1,4 | 33,0 | 2,0 | 14,2 | 1,5 | 2,8 | 4,6 | 3,7 | 2,1 |
| 10 | Lubuskie | 100 | 3,2 | 10,5 | 2,5 | 10,2 | 2,4 | 2,0 | 31,0 | 3,9 | 16,1 | 2,2 | 2,8 | 5,4 | 3,4 | 2,5 |
| 11 | Łódzkie | 100 | 1,6 | 15,4 | 4,2 | 11,0 | 2,2 | 1,5 | 29,5 | 2,0 | 13,5 | 1,3 | 2,1 | 7,0 | 4,1 | 1,6 |
| 12 | Małopolskie | 100 | 2,3 | 15,0 | 2,8 | 8,3 | 2,0 | 1,7 | 34,0 | 1,8 | 12,3 | 1,9 | 2,9 | 6,6 | 4,0 | 2,2 |
| 13 | Mazowieckie | 100 | 1,8 | 21,3 | 4,9 | 8,8 | 2,0 | 2,0 | 28,0 | 2,4 | 9,2 | 1,3 | 2,5 | 4,5 | 3,1 | 1,4 |
| 14 | Opolskie | 100 | 3,0 | 10,3 | 3,1 | 10,5 | 2,4 | 1,3 | 34,1 | 1,6 | 13,3 | 2,4 | 2,2 | 5,7 | 3,8 | 2,8 |
| 15 | Podkarpackie | 100 | 1,8 | 14,6 | 2,3 | 8,7 | 1,8 | 1,3 | 33,7 | 2,0 | 14,3 | 1,8 | 2,7 | 5,9 | 3,3 | 2,1 |
| 16 | Podlaskie | 100 | 3,3 | 16,8 | 3,0 | 8,6 | 2,0 | 1,3 | 31,6 | 2,5 | 13,2 | 2,4 | 2,5 | 4,8 | 3,3 | 2,2 |
| 17 | Pomorskie | 100 | 3,5 | 17,1 | 3,2 | 7,9 | 1,9 | 1,7 | 30,2 | 2,0 | 13,2 | 1,9 | 2,7 | 5,0 | 4,1 | 2,3 |
| 18 | Śląskie | 100 | 1,4 | 16,4 | 4,6 | 8,6 | 2,0 | 1,0 | 31,2 | 2,3 | 11,9 | 1,3 | 2,5 | 6,7 | 4,1 | 3,1 |
| 19 | Świętokrzyskie | 100 | 3,1 | 16,5 | 1,9 | 10,1 | 2,0 | 1,5 | 29,2 | 2,1 | 15,2 | 2,9 | 2,7 | 4,9 | 2,9 | 1,7 |
| 20 | Warmińsko-mazurskie | 100 | 3,3 | 15,9 | 1,9 | 9,3 | 1,9 | 1,5 | 29,3 | 1,8 | 17,4 | 2,2 | 3,3 | 5,6 | 2,8 | 1,8 |
| 21 | Wielkopolskie | 100 | 2,8 | 16,9 | 2,0 | 9,2 | 1,9 | 1,5 | 33,4 | 1,6 | 13,3 | 2,2 | 2,3 | 4,5 | 3,7 | 2,1 |
| 22 | Zachodniopomorskie | 100 | 2,7 | 14,2 | 3,9 | 9,7 | 2,3 | 1,7 | 27,3 | 2,2 | 13,7 | 2,6 | 3,2 | 6,3 | 4,3 | 2,7 |

[1)] *Pominięto działy, dla których udział procentowy w wydatkach ogółem wszystkich jst wyniósł poniżej 1,6%.*

Tabela 2.9. **Wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2013 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:** | **183 838 643** | **20 859 915** | **13 718 438** | **11,3** | **7,5** |
| 2 | gminy | 79 442 533 | 6 007 758 | 3 887 911 | 7,6 | 4,9 |
| 3 | m.st. Warszawa | 12 147 976 | 1 269 813 | 668 473 | 10,5 | 5,5 |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 52 804 584 | 5 984 690 | 4 136 740 | 11,3 | 7,8 |
| 5 | powiaty | 22 916 546 | 1 323 815 | 1 067 686 | 5,8 | 4,7 |
| 6 | województwa samorządowe | 16 527 004 | 6 273 839 | 3 957 629 | 38,0 | 23,9 |
| 7 | **Dolnośląskie w tym:** | **14 645 090** | **1 343 187** | **858 408** | **9,2** | **5,9** |
| 8 | gminy | 6 419 478 | 354 034 | 232 182 | 5,5 | 3,6 |
| 9 | miasta na prawach powiatu | 4 767 157 | 305 765 | 179 589 | 6,4 | 3,8 |
| 10 | powiaty | 1 870 170 | 79 842 | 64 852 | 4,3 | 3,5 |
| 11 | województwo samorządowe | 1 588 285 | 603 545 | 381 786 | 38,0 | 24,0 |
| 12 | **Kujawsko-pomorskie w tym:** | **9 700 701** | **1 085 716** | **723 200** | **11,2** | **7,5** |
| 13 | gminy | 4 133 123 | 278 431 | 149 766 | 6,7 | 3,6 |
| 14 | miasta na prawach powiatu | 3 626 850 | 538 840 | 383 053 | 14,9 | 10,6 |
| 15 | powiaty | 1 198 474 | 69 455 | 54 483 | 5,8 | 4,5 |
| 16 | województwo samorządowe | 742 255 | 198 990 | 135 898 | 26,8 | 18,3 |
| 17 | **Lubelskie w tym:** | **9 752 575** | **1 431 074** | **1 014 651** | **14,7** | **10,4** |
| 18 | gminy | 4 702 137 | 427 397 | 293 080 | 9,1 | 6,2 |
| 19 | miasta na prawach powiatu | 2 628 554 | 423 476 | 306 638 | 16,1 | 11,7 |
| 20 | powiaty | 1 382 074 | 110 029 | 90 086 | 8,0 | 6,5 |
| 21 | województwo samorządowe | 1 039 809 | 470 172 | 324 848 | 45,2 | 31,2 |
| 22 | **Lubuskie w tym:** | **4 617 239** | **428 277** | **309 861** | **9,3** | **6,7** |
| 23 | gminy | 2 384 358 | 185 424 | 125 683 | 7,8 | 5,3 |
| 24 | miasta na prawach powiatu | 971 868 | 25 668 | 20 175 | 2,6 | 2,1 |
| 25 | powiaty | 682 675 | 36 009 | 29 777 | 5,3 | 4,4 |
| 26 | województwo samorządowe | 578 337 | 181 176 | 134 225 | 31,3 | 23,2 |
| 27 | **Łódzkie w tym:** | **11 650 086** | **1 239 361** | **748 223** | **10,6** | **6,4** |
| 28 | gminy | 5 088 775 | 411 159 | 279 838 | 8,1 | 5,5 |
| 29 | miasta na prawach powiatu | 4 392 493 | 548 221 | 317 009 | 12,5 | 7,2 |
| 30 | powiaty | 1 415 473 | 53 943 | 42 381 | 3,8 | 3,0 |
| 31 | województwo samorządowe | 753 346 | 226 038 | 108 995 | 30,0 | 14,5 |
| 32 | **Małopolskie w tym:** | **14 725 140** | **1 416 664** | **796 372** | **9,6** | **5,4** |
| 33 | gminy | 7 177 074 | 647 966 | 364 877 | 9,0 | 5,1 |
| 34 | miasta na prawach powiatu | 4 564 903 | 216 860 | 81 502 | 4,8 | 1,8 |
| 35 | powiaty | 1 875 840 | 98 787 | 72 322 | 5,3 | 3,9 |
| 36 | województwo samorządowe | 1 107 322 | 453 051 | 277 671 | 40,9 | 25,1 |
| 37 | **Mazowieckie w tym:** | **29 411 449** | **2 647 729** | **1 550 671** | **9,0** | **5,3** |
| 38 | gminy | 9 899 556 | 747 336 | 491 183 | 7,5 | 5,0 |
| 39 | m.st. Warszawa | 12 147 976 | 1 269 813 | 668 473 | 10,5 | 5,5 |
| 40 | miasta na prawach powiatu | 2 369 701 | 140 998 | 91 682 | 6,0 | 3,9 |
| 41 | powiaty | 2 802 644 | 120 958 | 93 916 | 4,3 | 3,4 |
| 42 | województwo samorządowe | 2 191 571 | 368 624 | 205 416 | 16,8 | 9,4 |
| 43 | **Opolskie w tym:** | **4 329 870** | **394 383** | **261 901** | **9,1** | **6,0** |
| 44 | gminy | 2 510 491 | 128 665 | 81 444 | 5,1 | 3,2 |
| 45 | miasta na prawach powiatu | 644 692 | 52 346 | 21 956 | 8,1 | 3,4 |
| 46 | powiaty | 731 537 | 39 337 | 33 313 | 5,4 | 4,6 |
| 47 | województwo samorządowe | 443 150 | 174 035 | 125 188 | 39,3 | 28,2 |
| 48 | **Podkarpackie w tym:** | **9 805 039** | **1 532 020** | **1 170 782** | **15,6** | **11,9** |
| 49 | gminy | 5 240 234 | 537 283 | 369 802 | 10,3 | 7,1 |
| 50 | miasta na prawach powiatu | 1 813 131 | 230 058 | 201 107 | 12,7 | 11,1 |
| 51 | powiaty | 1 639 473 | 196 347 | 170 785 | 12,0 | 10,4 |
| 52 | województwo samorządowe | 1 112 201 | 568 333 | 429 088 | 51,1 | 38,6 |
| 53 | **Podlaskie w tym:** | **5 550 897** | **768 552** | **526 601** | **13,8** | **9,5** |
| 54 | gminy | 2 290 085 | 186 348 | 132 425 | 8,1 | 5,8 |
| 55 | miasta na prawach powiatu | 2 024 938 | 259 954 | 185 561 | 12,8 | 9,2 |
| 56 | powiaty | 674 892 | 44 787 | 37 708 | 6,6 | 5,6 |
| 57 | województwo samorządowe | 560 981 | 277 462 | 170 908 | 49,5 | 30,5 |

*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 |
| 58 | **Pomorskie w tym:** | **11 573 710** | **1 369 252** | **993 027** | **11,8** | **8,6** |
| 59 | gminy | 4 833 287 | 340 186 | 210 307 | 7,0 | 4,4 |
| 60 | miasta na prawach powiatu | 4 572 146 | 767 247 | 585 888 | 16,8 | 12,8 |
| 61 | powiaty | 1 337 632 | 56 349 | 46 682 | 4,2 | 3,5 |
| 62 | województwo samorządowe | 830 646 | 205 470 | 150 151 | 24,7 | 18,1 |
| 63 | **Śląskie w tym:** | **20 922 651** | **2 683 030** | **1 915 840** | **12,8** | **9,2** |
| 64 | gminy | 5 982 111 | 488 743 | 345 579 | 8,2 | 5,8 |
| 65 | miasta na prawach powiatu | 11 607 811 | 1 421 393 | 1 087 802 | 12,2 | 9,4 |
| 66 | powiaty | 1 627 201 | 102 454 | 86 332 | 6,3 | 5,3 |
| 67 | województwo samorządowe | 1 705 527 | 670 439 | 396 126 | 39,3 | 23,2 |
| 68 | **Świętokrzyskie w tym:** | **5 976 788** | **953 895** | **635 516** | **16,0** | **10,6** |
| 69 | gminy | 3 154 071 | 349 996 | 217 237 | 11,1 | 6,9 |
| 70 | miasta na prawach powiatu | 1 062 832 | 132 406 | 83 123 | 12,5 | 7,8 |
| 71 | powiaty | 1 025 555 | 64 541 | 44 816 | 6,3 | 4,4 |
| 72 | województwo samorządowe | 734 331 | 406 952 | 290 340 | 55,4 | 39,5 |
| 73 | **Warmińsko-mazurskie w tym:** | **7 252 519** | **1 140 329** | **755 437** | **15,7** | **10,4** |
| 74 | gminy | 3 618 131 | 257 954 | 166 602 | 7,1 | 4,6 |
| 75 | miasta na prawach powiatu | 1 450 489 | 213 635 | 147 290 | 14,7 | 10,2 |
| 76 | powiaty | 1 259 975 | 111 109 | 80 985 | 8,8 | 6,4 |
| 77 | województwo samorządowe | 923 925 | 557 631 | 360 559 | 60,4 | 39,0 |
| 78 | **Wielkopolskie w tym:** | **15 374 739** | **1 431 843** | **768 242** | **9,3** | **5,0** |
| 79 | gminy | 7 952 498 | 359 936 | 223 512 | 4,5 | 2,8 |
| 80 | miasta na prawach powiatu | 3 841 963 | 406 379 | 219 162 | 10,6 | 5,7 |
| 81 | powiaty | 2 194 541 | 63 910 | 52 259 | 2,9 | 2,4 |
| 82 | województwo samorządowe | 1 385 737 | 601 618 | 273 309 | 43,4 | 19,7 |
| 83 | **Zachodniopomorskie w tym:** | **8 550 151** | **994 604** | **689 706** | **11,6** | **8,1** |
| 84 | gminy | 4 057 125 | 306 900 | 204 395 | 7,6 | 5,0 |
| 85 | miasta na prawach powiatu | 2 465 056 | 301 443 | 225 204 | 12,2 | 9,1 |
| 86 | powiaty | 1 198 389 | 75 959 | 66 989 | 6,3 | 5,6 |
| 87 | województwo samorządowe | 829 580 | 310 302 | 193 118 | 37,4 | 23,3 |

Tabela 2.10. **Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Zobowiązania ogółem | | | Emisja papierów wartościowych | | Kredyty i pożyczki | | | Przyjęte depozyty | | Wymagalne zobowiązania | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | | razem | | w tym z tytułu dostaw towarów i usług | |
| | | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % |
| | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | | | |
| 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:** | **69 159 112** | **37,7** | **32,1** | **5 259 399** | **2,9** | **63 504 469** | **34,6** | **29,0** | **-** | **x** | **395 244** | **0,2** | **133 131** | **0,1** |
| 2 | gminy | 25 771 862 | 32,2 | 29,1 | 191 480 | 0,2 | 25 415 163 | 31,8 | 28,7 | - | x | 165 219 | 0,2 | 93 899 | 0,1 |
| 3 | m.st. Warszawa | 5 925 200 | 48,5 | 17,9 | 3 028 851 | 24,8 | 2 896 198 | 23,7 | -6,8 | - | x | 151 | 0,0 | - | x |
| 4 | miasta na prawach powiatu | 24 959 358 | 48,0 | 41,4 | 1 545 453 | 3,0 | 23 356 225 | 44,9 | 38,3 | - | x | 57 680 | 0,1 | 38 104 | 0,1 |
| 5 | powiaty | 5 877 616 | 25,5 | 24,7 | 153 545 | 0,7 | 5 721 980 | 24,8 | 24,0 | - | x | 2 091 | 0,0 | 907 | 0,0 |
| 6 | województwa samorządowe | 6 625 077 | 41,1 | 38,7 | 340 070 | 2,1 | 6 114 904 | 37,9 | 35,6 | - | x | 170 102 | 1,1 | 222 | 0,0 |
| 7 | Dolnośląskie | 6 362 065 | 42,8 | 39,2 | 97 000 | 0,7 | 6 230 240 | 41,9 | 38,3 | - | x | 34 825 | 0,2 | 21 485 | 0,1 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 4 353 262 | 45,3 | 35,0 | 150 645 | 1,6 | 4 189 238 | 43,6 | 33,3 | - | x | 13 380 | 0,1 | 10 943 | 0,1 |
| 4 | Lubelskie | 3 300 033 | 33,9 | 29,8 | - | x | 3 295 298 | 33,8 | 29,7 | - | x | 4 735 | 0,0 | 2 197 | 0,0 |
| 5 | Lubuskie | 1 730 081 | 36,5 | 33,5 | 51 600 | 1,1 | 1 671 883 | 35,3 | 32,3 | - | x | 6 597 | 0,1 | 4 047 | 0,1 |
| 6 | Łódzkie | 4 512 829 | 39,2 | 37,5 | 36 580 | 0,3 | 4 465 611 | 38,8 | 37,1 | - | x | 10 638 | 0,1 | 6 566 | 0,1 |
| 7 | Małopolskie | 5 829 906 | 39,4 | 35,0 | 529 900 | 3,6 | 5 295 310 | 35,8 | 31,4 | - | x | 4 697 | 0,0 | 2 305 | 0,0 |
| 8 | Mazowieckie | 12 325 837 | 42,0 | 28,4 | 3 394 021 | 11,6 | 8 753 713 | 29,8 | 16,2 | - | x | 178 102 | 0,6 | 4 965 | 0,0 |
| 9 | Opolskie | 1 294 893 | 29,6 | 27,3 | 72 100 | 1,6 | 1 222 416 | 28,0 | 25,6 | - | x | 377 | 0,0 | 229 | 0,0 |
| 10 | Podkarpackie | 3 090 660 | 31,4 | 29,4 | 33 420 | 0,3 | 3 033 923 | 30,8 | 28,9 | - | x | 23 317 | 0,2 | 6 077 | 0,1 |
| 11 | Podlaskie | 1 710 770 | 30,9 | 28,6 | 38 648 | 0,7 | 1 669 797 | 30,1 | 27,9 | - | x | 2 325 | 0,0 | 1 951 | 0,0 |
| 12 | Pomorskie | 4 660 428 | 40,0 | 37,2 | - | x | 4 656 789 | 40,0 | 37,1 | - | x | 3 639 | 0,0 | 1 282 | 0,0 |
| 13 | Śląskie | 5 751 183 | 28,1 | 23,6 | 638 405 | 3,1 | 5 085 502 | 24,8 | 20,4 | - | x | 27 276 | 0,1 | 20 694 | 0,1 |
| 14 | Świętokrzyskie | 2 285 868 | 38,9 | 30,8 | 12 400 | 0,2 | 2 246 071 | 38,2 | 30,1 | - | x | 27 398 | 0,5 | 10 286 | 0,2 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 2 537 311 | 35,0 | 33,1 | 156 680 | 2,2 | 2 366 126 | 32,6 | 30,8 | - | x | 14 505 | 0,2 | 11 736 | 0,2 |
| 16 | Wielkopolskie | 5 736 672 | 37,5 | 33,5 | 24 800 | 0,2 | 5 706 125 | 37,3 | 33,3 | - | x | 5 747 | 0,0 | 1 957 | 0,0 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 3 677 313 | 43,2 | 38,4 | 23 200 | 0,3 | 3 616 426 | 42,5 | 37,7 | - | x | 37 687 | 0,4 | 26 411 | 0,3 |

## 3. Wykonanie budżetów przez gminy

Podobnie jak w poprzednich latach, w 2013 r. gminy gromadziły dochody w oparciu o katalog źródeł określony w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, natomiast gospodarkę finansową prowadziły na zasadach wynikających z przepisów obowiązującej od 2010 r. ustawy o finansach publicznych[43]. Rok 2013 był ostatnim, w którym obowiązywały wynikające z art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z 2005 r.[44] wskaźniki zadłużenia (60% dochodów jst) oraz spłaty długu (15% dochodów jst). Przedmiotowe wskaźniki nie obejmowały przejętych przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz wykupu papierów wartościowych, spłat pożyczek i kredytów, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań, zaciągniętych na spłatę przejętych zobowiązań samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej[45].

Ustawowe kompetencje organów stanowiących gmin w zakresie uchwalania wysokości stawek podatkowych określonych w ustawach o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnym i leśnym w 2013 r. nie uległy zmianie. Minister Finansów ogłosił górne granice stawek kwotowych podatku od nieruchomości oraz opłat targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów[46], a także minimalne stawki podatku od środków transportowych[47]. Ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego średnia cena skupu żyta[48] i sprzedaży drewna[49] za okres pierwszych trzech kwartałów 2012 r. stanowiły podstawę uchwalenia przez organy stanowiące gmin stawek podatku rolnego i leśnego na 2013 r. Rada Ministrów ustaliła stawkę zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego[50], stanowiącą podstawę naliczenia przysługującej gminie dotacji, natomiast Minister Środowiska ogłosił maksymalne stawki opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawki kar za zniszczenie zieleni[51], a także maksymalne stawki opłat produktowych[52].

Minister Gospodarki ogłosił wykaz 19 gmin położonych na terenie 7 województw, którym przysługiwała część rekompensująca subwencji ogólnej za 2012 r., ponieważ w roku podatkowym 2012 nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości położonych w specjalnych strefach ekonomicznych[53] (za 2011 r. część rekompensującą subwencji ogólnej uzyskały 24 gminy z terenu 8 województw).

---

[43] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

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

[45] Art. 36 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456).

[46] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2013 r. (M. P. poz. 587).

[47] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 8 października 2012 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2013 r. (M. P. poz. 743).

[48] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2012 r. (M. P. poz. 787).

[49] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2012 r. (M. P. poz. 788).

[50] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2013 r. (Dz. U. poz. 1380).

[51] Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 25 września 2012 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2013 (M. P. poz. 747).

[52] Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 25 września 2012 r. w sprawie maksymalnych stawek opłat produktowych na rok 2013 (M. P. poz. 673).

[53] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2012 (Dz. U. poz. 1041).

Kwoty części wyrównawczej, równoważącej lub regionalnej subwencji ogólnej, uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, podlegają zwrotowi do budżetu państwa i tworzą rezerwę przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania własne z zakresu opieki społecznej, lub w których w wyniku zdarzeń losowych wystąpiły straty w infrastrukturze komunalnej[54].

W wyniku podziału przez Ministra Finansów rezerw celowych[55] zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2013 r., gminy uzyskały zwrot utraconych dochodów w związku ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwatach przyrody oraz w związku ze zwolnieniem z podatków: rolnego, od nieruchomości i leśnego przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego. Środki z podziału rezerw były również przeznaczone na uzupełnienie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych oraz na zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego.

W wyniku zmiany ustawy budżetowej na 2013 r.[56] zwiększony został o 220 000 tys. zł (do kwoty 320 000 tys. zł) limit środków, które Minister Finansów mógł przeznaczyć na udzielenie jednostkom samorządu terytorialnego pożyczek z budżetu państwa w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego.

Minister Edukacji Narodowej określił sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego[57], która przeznaczona była m.in. na finansowanie wydatków bieżących szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, dotowanie publicznych i niepublicznych szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne, finansowanie zadań z zakresu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, finansowanie wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem, dofinansowanie wydatków związanych z wypłacaniem nauczycielom odpraw oraz kształceniem uczniów niebędących obywatelami polskimi. Ustalana corocznie w budżecie państwa rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego była na poziomie 2011 r. i stanowiła 0,4% kwoty subwencji oświatowej[58] (w 2012 r. stanowiła 0,25%).

W 2013 r. na liście jednostek poszkodowanych w wyniku powodzi, wiatru, intensywnych opadów atmosferycznych lub wyładowań atmosferycznych, w których doszło do uszkodzenia lub zniszczenia obiektów budowlanych, znalazło się 528 gmin (w 2012 r. w wyniku żywiołu ucierpiały 152 gminy). W tych jednostkach stosowano szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych.

Grunty niezbędne na cele miejscowej użyteczności publicznej pod ulice i drogi publiczne oraz na wykonanie i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych, wydziela się z gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy. Jeżeli na terenie objętym scaleniem nie ma gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i gruntów gminy, grunty pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych lub leśnych wydziela się z gruntów uczestników scalenia. Uczestnikom scalenia przysługują dopłaty które uiszcza gmina[59].

---

[54] Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1609).

[55] Ustawa z dnia 13 września 2013 r. zmieniająca ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1199).

[56] Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. poz. 1212).

[57] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 (Dz. U. poz. 1541).

[58] Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 354).

[59] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. poz. 1157).

W oparciu o zmienione przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[60] rada gminy może różnicować stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich i miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Z pobranych opłat gmina może pokryć koszty wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Gminy, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które tworzą lub prowadzą żłobki i kluby dziecięce, mogą organizować ich wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną. Ustawa zniosła ograniczenie wysokości dotacji celowej, jaką mogą otrzymywać z budżetu państwa gminy na dofinansowanie zadań własnych z zakresu opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (dotacja nie mogła przekroczyć 50% kosztów realizacji zadania, a w przypadku opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi lub wymagającymi szczególnej opieki – nie mogła przekroczyć 70% kosztów realizacji zadania)[61].

Maksymalna wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w prowadzonych przez gminę publicznym przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego, w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, wynosi 1 zł za godzinę zajęć. Gmina może organizować dzieciom bezpłatny transport i opiekę w czasie przewozu do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego. Na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego gmina otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, która może być wykorzystana wyłącznie na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją zadań. Przedszkola niepubliczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości równej wydatkom bieżącym, przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie[62]. Tryb ustalania dla gmin dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego, sposób jej rozliczania oraz sposób ustalania wysokości dotacji podlegającej zwrotowi ustalił Minister Edukacji Narodowej[63].

Uczniom rozpoczynającym w roku szkolnym 2013/2014 naukę na określonych etapach kształcenia była udzielana, w ramach rządowego programu „Wyprawka szkolna", pomoc finansowa na zakup podręczników do kształcenia ogólnego oraz materiałów dydaktycznych[64]. Pomoc udzielana była również uczniom słabowidzącym, niesłyszącym, z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, umiarkowanym lub znacznym oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

W celu zapewnienia bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, organ prowadzący może otrzymać, w odniesieniu do danej szkoły, jeden raz wsparcie finansowe na zakup lub zwrot kosztów zakupu pomocy dydaktycznych do miejsc zabaw w szkołach, utworzenie lub

[60] Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 228).
[61] Ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o zmianie ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 747).
[62] Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827).
[63] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego (Dz. U. poz. 956).
[64] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów dydaktycznych (Dz. U. poz. 818).

modernizację albo zwrot kosztów utworzenia lub modernizacji szkolnych placów zabaw, przy czym w przypadku szkoły podstawowej posiadającej organizacyjnie podporządkowaną szkołę filialną, również jeden raz w odniesieniu do szkoły filialnej[65].

Rada Ministrów określiła szczegółowe warunki i zakres pomocy oraz tryb postępowania w sprawie udzielenia pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne[66]. Zasiłek losowy jest jednorazowym świadczeniem pieniężnym, a jego wysokość na jednego ucznia wynosi 500 zł lub 1 000 zł.

W ramach rządowego programu wspierania niektórych osób pobierających świadczenia pielęgnacyjne osobom uprawnionym wypłacana jest, niezależnie od dochodu, pomoc finansowa w wysokości 200 zł miesięcznie (w 2012 r. było 100 zł). Pomoc wypłacana jest przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej[67].

Na podstawie zmienionych przepisów ustawy o samorządzie gminnym[68] rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów, mającą charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Gminna rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych i podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku.

## 3.1. Dochody

W ostatnich kilku latach gminy nie realizowały w pełni zaplanowanych dochodów. Wskaźnik wykonania dochodów w 2013 r. wyniósł 96,8% i był taki sam jak w 2011 r. Dochody budżetowe gmin zaplanowane na 2013 r. na poziomie 82 657 443 tys. zł zostały wykonane w kwocie 80 043 418 tys. zł. Dochody bieżące planowane w wysokości 74 599 567 tys. zł zostały zrealizowane w wysokości 73 610 734 tys. zł (98,7% planu). We wszystkich typach gmin dochody bieżące zostały wykonane na podobnym poziomie. Dochody majątkowe w 2013 r. zostały zrealizowane w 79,8% na znacznie niższym poziomie niż w roku ubiegłym (83,3%). Gminy miejsko-wiejskie, które w 2012 r. uzyskały najwyższy wskaźnik wykonania 84,0%, w 2013 r. osiągnęły wskaźnik najniższy – 79,6%.

Tylko gminy miejskie województwa małopolskiego zrealizowały zaplanowane dochody (100,7%). Najniższy wskaźnik realizacji planu dochodów, podobnie jak w roku ubiegłym odnotowały gminy województw świętokrzyskiego (94,0%), podlaskiego (94,8%), zachodniopomorskiego (95,1%), śląskiego (95,3%) oraz dolnośląskiego (96,2%). Najwyższy wskaźnik realizacji planu osiągnęły gminy województw kujawsko-pomorskiego (98,2%), wielkopolskiego i małopolskiego (98,0%) **(tabela 3.1.)**.

[65] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki w klasach I-III szkół podstawowych i ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia (Dz. U. poz. 785).

[66] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne w 2013 r. (Dz. U. poz. 1035).

[67] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu wspierania osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego (Dz. U. poz. 413).

[68] Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. poz. 1318).

Dochody budżetowe gmin w 2013 r.

| Wyszczególnienie | Wykonanie (w tys. zł) | Wykonanie (w %) | Dochody bieżące | | Dochody majątkowe | | Wykonanie (w %) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Plan (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | Plan (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | Dochody bieżące 5:4 | Dochody majątkowe 7:6 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| **Gminy, z tego:** | **80 043 418** | **96,8** | **74 599 567** | **73 610 734** | **8 057 876** | **6 432 684** | **98,7** | **79,8** |
| - miejskie | 17 807 617 | 96,7 | 16 525 099 | 16 302 894 | 1 885 001 | 1 504 723 | 98,7 | 79,8 |
| - miejsko-wiejskie | 26 868 274 | 96,9 | 25 046 317 | 24 738 994 | 2 675 374 | 2 129 281 | 98,8 | 79,6 |
| - wiejskie | 35 367 526 | 96,8 | 33 028 150 | 32 568 847 | 3 497 501 | 2 798 680 | 98,6 | 80,0 |

**Dochody własne** gmin zostały wykonane w 96,2%, wskaźnik ten kolejny rok z rzędu uległ obniżeniu tym razem o 0,5 punktu procentowego w stosunku do 2012 r. (w 2012 r. o 0,6 punktu procentowego) Na przestrzeni ostatnich lat te same źródła dochodów własnych mają wpływ na niski poziom realizacji planu. Ponownie, w najmniejszym stopniu plan wykonany został w dochodach z majątku – 81,4% (w roku poprzednim – 82,9%). Niskie wykonanie zanotowano również w pozostałych dochodach (91,8%) i w opłacie skarbowej (93,1%). Ponadplanowe dochody gminy uzyskały tylko z udziałów w podatku CIT (107,8%), z podatku od czynności cywilnoprawnych (105,8%) i z karty podatkowej (101,1%).

W odniesieniu do **subwencji** udzielanej gminom można mówić o przewidywalności wykonania tych dochodów. Gminy otrzymały ją w pełnej zaplanowanej wysokości.

Najniższe wykonanie planu (93,6%) wśród głównych źródeł dochodów dotyczyło **dotacji celowych** (w roku poprzednim było również najniższe – 94,0%). Wykonane dotacje celowe w 2013 r. były o 533 033 tys. zł (tj. o 3,1%) niższe od dotacji z roku poprzedniego. Podobnie jak w roku ubiegłym gminy nie otrzymały dotacji na zadania własne w planowanej wysokości, w związku z czym wykonanie planu dotacji ukształtowało się na poziomie 88,7%, w tym na zadania inwestycyjne – 82,2%.

W 2013 r. dochody wykonane wzrosły o 2,1% w stosunku do roku ubiegłego, co po uwzględnieniu wskaźnika inflacji (0,9%) oznaczało realny ich wzrost o 1,2% (w 2012 r. wystąpił realny ich spadek o 0,3% przy wskaźniku inflacji 3,7%).

### *Dynamika i struktura dochodów*

W 2012 r., przy wysokiej inflacji 3,7%, dochody wzrosły o 3,4%, a realnie obniżyły się o 0,3%, natomiast w 2013 r. przy niskiej inflacji 0,9% wystąpił nominalny i realny wzrost dochodów odpowiednio o 2,1% i 1,2%. Nominalny i realny wzrost dochodów wystąpił we wszystkich typach gmin. Najbardziej wzrosły dochody w gminach wiejskich o 2,7% (realnie o 1,8%), najmniej, tak jak w 2012 r., w gminach miejskich o 1,0% (realnie o 0,1%). W gminach miejsko-wiejskich dochody wzrosły o 2,1% (realnie o 1,2%).

Większe zróżnicowanie wystąpiło w układzie terytorialnym. Najniższe wskaźniki dynamiki dochodów zanotowały gminy miejskie województw dolnośląskiego – spadek do poziomu 87,7% roku poprzedniego i opolskiego – spadek do poziomu 95,5%. Najwyższy wskaźnik wzrostu dochodów uzyskały gminy miejsko-wiejskie województwa lubuskiego (o 9,6%) i miejskie województwa podlaskiego (o 9,2%).

Dochody budżetowe gmin w 2013 r.

| Wyszczególnienie | Wykonanie za 2012 r. (w tys. zł) | 2013 | | | | Dynamika (2012 = 100%) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Plan (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | Wykonanie planu (w %) | Struktura (w %) | nominalnie | realnie[1)] |
| **Dochody ogółem, z tego:** | **78 407 477** | **82 657 443** | **80 043 418** | **96,8** | **100,0** | **102,1** | **101,2** |
| **- dochody własne, w tym:** | **36 519 481** | **40 064 820** | **38 544 557** | **96,2** | **48,1** | **105,5** | **104,6** |
| - podatki i opłaty | 14 390 298 | 15 294 752 | 15 288 146 | 100,0 | 19,1 | 106,2 | 105,3 |
| - udziały w PIT | 12 077 209 | 13 144 428 | 12 823 759 | 97,6 | 16,0 | 106,2 | 105,3 |
| - udziały w CIT | 789 001 | 688 877 | 742 675 | 107,8 | 0,9 | 94,1 | 93,2 |
| **- dotacje celowe, w tym:** | **17 238 792** | **17 840 852** | **16 705 760** | **93,6** | **20,9** | **96,9** | **96,0** |
| - na zadania własne | 7 498 373 | 8 023 973 | 7 116 631 | 88,7 | 8,9 | 94,9 | 94,0 |
| - na zadania zlecone | 8 822 389 | 8 912 373 | 8 739 103 | 98,1 | 10,9 | 99,1 | 98,2 |
| **- subwencja ogólna, w tym:** | **24 649 204** | **24 751 772** | **24 793 102** | **100,2** | **31,0** | **100,6** | **99,7** |
| - oświatowa | 18 100 847 | 18 113 445 | 18 114 715 | 100,0 | 22,6 | 100,1 | 99,2 |
| Gminy | | | | | | | |
| - miejskie | 17 635 911 | 18 410 101 | 17 807 617 | 96,7 | 22,2 | 101,0 | 100,1 |
| - miejsko-wiejskie | 26 323 709 | 27 721 691 | 26 868 274 | 96,9 | 33,6 | 102,1 | 101,2 |
| - wiejskie | 34 447 858 | 36 525 651 | 35 367 526 | 96,8 | 44,2 | 102,7 | 101,8 |

[1)] Wskaźnik inflacji – 0,9%.

W latach 2010 i 2011 dynamika **dochodów własnych** była na zbliżonym poziomie (107,5% i 107,0%), natomiast w latach 2012 i 2013 tempo wzrostu dochodów własnych było niższe i wyniosło odpowiednio 5,8% i 5,5% w stosunku do roku poprzedniego. Kolejny rok z rzędu najwyższy wzrost dochodów własnych osiągnęły gminy wiejskie (o 7,5%), a najniższy gminy miejskie (o 2,6%)[69]. Tylko w gminach miejskich województw dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego i opolskiego dochody własne obniżyły się odpowiednio do poziomu 87,8%[70], 97,5% i 98,1% roku poprzedniego. W największym stopniu dochody własne wzrosły w gminach miejsko-wiejskich województwa lubuskiego (o 12,2%), gminach wiejskich województwa małopolskiego (o 12,1%) i zachodniopomorskiego (o 11,6%) oraz gminach miejskich województwa podlaskiego (o 11,5%) **(tabela 3.2.)**.

Wpływy z tytułu udziałów w podatkach budżetu państwa w 2012 r. wzrosły o 6,4% w stosunku do 2011 r. natomiast w 2013 r. o 5,4% w stosunku do 2012 r. Udziały w podatkach CIT i PIT, które w 2011 r. miały bardzo wysoką dynamikę (122,6% i 112,5%), w 2012 r. odnotowały niewielki wzrost w stosunku do roku ubiegłego (odpowiednio o 4,2% i o 6,5%), natomiast w 2013 r. udziały w podatku PIT wzrosły o 6,2%, a udziały w podatku CIT obniżyły się do poziomu 94,1% roku ubiegłego. Tylko w gminach miejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego[71] udziały w podatkach budżetu państwa obniżyły się odpowiednio do poziomu 86,3% i 95,2%. Największy wzrost dochodów z tego tytułu, w stosunku do roku ubiegłego, uzyskały gminy województw podlaskiego (o 9,4%), wielkopolskiego (o 8,6%), kujawsko-pomorskiego (o 8,3%) i świętokrzyskiego (o 7,5%). Natomiast w najniższym stopniu wzrosły dochody z tego tytułu w gminach województw lubelskiego (o 5,2%), śląskiego (o 5,8%) i mazowieckiego (o 5,9%). Ponadto, w 2013 r. nie udało się osiągnąć dochodów w wysokości z roku ubiegłego m.in. z tytułu: podatków od spadków i darowizn (mniej o 11,5%), wpływów

[69] W gminach miejsko-wiejskich dochody własne wzrosły o 5,9%.

[70] Gminy miejskie województwa dolnośląskiego uzyskały największy spadek dochodów ogółem w kraju o 12,3% (realnie o 13,2%) w stosunku do 2012 r.

[71] W 2012 r. gminy tego województwa uzyskały najwyższy w kraju wskaźnik dynamiki dochodów z tytułu udziału w dochodach budżetu państwa – 113,6%.

z opłaty targowej (o 4,9%), podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych opłaconego w formie karty podatkowej (o 2,0%) i opłaty skarbowej (o 0,9%).

Po bardzo wysokiej dynamice **dotacji celowych** w 2010 r. (135,0%), w następnym roku wystąpiło radykalne jej obniżenie do poziomu 103,9%, a główną przyczyną był spadek dynamiki dotacji na zadania zlecone. W 2013 r. dotacje celowe, jako jedyne wśród głównych źródeł dochodów, ponownie odnotowały spadek o 3,1% w stosunku do roku poprzedniego (w 2012 r. spadek o 4,5%), a przyczyną była realizacja dotacji na zadania własne na poziomie 94,9% roku ubiegłego (w 2012 r. na poziomie 88,7%). Dotacje rozwojowe stanowiły prawie połowę dotacji na zadania własne i przekazano je gminom w kwocie 3 519 811 tys. zł, tj. o 21,3% (951 281 tys. zł) mniej niż w roku ubiegłym. W 2012 r. w gminach czterech województw wystąpił wzrost dotacji celowych w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w 2013 r. wzrost wystąpił już w gminach sześciu województw, zaś największy w gminach województwa lubuskiego o 7,6%[72]. Natomiast największy spadek dotacji celowych odnotowały gminy województw małopolskiego (o 10,5%), mazowieckiego (o 8,7%), dolnośląskiego (o 7,3%), lubelskiego (o 6,8%) i opolskiego (o 6,6%).

W 2013 r. dynamika **subwencji ogólnej** była na bardzo niskim poziomie 100,6% w stosunku do roku poprzedniego. W latach 2010 i 2011 dynamika **subwencji ogólnej** kształtowała się na poziomie 103,1% i 102,6%, natomiast w 2012 r. zauważalna jest poprawa (wzrost o 5,9%) w stosunku do roku poprzedniego. W latach 2010 i 2011 na dynamice subwencji ogólnej zaważyła niska dynamika subwencji wyrównawczej. W 2012 r. dobra dynamika subwencji wyrównawczej (wzrost o 4,0%) i oświatowej (wzrost o 6,8%) spowodowały poprawę wskaźnika dynamiki subwencji ogólnej. W 2013 r. subwencja oświatowa nie mogła wpłynąć na poprawę wskaźnika dynamiki subwencji ogólnej, ponieważ wzrosła tylko o 0,1%, natomiast subwencja wyrównawcza wzrosła o 3,0% w stosunku do roku ubiegłego. W 2013 r. w gminach aż 9 województw przekazana subwencja oświatowa była niższa niż w 2012 r. Najniższą subwencję oświatową, w stosunku do roku ubiegłego, otrzymały gminy miejskie województwa dolnośląskiego (89,1%) i gminy wiejskie województwa podlaskiego (98,0%). Największy wzrost subwencji oświatowej zanotowano w gminach miejskich województw mazowieckiego (o 2,7%), wielkopolskiego (o 2,6%), zachodniopomorskiego (o 2,2%) i lubelskiego (o 2,0%). Subwencja wyrównawcza w 2013 r. wzrosła do poziomu 103,0% roku ubiegłego. W gminach miejskich wzrost w stosunku do roku ubiegłego był największy (o 5,9%), a w gminach miejsko-wiejskich najmniejszy (o 2,0%)[73]. Gminy miejskie województwa opolskiego w 2013 r. nie otrzymały subwencji wyrównawczej, natomiast gminy miejskie województwa świętokrzyskiego otrzymały aż 254,5% wartości roku ubiegłego.

Rok 2013 jest kolejnym, w którym nastąpiła pozytywna zmiana w **strukturze dochodów ogółem** na korzyść udziału dochodów własnych. W 2011 r. odnotowano niewielki (o 0,9 punktu procentowego) wzrost udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem po ostatnich trzech latach spadku tego udziału. W latach 2012 i 2013 udział dochodów własnych wzrósł odpowiednio o 1,1 punktu procentowego i o 1,5 punktu procentowego i osiągnął w 2013 r. poziom 48,1%. W latach 2010 i 2011 udział dotacji celowych w strukturze dochodów był na dość wysokim poziomie odpowiednio 24,0% i 23,8%. W 2012 r. uległ obniżeniu o 1,8 punktu procentowego, a w 2013 r. obniżył się o kolejne 1,1 punktu

[72] Pozostałe województwa to: podlaskie (wzrost o 2,3%), podkarpackie (o 1,7%), świętokrzyskie (o 1,6%), śląskie (o 0,6%) i warmińsko-mazurskie (o 0,3%).

[73] W gminach wiejskich subwencja wyrównawcza wzrosła o 3,2% w stosunku do 2012 r.

procentowego i ukształtował się na poziomie 20,9%. Od 2009 r., kiedy udział subwencji ogólnej w strukturze wzrósł do poziomu 33,9%, przez następne dwa lata systematycznie się obniżał do poziomu 30,7%. W 2012 r. nastąpił wzrost udziału subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem do poziomu z 2010 r., tj. 31,4%, natomiast w 2013 r. udział subwencji ogólnej ponownie się obniżył i osiągnął poziom 31,0%. Strukturę dochodów przedstawia **tabela 3.3**.

Poziom **dochodów własnych** zapewnia swobodę w kształtowaniu polityki finansowej gmin. Udział dochodów własnych w strukturze dochodów powinien być jak najwyższy. We wszystkich typach gmin udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem zwiększył się. Zarówno w gminach miejsko-wiejskich, jak i wiejskich udział dochodów własnych zwiększył się o 1,8 punktu procentowego. W gminach wiejskich udział dochodów własnych w dochodach ogółem stanowił 40,3% i był najniższy, tylko 32,9% gmin tego typu przekroczyło poziom średni. W gminach miejsko-wiejskich udział dochodów własnych stanowił 50,1% dochodów ogółem i poziom ten przekroczyło 35,7% gmin tego typu. W gminach miejskich udział dochodów własnych jest najwyższy – 60,7% (wzrost o 0,9 punktu procentowego), a poziom ten przekroczyło 44,6% tych gmin. Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem dla poszczególnych typów gmin w 2013 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Struktura dochodów własnych według typów gmin w 2013 r. (w %)

| Wyszczególnienie | | Gminy | | |
|---|---|---|---|---|
| | | miejskie | miejsko-wiejskie | wiejskie |
| Dochody własne | średnie dla typu | 60,7 | 50,1 | 40,3 |
| | minimalne | 27,8 | 15,0 | 11,8 |
| | maksymalne | 80,5 | 86,3 | 96,9 |
| % gmin powyżej średniej w typie | | 44,6 | 35,7 | 32,9 |
| % gmin powyżej średniej krajowej | | 85,8 | 40,7 | 18,5 |

Niekorzystne zmiany udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem dotyczą tylko gmin miejskich województwa warmińsko-mazurskiego (spadek o 1,3 punktu procentowego) i łódzkiego (spadek o 0,6 punktu procentowego)[74]. W pozostałych gminach wszystkich województw odnotowano wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Najwięcej – o 3,3 punktu procentowego wzrósł – udział dochodów własnych w gminach wiejskich województw małopolskiego i opolskiego oraz w gminach miejskich województwa lubelskiego. Od kilku lat zróżnicowanie wskaźnika udziału dochodów własnych gmin w dochodach ogółem dotyczyło ponownie gmin wiejskich województw lubelskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego, w których udział był najniższy i mieścił się w przedziale od 28,4% do 30,8% oraz gmin miejskich województw mazowieckiego, śląskiego i opolskiego z najwyższym udziałem (od 64,9% do 68,8%).

W 2013 r. w strukturze **dochodów własnych** nie zaszły istotne zmiany. Wpływy z podatków i opłat stanowiły największą pozycję, a ich udział wzrósł o 0,3 punktu procentowego i osiągnął poziom 39,7% (w 2012 r. – 39,4%) dochodów własnych. Największy wzrost o 0,5 punktu procentowego odnotowały gminy wiejskie, w których udział wpływów z podatków i opłat stanowił 42,3% dochodów własnych (poziom ten osiągnęło 48,9% gmin

[74] W gminach miejskich województwa dolnośląskiego udział dochodów własnych pozostał na niezmienionym poziomie 62,6%.

tego typu). Gminy miejskie mają najmniejszy udział dochodów z tytułu podatków i opłat stanowiący 34,6% dochodów własnych (spadek o 0,1 punktu procentowego) i poziom ten osiągnęło 47,5% tego typu jednostek. W gminach miejsko-wiejskich udział podatków i opłat wyniósł 41,0% dochodów własnych (poziom ten przekroczyło 53,5% jednostek tego typu). Podatek od nieruchomości stanowił największe źródło dochodów własnych 29,3% (36,4% gmin w kraju osiągnęło ten poziom). W gminach miejskich województwa opolskiego udział ten był największy i stanowił 38,9% dochodów własnych, a w gminach wiejskich województwa małopolskiego najmniejszy i stanowił 19,5% dochodów. Udziały w podatkach PIT i CIT, które w 2011 r. jako jedyne ze źródeł dochodów zwiększyły swój udział o 1,8 punktu procentowego, wpłynęły na wzrost udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. W 2012 r. udziały w podatkach budżetu państwa wzrosły o 0,2 punktu procentowego i stanowiły 35,2% dochodów własnych, a w 2013 r. pozostały na tym samym poziomie. Największy ich udział w strukturze miały gminy miejskie 39,3% (pomimo spadku o 0,3 punktu procentowego). Podobnie jak w roku ubiegłym udział dochodów z majątku zmniejszył się w 2013 r. o 0,2 punktu procentowego i stanowił 7,1% dochodów własnych. Tylko w gminach miejskich, dla których dochody te stanowiły znaczące źródło dochodów własnych – 10,2% (poziom ten przekroczyło 43,8% gmin tego typu), udział zmniejszył się w stosunku do roku poprzedniego o 1,0 punkt procentowy. W 2013 r. pozostałe dochody, których udział w strukturze dochodów własnych pozostał na niezmienionym poziomie, stanowiły 18,1%.

W latach 2010 i 2011 udział **dotacji celowych** w strukturze dochodów pozostawał na podobnym poziomie około 24%. W latach 2012 i 2013 uległ obniżeniu odpowiednio o 1,8 i o 1,1 punktu procentowego do poziomu 20,9% (poziom ten osiągnęło 59,3% gmin w kraju). W gminach wiejskich udział dotacji był największy – 22,2% (prawie 56% gmin przekroczyło ten poziom), mimo że odnotowano tu znaczny spadek w stosunku do roku ubiegłego (o 1,1 punktu procentowego). Gminy miejsko-wiejskie odnotowały największy spadek udziału dotacji celowych w stosunku do roku ubiegłego o 1,3 punktu procentowego, a ich udział stanowił 20,7% (poziom ten przekroczyło 56,5% gmin miejsko-wiejskich). Obniżeniu uległ też udział dotacji w gminach miejskich (o 0,8 punktu procentowego), w których dotacje stanowiły najmniej 18,6% dochodów, a poziom ten przekroczyło 50% tych gmin. Poniższe zestawienie przedstawia udział dotacji w strukturze dochodów ogółem.

Udział dotacji w strukturze dochodów ogółem według typów gmin w 2013 r. (w %)

| Wyszczególnienie | | Gminy | | |
|---|---|---|---|---|
| | | miejskie | miejsko-wiejskie | wiejskie |
| Dotacje | średnie dla typu | 18,6 | 20,7 | 22,2 |
| | minimalne | 3,2 | 5,1 | 0,6 |
| | maksymalne | 42,2 | 58,5 | 67,8 |
| % gmin powyżej średniej w typie | | 50,0 | 56,5 | 55,9 |
| % gmin powyżej średniej krajowej | | 34,6 | 55,0 | 64,8 |

Największy spadek udziału dotacji celowych w strukturze dochodów wystąpił w gminach wiejskich województwa małopolskiego (o 3,4 punktu procentowego), a najwyższy wzrost udziału dotacji celowych w dochodach wystąpił w gminach miejskich województwa łódzkiego

(o 2,0 punkty procentowe)[75]. Podobnie jak w roku ubiegłym najniższy udział dotacji celowych w strukturze dochodów wystąpił w gminach miejskich województw opolskiego (13,5%), mazowieckiego (14,9%), wielkopolskiego i śląskiego (15,2%), a najwyższy w gminach wiejskich województw świętokrzyskiego (27,7%) i warmińsko-mazurskiego (27,5%) oraz w gminach wiejskich (27,1%) i miejsko-wiejskich (26,8%) województwa lubelskiego.

W 2013 r., podobnie jak w 2012 r., zmianie uległ udział poszczególnych rodzajów dotacji w strukturze dotacji celowych. W 2011 r. spłaszczeniu uległa struktura dotacji. Różnica między udziałem dotacji na zadania zlecone i własne wyniosła tylko 2,4 punktu procentowego, natomiast w 2012 r. różnica ta wyniosła już 7,7 punktu procentowego, a w 2013 r. 9,7 punktu procentowego. Wzrost o 1,1 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego udziału dotacji na zadania zlecone (52,3% udziału) i spadku o 0,9 punktu procentowego udziału dotacji na zadania własne (42,6%) spowodowały tak dużą różnicę. Udział dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego uległ niewielkiemu obniżeniu o 0,4 punktu procentowego i stanowił 3,6% dotacji celowych. Gminy otrzymały mniej dotacji celowych na zadania inwestycyjne własne i udział ten systematycznie maleje. W 2011 r. dotacje inwestycyjne stanowiły prawie 62% dotacji na zadania własne, w 2012 r. prawie 56%, a w 2013 r. już tylko 46,3%.

W 2013 r. udział **subwencji ogólnej** w strukturze dochodów zmalał o 0,4 punktu procentowego i wyniósł 31,0%. Największy spadek, o 0,7 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego, był w gminach wiejskich, w których subwencja stanowiła największy udział – 37,5% (poziom ten osiągnęło 63,7% gmin tego typu). W gminach miejskich subwencja ogólna stanowiła najmniejszy udział w dochodach – 20,7% (najmniejszy spadek o 0,2 punktu procentowego) i 52,1% gmin tego typu przekroczyło ten poziom. W gminach miejsko-wiejskich subwencja stanowiła 29,2% dochodów (spadek o 0,5 punktu procentowego), a udział ten osiągnęło 61,5% gmin tego typu. Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem przedstawia poniższe zestawienie.

Udział subwencji w strukturze dochodów ogółem według typów gmin w 2013 r. (w %)

| Wyszczególnienie | | Gminy | | |
|---|---|---|---|---|
| | | miejskie | miejsko-wiejskie | wiejskie |
| Subwencja ogólna | średnie dla typu | 20,7 | 29,2 | 37,5 |
| | minimalne | 6,5 | 3,4 | 2,5 |
| | maksymalne | 44,7 | 57,5 | 63,3 |
| % gmin powyżej średniej w typie | | 52,1 | 61,5 | 63,7 |
| % gmin powyżej średniej krajowej | | 8,8 | 54,3 | 79,7 |

W ostatnich dwóch latach udział subwencji oświatowej w strukturze subwencji ogólnej wzrósł o 1,3 i o 0,5 punktu procentowego, natomiast w 2013 r. obniżył się o 0,3 punktu procentowego i stanowił 73,1% jej wielkości. Również w strukturze dochodów ogółem subwencja oświatowa stanowiła ważne źródło dochodów – 22,6%, szczególnie dla gmin wiejskich – 25,1% udziału. Podobnie jak w roku poprzednim największą część dochodów stanowiła w gminach wiejskich województw małopolskiego – 29,7%, podkarpackiego – 28,1%, pomorskiego – 27,3% i opolskiego – 26,6%. Subwencja wyrównawcza zmniejszyła swój

[75] Jest to najwyższy wzrost wśród typów gmin wszystkich województw.

udział w strukturze subwencji ogólnej w 2011 r. o 1,2 punktu procentowego, w 2012 r. o 0,4 punktu procentowego, natomiast w 2013 r. wystąpił jej wzrost o 0,6 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego i stanowiła 25,3% subwencji ogółem. Subwencja wyrównawcza w 2012 r. i w 2013 r. w dochodach ogółem stanowiła 7,8% dochodów, a poziom ten przekroczyło 65,2% gmin w kraju.

W 2013 r. gminy otrzymały o ponad 26% mniej, w porównaniu z rokiem poprzednim, **bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych** (o 1 473 380 tys. zł mniej), w 2012 r. było to o ponad 10% mniej w stosunku do roku poprzedniego. Środki bezzwrotne stanowiły 5,2% dochodów ogółem (spadek o 2,0 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego), z czego 80,2% stanowiły środki na zadania inwestycyjne (w 2012 r. – 83,1%). Gminy wiejskie, które w 2011 r. zwiększyły swój udział w strukturze dochodów inwestycyjnych do poziomu 82,2%, w 2012 r. otrzymały o ponad 12% mniej tych dochodów i stanowiły one 80,9% udziału, a w 2013 r. ponownie ich udział zmalał o 2,3 punktu procentowego do poziomu 78,6%.

Udział środków bezzwrotnych ze źródeł zagranicznych w gminach miejskich i wiejskich spadł odpowiednio o 1,8 i 1,7 punktu procentowego w stosunku do 2012 r. i wyniósł 4,6% i 5,7%. W gminach miejsko-wiejskich odnotowano najwyższy spadek (o 2,4 punktu procentowego), a udział tych środków w dochodach stanowił 5,0%. Podobnie jak w roku ubiegłym najwyższy udział środków ze źródeł zagranicznych w dochodach gmin odnotowano w gminach województw lubelskiego (7,6%) i świętokrzyskiego (7,0%). W 2013 r. dotacje stanowiły 84,4% dochodów pozyskanych ze źródeł zagranicznych (w 2012 r. – 79,2%), a 65,0% tych dochodów to otrzymane dotacje inwestycyjne (w roku ubiegłym prawie 62,5%).

### *Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca*

W 2013 r. dochody gmin w przeliczeniu na mieszkańca wzrosły o 77 zł (w 2012 r. o 53 zł, a w 2011 r. o 135 zł). W ujęciu nominalnym dochody *per capita* wzrosły o 2,1% w gminach miejsko-wiejskich, o 2,4% w gminach wiejskich i najwięcej (o 3,3%) w gminach miejskich. Po uwzględnieniu wskaźnika inflacji (0,9%) w 2013 r. we wszystkich typach gmin wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w ujęciu realnym. Podobnie jak w roku ubiegłym, najmniej dochodów przypadało na mieszkańca gmin miejskich 2 942 zł, chociaż był tu największy wzrost (o 94 zł) w stosunku do roku ubiegłego. W gminach miejsko-wiejskich dochody wzrosły o 63 zł, a na mieszkańca tych gmin przypadło 3 052 zł. Tak jak w roku ubiegłym, najwyższe dochody *per capita* osiągnęły gminy wiejskie – 3 223 zł, a ich dochody zwiększyły się o 76 zł.

Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (w zł)

| Wyszczególnienie | 2012 | 2013 | Różnica (3-2) | Dynamika (2012 = 100%) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | nominalnie | realnie[1)] |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| **Ogółem, z tego:** | **3 022** | **3 099** | **77** | **102,5** | **101,6** |
| - miejskie | 2 848 | 2 942 | 94 | 103,3 | 102,4 |
| - miejsko-wiejskie | 2 989 | 3 052 | 63 | 102,1 | 101,2 |
| - wiejskie | 3 147 | 3 223 | 76 | 102,4 | 101,5 |

[1)] Wskaźnik inflacji – 0,9%.

W 2013 r., w stosunku do roku ubiegłego, dochody *per capita* obniżyły się tylko w gminach miejskich województw opolskiego (o 123 zł), lubuskiego (o 19 zł) i kujawsko-pomorskiego (o 17 zł) oraz w gminach miejsko-wiejskich województw małopolskiego i warmińsko-mazurskiego (o 4 zł) oraz lubelskiego (o 3 zł). Najwyższy wzrost wystąpił w gminach miejsko-wiejskich województwa lubuskiego (o 282 zł), gminach wiejskich[76] województwa zachodniopomorskiego (o 273 zł) i gminach miejskich województwa podlaskiego (o 243 zł). W 2013 r. podobnie jak w roku ubiegłym najwyższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały gminy województwa zachodniopomorskiego – 3 496 zł, gminy województwa pomorskiego – 3 346 zł, gminy województwa dolnośląskiego – 3 277 zł i gminy województwa warmińsko-mazurskiego – 3 225 zł. Natomiast najniższe dochody *per capita* uzyskały gminy województw opolskiego – 2 856 zł[77] i podkarpackiego – 2 941 zł. Na mieszkańca gmin miejskich województwa podlaskiego przypadło najmniej dochodów (2 727 zł) spośród typów gmin wszystkich województw i taka sytuacja powtarza się już od 2011 r. **(tabela 3.4.)**.

Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2013 r. (w zł)

| Wyszczególnienie | | Gminy | | |
|---|---|---|---|---|
| | | miejskie | miejsko-wiejskie | wiejskie |
| Dochody na jednego mieszkańca | średnie dla typu | 2 942 | 3 052 | 3 223 |
| | minimalne | 2 194 | 2 203 | 2 226 |
| | maksymalne | 20 529[78] | 29 575[79] | 45 832[80] |
| % gmin powyżej średniej w typie | | 43,3 | 45,0 | 41,7 |
| % gmin powyżej średniej krajowej | | 32,9 | 40,4 | 51,9 |

**Dochody własne** w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększyły się o 85 zł w stosunku do roku ubiegłego (w 2012 r. tylko o 56 zł) i wyniosły 1 492 zł. Poziom ten osiągnęło tylko 28,7% gmin w kraju. Od kilku lat w gminach miejskich wzrost dochodów własnych na mieszkańca jest najniższy, lecz nie przeszkodziło to gminom tego typu osiągnąć najwyższe dochody własne *per capita*. W 2013 r. dochody te wzrosły o 84 zł i wyniosły 1 786 zł (ponad 40% gmin tego typu osiągnęło średni poziom). Podobnie wzrosły dochody na mieszkańca w gminach miejsko-wiejskich (o 86 zł), w których na mieszkańca przypadło 1 530 zł (prawie 31% gmin tego typu osiągnęło średni poziom). Największy wzrost odnotowały gminy wiejskie (o 88 zł), które mają najniższe dochody własne *per capita* – 1 300 zł (poziom ten przekroczyło 30% gmin tego typu). Dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca obniżyły się tylko w gminach miejskich województw warmińsko-mazurskiego (o 35 zł) i opolskiego (o 26 zł). W gminach pozostałych województw dochody wzrosły, przy czym największy wzrost odnotowano w gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego (o 212 zł), w gminach miejsko-wiejskich województwa lubuskiego

[76] Gminy wiejskie tego województwa również w 2012 r. uzyskały jeden z najwyższych wzrostów dochodów *per capita*.
[77] Gminy tego województwa od kilku lat uzyskują najniższe dochody *per capita*.
[78] Wartość ta dotyczy gminy Krynica Morska (województwo pomorskie), której dochody bardzo odbiegały od dochodów pozostałych gmin miejskich.
[79] Wartość ta dotyczy gminy Nowe Warpno (województwo zachodniopomorskie), której dochody bardzo odbiegały od dochodów pozostałych gmin miejsko-wiejskich.
[80] Wartość ta dotyczy gminy Kleszczów (województwo łódzkie), której dochody bardzo odbiegały od dochodów pozostałych gmin wiejskich.

(o 179 zł) i w gminach miejskich województwa podlaskiego (o 161 zł). Od kilku lat najwięcej dochodów własnych przypada na mieszkańca gmin tych samych województw: dolnośląskiego (1 921 zł), zachodniopomorskiego (1 895 zł) i śląskiego (1 682 zł), a najmniej na mieszkańca gmin również tych samych województw: lubelskiego (1 024 zł), podkarpackiego (1 111 zł) i świętokrzyskiego (1 210 zł).

Dochody z tytułu **podatków i opłat** *per capita* wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 37 zł i wyniosły 592 zł (w 2012 r. wzrosły o 39 zł). Tak jak w roku ubiegłym najwyższy wzrost zanotowały gminy wiejskie (o 43 zł), a najniższy gminy miejskie (o 27 zł), w gminach miejsko-wiejskich dochody te wzrosły o 38 zł. Tylko w gminach miejskich województwa opolskiego[81] dochody *per capita* z podatków i opłat obniżyły się w stosunku do 2012 r. (o 48 zł). W najwyższym stopniu dochody z tego tytułu wzrosły w gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego (o 112 zł). Kolejny rok z rzędu najniższe dochody z tytułu podatków i opłat w przeliczeniu na jednego mieszkańca odnotowują gminy wiejskie województwa małopolskiego (309 zł). Najwyższe dochody z tego tytułu uzyskały gminy wiejskie województwa zachodniopomorskiego (1 002 zł).

W 2013 r. wpływy z tytułu udziału w dochodach budżetu państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 29 zł w stosunku do roku ubiegłego (w 2012 r. wzrost o 22 zł) i wyniosły 525 zł (poziom ten osiągnęło tylko 23,5% gmin w kraju). W poszczególnych typach gmin wzrost tych dochodów w stosunku do roku poprzedniego był na podobnym poziomie. Najmniejszy w gminach miejskich (o 28 zł), a największy w gminach wiejskich (o 32 zł). Najwięcej dochodów z PIT i CIT przypadło na mieszkańca gmin miejskich – 702 zł (poziom ten osiągnęło prawie 31% gmin tego typu). Najmniej dochodów z tytułu PIT i CIT przypadało na mieszkańca gmin wiejskich – 422 zł (poziom ten osiągnęło tylko 24,5% gmin tego typu). W gminach miejsko-wiejskich na mieszkańca przypadło 533 zł dochodów z PIT i CIT (poziom ten przekroczyło prawie 25% gmin tego typu). Jedyny spadek tych dochodów w stosunku do roku ubiegłego (o 29 zł) odnotowały gminy miejsko-wiejskie województwa dolnośląskiego, a największy wzrost był udziałem gmin miejskich województwa podlaskiego (o 65 zł). Najwięcej dochodów z tytułu udziałów w dochodach budżetu państwa przypada na mieszkańca gmin województw mazowieckiego[82] (706 zł), śląskiego (667 zł) i dolnośląskiego (640 zł), natomiast najmniej na mieszkańca gmin województwa lubelskiego (369 zł), podlaskiego (384 zł), podkarpackiego (386 zł) i warmińsko-mazurskiego (415 zł).

W 2013 r. **subwencja ogólna** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosła o 10 zł w stosunku do roku ubiegłego i jest to najniższy wzrost w ostatnich trzech latach (w 2010 r. – o 26 zł, w 2011 r. – o 22 zł i w 2012 r. – o 39 zł). Ostatecznie subwencja osiągnęła poziom 960 zł. Najbardziej subsydiowani byli mieszkańcy gmin wiejskich – 1 209 zł (wzrost o 8 zł). Poziom ten przekroczyło ponad 60% gmin wiejskich. Na mieszkańca gminy miejskiej przypadało tylko 608 zł subwencji (prawie 53% gmin tego typu przekroczyło ten poziom), w gminach miejsko-wiejskich – 892 zł *per capita* (wzrost o 3 zł w stosunku do roku ubiegłego) i ponad 60% tego typu gmin przekroczyło średni poziom. W 2012 r. tylko w gminach miejskich województwa świętokrzyskiego subwencja ogólna w przeliczeniu na jednego mieszkańca obniżyła się o 1 zł w stosunku do roku ubiegłego[83]. Natomiast w 2013 r.

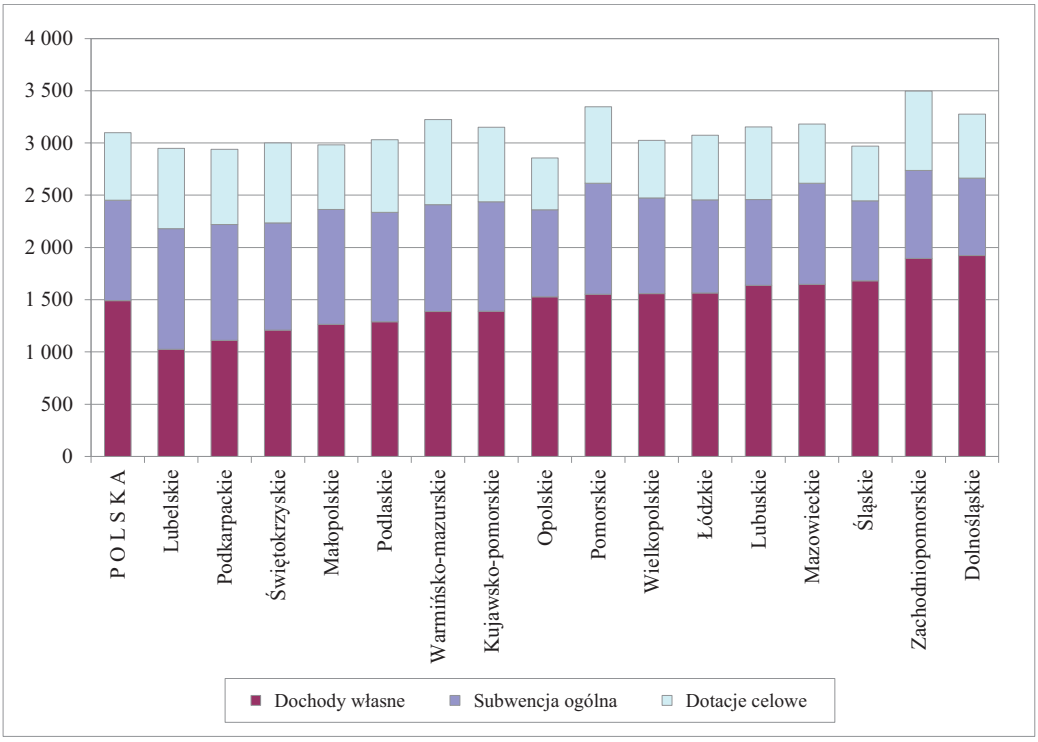
[81] W 2012 r. taka sytuacja zaistniała w gminach miejskich województwa lubelskiego.
[82] Gminy miejskie (937 zł) i miejsko-wiejskie (856 zł) mają najwyższe dochody *per capita* z tytułu CIT i PIT.
[83] W 2011 r. sytuacja taka wystąpiła w gminach wiejskich województwa podkarpackiego.

najbardziej obniżyła się w gminach województw: opolskiego (o 23 zł), podkarpackiego (o 20 zł) i lubuskiego (o 6 zł). Subwencja *per capita* wzrosła, najbardziej w gminach miejskich województwa dolnośląskiego (o 33 zł) i w gminach wiejskich województwa podlaskiego (o 32 zł). W ciągu ostatnich kilku lat gminy wiejskie tych samych województw: małopolskiego (1 356 zł), świętokrzyskiego (1 329 zł) i lubelskiego (1 325 zł) osiągnęły najwyższe dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca z tytułu subwencji, a najniższe gminy miejskie województw: świętokrzyskiego (495 zł), śląskiego (516 zł), łódzkiego (527 zł) i opolskiego (534 zł).

W 2013 r. **dotacje celowe** w przeliczeniu na jednego mieszkańca obniżyły się (o 18 zł) w stosunku do roku ubiegłego (w 2012 r. dotacje *per capita* obniżyły się o 42 zł w związku z niską dynamiką dotacji celowych) i osiągnęły poziom 647 zł (55,7% gmin przekroczyło ten poziom). W gminach miejsko-wiejskich dochody *per capita* z tytułu dotacji obniżyły się (o 26 zł) i osiągnęły poziom 631 zł. Najmniej dotacji przypadło na mieszkańca gmin miejskich – 548 zł (najmniejszy spadek o 4 zł) i ponad 49% gmin miejskich przekroczyło tę średnią, a tylko 31,3% przekroczyło średnią krajową. W gminach wiejskich dotacji na mieszkańca przypadło najwięcej – 714 zł (poziom ten przekroczyło 49,8% tych gmin), a dochody *per capita* spadły, w stosunku do roku ubiegłego, o 20 zł. Największy spadek zanotowały gminy miejskie województwa lubuskiego (o 102 zł), wiejskie województwa małopolskiego (o 97 zł) oraz gminy miejskie województwa opolskiego (o 90 zł). Największy wzrost zanotowały gminy miejsko-wiejskie województwa lubuskiego (o 108 zł) i gminy miejskie województwa łódzkiego (o 87 zł). Najwięcej dotacji przypadło na mieszkańca gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego (972 zł), zachodniopomorskiego (910 zł), świętokrzyskiego (866 zł) i pomorskiego (832 zł). Natomiast od kilku lat najmniej dotacji przypada na mieszkańca gmin miejskich tych samych województw: wielkopolskiego (424 zł), mazowieckiego (445 zł) i śląskiego (448 zł), za wyjątkiem roku 2013, gdy najmniej dotacji przypadło na mieszkańca gminy miejskiej województwa opolskiego (407 zł).

**Dotacje na realizację zadań inwestycyjnych** *per capita* w 2013 r. spadły, podobnie jak w roku ubiegłym, o 36 zł (w 2010 r. wzrosły o 92 zł, w 2011 r. o 44 zł) i osiągnęły poziom 149 zł. Najwyższą kwotę dotacji inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, tak jak w roku ubiegłym, odnotowano w gminach wiejskich – 167 zł (spadek o 31 zł), najniższą w gminach miejskich – 130 zł (spadek o 30 zł), a w gminach miejsko-wiejskich – 140 zł (największy spadek o 46 zł). Tylko w gminach dwóch województw lubuskiego (o 19 zł) i podkarpackiego (o 4 zł) dotacje inwestycyjne *per capita* wzrosły, a w gminach pozostałych województw spadły w stosunku do poprzedniego roku. Najmniej w gminach województwa podlaskiego (o 2 zł), a najwięcej w gminach województwa małopolskiego (o 74 zł). Największy spadek z tego tytułu zanotowały gminy miejskie województw lubuskiego (o 135 zł), kujawsko-pomorskiego (o 119 zł) i opolskiego (o 109 zł). Najwięcej wzrosły dochody z tego tytułu w gminach miejsko-wiejskich województwa lubuskiego (o 73 zł), w gminach miejskich województwa łódzkiego (o 59 zł) oraz w gminach wiejskich województwa zachodniopomorskiego (o 54 zł). Najniższa kwota z tytułu dotacji inwestycyjnych *per capita* wystąpiła w gminach miejskich województw wielkopolskiego (35 zł) i opolskiego (41 zł), natomiast najwyższa kwota z tego tytułu w gminach wiejskich województwa świętokrzyskiego (246 zł) i śląskiego (240 zł). Dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.6**.

Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)




Zróżnicowanie dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca przedstawia **rysunek 3.1.** Wysokie wskaźniki dochodów własnych w województwach dolnośląskim (1 921 zł), zachodniopomorskim (1 895 zł), śląskim (1 682 zł) oraz mazowieckim (1 647 zł) świadczyły o znacznie większym stopniu rozwoju tych regionów. Dużo niższe wskaźniki w województwach lubelskim (1 024 zł), podkarpackim (1 111 zł) i świętokrzyskim (1 210 zł) przekładały się na wysokość otrzymywanej przez te województwa subwencji, a co za tym idzie dochody na mieszkańca z tego tytułu są wyższe – odpowiednio 1 155 zł, 1 109 zł i 1 025 zł.

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

Podjęte przez organy stanowiące uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody gmin były w 2013 r. o 3 128 335 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania, co stanowiło 8,1% ich dochodów własnych (więcej o 0,1 punktu procentowego w porównaniu z 2012 r.).

Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień w 2013 r.

| Wyszczególnienie | Skutki łącznie (w tys. zł) | z tego: | | Relacje skutków do dochodów własnych (w %) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | obniżenie górnych stawek | udzielone ulgi, odroczenia, umorzenia | łączne | | obniżenie stawek | | udzielone ulgi | |
| | | | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| **Ogółem, z tego:** | **4 013 251** | **3 128 335** | **884 916** | **10,3** | **10,4** | **8,0** | **8,1** | **2,3** | **2,3** |
| - miejskie | 640 467 | 495 411 | 145 056 | 5,9 | 5,9 | 4,4 | 4,6 | 1,5 | 1,3 |
| - miejsko-wiejskie | 1 403 528 | 1 115 188 | 288 340 | 10,4 | 10,5 | 8,1 | 8,3 | 2,3 | 2,2 |
| - wiejskie | 1 969 256 | 1 517 736 | 451 520 | 13,8 | 13,8 | 10,7 | 10,6 | 3,1 | 3,2 |

Tak jak w latach poprzednich, obniżenie górnych stawek podatkowych w największym stopniu uszczupliło dochody gmin wiejskich. Zrealizowane przez nie dochody własne były o 10,6% niższe (obniżenie o 0,1 punktu procentowego). W gminach miejskich i miejsko-wiejskich obniżenie dochodów własnych było o 0,2 punktu procentowego wyższe w porównaniu z poprzednim rokiem i stanowiło odpowiednio 4,6% oraz 8,3% ich dochodów własnych (2012 r. – 4,4% i 8,1%).

Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych, podobnie jak w latach poprzednich, dotyczyły wpływów z podatków od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. Uchwalenie niższych stawek podatkowych najbardziej odczuły, podobnie jak w 2012 r., gminy województw lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. W województwie lubelskim zrealizowane w 2013 r. dochody własne były niższe o 16,1% (o 0,5 punktu procentowego więcej w porównaniu z poprzednim rokiem). Dochody własne gmin województwa podkarpackiego były o 11,7% niższe od możliwych do uzyskania o 0,6 punktu procentowego mniej niż w 2012 r.), natomiast w województwie świętokrzyskim były niższe o 10,4% (o 0,1 punktu procentowego więcej niż w 2012 r.). Najwyższy ubytek dochodów własnych spowodowany obniżeniem stawek podatkowych odnotowały w 2013 r., podobnie jak w roku poprzednim, gminy wiejskie województwa lubelskiego 22,1% (w 2012 r. 20,9%). W najmniejszym stopniu skutki uchwalenia niższych stawek podatkowych dotknęły, tak jak w 2012 r., gminy województwa dolnośląskiego, śląskiego i pomorskiego. Gminy województwa dolnośląskiego uszczupliły swoje dochody własne o 3,1% (o 0,1 punktu procentowego mniej niż w 2012 r.). Dochody własne gmin województwa śląskiego były z tego powodu niższe o 5,3% (o 0,3 punktu procentowego więcej w porównaniu z rokiem poprzednim), a województwa pomorskiego były o 5,7% niższe (mniej o 0,4 punktu procentowego niż w 2012 r.). Najniższy ubytek dochodów własnych spowodowany obniżeniem stawek podatkowych odnotowały gminy miejskie województwa dolnośląskiego 1,4%.

Wydane przez organy podatkowe decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń obniżyły o 884 916 tys. zł wpływy do gminnych budżetów. Ubytek dochodów własnych z tego powodu stanowił 2,3% i był na poziomie lat 2011 i 2012. W gminach miejskich i miejsko-wiejskich relacja udzielonych ulg do dochodów własnych stanowiła odpowiednio 1,3% i 2,2% i była niższa w porównaniu z 2012 r. o 0,2 i 0,1 punktu procentowego. W gminach wiejskich ubytek dochodów własnych spowodowany wydanymi decyzjami był o 0,1 punktu procentowego wyższy w porównaniu z 2012 r. i stanowił 3,2%. Wydane decyzje w sprawie udzielenia ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień w największym stopniu uszczupliły dochody własne gmin województw lubelskiego 5,4%, podlaskiego 4,2% oraz podkarpackiego 3,4%, a w najmniejszym wpłynęły na poziom dochodów własnych gmin województw śląskiego 1,4%, pomorskiego 1,7% i zachodniopomorskiego 1,8%. W gminach wiejskich województwa lubelskiego, na skutek wydanych decyzji, zrealizowane dochody własne były o 8,0% niższe od możliwych do uzyskania. Najniższy ubytek dochodów własnych z tego tytułu (na poziomie 0,6%) odnotowały gminy miejskie województwa kujawsko-pomorskiego i małopolskiego.

Łączne skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń, zwolnień i umorzeń wzrosły nieznacznie w porównaniu z 2012 r. (o 0,1 punktu procentowego) i stanowiły 10,4% dochodów własnych gmin (w 2012 r. wzrosły o 1,4 punktu procentowego). W gminach miejskich i wiejskich łączne skutki obniżenia stawek oraz udzielonych ulg były na poziomie roku poprzedniego i stanowiły odpowiednio 5,9% i 13,8%

dochodów własnych. Tylko gminy miejsko-wiejskie odnotowały ich niewielki wzrost o 0,1 punktu procentowego do 10,5% dochodów własnych. Zdecydowanie większe zróżnicowanie daje się zaobserwować w układzie terytorialnym. Podjęte uchwały i wydane decyzje w największym stopniu obniżyły dochody własne gmin województwa lubelskiego 21,6% (więcej o 1,8 punktu procentowego), podkarpackiego 15,0% (mniej o 0,8 punktu procentowego) oraz świętokrzyskiego 13,3% (wzrost o 0,6 punktu procentowego). Najniższe skutki finansowe wywołały, podobnie jak w latach 2011 i 2012, podjęte uchwały i wydane decyzje w gminach województw dolnośląskiego 5,6% (mniej o 0,2 punktu procentowego), śląskiego 6,7% (więcej o 0,2 punktu procentowego) oraz pomorskiego 7,5% (obniżenie o 0,2 punktu procentowego).

Uszczuplenie dochodów własnych gmin na skutek obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień było w 2013 r. o 235 163 tys. zł wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim. Statystyczna gmina zrealizowała dochody własne niższe o 1 663,2 tys. zł od możliwych do uzyskania, tj. o 98,1 tys. zł więcej w porównaniu z 2012 r.

## 3.2. Wydatki

W 2013 r. gminy zrealizowały 92,4% (w 2012 r. – 92,8%) planowanych wydatków ogółem. Gminy zaplanowały wydatki bieżące o 9,1% wyższe, a wydatki majątkowe o 11,4% wyższe w stosunku do wykonania w 2012 r. Wykonały natomiast 94,5% zaplanowanych na 2013 r. wydatków bieżących i 83,3% wydatków majątkowych.

Wydatki budżetowe gmin według rodzajów w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | 2013 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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:** | **78 491 420** | **85 947 979** | **79 442 533** | **92,4** | **101,2** | **100,3** | **100,0** |
| **- wydatki majątkowe, w tym:** | **14 185 382** | **15 809 363** | **13 172 235** | **83,3** | **92,9** | **92,0** | **16,6** |
| - wydatki na inwestycje | 13 857 550 | 15 467 050 | 12 859 882 | 83,1 | 92,8 | 91,9 | 16,2 |
| **- wydatki bieżące, z tego:** | **64 306 038** | **70 138 615** | **66 270 298** | **94,5** | **103,1** | **102,2** | **83,4** |
| - wynagrodzenia i pochodne | 30 454 922 | 31 901 488 | 31 052 701 | 97,3 | 102,0 | 101,1 | 39,1 |
| - dotacje | 4 192 304 | 4 700 084 | 4 562 588 | 97,1 | 108,8 | 107,9 | 5,7 |
| - wydatki na obsługę długu | 1 399 730 | 1 269 873 | 1 100 331 | 86,6 | 78,6 | 77,7 | 1,4 |
| - z tytułu udziel. poręcz. i gwarancji | 7 792 | 79 762 | 6 851 | 8,6 | 87,9 | 87,0 | 0,0 |
| - świadczenia na rzecz osób fizycznych | 11 308 516 | 11 851 936 | 11 508 884 | 97,1 | 101,8 | 100,9 | 14,5 |
| - pozostałe wydatki | 16 942 774 | 20 335 473 | 18 038 942 | 88,7 | 106,5 | 105,6 | 22,7 |
| Gminy | | | | | | | |
| - miejskie | 17 853 606 | 19 040 788 | 17 639 242 | 92,6 | 98,8 | 97,9 | 22,2 |
| - miejsko-wiejskie | 26 446 344 | 28 771 215 | 26 774 690 | 93,1 | 101,2 | 100,3 | 33,7 |
| - wiejskie | 34 191 470 | 38 135 976 | 35 028 601 | 91,9 | 102,4 | 101,5 | 44,1 |

[1)] Wskaźnik inflacji – 0,9%.

Wydatki majątkowe gmin to głównie **wydatki inwestycyjne** (97,6%). W 2013 r. gminy zaplanowały wydatki inwestycyjne wyższe o 11,6% niż wykonane w roku poprzednim. Plan zrealizowano w 83,1% (w 2012 r. w 83,7%). W poszczególnych typach gmin wskaźnik realizacji planu wydatków inwestycyjnych oscylował wokół średniej krajowej, najniższe wykonanie odnotowano w gminach wiejskich 82,9%, najwyższe w gminach miejsko-

-wiejskich 84,4%, a w gminach miejskich zrealizowano 81,7% planu. Większe zróżnicowanie poziomu wykonania planu wystąpiło pod względem terytorialnym od 73,5% w gminach województwa świętokrzyskiego do 87,8% w gminach województwa małopolskiego.

Powodem niskiego wykonania planu wydatków inwestycyjnych były m.in. przedłużające się procedury przetargowe, problemy z wykonawcami.

### *Dynamika i struktura wydatków*

W latach 2008 - 2010 wydatki gmin charakteryzowały się wysoką dynamiką – tempo wzrostu wydatków było kilkunastoprocentowe. W 2011 r. nastąpiło zahamowanie tendencji wzrostowej – nominalnie wydatki pozostały na poziomie roku ubiegłego, ale realnie były niższe o 4,4%. W 2012 r. we wszystkich typach gmin odnotowano spadek wydatków zarówno realny (o 5,2%), jak i nominalny (o 1,5%). W 2013 r. wydatki gmin ogółem minimalnie wzrosły (o 1,2%). Nieco powyżej średniej wzrosły wydatki gmin wiejskich (o 2,4%), w gminach miejsko-wiejskich o 1,2%, a w gminach miejskich były niższe o 1,2%.

Ograniczenie wydatków, podobnie jak w roku ubiegłym, dotyczyło zadań majątkowych, na które gminy przeznaczyły ze swoich budżetów o 7,1% mniej środków niż w roku poprzednim (w 2012 r. o 22,3% mniej). W układzie terytorialnym dynamika wydatków majątkowych była bardzo zróżnicowana. W gminach dziewięciu województw tempo spadku wydatków majątkowych było wyższe od średniej krajowej – najbardziej obniżyły się wydatki majątkowe gmin województwa warmińsko-mazurskiego (o 25,8%)[84]. Z kolei w gminach pięciu województw wydatki majątkowe były wyższe niż w roku poprzednim. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.2**.

W latach 2009 i 2010, w wyniku zwiększonego wykorzystania bezzwrotnych środków zagranicznych w realizacji projektów inwestycyjnych[85], wydatki gmin na te zadania wzrosły odpowiednio o 25,7% i 24,8%. W 2011 r. tendencja wzrostowa została zatrzymana – kwota wydatków gmin na inwestycje obniżyła się o 9,0% w stosunku do roku poprzedniego. W 2012 r. spadek wydatków inwestycyjnych był już znacznie większy – o 22,7%. W 2013 r. wydatki inwestycyjne obniżyły się o kolejne 7,2%.

W każdym z typów gmin wydatki inwestycyjne były niższe w stosunku do 2012 r.: w gminach miejskich o 15,9%, w miejsko-wiejskich o 9,8%, a w gminach wiejskich o 1,3%. W układzie terytorialnym szczególnie duży spadek wydatków inwestycyjnych odnotowano w gminach województwa warmińsko-mazurskiego o 26,6%[86], z kolei w gminach pięciu województw (podlaskiego, podkarpackiego, lubuskiego, śląskiego i mazowieckiego) wydatki inwestycyjne były wyższe niż w roku poprzednim **(tabela 3.2.)**.

Jedną z przyczyn obniżenia wydatków inwestycyjnych był, podobnie jak w roku ubiegłym, brak możliwości zaciągania w niektórych samorządach nowych kredytów inwestycyjnych ze względu na ograniczone możliwości spłaty długu.

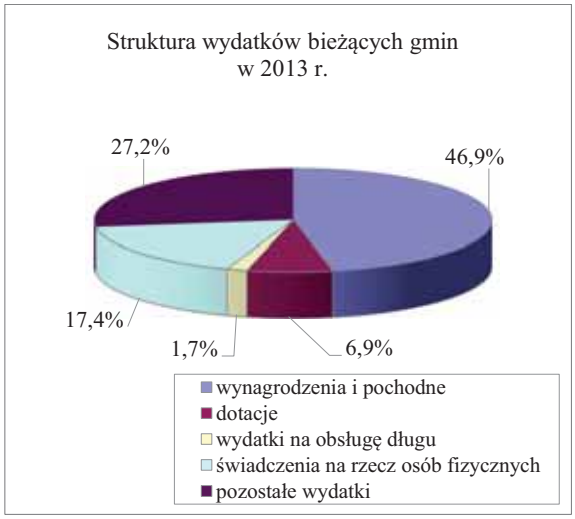
---

[84] Wydatki majątkowe gmin miejskich województwa warmińsko-mazurskiego były niższe o 40,7% w stosunku do 2012 r.

[85] W 2009 r. wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi, w tym otrzymanymi (bądź podlegającymi refundacji) w ramach projektów i programów UE wzrosły o 138,3%, w 2010 r. o 182,2%, w 2011 r. jedynie o 4,8%, w 2012 r. obniżyły się o 28,8%, a w 2013 były niższe o 14,7%.

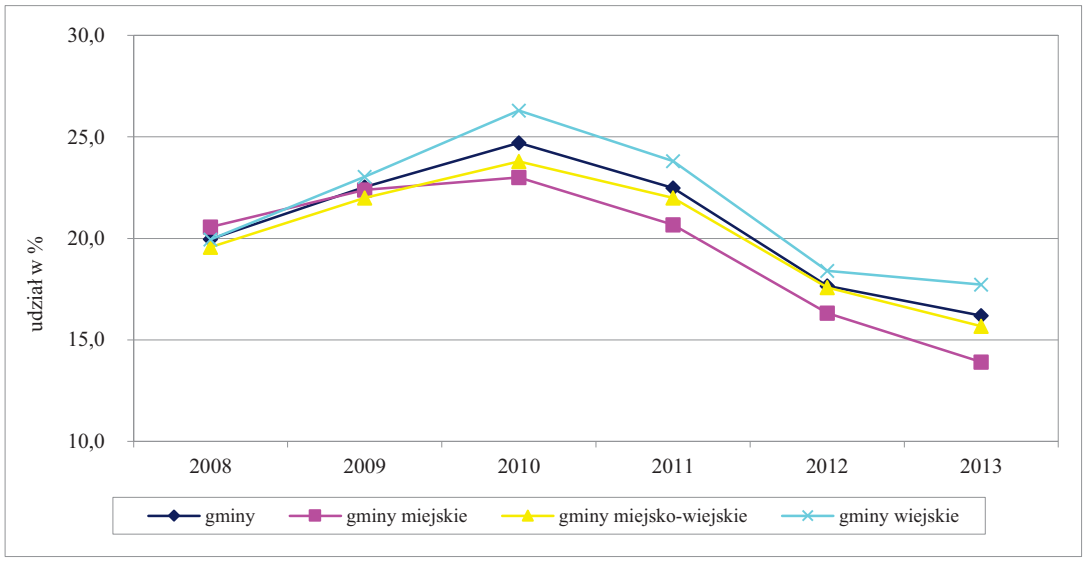
[86] W gminach 9 województw tempo spadku wydatków inwestycyjnych było większe od średniej krajowej dla gmin, wynoszącej 7,2%.

Struktura wydatków ogółem i wydatków bieżących gmin w 2013 r.




W latach 2008 - 2010, w wyniku wysokiej dynamiki, systematycznie wzrastał udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin[87].

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem gmin w latach 2008 - 2013




W 2011 r. tendencja ta została zahamowana – udział obniżył się do 22,5% (z 24,7% w 2010 r.), w 2012 r. do 17,7%, a w 2013 r. do 16,2%. W gminach miejskich odnotowano spadek udziału o 2,4 punktu procentowego, w gminach miejsko-wiejskich o 1,9, a w gminach wiejskich o 0,7.

W 2013 r. w większości województw udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin obniżył się, najwyższy spadek wystąpił w gminach województwa warmińsko-mazurskiego o 4,2 punktu procentowego i lubelskiego o 2,9 punktu procentowego. W trzech województwach: podlaskim, podkarpackim i lubuskim udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin wzrósł odpowiednio o 1,3, 0,8 i 0,2 punktu procentowego. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.3**.

[87] Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin wynosił w 2007 r. – 18,5%, w 2008 r. – 20,0%, w 2009 r. – 22,5%, w 2010 r. – 24,7%, w 2011 r. – 22,5%, w 2012 r. – 17,7%, w 2013 r. – 16,2%.

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

- w 46 gminach wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 2,0% wydatków ogółem,
- w 1 411 gminach (58,5% gmin) udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był niższy od średniej w kraju wynoszącej dla gmin 16,2%,
- w 8 gminach (w 2011 r. – w 37, w 2012 r. – w 12) realizacja inwestycji pochłonęła więcej środków niż na zadania bieżące; najwięcej – 76,2% wydatków ogółem – przeznaczyła na inwestycje gmina wiejska z województwa śląskiego (tak wysoki udział spowodowany był głównie budową kanalizacji i oczyszczalni oraz innymi inwestycjami realizowanymi w ramach kluczowego projektu dofinansowanego z Unii Europejskiej dotyczącego infrastruktury okołolotniskowej międzynarodowego portu lotniczego).

Wydatki gmin finansowane ze środków zagranicznych wyniosły 3 887 911 tys. zł, tj. o 14,1% mniej niż w roku poprzednim. Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi w kwocie 3 098 418 tys. zł (niższe o 14,7% w stosunku do poprzedniego roku), stanowiły 24,1% wydatków inwestycyjnych gmin (w 2012 r. – 26,2%)[88]. Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska – 29,7%, inwestycje w rolnictwie i łowiectwie – 18,9% oraz w transporcie i łączności – 14,2%. W gminach 8 województw: wielkopolskiego, dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, opolskiego, pomorskiego, mazowieckiego, małopolskiego i zachodniopomorskiego udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem nie przekroczył średniej krajowej (24,1%). Najniższy udział odnotowano w gminach województwa wielkopolskiego 14,0%, dolnośląskiego 17,5% i kujawsko-pomorskiego 19,5%, a najwyższy w gminach województwa podkarpackiego 36,1%, świętokrzyskiego 33,6% i lubuskiego 32,7%.

Wydatki majątkowe gmin ogółem zmniejszyły się w stosunku do poprzedniego roku, natomiast na zadania bieżące gminy wydatkowały z budżetu o 3,1% więcej. Wynikiem tak odmiennej dynamiki był wzrost udziału **wydatków bieżących** w strukturze wykonanych wydatków z 81,9% w 2012 r. do 83,4% w 2013 r. **(tabela 3.3.)**.

Struktura wydatków bieżących gmin pozostała prawie niezmieniona. Podobnie jak w latach poprzednich, niemal połowę wydatków bieżących gminy przeznaczały na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych. W 2013 r. wzrosły one o 2,0% w stosunku do roku poprzedniego.

Struktura wydatków bieżących gmin w latach 2012 i 2013 (w %)

| Wyszczególnienie | Wydatki bieżące ogółem | z tego: | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | wynagrodzenia i pochodne | | dotacje | | obsługa długu | | świadczenia na rzecz osób fizycznych | | pozostałe | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| **Ogółem, z tego:** | **100,0** | **47,4** | **46,9** | **6,5** | **6,9** | **2,2** | **1,6** | **17,6** | **17,4** | **26,3** | **27,2** |
| - miejskie | 100,0 | 46,6 | 46,2 | 8,5 | 8,8 | 2,3 | 1,8 | 15,5 | 15,6 | 27,1 | 27,6 |
| - miejsko-wiejskie | 100,0 | 46,9 | 46,3 | 6,8 | 7,1 | 2,4 | 1,8 | 17,5 | 17,4 | 26,4 | 27,4 |
| - wiejskie | 100,0 | 48,1 | 47,6 | 5,3 | 5,7 | 1,9 | 1,5 | 18,7 | 18,3 | 26,0 | 26,9 |

[88] Wydatki inwestycyjne finansowane środkami ze źródeł zagranicznych w 2006 r. stanowiły 16,1%, w 2007 r. – 11,1%, w 2008 r. – 5,8%, w 2009 r. – 11,0%, w 2010 r. – 25,0%, w 2011 r. – 28,5%, w 2012 r. – 26,2%, w 2013 r. – 24,1% wydatków inwestycyjnych gmin.

Zwiększył się nieco zakres zadań przekazywanych przez gminy do realizacji jednostkom uzyskującym z budżetu dotacje, zarówno własnym jednostkom organizacyjnym, jak i jednostkom spoza sektora finansów publicznych. Kwota dotacji przekazywanych podmiotom na zadania wynikające z zawartych porozumień zwiększyła się o 8,8% i stanowiła 6,9% wydatków bieżących gmin.

W 2013 r. wydatki na obsługę długu były niższe o 21,4% w stosunku do poprzedniego roku i w strukturze wydatków bieżących stanowiły 1,6%.

Wydatki gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w skali kraju były znikome i w ostatnich latach nie przekraczały 15 000 tys. zł.

### *Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej*

W 2013 r. struktura wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej nie uległa większym zmianom. Udział wydatków obniżył się głównie w dziale 926 – Kultura fizyczna o 0,5 punktu procentowego na rzecz wydatków w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, których udział wzrósł o 0,5 punktu procentowego. Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą gminy przeznaczyły łącznie 38,6% wydatków ogółem, na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej łącznie 17,1%, na administrację publiczną 10,3%, na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska 8,4%, na transport i łączność 7,7%.

Wydatki gmin ogółem i wydatki inwestycyjne w działach klasyfikacji budżetowej w 2013 r.

| Działy klasyfikacji budżetowej | Wydatki ogółem | | | Wydatki inwestycyjne | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Kwota (w tys. zł) | Struktura (w %) | Dynamika (2012 = 100%) | Kwota (w tys. zł) | Struktura (w %) | Dynamika (2012 = 100%) |
| **Ogółem, z tego:** | **79 442 533** | **100,0** | **101,2** | **12 859 882** | **100,0** | **92,8** |
| 801 - Oświata i wychowanie | 29 526 661 | 37,2 | 101,4 | 1 203 711 | 9,4 | 94,5 |
| 852 - Pomoc społeczna | 13 045 300 | 16,4 | 102,6 | 42 289 | 0,3 | 109,0 |
| 750 - Administracja publiczna | 8 201 110 | 10,3 | 103,8 | 265 202 | 2,1 | 105,5 |
| 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 6 635 884 | 8,4 | 107,5 | 2 570 838 | 20,0 | 86,5 |
| 600 - Transport i łączność | 6 094 050 | 7,7 | 104,5 | 3 771 577 | 29,3 | 106,0 |
| 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 2 979 334 | 3,8 | 98,9 | 800 502 | 6,2 | 89,2 |
| 010 - Rolnictwo i łowiectwo | 2 665 493 | 3,4 | 95,2 | 1 621 970 | 12,6 | 88,7 |
| 700 - Gospodarka mieszkaniowa | 2 396 784 | 3,0 | 96,8 | 796 125 | 6,2 | 93,6 |
| 926 - Kultura fizyczna | 2 041 269 | 2,6 | 84,3 | 756 758 | 5,9 | 65,0 |
| 757 - Obsługa długu publicznego | 1 110 508 | 1,4 | 78,7 | - | x | x |
| 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza | 1 085 093 | 1,4 | 107,9 | 7 442 | 0,1 | 91,8 |
| 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 1 007 675 | 1,3 | 104,0 | 281 595 | 2,2 | 110,1 |
| 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej | 561 313 | 0,7 | 101,6 | 58 722 | 0,5 | 130,0 |
| 851 - Ochrona zdrowia | 541 550 | 0,7 | 101,1 | 68 571 | 0,5 | 77,8 |
| Pozostałe działy | 1 550 509 | 1,7 | 99,1 | 614 580 | 4,7 | 98,3 |

Biorąc pod uwagę kierunki inwestowania w 2013 r. najwięcej środków, podobnie jak w roku poprzednim, angażowanych było na zadania z zakresu transportu i łączności 29,3%[89]

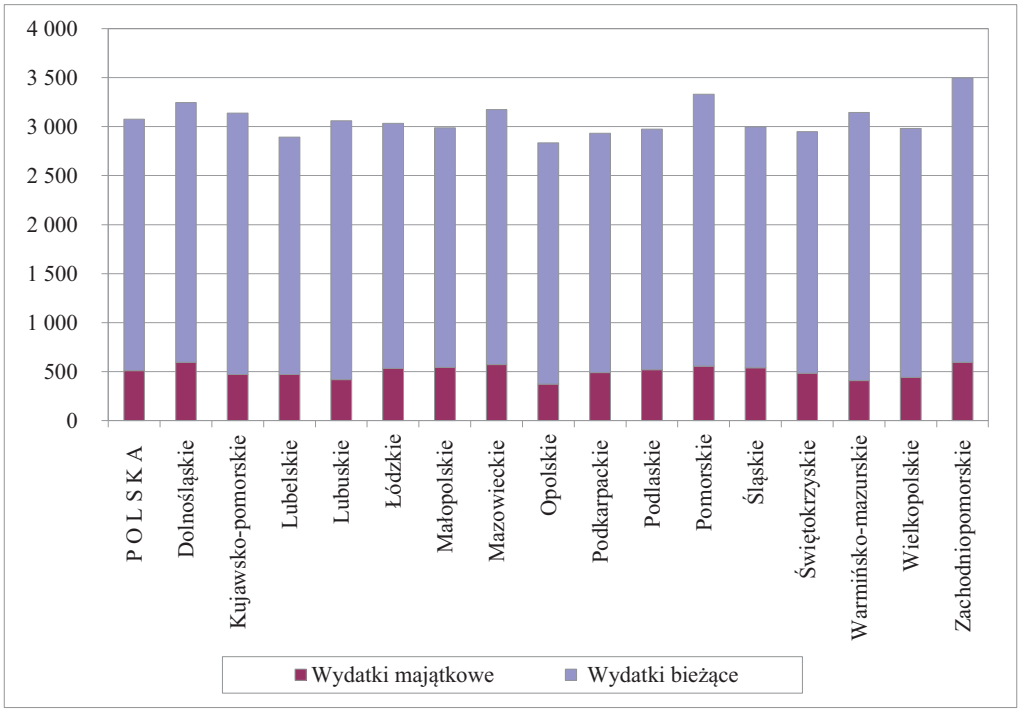
[89] W 2013 r. najwyższy udział wydatków na inwestycje drogowe odnotowały gminy województwa wielkopolskiego 36,4% i kujawsko-pomorskiego 36,2%, a najniższy gminy województwa podkarpackiego 19,0%, lubuskiego 22,5% i śląskiego 23,0%.

(wzrost o 3,6 punktu procentowego), na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 20,0%[90] (spadek o 1,4 punktu procentowego) oraz na inwestycje w rolnictwie i łowiectwie 12,6% (spadek o 0,6 punktu procentowego). Pomimo obniżonego w stosunku do poprzedniego roku poziomu realizowanych przez gminy inwestycji, w niektórych działach dynamika wydatkowanych środków na działalność inwestycyjną była wysoka, np. w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej wydatki inwestycyjne wzrosły o 30,0%, w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa o 10,1%, w dziale 852 – Pomoc społeczna o 9,0%, w dziale 600 – Transport i łączność o 6,0%.

### *Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca*

W 2013 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 3 076 zł i wzrosły w stosunku do 2012 r. o 51 zł **(tabela 3.5.)**. Wydatki niższe od średniej krajowej zrealizowało 54,0% gmin (54,9% w 2012 r.). Przeciętne wydatki budżetowe na jednego mieszkańca w gminach miejskich wyniosły 2 914 zł (wzrost o 31 zł), 3 042 zł w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 39 zł) oraz 3 192 zł w gminach wiejskich (wzrost o 68 zł).

Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)




W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita*, podobnie jak w roku ubiegłym, odnotowano w gminach województwa zachodniopomorskiego 3 497 zł (wzrost o 89 zł), pomorskiego 3 332 zł (wzrost o 39 zł) oraz dolnośląskiego 3 247 zł (wzrost o 104 zł), a najniższe (poniżej 2 900 zł) w gminach województwa opolskiego 2 834 zł (wzrost o 30 zł) i lubelskiego 2 894 zł (spadek o 3 zł). Rozpiętość wydatków na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw zwiększyła się z 604 zł w 2012 r. do 663 zł

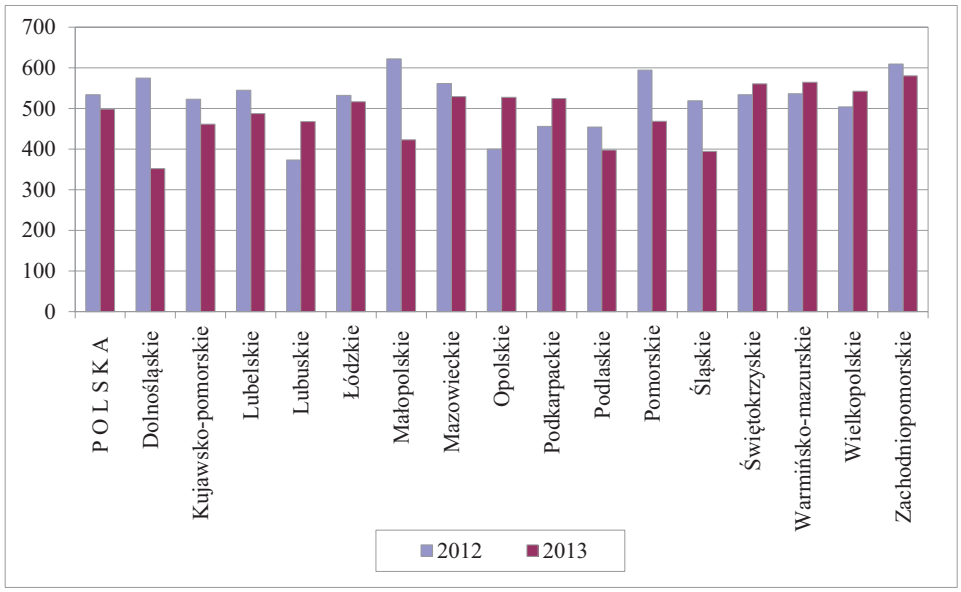
[90] Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa podkarpackiego 27,0% i lubuskiego 26,6%, a najniższy w gminach województwa pomorskiego 12,7%.

w 2013 r.[91]. W poszczególnych gminach (z wyłączeniem gmin Krynica Morska, Nowe Warpno i Kleszczów)[92] wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 2 096 zł do 12 435 zł.

Wydatki **bieżące** gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. wyniosły średnio 2 566 zl i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 87 zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 28 zł i wyniosły 1 202 zł.

Wydatki gmin związane z realizacją zadań **inwestycyjnych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 498 zł i obniżyły się w stosunku do 2012 r. o 36 zł. Poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* w poszczególnych typach gmin, w porównaniu do 2012 r., był bardziej zróżnicowany: w gminach miejskich – 405 zł (spadek o 66 zł), miejsko-wiejskich 477 zł (spadek o 51 zł), a w gminach wiejskich – 566 zł (spadek o 9 zł). W poszczególnych gminach (z wyłączeniem gmin Nowe Warpno i Krynica Morska)[93] kwota wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahała się od 1 zł do 9 665 zł. Do 58,5% zmniejszył się (o 0,3 punktu procentowego) odsetek gmin, które zrealizowały niższe od średniej w kraju wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (w zł)




Najniższe wydatki inwestycyjne *per capita* zrealizowały gminy województwa opolskiego 351 zł (spadek o 49 zł), warmińsko-mazurskiego 394 zł (spadek o 142 zł) i lubuskiego 398 zł (wzrost o 25 zł), najwyższe natomiast gminy województwa zachodniopomorskiego 581 zł (spadek o 28 zł), dolnośląskiego 565 zł (spadek o 11 zł) i pomorskiego 543 zł (spadek o 51 zł). W gminach większości województw odnotowano spadek wydatków inwestycyjnych *per capita*, ale w czterech województwach wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły, najwięcej w województwie podlaskim o 62 zł.

[91] Rozpiętość wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw wynosiła w 2010 r. – 510 zł, w 2011 r. – 622 zł, w 2012 r. – 604 zł, w 2013 r. – 663 zł.

[92] Wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w gminach: Krynica Morska (24 838 zł), Nowe Warpno (32 185 zł) i Kleszczów (39 367 zł) były najwyższe i bardzo odbiegały od wydatków pozostałych gmin.

[93] Wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca w gminach Nowe Warpno (20 963 zł) i Krynica Morska (12 943 zł) były najwyższe i bardzo odbiegały od wydatków pozostałych gmin.

Po raz kolejny zmniejszyła się rozpiętość wydatków inwestycyjnych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach – z 249 zł w 2012 r. do 230 zł w 2013 r. (w 2011 r. wynosiła 295 zł). W latach wcześniejszych 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, w 2009 r. – 271 zł, w 2010 r. – 316 zł.

### 3.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Podobnie jak w poprzednich latach, gminy planowały zamknąć 2013 r. deficytem budżetowym (jedynie gminy miejskie województwa świętokrzyskiego i wiejskie województwa lubuskiego planowały na koniec roku nadwyżkę). Planowany przez gminy na koniec roku deficyt budżetowy w kwocie 3 290 536 zł stanowił 4,0% planowanych dochodów (o 0,8 punktu procentowego mniej w porównaniu z poprzednim rokiem). Realizacja planowanych dochodów na poziomie 96,8% i wydatków w wysokości 92,4% planu spowodowały, że gminy zakończyły 2013 r. nadwyżką budżetową w wysokości 600 886 tys. zł, stanowiącą 0,8% osiągniętych dochodów (na koniec 2010 r., 2011 r. i 2012 r. wykonany deficyt stanowił odpowiednio 10,3%, 5,1% i 0,1% dochodów). Jedynie gminy województw śląskiego i małopolskiego zakończyły 2013 r. deficytem, którego wartość stanowiła odpowiednio 1,0%, 0,3% ich dochodów, natomiast w gminach województwa zachodniopomorskiego deficyt na koniec roku był niewielki i stanowił 244 tys. zł. W poszczególnych typach gmin relacje te były bardziej zróżnicowane – w gminach miejsko-wiejskich województwa zachodniopomorskiego oraz miejskich województw śląskiego i małopolskiego relacja deficytu do dochodów była najwyższa i stanowiła odpowiednio 2,0%, 1,7% oraz 1,3%. W gminach miejsko-wiejskich województw warmińsko-mazurskiego, śląskiego i podkarpackiego deficyt na koniec 2013 r. wahał się od 299 tys. zł do 705 tys. zł.

Wyniki budżetów gmin w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|
| | Liczba gmin | Kwota (w tys. zł) | Liczba gmin | Kwota (w tys. zł) |
| **Wyniki budżetu (+/-), z tego:** | **2 414** | **-83 942** | **2 413** | **600 886** |
| - nadwyżka (+) | 1 340 | 2 272 006 | 1 436 | 2 383 139 |
| - deficyt (-) | 1 074 | -2 355 948 | 977 | -1 782 253 |
| Udział gmin z deficytem w liczbie gmin ogółem (%) | 44,5 | x | 40,5 | x |

Najwyższy udział wypracowanej nadwyżki do dochodów odnotowały gminy województw lubuskiego 2,9%, warmińsko-mazurskiego 2,5% oraz lubelskiego 1,8%, a najniższy gminy województw mazowieckiego 0,1%, podkarpackiego 0,3% oraz kujawsko-pomorskiego 0,4%. Relacje te są bardziej zróżnicowane w poszczególnych typach gmin – w gminach wiejskich województwa lubuskiego oraz miejskich województw warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego udział nadwyżki do zrealizowanych dochodów był najwyższy i wyniósł odpowiednio 5,1%, 4,7% i 3,4%. Najniższy udział odnotowały gminy wiejskie województw mazowieckiego i podkarpackiego 0,1% oraz gminy miejskie województwa łódzkiego oraz miejsko-wiejskie województwa dolnośląskiego 0,2%.

Osiągnięte przez gminy w 2013 r. wyniki budżetów były bardziej korzystne niż w roku poprzednim. O 97 obniżyła się liczba jednostek, które zakończyły rok budżetowy deficytem,

a udział gmin z deficytem w ogólnej liczbie gmin obniżył się o 4,0 punkty procentowe. Najwyższy odsetek gmin z deficytem wystąpił w województwach śląskim 50,7%, mazowieckim 47,2% i pomorskim 47,1%. Najniższy udział gmin deficytowych odnotowały województwa lubuskie 24,7%, podlaskie 32,2% oraz warmińsko-mazurskie 34,2% (w 2012 r. skrajne wielkości wyniosły 60,3% – 54,4% oraz 33,0% – 37,9%). Wzrost udziału gmin z deficytem odnotowały województwa: mazowieckie – o 7,1 punktu procentowego, kujawsko-pomorskie – o 5,0 punktów procentowych oraz śląskie i zachodniopomorskie odpowiednio o 2,1 i 0,9 punktu procentowego. Największy spadek udziału gmin deficytowych miał miejsce w województwach warmińsko-mazurskim, małopolskim i świętokrzyskim odpowiednio o 20,2, 16,7 oraz 9,0 punktów procentowych. Do 1 436 (59,5% wszystkich jednostek tego szczebla) wzrosła liczba gmin które zakończyły 2013 r. nadwyżką budżetową w wysokości 2 383 139 tys. zł, wyższą o 4,9% od zrealizowanej w poprzednim roku.

Struktura wyników budżetów w podziale na typy gmin w 2013 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:** | **1 436** | **100,0** | **2 383 139** | **100,0** | **977** | **100,0** | **1 782 253** | **100,0** |
| - miejskie | 149 | 10,4 | 504 225 | 21,2 | 91 | 9,3 | 335 850 | 18,8 |
| - miejsko-wiejskie | 343 | 23,9 | 695 458 | 29,2 | 259 | 26,5 | 601 873 | 33,8 |
| - wiejskie | 944 | 65,7 | 1 183 456 | 49,6 | 627 | 64,2 | 844 530 | 47,4 |

Gminy miejskie, stanowiące 10,0% ogółu gmin, wypracowały 21,2% kwoty nadwyżki (więcej o 8,3 punktu procentowego w porównaniu z 2012 r.) i 18,8% kwoty deficytu (mniej o 2,9 punktu procentowego). Udziałem gmin miejsko-wiejskich (24,9% wszystkich gmin) było 29,2% kwoty nadwyżki (spadek o 0,1 punktu procentowego) oraz 33,8% kwoty deficytu (wzrost o 0,4 punktu procentowego). Gminy wiejskie, stanowiące 65,1% ogółu gmin, zrealizowały 49,6% kwoty nadwyżki (mniej o 8,2 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim) i 47,4% kwoty deficytu (o 2,5 punktu procentowego więcej niż w 2012 r.).

Zrealizowane przez gminy w 2013 r. przychody budżetowe w wysokości 10 587 786 tys. zł stanowiły 106,1% planu, natomiast rozchody w kwocie 6 896 478 tys. zł osiągnęły 104,0% zaplanowanych wartości[94].

W strukturze przychodów największy udział stanowiły w 2013 r. zaciągnięte kredyty i pożyczki, wolne środki, wyemitowane obligacje oraz nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych. Zaciągnięte przez gminy kredyty i pożyczki stanowiły 38,7% kwoty przychodów i było to o 8,3 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim (w 2012 r. udział ten obniżył się o 5,8 punktu procentowego). W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich zaciągnięte kredyty i pożyczki nadal stanowiły główne źródło przychodów lecz ich udział w ogólnej kwocie przychodów obniżył się odpowiednio o 6,7 punktu procentowego do 42,6% oraz o 12,7 punktu procentowego do 36,7% (w 2012 r. spadek wyniósł 1,6 i 8,0 punktów procentowych). W gminach miejskich spadek udziału kredytów i pożyczek w kwocie przychodów był

[94] Rozchody budżetowe stanowią nieprzekraczalny limit. Wykazanie przez gminy w sprawozdaniu Rb-NDS lokat bankowych spowodowało przekroczenie tego limitu.

najniższy (o 5,7 punktu procentowego) i wyniósł 32,5% (w 2012 r. spadek był najwyższy o 12,0 punktów procentowych).

Wyemitowane przez gminy w 2013 r. obligacje samorządowe stanowiły 15,5% kwoty zrealizowanych przychodów i ich udział był wyższy w porównaniu z poprzednim rokiem o 6,5 punktu procentowego (w 2012 r. ich udział wzrósł o 0,3 punktu procentowego). We wszystkich typach gmin zwiększył się udział obligacji w strukturze przychodów. Najwyższy wzrost o 9,9 punktu procentowego (do 22,2%) odnotowały gminy miejsko-wiejskie (w 2012 r. udział ten obniżył o 1,7 punktu procentowego). W gminach miejskich udział obligacji wzrósł o 8,7 punktu procentowego (do 23,4% przychodów ogółem), a w wiejskich wzrósł o 3,6 punktu procentowego (do 7,7% kwoty przychodów). W 2012 r. gminy miejskie i wiejskie odnotowały wzrost udziału obligacji w strukturze przychodów odpowiednio o 1,7 i 0,1 punktu procentowego.

Znaczącym źródłem przychodów w 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, były wolne środki. Stanowiły one 33,4% wykonanych przychodów i było to o 0,1 punktu procentowego więcej niż w poprzednim roku (w 2012 r. udział wolnych środków wzrósł o 3,1 punktu procentowego). Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie odnotowały wzrost ich udziału odpowiednio o 0,8 i 0,7 punktu procentowego do poziomu 30,8% i 35,0% kwoty przychodów (w 2012 r. w gminach wiejskich nastąpiło obniżenie udziału wolnych środków o 3,5 punktu procentowego, a w gminach miejsko-wiejskich wzrost o 9,7 punktu procentowego). W gminach miejskich wolne środki stanowiły 37,3% przychodów i były niższe w porównaniu z poprzednim rokiem o 2,0 punkty procentowe (w 2012 r. wzrosły o 9,1 punktu procentowego).

Struktura przychodów i rozchodów budżetowych gmin w 2013 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 | 38,7 | 32,5 | 36,7 | 42,6 |
| - nadwyżka z lat ubiegłych | 12,0 | 6,3 | 5,6 | 18,7 |
| - obligacje i papiery wartościowe | 15,5 | 23,4 | 22,2 | 7,7 |
| - wolne środki | 33,4 | 37,3 | 35,0 | 30,8 |
| - spłata pożyczek udzielonych | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,2 |
| - prywatyzacja majątku | 0,1 | 0,0 | 0,2 | x |
| **Rozchody, z tego:** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** |
| - spłata kredytów i pożyczek | 75,1 | 77,8 | 73,7 | 75,0 |
| - pożyczki udzielone | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,4 |
| - wykup obligacji i papierów wartościowych | 10,7 | 17,2 | 17,4 | 3,8 |
| - inne | 13,7 | 4,5 | 8,3 | 20,8 |

Nadwyżka z lat ubiegłych stanowiła w strukturze przychodów 12,0% i było to o 1,7 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim (w 2012 r. nastąpił wzrost udziału o 2,5 punktu procentowego). W gminach wiejskich nadwyżka z lat ubiegłych stanowiła 18,7% kwoty przychodów (wzrost o 2,3 punktu procentowego). W gminach miejsko-wiejskich udział ten stanowił 5,6% (więcej o 2,0 punkty procentowe), a w gminach miejskich obniżył się o 0,7 punktu procentowego i stanowił 6,3% zrealizowanych przychodów (w 2012 r. w gminach miejskich i wiejskich udział ten wzrósł odpowiednio o 1,6 i 5,2 punktu procentowego, a w gminach miejsko-wiejskich pozostał na poziomie 2011 r.).

Kredyty i pożyczki zaciągnięte na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych stanowiły 21,0% ogólnej kwoty zaciągniętych w 2013 r. kredytów i pożyczek i było to o 0,5 punktu procentowego więcej w porównaniu z 2012 r. W gminach miejsko-wiejskich i wiejskich udział kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wzrósł w 2013 r. odpowiednio o 2,8 oraz 0,5 punktu procentowego i stanowił 23,3% oraz 23,9%. Gminy miejskie odnotowały spadek tego udziału o 4,8 punktu procentowego do poziomu 7,1%.

W ogólnej kwocie przychodów z tytułu wyemitowanych przez gminy w 2013 r. obligacji komunalnych 2,0% stanowiły środki na realizację projektów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych (mniej o 7,7 punktu procentowego). W gminach miejskich wyemitowane na ten cel obligacje stanowiły zaledwie 1,1% kwoty obligacji ogółem i obniżyły się w stosunku do 2012 r. o 15,9 punktu procentowego. Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie odnotowały spadek udziału obligacji na realizacje projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych odpowiednio o 3,7 oraz 3,1 punktu procentowego. Na realizację tych programów gminy miejsko-wiejskie przeznaczyły 2,4%, a gminy wiejskie 2,3% wartości wyemitowanych obligacji.

Podobnie jak w latach poprzednich, w 2013 r. w strukturze rozchodów budżetowych najwyższy udział (75,1% rozchodów ogółem) stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek (w 2012 r. udział ten wzrósł o 10,7 punktu procentowego do 77,5%). W poszczególnych typach gmin udział spłat kredytów i pożyczek kształtował się na zbliżonym poziomie i wynosił 77,8% w gminach miejskich (wzrost o 0,1 punktu procentowego) oraz 73,7% w gminach miejsko-wiejskich i 75,0% w gminach wiejskich (mniej odpowiednio o 3,6 i 2,7 punktu procentowego w porównaniu z poprzednim rokiem).

Rozchody gmin z tytułu wykupu obligacji samorządowych oraz papierów wartościowych były o 2,7 punktu procentowego wyższe niż w 2012 r. i stanowiły 10,7% rozchodów (w 2012 r. wzrosły o 1,6 punktu procentowego). Gminy wszystkich typów odnotowały w 2013 r. wzrost udziału wykupu obligacji i papierów wartościowych w kwocie rozchodów ogółem. Najwyższy wzrost o 5,1 punktu procentowego (do 17,4% rozchodów) odnotowały gminy miejsko-wiejskie (w 2012 r. obniżenie o 0,1 punktu procentowego). W gminach miejskich i wiejskich wzrost ten wyniósł odpowiednio 1,1 i 1,3 punktu procentowego (w 2012 r. – 3,1 oraz 0,7 punktu procentowego). W konsekwencji gminy miejskie na wykup obligacji samorządowych oraz papierów wartościowych przeznaczyły w 2013 r. 17,2% zrealizowanych rozchodów, a w gminach wiejskich udział ten stanowił 3,8%.

Spłaty zobowiązań zaciągniętych na realizację projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych stanowiły 17,3% kwoty spłacanych przez gminy kredytów i pożyczek (obniżenie o 9,7 punktu procentowego) oraz 2,9% kwoty wykupionych obligacji (spadek o 7,7 punktu procentowego). Gminy wszystkich typów odnotowały w 2013 r. obniżenie udziału spłat pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji samorządowych i papierów wartościowych na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych w kwotach spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji i papierów wartościowych. W gminach miejskich udział spłat kredytów i pożyczek na finansowanie programów realizowanych z udziałem środków zagranicznych w ogólnej kwocie spłat stanowił 10,0% i był niższy o 2,0 punkty procentowe, natomiast udział obligacji i papierów wartościowych obniżył się o 5,4 punktu procentowego i stanowił 3,9% ogólnej kwoty

wykupionych obligacji samorządowych i papierów wartościowych. Gminy miejsko-wiejskie na spłatę zobowiązań zaciągniętych w związku z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych przeznaczyły 16,1% kwoty spłacanych kredytów i pożyczek (mniej o 8,1 punktu procentowego) oraz 2,5% wartości wykupionych obligacji i papierów wartościowych (spadek o 10,0 punktów procentowych). W gminach wiejskich spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację projektów unijnych stanowiły 21,0% zrealizowanych spłat (o 13,0 punktów procentowych mniej niż w 2012 r.), natomiast wykup obligacji i papierów wartościowych wyemitowanych w związku z realizacją programów unijnych stanowił 2,6% kwoty wykupionych obligacji i papierów wartościowych (spadek o 5,0 punktów procentowych).

### *Zobowiązania i należności*

Konieczność dostosowania budżetów do regulacji wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. wpłynęła już w 2012 r. na ograniczenie działalności inwestycyjnej w gminach, co przyczyniło się do zahamowania dynamiki zadłużenia – zobowiązania ogółem pozostały na poziomie zbliżonym do roku ubiegłego.

W 2013 r. ponowna redukcja wydatków inwestycyjnych przełożyła się na obniżenie o 1,5% zobowiązań ogółem gmin, które na koniec 2013 r. wyniosły 25 771 862 tys. zł.

Zobowiązania wymagalne gmin wzrosły o 8,8%, co może świadczyć o pogorszeniu ich sytuacji finansowej. Nadal znaczną pozycję w strukturze zobowiązań gmin 9,6% (choć mniejszą niż w roku poprzednim wynoszącą 10,3%) stanowiły pożyczki i kredyty zaciągnięte w związku z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 uofp.

Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Gminy ogółem | | | | | | | Relacja zobowiązań do dochodów w 2013 r. (w %) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Zobowiązania wg stanu na 31.XII (w tys. zł) | | Struktura (w %) | | Relacja do dochodów (w %) | | Dynamika 2012=100% (3:2) | gminy miejskie | gminy miejsko-wiejskie | gminy wiejskie |
| | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| **Zobowiązania ogółem, z tego:** | **26 167 852** | **25 771 862** | **100,0** | **100,0** | **33,4** | **32,2** | **98,5** | **34,2** | **35,4** | **28,7** |
| - emisja papierów wartościowych | 225 305 | 191 480 | 0,9 | 0,8 | 0,3 | 0,2 | 85,0 | 0,4 | 0,3 | 0,1 |
| - kredyty i pożyczki[1)] | 25 790 669 | 25 415 163 | 98,5 | 98,6 | 32,9 | 31,8 | 98,5 | 33,5 | 34,9 | 28,4 |
| - przyjęte depozyty | - | - | x | x | x | x | x | x | x | x |
| - zobowiązania wymagalne, w tym: | 151 879 | 165 219 | 0,6 | 0,6 | 0,2 | 0,2 | 108,8 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| - z tytułu dostaw towarów i usług | 102 667 | 93 899 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 91,5 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |

[1)] Dane wykazane w tym wierszu (zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych) obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

Ze względu na odmienną dynamikę zobowiązań (98,5%) niż dochodów (102,1%) zadłużenie gmin w stosunku do osiągniętych dochodów, w porównaniu do poprzedniego roku, obniżyło się o 1,2 punktu procentowego i wyniosło średnio 32,2%. Obniżenie przeciętnej relacji zobowiązań do dochodów odnotowano w każdym z typów gmin – w gminach miejskich o 2,1 punktu procentowego (do 34,2%), w gminach miejsko-wiejskich

o 1,0 punkt procentowy (do 35,4%), w gminach wiejskich o 0,8 punktu procentowego (do 28,7%). Dane szczegółowe w tym zakresie zaprezentowane zostały w **tabeli 3.7**.

Najwyższe przeciętne zadłużenie w relacji do dochodów dotyczyło gmin województwa zachodniopomorskiego – 41,6% i świętokrzyskiego – 39,5%. Najniższe przeciętne zadłużenie gmin odnotowano w województwie podlaskim – 26,6% i lubelskim – 26,8%.

Niższe w stosunku do poprzedniego roku zobowiązania gmin przy niewielkiej dynamice dochodów, poza obniżeniem przeciętnego stopnia zadłużenia, spowodowały w konsekwencji spadek liczby gmin o wskaźniku zadłużenia powyżej 40%. Do 77 jednostek zmniejszyła się w 2013 r. liczba gmin, w których relacja zobowiązań do dochodów przekroczyła 60% – w 2012 r. było ich 82. Jednak w większości z tych gmin (46) zadłużenie na koniec 2013 r. obejmowało zobowiązania podlegające wyłączeniu z limitu zadłużenia (zgodnie z art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r.), tj. kredyty i pożyczki zaciągnięte w związku z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków unijnych. Po uwzględnieniu tych wyłączeń zadłużenie w tych gminach nie przekroczyło 60% zrealizowanych przez nie dochodów.

W pozostałych 31 gminach limit zadłużenia określony w art. 170 uofp z 2005 r. został przekroczony głównie z powodu niewykonania zaplanowanych dochodów budżetowych (w tym m.in. dochodów z majątku, dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich), co często uniemożliwiało dokonanie planowanej spłaty zobowiązań oraz z powodu wystąpienia zobowiązań wymagalnych. Znaczący wpływ na przekroczenie limitu zadłużenia miało też rozszerzenie z końcem 2011 r. przez Ministra Finansów katalogu tytułów dłużnych ujmowanych jako kredyt lub pożyczka i jednocześnie zaliczanych do długu publicznego. Część z tych gmin została wezwana do opracowania programu naprawczego, część realizuje program naprawczy, na realizację którego otrzymała pożyczkę z budżetu państwa.

Liczba gmin według wysokości wskaźnika zadłużenia w latach 2008 - 2013

| Lata | Wyszczególnienie | Wskaźnik zadłużenia | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | poniżej 10% | 10% - 20% | 20% - 30% | 30% - 40% | 40% - 50% | 50% - 60% | powyżej 60% | |
| | | | | | | | | art. 170 ust. 1 uofp z 2005 r. | art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r. |
| 2008 | liczba gmin | 972 | 683 | 424 | 216 | 92 | 23 | 3 | 1 |
| | % gmin | 40,3 | 28,3 | 17,6 | 9,0 | 3,8 | 1,0 | 0,1 | 0,0 |
| 2009 | liczba gmin | 719 | 608 | 503 | 340 | 165 | 64 | 14 | 7 |
| | % gmin | 29,8 | 25,2 | 20,8 | 14,1 | 6,8 | 2,7 | 0,6 | 0,3 |
| 2010 | liczba gmin | 343 | 427 | 524 | 482 | 386 | 184 | 68 | 17 |
| | % gmin | 14,2 | 17,7 | 21,7 | 20,0 | 16,0 | 7,6 | 2,8 | 0,7 |
| 2011 | liczba gmin | 247 | 360 | 481 | 505 | 435 | 261 | 125 | 29 |
| | % gmin | 10,2 | 14,9 | 19,9 | 20,9 | 18,0 | 10,8 | 5,2 | 1,2 |
| 2012 | liczba gmin | 272 | 401 | 473 | 505 | 442 | 239 | 82 | 26 |
| | % gmin | 11,3 | 16,6 | 19,6 | 20,9 | 18,3 | 9,9 | 3,4 | 1,1 |
| 2013 | liczba gmin | 281 | 435 | 507 | 545 | 372 | 196 | 77 | 31 |
| | % gmin | 11,6 | 18,0 | 21,0 | 22,6 | 15,4 | 8,1 | 3,2 | 1,3 |

W latach 2009 - 2011 gminy coraz częściej udzielały poręczeń i gwarancji[95]. W dużym tempie rosła łączna wartość niewymagalnych zobowiązań z tego tytułu. W 2012 r. obniżyła się o 8,6% w stosunku do poprzedniego roku, w 2013 r. ponownie nastąpił spadek o 15,3% i na koniec 2013 r. nominalne zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosły 1 630 636 tys. zł.

W 2013 r. gminy wykazały należności oraz wybrane aktywa finansowe w kwocie 12 997 690 tys. zł, tj. o 0,1% niższej niż w roku poprzednim. Należności wymagalne w 2013 r. wzrosły, w stosunku do roku poprzedniego, o 8,0% i wyniosły 5 971 367 tys. zł.

## 3.4. Podsumowanie

1. *Dochody budżetowe gmin w 2013 r. zostały zrealizowane w kwocie 80 043 418 tys. zł (96,8% planu). W gminach wszystkich typów plan został wykonany na podobnym poziomie. Zrealizowano 98,7% planowanych dochodów bieżących i 79,8% planowanych dochodów majątkowych. Gminy wiejskie zrealizowały 80,0% planowanych dochodów majątkowych. W gminach miejskich i miejsko-wiejskich wskaźnik był na podobnym poziomie i wyniósł odpowiednio 79,8% i 79,6%.*

[95] Niewymagalne zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji wynosiły: w 2009 r. – 1 536 470 tys. zł, w 2010 r. – 1 914 307 tys. zł, w 2011 r. – 2 107 885 tys. zł, w 2012 r. – 1 926 262 tys. zł, w 2013 r. – 1 630 636 tys. zł.

2. *W porównaniu do roku poprzedniego dochody ogółem gmin wzrosły o 2,1% (realnie o 1,2%). Wśród podstawowych źródeł dochodów gminy otrzymały o 0,6% więcej środków z tytułu subwencji ogólnej. Dochody własne gmin wzrosły o 5,5% (głównie dzięki wyższym o 6,2% wpływom z podatków i opłat oraz dochodom z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych), przy znacznym zróżnicowaniu dynamiki w typach gmin – w gminach miejskich wzrost o 2,6%, miejsko-wiejskich o 5,9%, w wiejskich o 7,5%. Dotacje celowe dla gmin obniżyły się o 3,1% w stosunku do roku poprzedniego, przy czym dotacje na zadania własne były niższe o 5,1%, a na zadania zlecone o 0,9%.*

3. *W 2013 r., podobnie jak w roku poprzednim, odnotowano wzrost (o 1,5 punktu procentowego) udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem gmin do poziomu 48,1%. We wszystkich typach gmin nastąpił wzrost udziału dochodów własnych: w gminach wiejskich (o 1,8 punktu procentowego) do 40,3%, w gminach miejskich (o 0,9 punku procentowego) do 60,7%, a w gminach miejsko-wiejskich (o 1,8 punktu procentowego) do 50,1%. Środki z tytułu subwencji ogólnej stanowiły 31,0% dochodów gmin (o 0,4 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim), a dotacje celowe 20,9% (o 1,1 punktu procentowego mniej).*

4. *Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 3 099 zł i wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 77 zł. Najwięcej dochodów przypadało na mieszkańca gmin województwa zachodniopomorskiego 3 496 zł, a najmniej na mieszkańca gmin województwa opolskiego 2 856 zł. W gminach wiejskich odnotowano, podobnie jak w roku poprzednim, najwyższe dochody ogółem per capita 3 223 zł i najniższe dochody własne 1 300 zł, natomiast gminy miejskie uzyskały najniższe dochody ogółem na jednego mieszkańca – 2 942 zł i najwyższe dochody własne – 1 786 zł.*

5. *W 2013 r. wydatki gmin wykonane zostały w kwocie 79 442 533 tys. zł (92,4% planu) i były wyższe o 1,2% (realnie o 0,3%) w stosunku do poprzedniego roku. Zrealizowane wydatki bieżące wzrosły o 3,1%, a wydatki majątkowe obniżyły się o 7,1%, co spowodowało spadek udziału wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków do 16,6% (z 18,1% w 2012 r.). Wydatki bieżące stanowiły 83,4% wydatków ogółem.*

6. *Ograniczanie przez gminy działalności inwestycyjnej (trzeci rok z rzędu) spowodowało ponowne obniżenie udziału wydatków inwestycyjnych do 16,2% (17,7% w 2012 r., 22,5% w 2011 r.). W gminach miejskich odnotowano spadek udziału o 2,4 punktu procentowego, w gminach miejsko-wiejskich o 1,9, a w gminach wiejskich o 0,7 punktu procentowego. W większości województw (z wyjątkiem podlaskiego, podkarpackiego i lubuskiego) udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin obniżył się, najwyższy spadek wystąpił w gminach województwa warmińsko-mazurskiego (o 4,2 punktu procentowego) i lubelskiego (o 2,9 punktu procentowego).*

7. *Pozyskane przez gminy środki zagraniczne w kwocie 4 170 950 tys. zł były o 26,1% niższe w porównaniu z rokiem ubiegłym. Ich udział w dochodach ogółem obniżył się o 2,0 punkty procentowe i stanowił 5,2% dochodów ogółem. Podobnie jak w latach poprzednich, większość z nich (80,2%) stanowiły środki na realizację zadań inwestycyjnych. Wydatki gmin finansowane ze środków zagranicznych wyniosły 3 887 911 tys. zł (o 14,1% mniej niż w roku poprzednim). Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi w kwocie 3 098 418 tys. zł, stanowiły 24,1% wydatków inwestycyjnych gmin (w 2012 r.*

*– 26,2%). Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska – 29,7%, inwestycje w rolnictwie i łowiectwie – 18,9% oraz w transporcie i łączności – 14,2%. W gminach ośmiu województw udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem nie przekroczył średniej krajowej (24,1%). Najniższy udział odnotowano w gminach województwa wielkopolskiego 14,0%, a najwyższy w gminach województwa podkarpackiego 36,1%.*

8. *W porównaniu do roku poprzedniego 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 – 38,6% wydatków ogółem (wzrost o 0,2 punktu procentowego) oraz na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 17,1% (wzrost o 0,2 punktu procentowego). Inwestycje realizowane były głównie w transporcie i łączności 29,3% (wzrost o 3,6 punktu procentowego) oraz w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska 20,0% (spadek o 1,4 punktu procentowego). Największe obniżenie wydatków inwestycyjnych w stosunku do poprzedniego roku (o 35,0%) dotyczyło działu 926 – Kultura fizyczna (co skutkowało spadkiem udziału o 2,5 punktu procentowego) oraz działu 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (o 13,5%). Wydatki na inwestycje w dziale 600 – Transport i łączność wzrosły o 6,0%.*

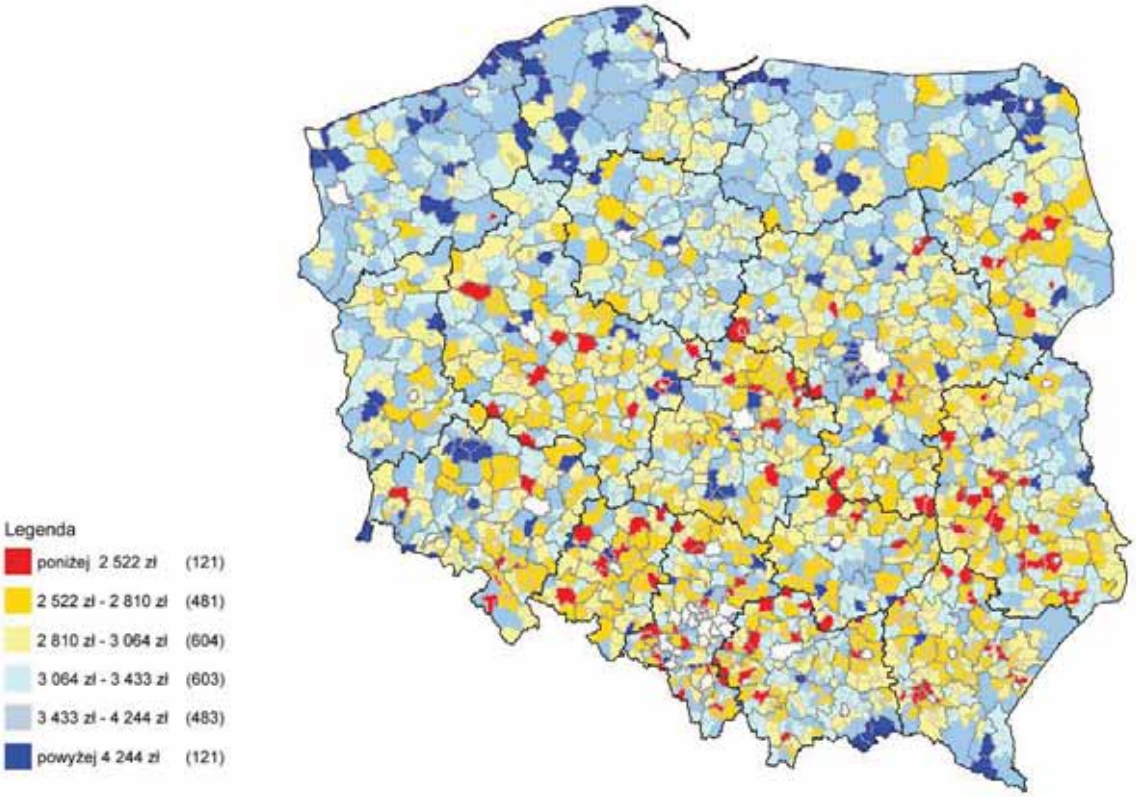
9. *Wydatki budżetowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 3 076 zł i wzrosły o 51 zł. Zwiększyła się rozpiętość wydatków na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw. Podobnie jak w roku poprzednim najwyższe wydatki per capita odnotowano w gminach województwa zachodniopomorskiego 3 497 zł (wzrost o 89 zł), a najniższe w gminach województwa opolskiego 2 834 zł (wzrost o 30 zł). Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 2 566 zł i wzrosły o 87 zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 28 zł i wyniosły 1 202 zł. Wydatki gmin związane z realizacją zadań inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 498 zł i obniżyły się o 36 zł.*

10. *W 2013 r. gminy planowały deficyt budżetowy w wysokości 3 290 536 tys. zł, tj. 4,0% dochodów (w 2012 r. – 4,8%), a zamknęły rok budżetowy nadwyżką w kwocie 600 886 tys. zł, stanowiącą 0,8% zrealizowanych dochodów (2012 r. zakończyły deficytem stanowiącym 0,1% dochodów). Nadal głównym źródłem przychodów gmin były kredyty i pożyczki – 38,7% (w 2012 r. – 47,0%). Znacznie wzrósł udział obligacji i innych papierów wartościowych – z 9,0% w 2012 r. do 15,5%. Udział nadwyżki i wolnych środków wyniósł odpowiednio 12,0% i 33,4% (w 2012 r. – 10,3% i 33,3%).*

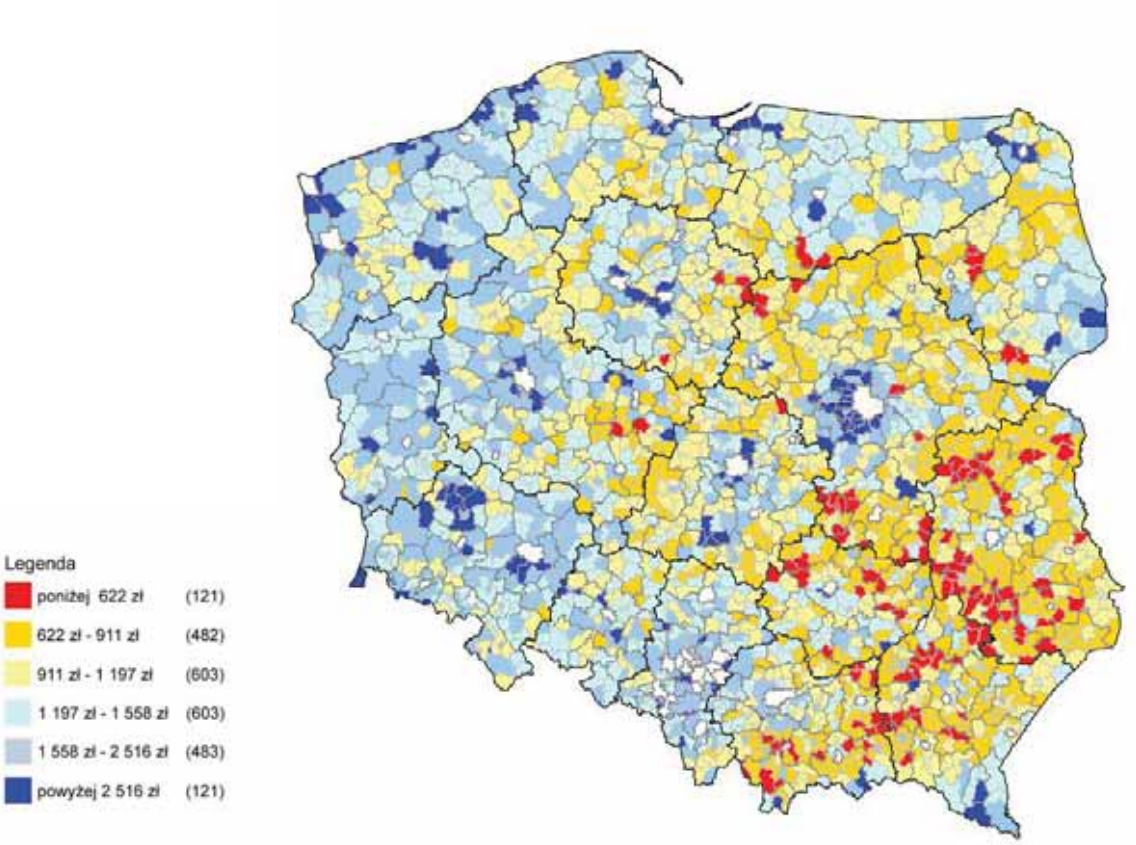
11. *W 2013 r. ograniczenie działalności inwestycyjnej w gminach przyczyniło się do zahamowania tendencji wzrostowej zadłużenia – zobowiązania ogółem gmin obniżyły się o 1,5% i wyniosły 25 771 862 tys. zł. Zobowiązania wymagalne wzrosły o 8,8% do kwoty 165 219 tys. zł (0,6% kwoty długu). Zadłużenie gmin w stosunku do osiągniętych przez nie dochodów, w porównaniu do poprzedniego roku, obniżyło się o 1,2 punktu procentowego i wyniosło średnio 32,2%. Zmniejszyła się liczba gmin o wskaźniku zadłużenia powyżej 40%. Po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., ustawowy limit zadłużenia przekroczyło*

*31 gmin (w 2012 r. – 26), m.in. z powodu niewykonania zaplanowanych dochodów budżetowych (w tym dochodów z majątku, dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich), wystąpienia zobowiązań wymagalnych. Znaczący wpływ na przekroczenie limitu zadłużenia miało też rozszerzenie definicji kredytów i pożyczek zaliczanych do długu. Wydatki na obsługę długu były niższe o 21,4% i w strukturze wydatków bieżących stanowiły 1,7%.*

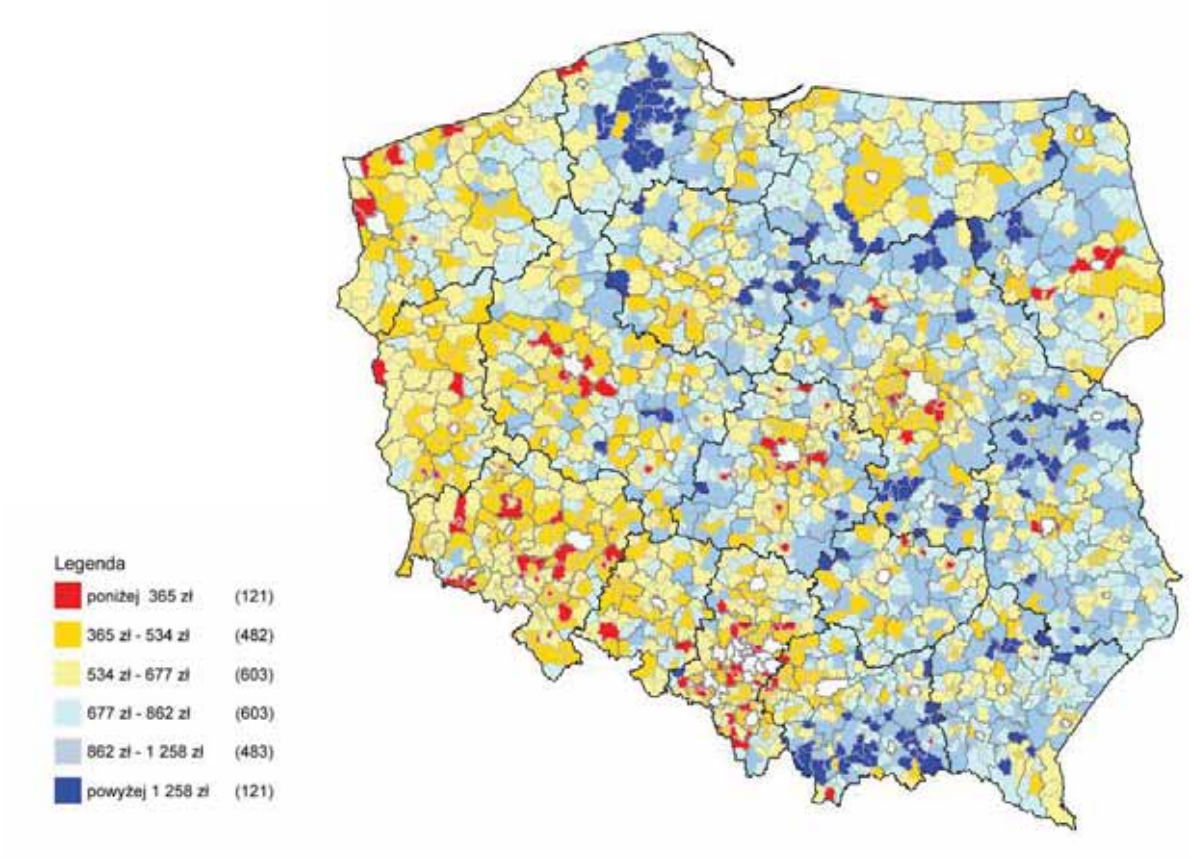
Rysunek 3.1. **Dochody ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



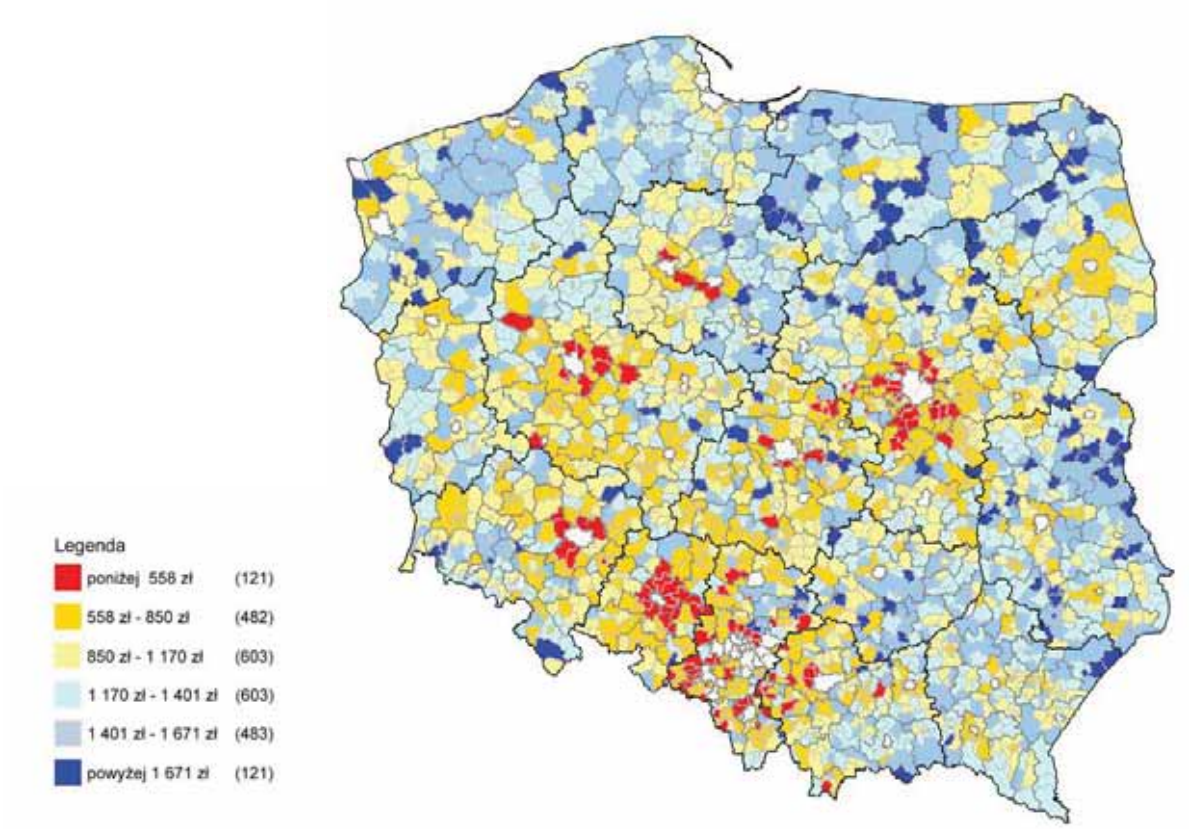

Rysunek 3.2. **Dochody własne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



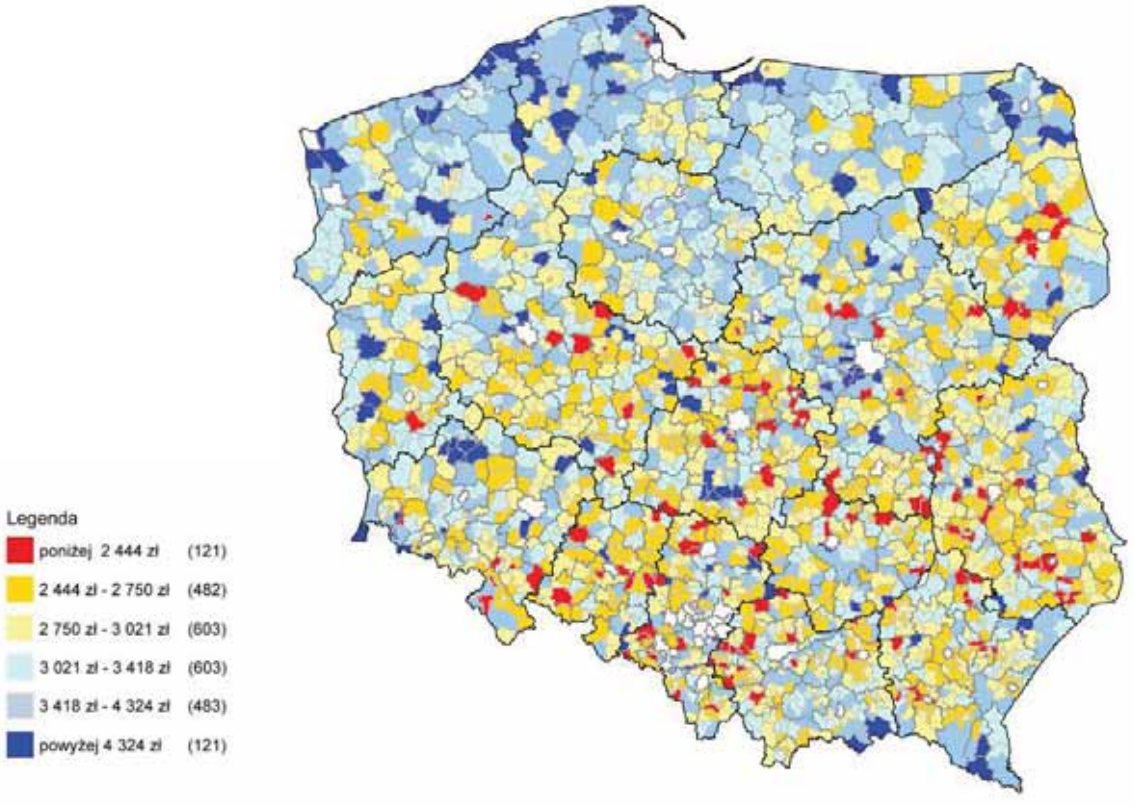
Rysunek 3.3. **Dotacje celowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**




Rysunek 3.4. **Subwencja ogólna gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



Rysunek 3.5. **Wydatki ogółem gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**




Rysunek 3.6. **Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**

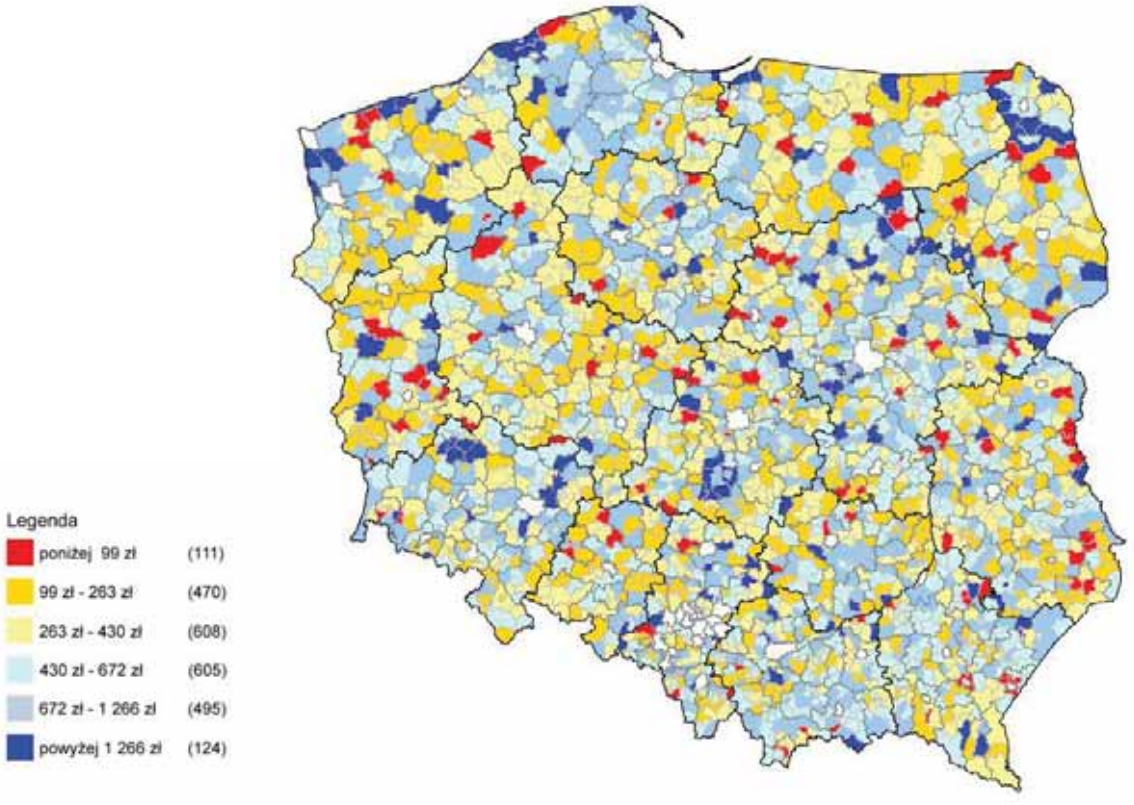


Tabela 3.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA GMINY | Dochody ogółem | | Wykonanie 4:3 w % | Wydatki ogółem | | Wykonanie 7:6 w % | Wynik budżetu | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | plan | wykonanie | | plan | wykonanie | | plan 3-6 | wykonanie 4-7 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 1 | **P O L S K A, w tym gminy:** | **82 657 443** | **80 043 418** | **96,8** | **85 947 979** | **79 442 533** | **92,4** | **-3 290 536** | **600 886** |
| 2 | miejskie | 18 410 101 | 17 807 617 | 96,7 | 19 040 788 | 17 639 242 | 92,6 | -630 687 | 168 375 |
| 3 | miejsko-wiejskie | 27 721 691 | 26 868 274 | 96,9 | 28 771 215 | 26 774 690 | 93,1 | -1 049 524 | 93 585 |
| 4 | wiejskie | 36 525 651 | 35 367 526 | 96,8 | 38 135 976 | 35 028 601 | 91,9 | -1 610 324 | 338 926 |
| 5 | **Dolnośląskie, w tym gminy:** | **6 735 674** | **6 477 720** | **96,2** | **6 949 891** | **6 419 478** | **92,4** | **-214 217** | **58 242** |
| 6 | miejskie | 2 227 147 | 2 135 723 | 95,9 | 2 270 770 | 2 105 024 | 92,7 | -43 623 | 30 699 |
| 7 | miejsko-wiejskie | 2 572 918 | 2 457 167 | 95,5 | 2 666 478 | 2 451 858 | 92,0 | -93 561 | 5 309 |
| 8 | wiejskie | 1 935 609 | 1 884 830 | 97,4 | 2 012 642 | 1 862 595 | 92,5 | -77 033 | 22 234 |
| 9 | **Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:** | **4 223 217** | **4 148 164** | **98,2** | **4 413 145** | **4 133 123** | **93,7** | **-189 927** | **15 041** |
| 10 | miejskie | 694 499 | 686 371 | 98,8 | 704 817 | 673 679 | 95,6 | -10 318 | 12 692 |
| 11 | miejsko-wiejskie | 1 529 300 | 1 492 705 | 97,6 | 1 587 771 | 1 482 237 | 93,4 | -58 471 | 10 468 |
| 12 | wiejskie | 1 999 418 | 1 969 087 | 98,5 | 2 120 557 | 1 977 207 | 93,2 | -121 139 | -8 120 |
| 13 | **Lubelskie, w tym gminy:** | **4 960 788** | **4 789 031** | **96,5** | **5 110 241** | **4 702 137** | **92,0** | **-149 454** | **86 894** |
| 14 | miejskie | 1 014 513 | 992 716 | 97,9 | 1 045 947 | 981 944 | 93,9 | -31 434 | 10 772 |
| 15 | miejsko-wiejskie | 708 180 | 686 008 | 96,9 | 728 105 | 679 440 | 93,3 | -19 925 | 6 569 |
| 16 | wiejskie | 3 238 095 | 3 110 306 | 96,1 | 3 336 190 | 3 040 753 | 91,1 | -98 095 | 69 553 |
| 17 | **Lubuskie, w tym gminy:** | **2 522 044** | **2 456 158** | **97,4** | **2 548 467** | **2 384 358** | **93,6** | **-26 423** | **71 800** |
| 18 | miejskie | 446 345 | 436 748 | 97,8 | 463 728 | 433 058 | 93,4 | -17 383 | 3 690 |
| 19 | miejsko-wiejskie | 1 338 613 | 1 301 404 | 97,2 | 1 347 912 | 1 269 791 | 94,2 | -9 299 | 31 613 |
| 20 | wiejskie | 737 086 | 718 005 | 97,4 | 736 828 | 681 508 | 92,5 | 259 | 36 497 |
| 21 | **Łódzkie, w tym gminy:** | **5 274 071** | **5 158 177** | **97,8** | **5 497 879** | **5 088 775** | **92,6** | **-223 808** | **69 402** |
| 22 | miejskie | 1 566 555 | 1 534 099 | 97,9 | 1 617 678 | 1 530 365 | 94,6 | -51 123 | 3 734 |
| 23 | miejsko-wiejskie | 1 189 479 | 1 150 844 | 96,8 | 1 223 601 | 1 127 893 | 92,2 | -34 122 | 22 951 |
| 24 | wiejskie | 2 518 036 | 2 473 233 | 98,2 | 2 656 600 | 2 430 517 | 91,5 | -138 564 | 42 716 |
| 25 | **Małopolskie, w tym gminy:** | **7 308 040** | **7 158 628** | **98,0** | **7 634 122** | **7 177 074** | **94,0** | **-326 082** | **-18 446** |
| 26 | miejskie | 692 841 | 697 783 | 100,7 | 749 719 | 706 562 | 94,2 | -56 878 | -8 779 |
| 27 | miejsko-wiejskie | 2 946 594 | 2 880 458 | 97,8 | 3 078 608 | 2 914 731 | 94,7 | -132 015 | -34 273 |
| 28 | wiejskie | 3 668 605 | 3 580 388 | 97,6 | 3 805 794 | 3 555 781 | 93,4 | -137 189 | 24 606 |
| 29 | **Mazowieckie, w tym gminy:** | **10 169 810** | **9 913 764** | **97,5** | **10 661 591** | **9 899 556** | **92,9** | **-491 780** | **14 208** |
| 30 | miejskie | 2 302 284 | 2 234 280 | 97,0 | 2 367 413 | 2 207 981 | 93,3 | -65 129 | 26 300 |
| 31 | miejsko-wiejskie | 2 847 250 | 2 787 236 | 97,9 | 3 008 889 | 2 804 870 | 93,2 | -161 639 | -17 634 |
| 32 | wiejskie | 5 020 276 | 4 892 248 | 97,4 | 5 285 288 | 4 886 706 | 92,5 | -265 012 | 5 542 |
| 33 | **Opolskie, w tym gminy:** | **2 608 672** | **2 530 038** | **97,0** | **2 709 281** | **2 510 491** | **92,7** | **-100 609** | **19 547** |
| 34 | miejskie | 310 249 | 302 864 | 97,6 | 317 448 | 295 590 | 93,1 | -7 198 | 7 273 |
| 35 | miejsko-wiejskie | 1 521 248 | 1 480 419 | 97,3 | 1 574 145 | 1 472 484 | 93,5 | -52 897 | 7 935 |
| 36 | wiejskie | 777 175 | 746 756 | 96,1 | 817 688 | 742 417 | 90,8 | -40 513 | 4 339 |
| 37 | **Podkarpackie, w tym gminy:** | **5 439 602** | **5 253 710** | **96,6** | **5 662 056** | **5 240 234** | **92,6** | **-222 454** | **13 476** |
| 38 | miejskie | 1 099 837 | 1 065 756 | 96,9 | 1 130 366 | 1 053 183 | 93,2 | -30 529 | 12 573 |
| 39 | miejsko-wiejskie | 1 550 243 | 1 492 855 | 96,3 | 1 604 981 | 1 493 560 | 93,1 | -54 738 | -705 |
| 40 | wiejskie | 2 789 522 | 2 695 099 | 96,6 | 2 926 709 | 2 693 492 | 92,0 | -137 187 | 1 608 |
| 41 | **Podlaskie, w tym gminy:** | **2 461 232** | **2 332 366** | **94,8** | **2 542 600** | **2 290 085** | **90,1** | **-81 368** | **42 281** |
| 42 | miejskie | 475 512 | 458 580 | 96,4 | 482 942 | 445 923 | 92,3 | -7 429 | 12 657 |
| 43 | miejsko-wiejskie | 731 804 | 689 065 | 94,2 | 760 298 | 682 283 | 89,7 | -28 494 | 6 782 |
| 44 | wiejskie | 1 253 915 | 1 184 721 | 94,5 | 1 299 360 | 1 161 879 | 89,4 | -45 445 | 22 841 |
| 45 | **Pomorskie, w tym gminy:** | **4 967 569** | **4 854 223** | **97,7** | **5 217 183** | **4 833 287** | **92,6** | **-249 615** | **20 937** |
| 46 | miejskie | 1 607 578 | 1 565 948 | 97,4 | 1 672 507 | 1 532 185 | 91,6 | -64 929 | 33 763 |
| 47 | miejsko-wiejskie | 916 796 | 903 733 | 98,6 | 940 126 | 891 076 | 94,8 | -23 330 | 12 657 |
| 48 | wiejskie | 2 443 195 | 2 384 543 | 97,6 | 2 604 550 | 2 410 025 | 92,5 | -161 355 | -25 482 |
| 49 | **Śląskie, w tym gminy:** | **6 216 259** | **5 921 924** | **95,3** | **6 584 601** | **5 982 111** | **90,9** | **-368 342** | **-60 187** |
| 50 | miejskie | 2 379 506 | 2 250 869 | 94,6 | 2 540 166 | 2 288 621 | 90,1 | -160 661 | -37 752 |
| 51 | miejsko-wiejskie | 1 069 847 | 1 027 927 | 96,1 | 1 110 181 | 1 028 254 | 92,6 | -40 334 | -327 |
| 52 | wiejskie | 2 766 907 | 2 643 128 | 95,5 | 2 934 255 | 2 665 236 | 90,8 | -167 347 | -22 108 |
| 53 | **Świętokrzyskie, w tym gminy:** | **3 413 363** | **3 209 197** | **94,0** | **3 523 828** | **3 154 071** | **89,5** | **-110 465** | **55 126** |
| 54 | miejskie | 598 306 | 545 818 | 91,2 | 587 319 | 527 206 | 89,8 | 10 988 | 18 612 |
| 55 | miejsko-wiejskie | 1 171 986 | 1 122 960 | 95,8 | 1 219 039 | 1 110 723 | 91,1 | -47 054 | 12 237 |
| 56 | wiejskie | 1 643 071 | 1 540 419 | 93,8 | 1 717 470 | 1 516 141 | 88,3 | -74 399 | 24 278 |
| 57 | **Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:** | **3 855 485** | **3 709 793** | **96,2** | **3 928 249** | **3 618 131** | **92,1** | **-72 764** | **91 663** |
| 58 | miejskie | 993 427 | 962 919 | 96,9 | 1 006 004 | 917 781 | 91,2 | -12 577 | 45 138 |
| 59 | miejsko-wiejskie | 1 330 097 | 1 275 417 | 95,9 | 1 369 749 | 1 275 716 | 93,1 | -39 652 | -299 |
| 60 | wiejskie | 1 531 960 | 1 471 457 | 96,1 | 1 552 496 | 1 424 633 | 91,8 | -20 535 | 46 824 |
| 61 | **Wielkopolskie, w tym gminy:** | **8 235 680** | **8 073 644** | **98,0** | **8 486 490** | **7 952 498** | **93,7** | **-250 810** | **121 146** |
| 62 | miejskie | 1 232 025 | 1 189 324 | 96,5 | 1 274 490 | 1 202 459 | 94,3 | -42 465 | -13 135 |
| 63 | miejsko-wiejskie | 4 059 259 | 3 983 172 | 98,1 | 4 177 290 | 3 910 811 | 93,6 | -118 031 | 72 360 |
| 64 | wiejskie | 2 944 397 | 2 901 148 | 98,5 | 3 034 710 | 2 839 227 | 93,6 | -90 313 | 61 921 |
| 65 | **Zachodniopomorskie, w tym gminy:** | **4 265 937** | **4 056 881** | **95,1** | **4 478 355** | **4 057 125** | **90,6** | **-212 418** | **-244** |
| 66 | miejskie | 769 476 | 747 820 | 97,2 | 809 475 | 737 682 | 91,1 | -39 999 | 10 138 |
| 67 | miejsko-wiejskie | 2 238 078 | 2 136 903 | 95,5 | 2 374 040 | 2 178 961 | 91,8 | -135 962 | -42 058 |
| 68 | wiejskie | 1 258 383 | 1 172 158 | 93,1 | 1 294 840 | 1 140 481 | 88,1 | -36 456 | 31 676 |

*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:** | **2 383 138** | **1 436** | **1 782 253** | **977** | **5,1** | **5,3** |
| 2 | miejskie | 504 225 | 149 | 335 850 | 91 | 4,7 | 4,7 |
| 3 | miejsko-wiejskie | 695 458 | 343 | 601 873 | 259 | 4,6 | 5,1 |
| 4 | wiejskie | 1 183 456 | 944 | 844 530 | 627 | 5,7 | 5,8 |
| 5 | **Dolnośląskie, w tym gminy:** | **188 613** | **100** | **130 371** | **65** | **4,8** | **5,2** |
| 6 | miejskie | 77 625 | 20 | 46 926 | 12 | 6,0 | 5,6 |
| 7 | miejsko-wiejskie | 52 857 | 33 | 47 549 | 22 | 3,4 | 5,3 |
| 8 | wiejskie | 58 131 | 47 | 35 896 | 31 | 5,3 | 4,6 |
| 9 | **Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:** | **101 149** | **80** | **86 108** | **60** | **4,0** | **5,4** |
| 10 | miejskie | 21 159 | 12 | 8 466 | 1 | 3,3 | 22,4 |
| 11 | miejsko-wiejskie | 37 420 | 21 | 26 952 | 14 | 3,9 | 5,0 |
| 12 | wiejskie | 42 570 | 47 | 50 690 | 45 | 4,5 | 5,0 |
| 13 | **Lubelskie, w tym gminy:** | **175 962** | **135** | **89 068** | **74** | **5,8** | **5,1** |
| 14 | miejskie | 26 002 | 8 | 15 229 | 8 | 4,5 | 3,6 |
| 15 | miejsko-wiejskie | 21 305 | 12 | 14 736 | 10 | 5,7 | 4,7 |
| 16 | wiejskie | 128 655 | 115 | 59 102 | 56 | 6,1 | 5,9 |
| 17 | **Lubuskie, w tym gminy:** | **107 932** | **61** | **36 132** | **20** | **6,2** | **5,0** |
| 18 | miejskie | 12 459 | 5 | 8 769 | 2 | 5,9 | 3,9 |
| 19 | miejsko-wiejskie | 51 055 | 20 | 19 442 | 13 | 5,9 | 4,5 |
| 20 | wiejskie | 44 418 | 36 | 7 921 | 5 | 6,8 | 11,8 |
| 21 | **Łódzkie, w tym gminy:** | **170 990** | **103** | **101 589** | **71** | **5,8** | **4,6** |
| 22 | miejskie | 21 620 | 8 | 17 886 | 7 | 2,9 | 2,2 |
| 23 | miejsko-wiejskie | 44 033 | 17 | 21 081 | 9 | 6,1 | 5,0 |
| 24 | wiejskie | 105 338 | 78 | 62 622 | 55 | 7,1 | 6,3 |
| 25 | **Małopolskie, w tym gminy:** | **173 722** | **101** | **192 168** | **78** | **4,6** | **5,7** |
| 26 | miejskie | 19 119 | 4 | 27 898 | 7 | 7,2 | 6,4 |
| 27 | miejsko-wiejskie | 52 638 | 24 | 86 912 | 23 | 3,7 | 5,9 |
| 28 | wiejskie | 101 965 | 73 | 77 358 | 48 | 4,8 | 5,3 |
| 29 | **Mazowieckie, w tym gminy:** | **281 843** | **163** | **267 636** | **146** | **5,1** | **6,1** |
| 30 | miejskie | 64 004 | 19 | 37 704 | 11 | 4,4 | 4,9 |
| 31 | miejsko-wiejskie | 70 071 | 21 | 87 705 | 29 | 5,0 | 6,3 |
| 32 | wiejskie | 147 768 | 123 | 142 226 | 106 | 5,5 | 6,4 |
| 33 | **Opolskie, w tym gminy:** | **59 110** | **45** | **39 563** | **25** | **3,8** | **4,1** |
| 34 | miejskie | 7 273 | 2 | - | - | 2,4 | x |
| 35 | miejsko-wiejskie | 28 031 | 20 | 20 096 | 12 | 3,3 | 3,2 |
| 36 | wiejskie | 23 806 | 23 | 19 467 | 13 | 5,8 | 5,8 |
| 37 | **Podkarpackie, w tym gminy:** | **134 851** | **85** | **121 375** | **71** | **5,1** | **4,6** |
| 38 | miejskie | 28 645 | 7 | 16 072 | 5 | 5,3 | 3,0 |
| 39 | miejsko-wiejskie | 27 289 | 15 | 27 994 | 19 | 4,8 | 3,0 |
| 40 | wiejskie | 78 916 | 63 | 77 309 | 47 | 5,1 | 6,7 |
| 41 | **Podlaskie, w tym gminy:** | **87 195** | **78** | **44 914** | **37** | **5,6** | **5,7** |
| 42 | miejskie | 15 233 | 8 | 2 576 | 2 | 3,9 | 3,9 |
| 43 | miejsko-wiejskie | 23 376 | 17 | 16 593 | 10 | 6,7 | 4,9 |
| 44 | wiejskie | 48 586 | 53 | 25 744 | 25 | 6,0 | 6,8 |
| 45 | **Pomorskie, w tym gminy:** | **135 679** | **63** | **114 742** | **56** | **4,8** | **5,7** |
| 46 | miejskie | 64 384 | 14 | 30 621 | 7 | 5,9 | 6,5 |
| 47 | miejsko-wiejskie | 20 100 | 12 | 7 443 | 5 | 3,0 | 3,3 |
| 48 | wiejskie | 51 195 | 37 | 76 678 | 44 | 4,8 | 5,8 |
| 49 | **Śląskie, w tym gminy:** | **122 589** | **73** | **182 776** | **75** | **4,8** | **5,4** |
| 50 | miejskie | 39 440 | 14 | 77 192 | 16 | 4,1 | 6,0 |
| 51 | miejsko-wiejskie | 14 740 | 9 | 15 067 | 13 | 4,8 | 2,1 |
| 52 | wiejskie | 68 408 | 50 | 90 516 | 46 | 5,4 | 6,5 |
| 53 | **Świętokrzyskie, w tym gminy:** | **116 432** | **65** | **61 305** | **36** | **5,5** | **5,6** |
| 54 | miejskie | 22 941 | 3 | 4 329 | 1 | 5,0 | 5,1 |
| 55 | miejsko-wiejskie | 33 371 | 16 | 21 134 | 10 | 5,0 | 4,6 |
| 56 | wiejskie | 60 120 | 46 | 35 842 | 25 | 6,1 | 6,4 |
| 57 | **Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:** | **146 413** | **75** | **54 750** | **39** | **5,8** | **4,6** |
| 58 | miejskie | 49 525 | 12 | 4 387 | 2 | 5,7 | 4,8 |
| 59 | miejsko-wiejskie | 27 941 | 17 | 28 241 | 16 | 4,7 | 4,2 |
| 60 | wiejskie | 68 947 | 46 | 22 123 | 21 | 6,6 | 5,2 |
| 61 | **Wielkopolskie, w tym gminy:** | **252 246** | **144** | **131 100** | **78** | **5,1** | **4,2** |
| 62 | miejskie | 14 805 | 8 | 27 940 | 7 | 3,8 | 3,5 |
| 63 | miejsko-wiejskie | 131 533 | 60 | 59 172 | 30 | 5,0 | 4,3 |
| 64 | wiejskie | 105 908 | 76 | 43 987 | 41 | 5,5 | 4,6 |
| 65 | **Zachodniopomorskie, w tym gminy:** | **128 414** | **65** | **128 657** | **46** | **5,6** | **7,3** |
| 66 | miejskie | 19 992 | 5 | 9 854 | 3 | 4,6 | 3,2 |
| 67 | miejsko-wiejskie | 59 697 | 29 | 101 755 | 24 | 5,4 | 9,9 |
| 68 | wiejskie | 48 725 | 31 | 17 048 | 19 | 6,6 | 3,9 |

Tabela 3.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2013 r. (2012 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:** | **102,1** | **101,2** | **105,5** | **105,4** | **100,6** | **96,9** | **101,2** | **100,3** | **103,1** | **92,9** | **92,8** |
| 2 | - miejskie | 101,0 | 100,1 | 102,6 | 101,8 | 100,0 | 97,0 | 98,8 | 97,9 | 101,8 | 84,3 | 84,1 |
| 3 | - miejsko-wiejskie | 102,1 | 101,2 | 105,9 | 105,9 | 100,3 | 96,0 | 101,2 | 100,3 | 103,6 | 90,6 | 90,2 |
| 4 | - wiejskie | 102,7 | 101,8 | 107,5 | 108,5 | 100,9 | 97,5 | 102,4 | 101,5 | 103,3 | 98,7 | 98,7 |
| 5 | Dolnośląskie | 97,6 | 96,7 | 99,2 | 93,8 | 97,9 | 92,7 | 97,3 | 96,4 | 98,8 | 91,2 | 92,5 |
| 6 | Kujawsko-pomorskie | 102,7 | 101,8 | 105,4 | 108,3 | 101,7 | 99,3 | 102,5 | 101,6 | 105,2 | 89,7 | 89,7 |
| 7 | Lubelskie | 100,4 | 99,5 | 106,6 | 105,2 | 100,4 | 93,2 | 99,5 | 98,6 | 102,9 | 85,1 | 84,2 |
| 8 | Lubuskie | 106,2 | 105,3 | 109,4 | 107,2 | 99,2 | 107,6 | 104,7 | 103,8 | 104,4 | 106,9 | 106,6 |
| 9 | Łódzkie | 102,5 | 101,6 | 105,2 | 106,9 | 99,9 | 99,7 | 102,6 | 101,7 | 103,8 | 97,7 | 98,3 |
| 10 | Małopolskie | 100,9 | 100,0 | 107,1 | 106,3 | 101,4 | 89,5 | 99,1 | 98,2 | 102,5 | 86,0 | 85,3 |
| 11 | Mazowieckie | 102,7 | 101,8 | 108,1 | 105,9 | 101,6 | 91,3 | 103,5 | 102,6 | 104,2 | 100,3 | 100,1 |
| 12 | Opolskie | 100,6 | 99,7 | 105,5 | 106,3 | 96,8 | 93,4 | 100,6 | 99,7 | 103,2 | 85,9 | 87,3 |
| 13 | Podkarpackie | 101,6 | 100,7 | 105,3 | 107,4 | 98,2 | 101,7 | 101,9 | 101,0 | 101,1 | 106,2 | 106,9 |
| 14 | Podlaskie | 105,1 | 104,2 | 109,8 | 109,4 | 101,6 | 102,3 | 104,8 | 103,9 | 103,2 | 113,2 | 113,1 |
| 15 | Pomorskie | 103,9 | 103,0 | 107,1 | 106,9 | 102,6 | 99,4 | 101,6 | 100,7 | 103,7 | 92,3 | 91,8 |
| 16 | Śląskie | 103,2 | 102,3 | 105,3 | 105,8 | 100,5 | 100,6 | 103,3 | 102,4 | 103,6 | 101,8 | 101,6 |
| 17 | Świętokrzyskie | 102,6 | 101,7 | 105,8 | 107,5 | 99,8 | 101,6 | 99,0 | 98,1 | 101,5 | 88,0 | 87,1 |
| 18 | Warmińsko-mazurskie | 101,7 | 100,8 | 102,0 | 106,9 | 102,4 | 100,3 | 98,0 | 97,1 | 102,9 | 74,2 | 73,4 |
| 19 | Wielkopolskie | 103,0 | 102,1 | 105,9 | 108,6 | 101,5 | 97,6 | 100,8 | 99,9 | 104,3 | 84,3 | 84,0 |
| 20 | Zachodniopomorskie | 102,9 | 102,0 | 106,0 | 106,4 | 100,7 | 98,3 | 102,4 | 101,5 | 104,0 | 95,5 | 95,2 |

[1)] *Wskaźnik inflacji - 0,9%.*

Tabela 3.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2012 i 2013 (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA GMINY | Dochody własne | | Dotacje celowe | | Subwencja ogólna | | Wydatki majątkowe | | w tym inwestycyjne | | Wydatki bieżące | | w tym wynagrodzenia i pochodne | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 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:** | **46,6** | **48,2** | **22,0** | **20,9** | **31,4** | **31,0** | **18,1** | **16,6** | **17,7** | **16,2** | **81,9** | **83,4** | **38,8** | **39,1** |
| 2 | - miejskie | 59,8 | 60,7 | 19,4 | 18,6 | 20,9 | 20,7 | 17,0 | 14,5 | 16,3 | 13,9 | 83,0 | 85,5 | 38,6 | 39,5 |
| 3 | - miejsko-wiejskie | 48,3 | 50,1 | 22,0 | 20,7 | 29,7 | 29,2 | 18,1 | 16,2 | 17,6 | 15,7 | 81,9 | 83,8 | 38,4 | 38,8 |
| 4 | - wiejskie | 38,5 | 40,3 | 23,3 | 22,2 | 38,2 | 37,5 | 18,6 | 17,9 | 18,4 | 17,7 | 81,4 | 82,1 | 39,2 | 39,1 |
| 5 | Dolnośląskie | 57,7 | 58,6 | 19,7 | 18,7 | 22,6 | 22,7 | 19,5 | 18,3 | 18,3 | 17,4 | 80,5 | 81,7 | 34,5 | 35,1 |
| 6 | Kujawsko-pomorskie | 43,0 | 44,1 | 23,5 | 22,7 | 33,5 | 33,2 | 17,1 | 15,0 | 17,1 | 14,9 | 82,9 | 85,0 | 38,1 | 38,3 |
| 7 | Lubelskie | 32,7 | 34,7 | 28,1 | 26,1 | 39,2 | 39,2 | 18,9 | 16,2 | 18,8 | 15,9 | 81,1 | 83,8 | 40,9 | 41,7 |
| 8 | Lubuskie | 50,4 | 51,9 | 21,8 | 22,1 | 27,8 | 26,0 | 13,3 | 13,6 | 12,8 | 13,0 | 86,7 | 86,4 | 39,4 | 38,6 |
| 9 | Łódzkie | 49,5 | 50,8 | 20,7 | 20,2 | 29,7 | 29,0 | 18,4 | 17,5 | 18,0 | 17,3 | 81,6 | 82,5 | 39,5 | 39,4 |
| 10 | Małopolskie | 40,0 | 42,5 | 23,4 | 20,8 | 36,6 | 36,8 | 20,9 | 18,1 | 20,5 | 17,7 | 79,1 | 81,9 | 39,1 | 40,1 |
| 11 | Mazowieckie | 49,2 | 51,8 | 20,0 | 17,8 | 30,8 | 30,4 | 18,5 | 17,9 | 18,2 | 17,6 | 81,5 | 82,1 | 40,1 | 39,8 |
| 12 | Opolskie | 51,0 | 53,5 | 18,7 | 17,3 | 30,3 | 29,2 | 15,4 | 13,1 | 14,3 | 12,4 | 84,6 | 86,9 | 41,7 | 42,4 |
| 13 | Podkarpackie | 36,5 | 37,8 | 24,5 | 24,5 | 39,0 | 37,7 | 16,0 | 16,7 | 15,8 | 16,6 | 84,0 | 83,3 | 41,3 | 41,0 |
| 14 | Podlaskie | 40,7 | 42,5 | 23,6 | 23,0 | 35,7 | 34,5 | 16,1 | 17,4 | 16,1 | 17,3 | 83,9 | 82,6 | 40,5 | 39,2 |
| 15 | Pomorskie | 45,0 | 46,4 | 22,8 | 21,8 | 32,2 | 31,8 | 18,4 | 16,7 | 18,0 | 16,3 | 81,6 | 83,3 | 36,5 | 37,0 |
| 16 | Śląskie | 55,5 | 56,6 | 18,0 | 17,6 | 26,5 | 25,8 | 18,2 | 17,9 | 17,9 | 17,6 | 81,8 | 82,1 | 41,6 | 41,2 |
| 17 | Świętokrzyskie | 39,1 | 40,3 | 25,8 | 25,5 | 35,1 | 34,2 | 18,4 | 16,3 | 18,0 | 15,8 | 81,6 | 83,7 | 39,1 | 39,6 |
| 18 | Warmińsko-mazurskie | 42,8 | 43,0 | 25,7 | 25,3 | 31,5 | 31,7 | 17,1 | 12,9 | 16,7 | 12,5 | 82,9 | 87,1 | 36,1 | 37,3 |
| 19 | Wielkopolskie | 50,1 | 51,5 | 19,3 | 18,3 | 30,7 | 30,2 | 17,7 | 14,8 | 17,0 | 14,2 | 82,3 | 85,2 | 38,4 | 39,2 |
| 20 | Zachodniopomorskie | 52,6 | 54,2 | 22,7 | 21,7 | 24,6 | 24,1 | 18,2 | 17,0 | 17,9 | 16,6 | 81,8 | 83,0 | 35,1 | 35,3 |

Tabela 3.4. **Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (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. | | | | | | | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 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:** | **3 022** | **3 099** | **1 408** | **1 492** | **555** | **592** | **496** | **525** | **950** | **960** | **664** | **647** | **185** | **149** |
| 2 | miejskie | 2 848 | 2 942 | 1 702 | 1 786 | 591 | 618 | 673 | 702 | 595 | 608 | 552 | 548 | 160 | 130 |
| 3 | miejsko-wiejskie | 2 989 | 3 052 | 1 444 | 1 530 | 588 | 627 | 503 | 533 | 888 | 892 | 657 | 631 | 186 | 140 |
| 4 | wiejskie | 3 147 | 3 223 | 1 212 | 1 300 | 507 | 550 | 390 | 422 | 1 201 | 1 209 | 734 | 714 | 198 | 167 |
| 5 | **Dolnośląskie, w tym gminy:** | **3 162** | **3 277** | **1 825** | **1 921** | **721** | **791** | **643** | **640** | **716** | **744** | **622** | **612** | **192** | **169** |
| 6 | miejskie | 2 997 | 3 098 | 1 876 | 1 941 | 564 | 615 | 738 | 750 | 571 | 604 | 550 | 553 | 164 | 171 |
| 7 | miejsko-wiejskie | 3 263 | 3 357 | 1 832 | 1 928 | 787 | 841 | 637 | 608 | 765 | 783 | 666 | 646 | 213 | 166 |
| 8 | wiejskie | 3 273 | 3 394 | 1 742 | 1 889 | 864 | 943 | 511 | 546 | 863 | 865 | 668 | 640 | 207 | 172 |
| 9 | **Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:** | **3 067** | **3 150** | **1 319** | **1 390** | **534** | **560** | **423** | **458** | **1 028** | **1 046** | **720** | **714** | **142** | **93** |
| 10 | miejskie | 2 960 | 2 943 | 1 581 | 1 623 | 519 | 531 | 585 | 609 | 649 | 652 | 731 | 669 | 201 | 82 |
| 11 | miejsko-wiejskie | 3 038 | 3 097 | 1 327 | 1 398 | 589 | 606 | 399 | 438 | 1 004 | 1 013 | 707 | 686 | 143 | 81 |
| 12 | wiejskie | 3 133 | 3 273 | 1 211 | 1 293 | 495 | 535 | 379 | 416 | 1 197 | 1 225 | 725 | 755 | 117 | 107 |
| 13 | **Lubelskie, w tym gminy:** | **2 924** | **2 948** | **957** | **1 024** | **397** | **428** | **350** | **369** | **1 146** | **1 155** | **821** | **769** | **284** | **215** |
| 14 | miejskie | 2 807 | 2 909 | 1 426 | 1 574 | 551 | 603 | 613 | 631 | 681 | 689 | 700 | 646 | 304 | 217 |
| 15 | miejsko-wiejskie | 2 850 | 2 847 | 923 | 1 005 | 371 | 398 | 365 | 394 | 1 080 | 1 079 | 847 | 763 | 335 | 233 |
| 16 | wiejskie | 2 980 | 2 984 | 810 | 849 | 353 | 378 | 260 | 278 | 1 314 | 1 325 | 855 | 810 | 265 | 210 |
| 17 | **Lubuskie, w tym gminy:** | **2 967** | **3 154** | **1 495** | **1 638** | **638** | **697** | **456** | **489** | **826** | **820** | **646** | **696** | **107** | **126** |
| 18 | miejskie | 3 003 | 2 984 | 1 702 | 1 786 | 627 | 666 | 557 | 594 | 613 | 613 | 688 | 585 | 233 | 98 |
| 19 | miejsko-wiejskie | 2 880 | 3 162 | 1 445 | 1 624 | 631 | 688 | 440 | 474 | 813 | 808 | 622 | 730 | 81 | 154 |
| 20 | wiejskie | 3 107 | 3 252 | 1 450 | 1 564 | 657 | 736 | 417 | 446 | 993 | 980 | 664 | 708 | 69 | 91 |
| 21 | **Łódzkie, w tym gminy:** | **2 993** | **3 075** | **1 483** | **1 563** | **607** | **659** | **490** | **525** | **890** | **891** | **620** | **620** | **187** | **167** |
| 22 | miejskie | 2 580 | 2 744 | 1 552 | 1 634 | 531 | 561 | 654 | 684 | 531 | 527 | 497 | 583 | 117 | 176 |
| 23 | miejsko-wiejskie | 2 903 | 2 991 | 1 365 | 1 501 | 577 | 633 | 481 | 523 | 846 | 850 | 692 | 641 | 257 | 190 |
| 24 | wiejskie | 3 358 | 3 370 | 1 491 | 1 542 | 682 | 747 | 369 | 405 | 1 189 | 1 190 | 678 | 637 | 204 | 148 |
| 25 | **Małopolskie, w tym gminy:** | **2 964** | **2 981** | **1 186** | **1 266** | **397** | **420** | **461** | **489** | **1 085** | **1 097** | **694** | **619** | **243** | **169** |
| 26 | miejskie | 3 130 | 3 252 | 1 904 | 2 029 | 694 | 752 | 648 | 652 | 576 | 585 | 651 | 638 | 266 | 231 |
| 27 | miejsko-wiejskie | 2 896 | 2 892 | 1 359 | 1 402 | 463 | 480 | 529 | 565 | 882 | 897 | 654 | 592 | 266 | 196 |
| 28 | wiejskie | 2 991 | 3 007 | 910 | 1 014 | 287 | 309 | 369 | 395 | 1 347 | 1 356 | 735 | 638 | 220 | 136 |
| 29 | **Mazowieckie, w tym gminy:** | **3 106** | **3 180** | **1 529** | **1 647** | **542** | **569** | **669** | **706** | **955** | **967** | **621** | **566** | **206** | **134** |
| 30 | miejskie | 2 866 | 2 978 | 1 799 | 1 932 | 560 | 568 | 905 | 937 | 588 | 602 | 479 | 445 | 171 | 111 |
| 31 | miejsko-wiejskie | 3 215 | 3 254 | 1 838 | 1 932 | 630 | 663 | 815 | 856 | 806 | 808 | 572 | 514 | 208 | 133 |
| 32 | wiejskie | 3 163 | 3 239 | 1 221 | 1 344 | 484 | 517 | 469 | 507 | 1 222 | 1 240 | 721 | 655 | 222 | 146 |
| 33 | **Opolskie, w tym gminy:** | **2 825** | **2 856** | **1 441** | **1 528** | **678** | **706** | **463** | **495** | **856** | **833** | **528** | **495** | **152** | **94** |
| 34 | miejskie | 3 137 | 3 014 | 2 100 | 2 074 | 931 | 882 | 665 | 728 | 540 | 534 | 497 | 407 | 150 | 41 |
| 35 | miejsko-wiejskie | 2 709 | 2 740 | 1 380 | 1 462 | 630 | 658 | 451 | 479 | 806 | 776 | 524 | 501 | 137 | 81 |
| 36 | wiejskie | 2 954 | 3 049 | 1 307 | 1 450 | 679 | 740 | 406 | 434 | 1 097 | 1 080 | 550 | 519 | 186 | 144 |
| 37 | **Podkarpackie, w tym gminy:** | **2 891** | **2 941** | **1 054** | **1 111** | **424** | **445** | **360** | **386** | **1 129** | **1 109** | **708** | **721** | **179** | **183** |
| 38 | miejskie | 2 842 | 2 962 | 1 623 | 1 703 | 662 | 680 | 586 | 622 | 622 | 618 | 598 | 641 | 196 | 208 |
| 39 | miejsko-wiejskie | 2 875 | 2 922 | 999 | 1 062 | 394 | 422 | 341 | 363 | 1 150 | 1 125 | 725 | 734 | 188 | 191 |
| 40 | wiejskie | 2 920 | 2 943 | 860 | 905 | 347 | 365 | 280 | 307 | 1 318 | 1 293 | 742 | 744 | 168 | 169 |
| 41 | **Podlaskie, w tym gminy:** | **2 872** | **3 031** | **1 168** | **1 288** | **527** | **572** | **350** | **384** | **1 026** | **1 047** | **677** | **696** | **139** | **137** |
| 42 | miejskie | 2 483 | 2 727 | 1 324 | 1 485 | 525 | 553 | 516 | 581 | 676 | 692 | 483 | 550 | 84 | 111 |
| 43 | miejsko-wiejskie | 2 660 | 2 833 | 1 111 | 1 216 | 515 | 557 | 366 | 388 | 955 | 962 | 594 | 655 | 87 | 113 |
| 44 | wiejskie | 3 198 | 3 308 | 1 134 | 1 245 | 536 | 591 | 260 | 288 | 1 239 | 1 271 | 825 | 792 | 199 | 166 |
| 45 | **Pomorskie, w tym gminy:** | **3 235** | **3 346** | **1 456** | **1 552** | **593** | **627** | **467** | **497** | **1 041** | **1 063** | **738** | **731** | **174** | **137** |
| 46 | miejskie | 2 956 | 3 050 | 1 658 | 1 730 | 602 | 604 | 615 | 640 | 701 | 726 | 597 | 594 | 151 | 114 |
| 47 | miejsko-wiejskie | 3 062 | 3 130 | 1 196 | 1 291 | 479 | 514 | 407 | 431 | 1 081 | 1 094 | 785 | 745 | 171 | 107 |
| 48 | wiejskie | 3 535 | 3 676 | 1 411 | 1 527 | 636 | 695 | 376 | 414 | 1 294 | 1 317 | 830 | 832 | 192 | 169 |
| 49 | **Śląskie, w tym gminy:** | **2 878** | **2 969** | **1 597** | **1 682** | **574** | **599** | **630** | **667** | **762** | **765** | **519** | **522** | **182** | **175** |
| 50 | miejskie | 2 847 | 2 943 | 1 863 | 1 978 | 703 | 730 | 708 | 744 | 509 | 516 | 475 | 448 | 150 | 112 |
| 51 | miejsko-wiejskie | 2 758 | 2 776 | 1 438 | 1 520 | 556 | 568 | 610 | 650 | 759 | 752 | 561 | 504 | 208 | 153 |
| 52 | wiejskie | 2 958 | 3 075 | 1 429 | 1 487 | 466 | 495 | 569 | 605 | 989 | 992 | 540 | 595 | 201 | 240 |
| 53 | **Świętokrzyskie, w tym gminy:** | **2 911** | **2 999** | **1 138** | **1 210** | **465** | **507** | **389** | **420** | **1 023** | **1 025** | **750** | **765** | **203** | **199** |
| 54 | miejskie | 2 750 | 2 780 | 1 627 | 1 654 | 617 | 655 | 584 | 609 | 489 | 495 | 633 | 631 | 167 | 116 |
| 55 | miejsko-wiejskie | 2 832 | 2 939 | 1 226 | 1 331 | 529 | 580 | 422 | 450 | 912 | 906 | 694 | 702 | 189 | 181 |
| 56 | wiejskie | 3 038 | 3 133 | 874 | 938 | 355 | 392 | 286 | 321 | 1 324 | 1 329 | 840 | 866 | 228 | 246 |
| 57 | **Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:** | **3 166** | **3 225** | **1 356** | **1 386** | **535** | **573** | **387** | **415** | **997** | **1 023** | **813** | **817** | **128** | **107** |
| 58 | miejskie | 2 848 | 2 852 | 1 522 | 1 487 | 451 | 466 | 539 | 571 | 713 | 742 | 613 | 623 | 107 | 88 |
| 59 | miejsko-wiejskie | 3 221 | 3 217 | 1 348 | 1 372 | 561 | 598 | 350 | 373 | 1 013 | 1 026 | 860 | 818 | 154 | 94 |
| 60 | wiejskie | 3 371 | 3 534 | 1 229 | 1 316 | 580 | 637 | 300 | 328 | 1 212 | 1 247 | 930 | 972 | 121 | 135 |
| 61 | **Wielkopolskie, w tym gminy:** | **2 949** | **3 026** | **1 477** | **1 559** | **600** | **641** | **519** | **562** | **905** | **915** | **568** | **552** | **133** | **96** |
| 62 | miejskie | 2 636 | 2 783 | 1 647 | 1 746 | 561 | 583 | 668 | 708 | 591 | 613 | 398 | 424 | 48 | 35 |
| 63 | miejsko-wiejskie | 2 872 | 2 952 | 1 454 | 1 552 | 612 | 654 | 507 | 556 | 859 | 868 | 559 | 533 | 126 | 81 |
| 64 | wiejskie | 3 219 | 3 255 | 1 429 | 1 479 | 602 | 651 | 465 | 500 | 1 126 | 1 132 | 664 | 644 | 185 | 149 |
| 65 | **Zachodniopomorskie, w tym gminy:** | **3 391** | **3 496** | **1 785** | **1 895** | **768** | **848** | **454** | **484** | **836** | **843** | **770** | **759** | **197** | **165** |
| 66 | miejskie | 2 887 | 2 977 | 1 697 | 1 801 | 577 | 624 | 578 | 608 | 571 | 593 | 618 | 583 | 152 | 86 |
| 67 | miejsko-wiejskie | 3 429 | 3 461 | 1 771 | 1 836 | 788 | 866 | 422 | 446 | 859 | 866 | 799 | 759 | 223 | 164 |
| 68 | wiejskie | 3 746 | 4 019 | 1 889 | 2 100 | 889 | 1 002 | 414 | 455 | 1 016 | 1 009 | 841 | 910 | 182 | 236 |

Tabela 3.5. **Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (w zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA GMINY | Wydatki ogółem | | Wydatki majątkowe | | | | Wydatki bieżące | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ogółem | | w tym inwestycyjne | | ogółem | | w tym | | | |
| | | | | | | | | | | wynagrodzenia i pochodne | | dotacje | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 1 | **P O L S K A, w tym gminy:** | **3 025** | **3 076** | **547** | **510** | **534** | **498** | **2 479** | **2 566** | **1 174** | **1 202** | **162** | **177** |
| 2 | miejskie | 2 883 | 2 914 | 491 | 424 | 471 | 405 | 2 392 | 2 490 | 1 114 | 1 151 | 202 | 220 |
| 3 | miejsko-wiejskie | 3 003 | 3 042 | 543 | 492 | 528 | 477 | 2 461 | 2 550 | 1 155 | 1 180 | 167 | 181 |
| 4 | wiejskie | 3 124 | 3 192 | 581 | 572 | 575 | 566 | 2 542 | 2 620 | 1 223 | 1 248 | 134 | 149 |
| 5 | **Dolnośląskie, w tym gminy:** | **3 143** | **3 247** | **612** | **593** | **575** | **565** | **2 531** | **2 654** | **1 085** | **1 140** | **209** | **225** |
| 6 | miejskie | 2 979 | 3 053 | 511 | 497 | 457 | 461 | 2 467 | 2 556 | 1 021 | 1 103 | 223 | 244 |
| 7 | miejsko-wiejskie | 3 223 | 3 350 | 632 | 613 | 596 | 586 | 2 591 | 2 736 | 1 129 | 1 160 | 199 | 217 |
| 8 | wiejskie | 3 281 | 3 354 | 735 | 685 | 722 | 665 | 2 545 | 2 668 | 1 123 | 1 159 | 200 | 211 |
| 9 | **Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:** | **3 062** | **3 139** | **525** | **471** | **523** | **469** | **2 537** | **2 668** | **1 166** | **1 203** | **135** | **146** |
| 10 | miejskie | 3 013 | 2 889 | 545 | 303 | 543 | 303 | 2 469 | 2 586 | 1 090 | 1 107 | 182 | 201 |
| 11 | miejsko-wiejskie | 3 034 | 3 075 | 500 | 418 | 496 | 412 | 2 534 | 2 657 | 1 168 | 1 206 | 143 | 153 |
| 12 | wiejskie | 3 103 | 3 286 | 537 | 578 | 537 | 578 | 2 566 | 2 708 | 1 195 | 1 239 | 111 | 120 |
| 13 | **Lubelskie, w tym gminy:** | **2 897** | **2 894** | **548** | **468** | **545** | **461** | **2 349** | **2 426** | **1 185** | **1 208** | **132** | **150** |
| 14 | miejskie | 2 885 | 2 877 | 639 | 468 | 631 | 446 | 2 246 | 2 410 | 1 195 | 1 243 | 161 | 182 |
| 15 | miejsko-wiejskie | 2 842 | 2 820 | 571 | 485 | 569 | 482 | 2 271 | 2 334 | 1 169 | 1 187 | 138 | 159 |
| 16 | wiejskie | 2 914 | 2 917 | 513 | 464 | 512 | 461 | 2 402 | 2 453 | 1 186 | 1 202 | 121 | 138 |
| 17 | **Lubuskie, w tym gminy:** | **2 921** | **3 062** | **389** | **416** | **373** | **398** | **2 532** | **2 646** | **1 152** | **1 182** | **147** | **158** |
| 18 | miejskie | 2 921 | 2 959 | 477 | 395 | 426 | 319 | 2 444 | 2 563 | 1 085 | 1 123 | 197 | 219 |
| 19 | miejsko-wiejskie | 2 855 | 3 085 | 320 | 438 | 318 | 433 | 2 535 | 2 647 | 1 165 | 1 190 | 135 | 149 |
| 20 | wiejskie | 3 045 | 3 087 | 458 | 390 | 439 | 384 | 2 588 | 2 697 | 1 172 | 1 206 | 135 | 133 |
| 21 | **Łódzkie, w tym gminy:** | **2 948** | **3 033** | **542** | **531** | **532** | **524** | **2 406** | **2 503** | **1 164** | **1 196** | **131** | **143** |
| 22 | miejskie | 2 591 | 2 738 | 361 | 403 | 336 | 389 | 2 230 | 2 335 | 1 085 | 1 119 | 147 | 155 |
| 23 | miejsko-wiejskie | 2 955 | 2 931 | 659 | 562 | 652 | 559 | 2 296 | 2 369 | 1 124 | 1 149 | 141 | 152 |
| 24 | wiejskie | 3 219 | 3 312 | 620 | 611 | 619 | 608 | 2 599 | 2 700 | 1 246 | 1 279 | 114 | 129 |
| 25 | **Małopolskie, w tym gminy:** | **3 026** | **2 989** | **632** | **541** | **622** | **529** | **2 394** | **2 447** | **1 183** | **1 198** | **164** | **182** |
| 26 | miejskie | 3 262 | 3 293 | 761 | 674 | 748 | 670 | 2 502 | 2 619 | 1 170 | 1 201 | 248 | 257 |
| 27 | miejsko-wiejskie | 2 982 | 2 926 | 656 | 538 | 640 | 517 | 2 326 | 2 388 | 1 150 | 1 164 | 180 | 197 |
| 28 | wiejskie | 3 020 | 2 986 | 589 | 520 | 584 | 514 | 2 432 | 2 466 | 1 213 | 1 225 | 135 | 156 |
| 29 | **Mazowieckie, w tym gminy:** | **3 078** | **3 176** | **569** | **569** | **561** | **560** | **2 508** | **2 606** | **1 233** | **1 264** | **174** | **181** |
| 30 | miejskie | 2 871 | 2 943 | 482 | 458 | 461 | 438 | 2 389 | 2 485 | 1 185 | 1 209 | 243 | 259 |
| 31 | miejsko-wiejskie | 3 199 | 3 274 | 641 | 622 | 630 | 608 | 2 558 | 2 652 | 1 205 | 1 233 | 210 | 214 |
| 32 | wiejskie | 3 112 | 3 235 | 573 | 595 | 572 | 594 | 2 539 | 2 640 | 1 272 | 1 308 | 120 | 124 |
| 33 | **Opolskie, w tym gminy:** | **2 804** | **2 834** | **431** | **372** | **400** | **351** | **2 374** | **2 463** | **1 169** | **1 201** | **152** | **162** |
| 34 | miejskie | 3 033 | 2 942 | 341 | 233 | 325 | 233 | 2 692 | 2 709 | 1 251 | 1 259 | 120 | 127 |
| 35 | miejsko-wiejskie | 2 695 | 2 725 | 386 | 326 | 355 | 299 | 2 310 | 2 399 | 1 148 | 1 180 | 153 | 164 |
| 36 | wiejskie | 2 951 | 3 031 | 566 | 530 | 533 | 515 | 2 385 | 2 502 | 1 182 | 1 222 | 163 | 170 |
| 37 | **Podkarpackie, w tym gminy:** | **2 875** | **2 933** | **461** | **490** | **456** | **487** | **2 415** | **2 443** | **1 187** | **1 203** | **152** | **161** |
| 38 | miejskie | 2 880 | 2 927 | 538 | 472 | 534 | 468 | 2 342 | 2 455 | 1 199 | 1 224 | 180 | 196 |
| 39 | miejsko-wiejskie | 2 872 | 2 923 | 482 | 510 | 473 | 508 | 2 390 | 2 413 | 1 169 | 1 185 | 149 | 156 |
| 40 | wiejskie | 2 875 | 2 941 | 418 | 485 | 415 | 484 | 2 457 | 2 456 | 1 192 | 1 204 | 142 | 150 |
| 41 | **Podlaskie, w tym gminy:** | **2 828** | **2 976** | **456** | **518** | **454** | **516** | **2 372** | **2 458** | **1 145** | **1 166** | **125** | **132** |
| 42 | miejskie | 2 547 | 2 652 | 366 | 373 | 363 | 366 | 2 181 | 2 278 | 1 148 | 1 185 | 151 | 165 |
| 43 | miejsko-wiejskie | 2 612 | 2 805 | 344 | 456 | 343 | 456 | 2 268 | 2 349 | 1 076 | 1 084 | 129 | 134 |
| 44 | wiejskie | 3 105 | 3 245 | 573 | 628 | 573 | 628 | 2 533 | 2 617 | 1 191 | 1 213 | 110 | 115 |
| 45 | **Pomorskie, w tym gminy:** | **3 293** | **3 332** | **605** | **556** | **594** | **543** | **2 688** | **2 776** | **1 203** | **1 234** | **195** | **218** |
| 46 | miejskie | 3 043 | 2 985 | 549 | 412 | 543 | 407 | 2 494 | 2 573 | 1 071 | 1 098 | 256 | 291 |
| 47 | miejsko-wiejskie | 3 030 | 3 086 | 467 | 415 | 457 | 408 | 2 564 | 2 671 | 1 170 | 1 199 | 158 | 175 |
| 48 | wiejskie | 3 610 | 3 716 | 712 | 733 | 696 | 710 | 2 898 | 2 982 | 1 323 | 1 357 | 162 | 179 |
| 49 | **Śląskie, w tym gminy:** | **2 905** | **2 999** | **528** | **538** | **519** | **527** | **2 376** | **2 461** | **1 208** | **1 236** | **163** | **179** |
| 50 | miejskie | 2 896 | 2 992 | 471 | 468 | 457 | 451 | 2 425 | 2 524 | 1 172 | 1 211 | 189 | 206 |
| 51 | miejsko-wiejskie | 2 736 | 2 777 | 453 | 403 | 440 | 392 | 2 283 | 2 374 | 1 189 | 1 214 | 151 | 171 |
| 52 | wiejskie | 2 985 | 3 101 | 613 | 658 | 609 | 654 | 2 372 | 2 443 | 1 248 | 1 267 | 146 | 158 |
| 53 | **Świętokrzyskie, w tym gminy:** | **2 965** | **2 948** | **545** | **482** | **534** | **467** | **2 419** | **2 466** | **1 158** | **1 166** | **133** | **155** |
| 54 | miejskie | 2 868 | 2 685 | 497 | 261 | 479 | 249 | 2 372 | 2 425 | 1 101 | 1 099 | 140 | 155 |
| 55 | miejsko-wiejskie | 2 916 | 2 907 | 565 | 492 | 542 | 458 | 2 352 | 2 415 | 1 152 | 1 169 | 134 | 153 |
| 56 | wiejskie | 3 041 | 3 084 | 550 | 562 | 550 | 561 | 2 491 | 2 522 | 1 186 | 1 190 | 128 | 155 |
| 57 | **Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:** | **3 205** | **3 145** | **548** | **407** | **536** | **394** | **2 657** | **2 738** | **1 156** | **1 173** | **156** | **175** |
| 58 | miejskie | 2 829 | 2 719 | 488 | 290 | 469 | 280 | 2 340 | 2 429 | 1 064 | 1 087 | 165 | 183 |
| 59 | miejsko-wiejskie | 3 265 | 3 218 | 546 | 423 | 533 | 405 | 2 719 | 2 795 | 1 140 | 1 164 | 167 | 186 |
| 60 | wiejskie | 3 454 | 3 422 | 599 | 488 | 594 | 477 | 2 855 | 2 934 | 1 245 | 1 252 | 137 | 158 |
| 61 | **Wielkopolskie, w tym gminy:** | **2 967** | **2 981** | **524** | **441** | **504** | **422** | **2 443** | **2 540** | **1 141** | **1 169** | **161** | **186** |
| 62 | miejskie | 2 727 | 2 814 | 368 | 352 | 357 | 319 | 2 359 | 2 462 | 1 067 | 1 089 | 225 | 248 |
| 63 | miejsko-wiejskie | 2 902 | 2 899 | 524 | 413 | 506 | 395 | 2 378 | 2 485 | 1 107 | 1 138 | 163 | 185 |
| 64 | wiejskie | 3 182 | 3 185 | 600 | 525 | 572 | 513 | 2 582 | 2 661 | 1 228 | 1 254 | 127 | 160 |
| 65 | **Zachodniopomorskie, w tym gminy:** | **3 408** | **3 497** | **620** | **593** | **609** | **581** | **2 788** | **2 904** | **1 195** | **1 233** | **200** | **213** |
| 66 | miejskie | 2 945 | 2 936 | 505 | 376 | 471 | 351 | 2 441 | 2 560 | 1 022 | 1 058 | 268 | 288 |
| 67 | miejsko-wiejskie | 3 463 | 3 529 | 599 | 596 | 592 | 584 | 2 864 | 2 933 | 1 231 | 1 265 | 197 | 204 |
| 68 | wiejskie | 3 691 | 3 910 | 765 | 773 | 763 | 770 | 2 926 | 3 137 | 1 267 | 1 316 | 146 | 169 |

Tabela 3.6. **Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2013 r. (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA GMINY | Dochody ogółem | Dochody własne | | | Subwencja ogólna | Dotacje celowe | | Wydatki ogółem | Wydatki majątkowe | Wydatki bieżące |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ogółem | w tym | | | ogółem | w tym inwestycje | | | |
| | | | | wpływy z podatków i opłat | udziały w dochodach b. p. | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | **P O L S K A, w tym gminy:** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |
| 2 | miejskie | 95 | 120 | 104 | 134 | 63 | 85 | 87 | 95 | 83 | 97 |
| 3 | miejsko-wiejskie | 99 | 103 | 106 | 102 | 93 | 98 | 94 | 99 | 97 | 99 |
| 4 | wiejskie | 104 | 87 | 93 | 80 | 126 | 111 | 112 | 104 | 112 | 102 |
| 5 | **Dolnośląskie, w tym gminy:** | **106** | **129** | **134** | **122** | **78** | **95** | **114** | **106** | **116** | **104** |
| 6 | miejskie | 100 | 130 | 104 | 143 | 63 | 86 | 115 | 99 | 98 | 100 |
| 7 | miejsko-wiejskie | 108 | 129 | 142 | 116 | 82 | 100 | 111 | 109 | 120 | 107 |
| 8 | wiejskie | 110 | 127 | 159 | 104 | 90 | 99 | 115 | 109 | 134 | 104 |
| 9 | **Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:** | **102** | **93** | **95** | **87** | **109** | **110** | **62** | **102** | **92** | **104** |
| 10 | miejskie | 95 | 109 | 90 | 116 | 68 | 103 | 55 | 94 | 60 | 101 |
| 11 | miejsko-wiejskie | 100 | 94 | 102 | 83 | 106 | 106 | 54 | 100 | 82 | 104 |
| 12 | wiejskie | 106 | 87 | 90 | 79 | 128 | 117 | 72 | 107 | 113 | 106 |
| 13 | **Lubelskie, w tym gminy:** | **95** | **69** | **72** | **70** | **120** | **119** | **144** | **94** | **92** | **95** |
| 14 | miejskie | 94 | 105 | 102 | 120 | 72 | 100 | 145 | 94 | 92 | 94 |
| 15 | miejsko-wiejskie | 92 | 67 | 67 | 75 | 113 | 118 | 156 | 92 | 95 | 91 |
| 16 | wiejskie | 96 | 57 | 64 | 53 | 138 | 125 | 140 | 95 | 91 | 96 |
| 17 | **Lubuskie, w tym gminy:** | **102** | **110** | **118** | **93** | **85** | **108** | **84** | **100** | **82** | **103** |
| 18 | miejskie | 96 | 120 | 112 | 113 | 64 | 91 | 66 | 96 | 78 | 100 |
| 19 | miejsko-wiejskie | 102 | 109 | 116 | 90 | 84 | 113 | 103 | 100 | 86 | 103 |
| 20 | wiejskie | 105 | 105 | 124 | 85 | 102 | 110 | 61 | 100 | 76 | 105 |
| 21 | **Łódzkie, w tym gminy:** | **99** | **105** | **111** | **100** | **93** | **96** | **112** | **99** | **104** | **98** |
| 22 | miejskie | 89 | 110 | 95 | 130 | 55 | 90 | 118 | 89 | 79 | 91 |
| 23 | miejsko-wiejskie | 97 | 101 | 107 | 100 | 89 | 99 | 127 | 95 | 110 | 92 |
| 24 | wiejskie | 109 | 103 | 126 | 77 | 124 | 99 | 99 | 108 | 120 | 105 |
| 25 | **Małopolskie, w tym gminy:** | **96** | **85** | **71** | **93** | **114** | **96** | **113** | **97** | **106** | **95** |
| 26 | miejskie | 105 | 136 | 127 | 124 | 61 | 99 | 155 | 107 | 132 | 102 |
| 27 | miejsko-wiejskie | 93 | 94 | 81 | 108 | 94 | 92 | 131 | 95 | 106 | 93 |
| 28 | wiejskie | 97 | 68 | 52 | 75 | 141 | 99 | 91 | 97 | 102 | 96 |
| 29 | **Mazowieckie, w tym gminy:** | **103** | **110** | **96** | **134** | **101** | **87** | **90** | **103** | **112** | **102** |
| 30 | miejskie | 96 | 129 | 96 | 178 | 63 | 69 | 75 | 96 | 90 | 97 |
| 31 | miejsko-wiejskie | 105 | 130 | 112 | 163 | 84 | 79 | 89 | 107 | 122 | 103 |
| 32 | wiejskie | 105 | 90 | 87 | 97 | 129 | 101 | 98 | 105 | 117 | 103 |
| 33 | **Opolskie, w tym gminy:** | **92** | **102** | **119** | **94** | **87** | **77** | **63** | **92** | **73** | **96** |
| 34 | miejskie | 97 | 139 | 149 | 139 | 56 | 63 | 28 | 96 | 46 | 106 |
| 35 | miejsko-wiejskie | 88 | 98 | 111 | 91 | 81 | 78 | 54 | 89 | 64 | 94 |
| 36 | wiejskie | 98 | 97 | 125 | 83 | 113 | 80 | 96 | 99 | 104 | 98 |
| 37 | **Podkarpackie, w tym gminy:** | **95** | **74** | **75** | **74** | **116** | **111** | **123** | **95** | **96** | **95** |
| 38 | miejskie | 96 | 114 | 115 | 118 | 64 | 99 | 139 | 95 | 93 | 96 |
| 39 | miejsko-wiejskie | 94 | 71 | 71 | 69 | 117 | 114 | 128 | 95 | 100 | 94 |
| 40 | wiejskie | 95 | 61 | 62 | 59 | 135 | 115 | 113 | 96 | 95 | 96 |
| 41 | **Podlaskie, w tym gminy:** | **98** | **86** | **97** | **73** | **109** | **108** | **92** | **97** | **102** | **96** |
| 42 | miejskie | 88 | 100 | 94 | 111 | 72 | 85 | 74 | 86 | 73 | 89 |
| 43 | miejsko-wiejskie | 91 | 82 | 94 | 74 | 100 | 101 | 76 | 91 | 89 | 92 |
| 44 | wiejskie | 107 | 83 | 100 | 55 | 132 | 123 | 111 | 106 | 123 | 102 |
| 45 | **Pomorskie, w tym gminy:** | **108** | **104** | **106** | **95** | **111** | **113** | **92** | **108** | **109** | **108** |
| 46 | miejskie | 98 | 116 | 102 | 122 | 76 | 92 | 76 | 97 | 81 | 100 |
| 47 | miejsko-wiejskie | 101 | 87 | 87 | 82 | 114 | 115 | 72 | 100 | 81 | 104 |
| 48 | wiejskie | 119 | 102 | 117 | 79 | 137 | 129 | 114 | 121 | 144 | 116 |
| 49 | **Śląskie, w tym gminy:** | **96** | **113** | **101** | **127** | **80** | **81** | **117** | **98** | **106** | **96** |
| 50 | miejskie | 95 | 133 | 123 | 142 | 54 | 69 | 75 | 97 | 92 | 98 |
| 51 | miejsko-wiejskie | 90 | 102 | 96 | 124 | 78 | 78 | 103 | 90 | 79 | 93 |
| 52 | wiejskie | 99 | 100 | 84 | 115 | 103 | 92 | 161 | 101 | 129 | 95 |
| 53 | **Świętokrzyskie, w tym gminy:** | **97** | **81** | **86** | **80** | **107** | **118** | **133** | **96** | **95** | **96** |
| 54 | miejskie | 90 | 111 | 111 | 116 | 52 | 98 | 78 | 87 | 51 | 95 |
| 55 | miejsko-wiejskie | 95 | 89 | 98 | 86 | 94 | 109 | 121 | 95 | 97 | 94 |
| 56 | wiejskie | 101 | 63 | 66 | 61 | 139 | 134 | 165 | 100 | 110 | 98 |
| 57 | **Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:** | **104** | **93** | **97** | **79** | **107** | **126** | **72** | **102** | **80** | **107** |
| 58 | miejskie | 92 | 100 | 79 | 109 | 77 | 96 | 59 | 88 | 57 | 95 |
| 59 | miejsko-wiejskie | 104 | 92 | 101 | 71 | 107 | 127 | 63 | 105 | 83 | 109 |
| 60 | wiejskie | 114 | 88 | 108 | 62 | 130 | 150 | 91 | 111 | 96 | 114 |
| 61 | **Wielkopolskie, w tym gminy:** | **98** | **104** | **108** | **107** | **95** | **85** | **65** | **97** | **86** | **99** |
| 62 | miejskie | 90 | 117 | 98 | 135 | 64 | 66 | 23 | 92 | 69 | 96 |
| 63 | miejsko-wiejskie | 95 | 104 | 111 | 106 | 90 | 82 | 54 | 94 | 81 | 97 |
| 64 | wiejskie | 105 | 99 | 110 | 95 | 118 | 100 | 100 | 104 | 103 | 104 |
| 65 | **Zachodniopomorskie, w tym gminy:** | **113** | **127** | **143** | **92** | **88** | **117** | **111** | **114** | **116** | **113** |
| 66 | miejskie | 96 | 121 | 106 | 116 | 62 | 90 | 58 | 96 | 74 | 100 |
| 67 | miejsko-wiejskie | 112 | 123 | 146 | 85 | 90 | 117 | 110 | 115 | 117 | 114 |
| 68 | wiejskie | 130 | 141 | 169 | 87 | 105 | 141 | 158 | 127 | 152 | 122 |

Tabela 3.7. **Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA GMINY | Zobowiązania ogółem | | | Emisja papierów wartościowych | | Kredyty i pożyczki | | | Przyjęte depozyty | | Wymagalne zobowiązania | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | | razem | | w tym z tytułu dostaw towarów i usług | |
| | | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % |
| | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | | | |
| 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:** | **25 771 862** | **32,2** | **29,1** | **191 480** | **0,2** | **25 415 163** | **31,8** | **28,7** | **-** | **x** | **165 219** | **0,2** | **93 899** | **0,1** |
| 2 | miejskie | 6 096 076 | 34,2 | 32,1 | 80 050 | 0,4 | 5 970 074 | 33,5 | 31,4 | - | x | 45 952 | 0,3 | 30 799 | 0,2 |
| 3 | miejsko-wiejskie | 9 522 435 | 35,4 | 31,9 | 86 290 | 0,3 | 9 386 781 | 34,9 | 31,4 | - | x | 49 365 | 0,2 | 27 218 | 0,1 |
| 4 | wiejskie | 10 153 351 | 28,7 | 25,5 | 25 140 | 0,1 | 10 058 308 | 28,4 | 25,3 | - | x | 69 903 | 0,2 | 35 882 | 0,1 |
| 5 | **Dolnośląskie, w tym gminy:** | **2 354 316** | **36,3** | **33,8** | **-** | **x** | **2 321 901** | **35,8** | **33,3** | **-** | **x** | **32 416** | **0,5** | **20 516** | **0,3** |
| 6 | miejskie | 823 535 | 38,6 | 37,3 | - | x | 810 165 | 37,9 | 36,6 | - | x | 13 370 | 0,6 | 8 213 | 0,4 |
| 7 | miejsko-wiejskie | 933 368 | 38,0 | 34,0 | - | x | 917 570 | 37,3 | 33,3 | - | x | 15 799 | 0,6 | 9 478 | 0,4 |
| 8 | wiejskie | 597 414 | 31,7 | 29,8 | - | x | 594 166 | 31,5 | 29,6 | - | x | 3 247 | 0,2 | 2 825 | 0,1 |
| 9 | **Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:** | **1 265 266** | **30,5** | **27,5** | **38 700** | **0,9** | **1 222 321** | **29,5** | **26,5** | **-** | **x** | **4 245** | **0,1** | **2 679** | **0,1** |
| 10 | miejskie | 260 263 | 37,9 | 35,4 | 12 700 | 1,9 | 246 649 | 35,9 | 33,4 | - | x | 914 | 0,1 | 906 | 0,1 |
| 11 | miejsko-wiejskie | 460 150 | 30,8 | 28,5 | 26 000 | 1,7 | 431 670 | 28,9 | 26,6 | - | x | 2 479 | 0,2 | 1 061 | 0,1 |
| 12 | wiejskie | 544 853 | 27,7 | 24,0 | - | x | 544 002 | 27,6 | 23,9 | - | x | 851 | 0,0 | 712 | 0,0 |
| 13 | **Lubelskie, w tym gminy:** | **1 283 670** | **26,8** | **24,1** | **-** | **x** | **1 278 975** | **26,7** | **24,0** | **-** | **x** | **4 694** | **0,1** | **2 181** | **0,0** |
| 14 | miejskie | 332 869 | 33,5 | 33,1 | - | x | 332 553 | 33,5 | 33,0 | - | x | 317 | 0,0 | 294 | 0,0 |
| 15 | miejsko-wiejskie | 210 579 | 30,7 | 27,8 | - | x | 210 525 | 30,7 | 27,8 | - | x | 54 | 0,0 | 35 | 0,0 |
| 16 | wiejskie | 740 221 | 23,8 | 20,4 | - | x | 735 898 | 23,7 | 20,2 | - | x | 4 324 | 0,1 | 1 852 | 0,1 |
| 17 | **Lubuskie, w tym gminy:** | **876 988** | **35,7** | **29,9** | **7 000** | **0,3** | **863 735** | **35,2** | **29,4** | **-** | **x** | **6 253** | **0,3** | **3 837** | **0,2** |
| 18 | miejskie | 161 623 | 37,0 | 32,8 | 2 000 | 0,5 | 158 980 | 36,4 | 32,2 | - | x | 643 | 0,1 | 643 | 0,1 |
| 19 | miejsko-wiejskie | 512 101 | 39,3 | 31,7 | 5 000 | 0,4 | 502 822 | 38,6 | 31,0 | - | x | 4 279 | 0,3 | 2 453 | 0,2 |
| 20 | wiejskie | 203 264 | 28,3 | 24,9 | - | x | 201 933 | 28,1 | 24,7 | - | x | 1 331 | 0,2 | 741 | 0,1 |
| 21 | **Łódzkie, w tym gminy:** | **1 472 663** | **28,6** | **27,1** | **3 480** | **0,1** | **1 463 501** | **28,4** | **26,9** | **-** | **x** | **5 682** | **0,1** | **1 636** | **0,0** |
| 22 | miejskie | 505 904 | 33,0 | 33,0 | - | x | 505 065 | 32,9 | 32,9 | - | x | 838 | 0,1 | 207 | 0,0 |
| 23 | miejsko-wiejskie | 391 998 | 34,1 | 31,9 | 3 480 | 0,3 | 387 840 | 33,7 | 31,6 | - | x | 678 | 0,1 | 580 | 0,1 |
| 24 | wiejskie | 574 761 | 23,2 | 21,1 | - | x | 570 595 | 23,1 | 21,0 | - | x | 4 166 | 0,2 | 850 | 0,0 |
| 25 | **Małopolskie, w tym gminy:** | **2 588 389** | **36,2** | **32,7** | **9 900** | **0,1** | **2 573 862** | **36,0** | **32,5** | **-** | **x** | **4 627** | **0,1** | **2 305** | **0,0** |
| 26 | miejskie | 243 308 | 34,9 | 32,1 | - | x | 243 278 | 34,9 | 32,1 | - | x | 31 | 0,0 | - | x |
| 27 | miejsko-wiejskie | 1 268 093 | 44,0 | 39,1 | 9 900 | 0,3 | 1 255 935 | 43,6 | 38,7 | - | x | 2 258 | 0,1 | 1 441 | 0,1 |
| 28 | wiejskie | 1 076 987 | 30,1 | 27,7 | - | x | 1 074 649 | 30,0 | 27,6 | - | x | 2 338 | 0,1 | 864 | 0,0 |
| 29 | **Mazowieckie, w tym gminy:** | **2 985 757** | **30,1** | **27,7** | **-** | **x** | **2 977 528** | **30,0** | **27,7** | **-** | **x** | **8 229** | **0,1** | **4 885** | **0,0** |
| 30 | miejskie | 803 841 | 36,0 | 33,7 | - | x | 798 466 | 35,7 | 33,4 | - | x | 5 375 | 0,2 | 2 927 | 0,1 |
| 31 | miejsko-wiejskie | 892 176 | 32,0 | 27,6 | - | x | 890 904 | 32,0 | 27,5 | - | x | 1 272 | 0,0 | 1 097 | 0,0 |
| 32 | wiejskie | 1 289 740 | 26,4 | 25,1 | - | x | 1 288 158 | 26,3 | 25,1 | - | x | 1 582 | 0,0 | 861 | 0,0 |
| 33 | **Opolskie, w tym gminy:** | **712 665** | **28,2** | **25,7** | **1 700** | **0,1** | **710 736** | **28,1** | **25,6** | **-** | **x** | **229** | **0,0** | **229** | **0,0** |
| 34 | miejskie | 95 635 | 31,6 | 31,6 | - | x | 95 635 | 31,6 | 31,6 | - | x | - | x | - | x |
| 35 | miejsko-wiejskie | 407 477 | 27,5 | 26,1 | - | x | 407 248 | 27,5 | 26,1 | - | x | 229 | 0,0 | 229 | 0,0 |
| 36 | wiejskie | 209 553 | 28,1 | 22,4 | 1 700 | 0,2 | 207 853 | 27,8 | 22,2 | - | x | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 37 | **Podkarpackie, w tym gminy:** | **1 535 767** | **29,2** | **26,4** | **9 000** | **0,2** | **1 518 161** | **28,9** | **26,1** | **-** | **x** | **8 606** | **0,2** | **4 133** | **0,1** |
| 38 | miejskie | 280 669 | 26,3 | 26,0 | - | x | 277 880 | 26,1 | 25,8 | - | x | 2 789 | 0,3 | 1 479 | 0,1 |
| 39 | miejsko-wiejskie | 501 102 | 33,6 | 31,2 | 9 000 | 0,6 | 491 203 | 32,9 | 30,5 | - | x | 899 | 0,1 | 550 | 0,0 |
| 40 | wiejskie | 753 996 | 28,0 | 23,9 | - | x | 749 078 | 27,8 | 23,7 | - | x | 4 918 | 0,2 | 2 104 | 0,1 |
| 41 | **Podlaskie, w tym gminy:** | **621 270** | **26,6** | **23,1** | **21 648** | **0,9** | **597 315** | **25,6** | **22,1** | **-** | **x** | **2 307** | **0,1** | **1 943** | **0,1** |
| 42 | miejskie | 126 695 | 27,6 | 21,8 | 9 550 | 2,1 | 116 117 | 25,3 | 19,5 | - | x | 1 028 | 0,2 | 1 028 | 0,2 |
| 43 | miejsko-wiejskie | 204 952 | 29,7 | 27,0 | 9 298 | 1,3 | 194 971 | 28,3 | 25,6 | - | x | 683 | 0,1 | 681 | 0,1 |
| 44 | wiejskie | 289 624 | 24,4 | 21,3 | 2 800 | 0,2 | 286 227 | 24,2 | 21,0 | - | x | 597 | 0,1 | 234 | 0,0 |
| 45 | **Pomorskie, w tym gminy:** | **1 629 050** | **33,6** | **30,2** | **-** | **x** | **1 627 352** | **33,5** | **30,1** | **-** | **x** | **1 698** | **0,0** | **877** | **0,0** |
| 46 | miejskie | 574 970 | 36,7 | 36,3 | - | x | 574 868 | 36,7 | 36,3 | - | x | 102 | 0,0 | 76 | 0,0 |
| 47 | miejsko-wiejskie | 315 040 | 34,9 | 32,3 | - | x | 315 040 | 34,9 | 32,3 | - | x | - | x | - | x |
| 48 | wiejskie | 739 041 | 31,0 | 25,4 | - | x | 737 444 | 30,9 | 25,3 | - | x | 1 596 | 0,1 | 801 | 0,0 |
| 49 | **Śląskie, w tym gminy:** | **1 656 351** | **28,0** | **23,5** | **45 372** | **0,8** | **1 596 579** | **27,0** | **22,5** | **-** | **x** | **14 399** | **0,2** | **9 831** | **0,2** |
| 50 | miejskie | 611 878 | 27,2 | 22,1 | 26 000 | 1,2 | 577 373 | 25,7 | 20,6 | - | x | 8 504 | 0,4 | 6 837 | 0,3 |
| 51 | miejsko-wiejskie | 279 886 | 27,2 | 22,0 | 7 212 | 0,7 | 269 078 | 26,2 | 21,0 | - | x | 3 596 | 0,3 | 1 426 | 0,1 |
| 52 | wiejskie | 764 587 | 28,9 | 25,3 | 12 160 | 0,5 | 750 128 | 28,4 | 24,8 | - | x | 2 299 | 0,1 | 1 568 | 0,1 |
| 53 | **Świętokrzyskie, w tym gminy:** | **1 266 974** | **39,5** | **34,5** | **-** | **x** | **1 241 108** | **38,7** | **33,6** | **-** | **x** | **25 866** | **0,8** | **9 407** | **0,3** |
| 54 | miejskie | 261 122 | 47,8 | 39,1 | - | x | 254 105 | 46,6 | 37,8 | - | x | 7 017 | 1,3 | 3 527 | 0,6 |
| 55 | miejsko-wiejskie | 441 977 | 39,4 | 38,3 | - | x | 436 451 | 38,9 | 37,8 | - | x | 5 526 | 0,5 | 1 162 | 0,1 |
| 56 | wiejskie | 563 875 | 36,6 | 30,0 | - | x | 550 553 | 35,7 | 29,1 | - | x | 13 322 | 0,9 | 4 718 | 0,3 |
| 57 | **Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:** | **1 348 456** | **36,3** | **33,4** | **26 680** | **0,7** | **1 312 591** | **35,4** | **32,4** | **-** | **x** | **9 185** | **0,2** | **7 294** | **0,2** |
| 58 | miejskie | 370 371 | 38,5 | 37,7 | 7 000 | 0,7 | 360 167 | 37,4 | 36,6 | - | x | 3 204 | 0,3 | 3 059 | 0,3 |
| 59 | miejsko-wiejskie | 514 275 | 40,3 | 36,1 | 12 300 | 1,0 | 500 250 | 39,2 | 35,0 | - | x | 1 724 | 0,1 | 1 490 | 0,1 |
| 60 | wiejskie | 463 810 | 31,5 | 28,3 | 7 380 | 0,5 | 452 174 | 30,7 | 27,5 | - | x | 4 256 | 0,3 | 2 746 | 0,2 |
| 61 | **Wielkopolskie, w tym gminy:** | **2 486 234** | **30,8** | **28,1** | **24 800** | **0,3** | **2 455 991** | **30,4** | **27,7** | **-** | **x** | **5 443** | **0,1** | **1 797** | **0,0** |
| 62 | miejskie | 382 946 | 32,2 | 30,1 | 22 800 | 1,9 | 359 279 | 30,2 | 28,1 | - | x | 867 | 0,1 | 864 | 0,1 |
| 63 | miejsko-wiejskie | 1 275 746 | 32,0 | 29,3 | 2 000 | 0,1 | 1 270 639 | 31,9 | 29,2 | - | x | 3 107 | 0,1 | 383 | 0,0 |
| 64 | wiejskie | 827 542 | 28,5 | 25,6 | - | x | 826 073 | 28,5 | 25,5 | - | x | 1 469 | 0,1 | 551 | 0,0 |
| 65 | **Zachodniopomorskie, w tym gminy:** | **1 688 046** | **41,6** | **38,3** | **3 200** | **0,1** | **1 653 507** | **40,8** | **37,5** | **-** | **x** | **31 339** | **0,8** | **20 348** | **0,5** |
| 66 | miejskie | 260 447 | 34,8 | 33,2 | - | x | 259 496 | 34,7 | 33,1 | - | x | 952 | 0,1 | 738 | 0,1 |
| 67 | miejsko-wiejskie | 913 515 | 42,7 | 38,7 | 2 100 | 0,1 | 904 634 | 42,3 | 38,3 | - | x | 6 781 | 0,3 | 5 153 | 0,2 |
| 68 | wiejskie | 514 084 | 43,9 | 40,9 | 1 100 | 0,1 | 489 378 | 41,8 | 38,8 | - | x | 23 607 | 2,0 | 14 457 | 1,2 |

# 4. Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[96], 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 urządzeń publicznych o charakterze infrastrukturalnym mającym znaczenie dla stołecznych funkcji miasta). Miasto stołeczne Warszawa, realizując zadania (w dziedzinie infrastruktury, transportu lokalnego) we współpracy z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego, staje się wiodącym podmiotem przyszłej metropolii warszawskiej. Warszawa jest miastem na prawach powiatu, z wyodrębnionymi 18 dzielnicami, jako jednostkami pomocniczymi. 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 finansową[97].

## 4.1. Dochody

W uchwale budżetowej miasta stołecznego Warszawy na 2013 r. pierwotnie zaplanowano dochody w wysokości 12 984 159 tys. zł, w wyniku dokonywanych zmian (9 uchwał Rady m.st. Warszawy i 44 zarządzeń Prezydenta Warszawy) na koniec roku budżetowego plan zakładał uzyskanie dochodów w kwocie 12 895 739 tys. zł. Ostatecznie wykonano dochody w wysokości 12 222 733 tys. zł, tj. 94,8% planu po zmianach.

Dochody m.st. Warszawy według podstawowych źródeł w latach 2011 - 2013

| Wyszczególnienie | 2011 | | 2012 | | 2013 | | | | Dynamika (w %) 7:4 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Wykonanie (w tys. zł) | Struktura (w %) | Wykonanie (w tys. zł) | Struktura (w %) | Plan (w tys. zł) | Wykonanie planu (w tys. zł) | Wykonanie planu (w %) 7:6 | Struktura (w %) | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| **Dochody ogółem, z tego:** | **11 268 510** | **100,0** | **11 941 031** | **100,0** | **12 895 739** | **12 222 733** | **94,8** | **100,0** | **102,4** |
| - dochody własne | 8 718 167 | 77,4 | 8 863 925 | 74,2 | 10 122 494 | 9 517 661 | 94,0 | 77,9 | 107,4 |
| - dotacje celowe | 1 222 040 | 10,8 | 1 668 486 | 14,0 | 1 317 284 | 1 248 508 | 94,8 | 10,2 | 74,8 |
| - subwencja ogólna | 1 328 302 | 11,8 | 1 408 620 | 11,8 | 1 455 961 | 1 456 564 | 100,0 | 11,9 | 103,4 |

[96] Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

[97] 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 – *vide* art. 11 i art. 12 ww. ustawy.

W 2013 r. wykonane dochody ogółem były wyższe o 281 702 zł, tj. o 2,4 % (realnie o 1,5%) w stosunku do 2012 r., co spowodowało wzrost dochodów *per capita* o 136 zł. Dochody te wyniosły 7 114 zł (w 2012 r. – 6 978 zł, w 2011 r. – 6 550 zł).

**Dochody własne**, które stanowiły główne źródło dochodów Miasta (77,9% dochodów ogółem) zostały wykonane w wysokości 94,0% planu. W stosunku do 2012 r. dochody własne były wyższe o 7,4% (wzrost o 653 736 tys. zł). Od 2010 r. do 2012 r. obniżał się udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. W 2013 r., w stosunku do 2012 r., nastąpił wzrost o 3,7 punktu procentowego.

W 2013 r. w stosunku do 2012 r. obniżyła się wysokość dotacji o 25,2%, a subwencja ogólna wzrosła o 3,4%. W strukturze dochodów Miasta w 2013 r. odnotowano spadek udziału dotacji celowych o 3,8 punktu procentowego, a udział subwencji wzrósł nieznacznie (tylko o 0,1 punktu procentowego) w stosunku do roku poprzedniego.

Najważniejsze źródła dochodów własnych w latach 2011 - 2013

| Wyszczególnienie | 2011 | | 2012 | | 2013 | | | | Dynamika (w %) 7:4 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Wykonanie (w tys. zł) | Struktura (w %) | Wykonanie (w tys. zł) | Struktura (w %) | Plan (w tys. zł) | Wykonanie planu (w tys. zł) | Wykonanie planu (w %) 7:6 | Struktura (w %) | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| **Dochody własne, z tego:** | **8 718 167** | **100,0** | **8 863 925** | **100,0** | **10 122 494** | **9 517 661** | **94,0** | **100,0** | **107,4** |
| - wpływy z podatków i opłat | 1 500 520 | 17,2 | 1 431 040 | 16,1 | 1 499 783 | 1 596 582 | 106,5 | 16,8 | 111,6 |
| - udziały w PIT | 3 433 286 | 39,4 | 3 518 567 | 39,7 | 3 817 379 | 3 678 162 | 96,4 | 38,7 | 104,5 |
| - udziały w CIT | 584 544 | 6,7 | 537 319 | 6,1 | 696 848 | 467 765 | 67,1 | 4,9 | 87,1 |
| - dochody z majątku | 800 639 | 9,2 | 929 314 | 10,5 | 1 230 007 | 860 362 | 69,9 | 9,0 | 92,6 |
| - pozostałe dochody | 2 399 179 | 27,5 | 2 447 685 | 27,6 | 2 878 477 | 2 914 790 | 101,3 | 30,6 | 119,1 |

Najwyższy wskaźnik wykonania dochodów własnych odnotowano z tytułu wpływów z podatków i opłat – 106,5% (w 2012 r. – 102,8%) oraz w pozostałych dochodach – 101,3% (analogicznie jak w 2012 r. – 101,3%), a najniższe z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych – 67,1% (w 2012 r. – 86,7%) oraz z tytułu dochodów z majątku – 69,9% (w 2012 r. – 99,3%).

W strukturze dochodów własnych największą część stanowiły wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 38,7% (w 2012 r. – 39,7%) oraz pozostałe dochody – 30,6% (w 2012 r. – 27,6%), a najmniejszą dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych – 4,9% (w 2012 r. – 6,1%).

Wśród dochodów z tytułu podatków i opłat, których udział w strukturze dochodów własnych stanowił 16,8%, najwięcej środków uzyskano, analogicznie jak w 2012 r., z podatku od nieruchomości – 1 081 173 tys. zł, tj. 11,4% dochodów własnych (w 2012 r. – 11,3%) oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych – 323 164 tys. zł, tj. 3,4% (w 2012 r. – 2,6%). Najniższe wpływy w tej kategorii dochodów uzyskano z podatku od spadków i darowizn – 46 293 tys. zł, tj. 0,5%, z podatku od środków transportowych – 30 100 tys. zł, tj. 0,3% oraz z podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej – 10 236 tys. zł, tj. 0,1% – wszystkie na poziomie 2012 r.

**Dotacje celowe** otrzymane w 2013 r. w wysokości 1 248 508 tys. zł były niższe o 419 978 tys. zł niż w 2012 r. Stanowiły 10,2% dochodów ogółem i zostały wykonane w wysokości 94,8% planu. Większość otrzymanych środków stanowiły dotacje na zadania

własne – 832 298 tys. zł (66,7% ogółu otrzymanych dotacji) oraz dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 349 557 tys. zł (28,0%). Pozostałe środki w wysokości 66 653 tys. zł (na zadania realizowane na podstawie porozumień, otrzymane z funduszy celowych) stanowiły 5,3% otrzymanych dotacji. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w stosunku do 2012 r. obniżył się o 3,8 punktu procentowego.

**Subwencja ogólna** otrzymana przez Miasto w 2013 r. wyniosła 1 456 564 tys. zł i stanowiła 11,9% dochodów ogółem. Została wykonana w 100,0% planu i była wyższa od ubiegłorocznej o 47 944 zł (103,4% wykonania 2012 r.). Złożyły się na to część oświatowa – w wysokości 1 351 768 tys. zł (92,8% otrzymanej subwencji), część równoważąca – 44 066 tys. zł (3,0%) oraz uzupełnienie subwencji ogólnej – 60 731 tys. zł (4,2%).

## 4.2. Wydatki

Wydatki m.st. Warszawy związane z realizacją zadań publicznych zostały zaplanowane w wysokości 13 901 716 tys. zł. W wyniku wprowadzanych zmian plan wydatków został ustalony w wysokości 13 350 797 tys. zł i wykonany na poziomie 12 147 976 tys. zł, tj. 91,0% planu po zmianach. Wydatki były niższe od wykonanych w 2012 r. o 464 713 tys. zł, (tj. o 3,7%). W 2013 r. zmniejszyły się również wydatki *per capita* o 300 zł i wyniosły 7 070 zł (w 2012 r. – 7 370 zł).

Wykonanie wydatków m.st. Warszawy w latach 2011 - 2013

| Wyszczególnienie | 2011 | | 2012 | | 2013 | | | | 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:** | **12 268 789** | **100,0** | **12 612 689** | **100,0** | **13 350 797** | **12 147 976** | **91,0** | **100,0** | **96,3** |
| **- bieżące, w tym:** | **10 126 031** | **82,5** | **10 435 516** | **82,7** | **11 081 670** | **10 257 144** | **92,6** | **84,4** | **98,3** |
| - wynagrodzenia wraz z pochodnymi | 3 200 036 | 26,1 | 3 317 663 | 26,3 | 3 334 888 | 3 289 358 | 98,6 | 27,1 | 99,1 |
| - dotacje | 755 792 | 6,2 | 767 649 | 6,1 | 797 484 | 789 380 | 99,0 | 6,5 | 102,8 |
| - wydatki na obsługę długu | 306 252 | 2,5 | 341 356 | 2,7 | 431 129 | 298 904 | 69,3 | 2,5 | 87,6 |
| - wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji | 13 265 | 0,1 | 11 851 | 0,1 | 17 007 | 8 100 | 47,6 | 0,1 | 68,3 |
| - świadczenia na rzecz osób fizycznych | 331 057 | 2,7 | 343 559 | 2,7 | 356 640 | 351 833 | 98,7 | 2,9 | 102,4 |
| - pozostałe wydatki bieżące | 5 519 629 | 45,0 | 5 653 438 | 44,8 | 6 144 522 | 5 519 569 | 89,8 | 45,3 | 97,6 |
| **- majątkowe, w tym:** | **2 142 758** | **17,5** | **2 177 173** | **17,3** | **2 269 127** | **1 890 832** | **83,3** | **15,6** | **86,8** |
| - inwestycyjne | 2 092 758 | 17,1 | 2 122 173 | 16,8 | 2 198 756 | 1 820 460 | 82,8 | 15,0 | 85,8 |

**Wydatki bieżące** w 2013 r. zrealizowane zostały w wysokości 92,6% planu i były niższe od wykonanych w 2012 r. o 178 372 tys. zł (o 1,7%). W strukturze wydatków ogółem wydatki bieżące wzrosły o 1,7 punktu procentowego.

W 2013 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, w stosunku do 2012 r., zmniejszyły się o 28 305 tys. zł, tj. o 0,9% i stanowiły 27,1% ogółu wydatków. Miasto odnotowało spadek wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji o 3 751 tys. zł, tj. o 31,7% (0,1% ogółu wydatków), a pozostałe wydatki bieżące pomniejszyły się o 133 869 tys. zł,

tj. o 2,4% (45,3% wydatków ogółem). W 2013 r. wydatki na obsługę długu stanowiły 2,5% wydatków ogółem. W stosunku do roku 2012 zmniejszyły się o 42 452 tys. zł, tj. o 12,4%.

Wydatki z tytułu świadczeń na rzecz osób fizycznych wzrosły o 8 274 tys. zł, tj. o 2,4%, w porównaniu do roku 2012 i stanowiły 2,9% w strukturze wydatków ogółem.

**Wydatki majątkowe** w 2013 r. zostały zrealizowane na poziomie 83,3% planu i były niższe o 13,2% w stosunku do roku 2012, a ich udział w strukturze wydatków ogółem obniżył się o 1,7 punktu procentowego.

Wydatki na inwestycje wykonano w wysokości 1 820 460 tys. zł (82,8% planu). W 2013 r. wydatki inwestycyjne zmniejszyły się w stosunku do 2012 r. o 301 713 tys. zł, tj. o 14,2%.

Najwyższe wydatki ogółem poniesiono w następujących działach:

- 600 – Transport i łączność – 4 119 352 tys. zł, tj. 33,9% ogółu wydatków,
- 801 – Oświata i wychowanie – 2 433 132 tys. zł, tj. 20,0%,
- 700 – Gospodarka mieszkaniowa – 1 061 128 tys. zł, tj. 8,7%,
- 750 – Administracja publiczna – 829 377 tys. zł, tj. 6,8%,
- 758 – Różne rozliczenia – 795 796 tys. zł, tj. 6,6%,
- 852 – Pomoc społeczna – 675 413 tys. zł, tj. 5,6%,
- 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 383 056 tys. zł, tj. 3,2%.

## *4.3. Wynik budżetu oraz zobowiązania i należności*

W uchwale budżetowej na 2013 r. m.st. Warszawy zaplanowano deficyt w wysokości 917 557 tys. zł, po wprowadzeniu zmian w budżecie planowany deficyt zmniejszył się do 455 058 tys. zł. Ostatecznie rok budżetowy zamknął się nadwyżką w wysokości 74 756 tys. zł. Zobowiązania m.st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2013 r. wyniosły 5 925 200 tys. zł, co stanowiło 48,5% wykonanych dochodów (w 2012 r. – 5 695 542 tys. zł, tj. 47,7% wykonanych dochodów). W stosunku do 2012 r. zobowiązania zwiększyły się o 229 658 tys. zł (o 4,0%). Struktura zobowiązań wg tytułów dłużnych to kredyty i pożyczki w wysokości 2 896 198 tys. zł (48,9% zobowiązań ogółem), papiery wartościowe 3 028 851 tys. zł (51,1%). Zobowiązania wymagalne wyniosły 151 tys. zł.

Miasto stołeczne Warszawa posiadało przede wszystkim zobowiązania wobec:

- wierzycieli zagranicznych[98] – 3 699 965 tys. zł, tj. 62,4% zobowiązań ogółem,
- wierzycieli krajowych, w tym: – 2 225 235 tys. zł, tj. 37,6%,
  - banków – 2 225 084 tys. zł, tj. 37,6%.

Należności oraz wybrane aktywa finansowe m.st. Warszawy na koniec 2013 r. wyniosły 4 066 950 tys. zł, w tym papiery wartościowe 494 246 tys. zł, pożyczki 1 058 tys. zł, gotówka i depozyty 1 440 280 tys. zł, należności pozostałe 504 519 tys. zł oraz należności wymagalne – 1 626 847 tys. zł, które stanowiły 13,3% wykonanych dochodów (w 2012 r. – 12,6%).

[98] Były to w 100% międzynarodowe instytucje finansowe.

## 4.4. Podsumowanie

1. *Miasto stołeczne Warszawa w 2013 r. uzyskało dochody w wysokości 12 222 733 tys. zł, tj. o 2,4% (realnie o 1,5%) wyższe niż w roku 2012. Złożyły się na to przede wszystkim wyższe dochody własne (o 7,4%) oraz wzrost subwencji (o 3,4%). Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wzrósł do 77,9% po kilkuletniej tendencji spadkowej (w 2012 r. – 74,2%, w 2011r. – 77,4%).*
2. *Wydatki ogółem zrealizowane w kwocie 12 147 976 tys. zł były o 3,7% niższe w stosunku do 2012 r. Wydatki na inwestycje w wysokości 1 820 460 tys. zł stanowiły 15,0% wykonanych wydatków ogółem, a ich udział w strukturze tych wydatków obniżył się o 1,8 punktu procentowego. W odniesieniu do roku poprzedniego wydatki inwestycyjne były niższe o 14,2%. Środki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi wyniosły 3 289 358 tys. zł i zmniejszyły się w stosunku do 2012 r., o 0,9%, stanowiąc 27,1% wykonanych wydatków ogółem. Udział środków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w wydatkach ogółem był o 0,8 punktu procentowego wyższy niż w roku ubiegłym.*
3. *Najwięcej środków Miasto przeznaczyło na realizację zadań z zakresu transportu i łączności – 33,9% wydatków ogółem, oświaty i wychowania – 20,0%, gospodarki mieszkaniowej – 8,7%. Na inwestycje najwięcej środków przeznaczono w działach Transport i łączność – 73,5% ogółu wydatków inwestycyjnych (w 2012 r. – 76,5%), Oświata i wychowanie – 7,3% (w 2012 r. – 5,7%), Gospodarka mieszkaniowa – 5,5% (w 2012 r. – 3,9%).*
4. *Miasto stołeczne Warszawa pozyskało środki zagraniczne na dofinansowanie programów i projektów w kwocie 673 289 tys. zł, które w porównaniu do roku ubiegłego zmniejszyły się o 444 808 tys. zł, tj. o 39,8%. Na realizację wydatków finansowanych środkami zagranicznymi przeznaczono 668 473 tys. zł, w tym na inwestycje 615 781 tys. zł (33,8% wydatków inwestycyjnych).*
5. *Nadwyżka budżetu w 2013 r. wyniosła 74 756 tys. zł, przy planowanym deficycie 917 557 tys. zł i stanowiła 0,6% wykonanych dochodów (w 2012 r. deficyt – 671 658 tys. zł, tj. 5,6% wykonanych dochodów).*
6. *Zobowiązania m.st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2013 r. wyniosły 5 925 200 tys. zł, co stanowiło 48,5% wykonanych dochodów. W stosunku do 2012 r. kwota zobowiązań wzrosła o 229 658 tys. zł, tj. o 4,0%. Kredyty i pożyczki stanowiły 48,9% ogólnej kwoty zobowiązań, papiery wartościowe 51,1%. Zobowiązania wymagalne stanowiły wielkości śladowe. Zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych stanowiły 62,4% ogółu zobowiązań (w 2012 r. – 61,4%).* Wydatki *na obsługę długu wyniosły 298 904 tys. zł, a ich udział zmniejszył się o 0,2 punktu procentowego w porównaniu do roku ubiegłego.*
7. *Budżet m.st. Warszawy w stosunku do wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego stanowił 6,7% ich dochodów, 6,6% wydatków, 5,4% wydatków inwestycyjnych, 8,6% zadłużenia, 11,9% należności oraz wybranych aktywów finansowych, 4,6% dochodów ze źródeł zagranicznych, 4,9% wydatków finansowanych ze źródeł zagranicznych.*

# 5. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu (określane także jako powiaty grodzkie) funkcjonują od 15 lat. Ze względu na odrębną specyfikę ustrojową, realizują zarówno zadania przypisane gminom, jak i zadania należące do powiatów. W konsekwencji na gospodarkę finansową powiatów grodzkich mają wpływ unormowania odnoszące się zarówno do gmin, jak i do powiatów.

W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, miasta na prawach powiatu uzyskiwały dochody zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (określającej źródła dochodów oraz zasady ich ustalania i gromadzenia, a także zasady ustalania i przekazywania środków z budżetu państwa), a gospodarka finansowa miast była prowadzona w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych[99].

Od 1 stycznia 2013 r. zwiększyła się liczba miast na prawach powiatu. Wynika to z ponownego włączenia do grupy powiatów grodzkich miasta Wałbrzych. Miasto to jako powiat grodzki funkcjonowało w latach 1999 - 2002, a następnie na okres dziesięciu lat status ten utraciło[100]. Z dniem 1 stycznia 2013 r. ponownie zostało włączone do grupy miast na prawach powiatu[101]. W wyniku wskazanych zmian obecnie funkcjonuje 66 jst o takim statusie.

Niniejsza część *Sprawozdania* odnosi się do 65 powiatów grodzkich (bez miasta stołecznego Warszawy[102]).

## 5.1. Dochody

### Realizacja dochodów budżetowych

W 2013 r. miasta na prawach powiatu zaplanowały **dochody** budżetów na poziomie 53 355 742 tys. zł, a zrealizowały w wysokości 51 993 850 tys. zł, najwyższej od czasu utworzenia tej grupy jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 97,4% i był niższy niż w 2012 r. o 0,2 punktu procentowego. Jednocześnie ukształtował się na poziomie zbliżonym do najniższego od początku funkcjonowania powiatów grodzkich (co miało miejsce w 2002 r. – 97,3%). Niepełna realizacja planu dochodów wystąpiła już piąty rok z rzędu. Podobnie jak w czterech poprzednich latach szczególnie widoczny był znacznie odbiegający od planu poziom wykonania dochodów majątkowych. O ile dochody bieżące w kwocie 45 551 693 tys. zł zostały uzyskane w stopniu zbliżonym do zaplanowanego (wskaźnik wyniósł 98,9%), to dochody majątkowe, które zasiliły budżety miast kwotą 6 442 157 tys. zł, były o 11,7 punktu procentowego niższe niż zaplanowane.

Najwyższy poziom wykonania dochodów ogółem w relacji do planu osiągnęła Dąbrowa Górnicza (106,6%), a w najniższym stopniu plan dochodów zrealizowały Siedlce (74,9%). Z ogólnej liczby 65 miast na prawach powiatu jedynie 11 jednostek (najmniej od 2000 r.)

---

[99] Wprowadzone w 2013 r. zmiany w przepisach, mające wpływ m.in. na prowadzenie gospodarki finansowej przez miasta na prawach powiatu, zostały przedstawione w punkcie 2.1. części II *Sprawozdania.*

[100] 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). Ponadto, pod koniec 2002 r. – na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.) – status miasta na prawach powiatu uzyskało miasto stołeczne Warszawa.

[101] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego (Dz. U. poz. 853).

[102] Miastu stołecznemu Warszawa poświęcono punkt 4 części II *Sprawozdania.*

przekroczyło zaplanowane dochody (w 2012 r. ponad stuprocentowe wykonanie wystąpiło w 14 spośród 64 miast). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 5.1**.

Analogicznie jak w dwóch poprzednich latach w najniższym stopniu zrealizowano dochody z tytułu **dotacji celowych**. Wskaźnik wykonania planu wyniósł 93,1% i był o 2,6 punktu procentowego niższy niż w 2012 r., ale jednocześnie o 2,3 punktu procentowego wyższy niż w 2011 r., w którym wykonanie dotacji celowych było na poziomie najniższym od początku funkcjonowania powiatów grodzkich. Odnotowana w 2013 r. blisko siedmioprocentowa różnica między dotacjami prognozowanymi a zrealizowanymi była przede wszystkim wynikiem występującego od lat niskiego stopnia wykonania części gminnej dotacji celowych (91,6%), co z kolei zostało spowodowane przez odbiegający aż o 11,0 punktów procentowych od planu poziom realizacji dotacji na zadania własne. Korzystniej ukształtowało się natomiast wykonanie części gminnej dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, które pozyskano w stopniu zbliżonym do planu (98,6%). W jeszcze większym zakresie powiaty grodzkie zrealizowały część powiatową dotacji celowych (wskaźnik wykonania dochodów w relacji do planu wyniósł w tej grupie dochodów 99,3%), w tym w szczególności dotacji przeznaczonych na zadania z zakresu administracji rządowej (99,7%). Pozostałe dotacje celowe zostały przekazane do budżetów miast w 97,4%.

W 2013 r. odnotowano większy niż w roku poprzednim (o 0,6 punktu procentowego) stopień realizacji **dochodów własnych**. Jednakże ponownie nie osiągnięto w tym zakresie dochodów zgodnych z przewidywanymi (wskaźnik realizacji tej grupy dochodów w relacji do planu wyniósł 97,8%). Na niewykonanie planowanych dochodów własnych wpłynęły niższe od prognozowanych dochody z majątku (87,4%). Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zrealizowano w 98,4%, a z tytułu pozostałych dochodów w 98,9%. Spośród dochodów własnych mających największe znaczenie dla budżetów miast ponadplanowe wykonanie wystąpiło w przypadku dochodów z podatku od nieruchomości (100,9%). Wyższe niż przewidywano były także wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych (101,7%), podatku rolnego (105,5%) i podatku leśnego (105,9%).

Dochody budżetów miast na prawach powiatu w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Wykonanie (w tys. zł) | Plan (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | % wykonania planu (4:3) |
|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **Dochody ogółem, z tego:** | **49 305 988** | **53 355 742** | **51 993 850** | **97,4** |
| - dochody własne | 28 543 112 | 31 216 654 | 30 540 920 | 97,8 |
| - dotacje celowe | 8 891 112 | 10 053 671 | 9 362 298 | 93,1 |
| - subwencja ogólna | 11 871 764 | 12 085 417 | 12 090 632 | 100,0 |

Dochody z tytułu **subwencji ogólnej** zostały w 2013 r. wykonane zgodnie z ostatecznie ustalonym planem (w 100,0%). Pełny stopień realizacji przez miasta na prawach powiatu dochodów z tytułu subwencji ogólnej występuje nieprzerwanie od 2001 r.

### *Dynamika i struktura dochodów*

**Dynamika dochodów** powiatów grodzkich w 2013 r. w ujęciu nominalnym nie była tak korzystna jak w roku poprzednim. Dochody ogółem zwiększyły się o 5,5% (w 2012 r.

o 8,1%). Jednak realnie, wobec niskiego wskaźnika inflacji wynoszącego jedynie 0,9%, wzrost dochodów wyniósł 4,6% i był wyższy niż rok wcześniej (4,4%).

Wśród tej grupy jednostek samorządu terytorialnego najwyższą dynamikę dochodów ogółem odnotowano w Dąbrowie Górniczej (122,0%), a także w Gliwicach (120,5%) i w Piotrkowie Trybunalskim (120,3%)[103]. Natomiast w największym stopniu obniżenie dochodów wystąpiło w Zamościu (tu wskaźnik dynamiki wyniósł 85,3%) oraz w Płocku (87,8%) i w Żorach (88,2%). W skali kraju do 48 (z 52 w 2012 r.) zmniejszyła się liczba miast, w których dochody wzrosły. W ujęciu realnym wzrost wskaźnika dynamiki wystąpił w 44 jednostkach, a spadek w 20, podczas gdy w roku poprzednim realny wzrost dochodów odnotowano w 37, a spadek w 27 miastach. Zmiany dochodów uzyskanych przez poszczególne miasta na prawach powiatu w 2013 r., zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym, prezentuje **tabela 5.2**.

Dynamika i struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Dochody wykonane (w tys. zł) | | Dynamika % (3:2) | Udział w dochodach ogółem (w %) | | Struktura podstawowych grup dochodów (w %) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| **Dochody ogółem, z tego:** | **49 305 988** | **51 993 850** | **105,5** | **100,0** | **100,0** | **x** | **x** |
| **Dochody własne, z tego:** | **28 543 112** | **30 540 920** | **107,0** | **57,9** | **58,7** | **100,0** | **100,0** |
| - udziały w podatkach dochodowych | 11 815 838 | 12 264 728 | 103,8 | 24,0 | 23,6 | 41,4 | 40,2 |
| - z podatków i opłat | 7 233 381 | 7 602 160 | 105,1 | 14,7 | 14,6 | 25,3 | 24,9 |
| - z majątku | 2 684 526 | 2 842 774 | 105,9 | 5,4 | 5,5 | 9,4 | 9,3 |
| - pozostałe | 6 809 367 | 7 831 258 | 115,0 | 13,8 | 15,0 | 23,9 | 25,6 |
| **Dotacje celowe, z tego:** | **8 891 112** | **9 362 298** | **105,3** | **18,0** | **18,0** | **100,0** | **100,0** |
| - na zadania z zakresu administracji rządowej | 3 265 969 | 3 412 076 | 104,5 | 6,6 | 6,6 | 36,7 | 36,4 |
| - na zadania własne, w tym: | 5 228 998 | 5 536 062 | 105,9 | 10,6 | 10,6 | 58,8 | 59,1 |
| - na realizację zadań bieżących gmin z zakresu edukacyjnej opieki wychowawczej finansowanych w całości przez budżet państwa w ramach programów rządowych (§ 204) | x | 21 346 | x | x | 0,0 | x | 0,2 |
| - na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową | 8 832 | 11 305 | 128,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| - na zadania przejęte w drodze porozumień z jst | 274 258 | 294 466 | 107,4 | 0,6 | 0,6 | 3,1 | 3,2 |
| - otrzymane z funduszy celowych | 113 055 | 108 389 | 95,9 | 0,2 | 0,2 | 1,3 | 1,2 |
| **Subwencja ogólna, z tego:** | **11 871 764** | **12 090 632** | **101,8** | **24,1** | **23,3** | **100,0** | **100,0** |
| - oświatowa | 10 986 874 | 11 238 730 | 102,3 | 22,3 | 21,6 | 92,5 | 92,9 |
| - uzupełnienie subwencji ogólnej | 224 073 | 206 791 | 92,3 | 0,5 | 0,4 | 2,0 | 1,7 |
| - wyrównawcza | 142 539 | 93 787 | 65,8 | 0,3 | 0,2 | 1,2 | 0,8 |
| - rekompensująca | 7 247 | 7 235 | 99,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| - równoważąca | 511 031 | 544 089 | 106,5 | 1,0 | 1,1 | 4,3 | 4,5 |

W najwyższym stopniu wśród poszczególnych grup dochodów wzrosły dochody z tytułu **dochodów własnych**. W przypadku tej grupy dochodów wskaźnik dynamiki ukształtował się na poziomie 107,0% (rok wcześniej wyniósł 104,8%). W konsekwencji wzrost ten oznaczał zasilenie budżetów miast kwotą dochodów własnych najwyższą od chwili

[103] Nie licząc dynamiki dochodów miasta Wałbrzych, które w latach 2003 - 2012 nie miało statusu miasta na prawach powiatu.

utworzenia powiatów grodzkich. W ujęciu realnym zmiana dochodów w tym zakresie była również znacząca, o 6,1%, podczas gdy w 2012 r. wyniosła jedynie 1,1%.

W 2013 r., podobnie jak to miało miejsce w roku poprzednim, wzrosły dochody własne pozyskiwane przez miasta ze wszystkich źródeł. Najbardziej widoczny był wzrost dochodów pozostałych – o 15,0%. W mniejszym stopniu wzrosły dochody z majątku – o 5,9%, z podatków i opłat – o 5,1% oraz z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych i od osób fizycznych – o 3,8%. Również w ujęciu realnym wzrosły wszystkie grupy dochodów własnych, co miało miejsce po raz pierwszy na przestrzeni ostatnich sześciu lat.

Obniżyły się, w relacji do lat poprzednich, dysproporcje w wielkości wskaźnika dynamiki dochodów własnych odnotowanego w poszczególnych miastach na prawach powiatu. Jednakże zróżnicowanie dynamiki w tym zakresie nadal pozostawało na wysokim poziomie. Największy przyrost dochodów własnych miał miejsce w Tarnobrzegu (134,0%) i Dąbrowie Górniczej (126,2%). Natomiast najsłabiej pod tym względem wypadły miasta Żory (83,3%) i Płock (86,6%). Wzrosła (z 46 do 53) liczba jednostek, w których dochody własne zwiększyły się. Spadek dochodów własnych wystąpił w 12 miastach (rok wcześniej w 18). W ujęciu realnym wzrost dochodów dotyczył 47 (w 2012 r. – 35), a spadek 18 powiatów grodzkich (w 2012 r. – 29).

Uzyskane przez miasta na prawach powiatu dochody z tytułu **dotacji celowych** cechowała dynamika niższa niż odnotowana w zakresie dochodów własnych. Przede wszystkim jednak wskaźnik dynamiki dotacji celowych, który w 2013 r. wyniósł 105,3%, był zdecydowanie niższy niż rok wcześniej, gdy osiągnął poziom 123,5%. Jedynie dotacje otrzymane z funduszy celowych zasiliły budżety miast kwotą niższą niż w roku poprzednim (o 4,1%). Dochody we wszystkich pozostałych grupach dotacji celowych wzrosły: najbardziej z tytułu dotacji na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową (o 28,0%), a w dalszej kolejności na zadania przejęte w drodze porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego (o 7,4%), na zadania własne (o 5,9%) i na zadania z zakresu administracji rządowej (o 4,5%).

W przypadku wskaźnika dynamiki dotacji celowych w poszczególnych powiatach grodzkich co roku występuje największa ze wszystkich grup dochodów rozpiętość. Podobnie było w 2013 r., w którym jednak rozpiętość ta była najniższa od początku funkcjonowania miast na prawach powiatów (skrajne wartości wskaźnika dynamiki dotacji celowych wyniosły 52,6% i 187,5%). Największe spadki dochodów z tytułu dotacji celowych odnotowano w Zamościu (o 47,4%), w Gdyni (o 26,7%) i w Białymstoku (o 26,5%). Natomiast największy przyrost dochodów w tym zakresie wystąpił w Piotrkowie Trybunalskim (o 87,5%), w Katowicach (o 87,3%) i w Gliwicach (o 86,4%). W skali kraju dochody z tytułu dotacji celowych wzrosły w 34 jednostkach, w pozostałych 31 spadły. W dotychczas najsłabszym pod tym względem 2011 r., spadek wystąpił w 26 jednostkach.

Dochody miast na prawach powiatu uzyskiwane z tytułu **subwencji ogólnej** także wzrosły, ale w najmniejszym stopniu ze wszystkich grup dochodów. Wskaźnik dynamiki subwencji ogólnej wyniósł 101,8% i był o 4,6 punktu procentowego niższy niż w 2012 r. oraz o 5,7 punktu procentowego niższy niż w 2011 r. Poszczególne części subwencji zmieniły się niejednorodnie. Najważniejsze z nich, czyli część oświatowa i część równoważąca, wzrosły: odpowiednio o 2,3% i o 6,5%. Część rekompensująca pozostała na niemal niezmienionym w stosunku do 2012 r. poziomie (wskaźnik dynamiki wyniósł 99,8%). Wyraźnemu zmniejszeniu uległy dochody miast w zakresie części uzupełniającej subwencji – o 7,7%, a najbardziej spadła część wyrównawcza – aż 34,2%.

W skali kraju dochody z tytułu subwencji ogólnej zwiększyły się tylko w 31 miastach, podczas gdy w sześciu poprzednich latach wzrost subwencji występował niemal we wszystkich lub we wszystkich (w 2011 r.) jednostkach. Realnie jedynie 25 powiatów grodzkich uzyskało dochody z tego źródła wyższe niż przed rokiem. W największym stopniu przyrost subwencji widoczny był w Gliwicach (o 25,6%), Krośnie (o 8,7%) i Koninie (o 6,8%)[104]. Natomiast najwyższy spadek odnotowano w Przemyślu (o 13,1%), Zabrzu (o 6,8%) i Bytomiu (4,1%). W 5 powiatach grodzkich wzrost subwencji ogólnej miał wymiar wyłącznie nominalny, przy uwzględnieniu inflacji odnotowano w nich spadek dochodów z tego tytułu (wskaźniki dynamiki w tych jednostkach w ujęciu realnym ukształtowały się na poziomie od 95,8% – w Tarnobrzegu do 99,6% w Katowicach i w Koszalinie).

Skala zmian w zakresie **struktury dochodów** miast na prawach powiatu odnotowana w 2013 r. nie była duża. Po raz pierwszy od 2007 r. wystąpiło zwiększenie znaczenia dochodów własnych w dochodach ogółem. Wzrost ten wyniósł tylko 0,8 punktu procentowego, jednak wobec występującego przez poprzednie pięć lat zjawiska systematycznego zmniejszania udziału dochodów miast uzyskiwanych z tego źródła, zaistniałą zmianę należy uznać za korzystną. Natomiast rola dochodów z tytułu dotacji celowych w kształtowaniu budżetów miast nie zmieniła się. W konsekwencji powyższego udział dochodów z tytułu subwencji ogólnej w dochodach ogółem zmniejszył się o 0,8 punktu procentowego. Ostatecznie w 2013 r. struktura dochodów w miastach na prawach powiatu przedstawiała się następująco: dochody własne 58,7%, subwencja ogólna 23,3% i dotacje celowe 18,0%. Szczegółowe dane w zakresie struktury dochodów według rodzajów przedstawia **tabela 5.3**. Również zmiany w zakresie udziału w dochodach ogółem dochodów bieżących i dochodów majątkowych nie były duże i wyniosły zaledwie 0,2 punktu procentowego – dochody bieżące wzrost do poziomu 87,6%, a dochody majątkowe spadek do poziomu 12,4%.

W 2013 r. do 64 (z 59 w latach 2011 i 2012) zwiększyła się liczba miast na prawach powiatu, w których najwyższy udział w strukturze dochodów miały **dochody własne.** Zwiększyła się również liczba powiatów grodzkich, w których dochody własne stanowiły ponad połowę dochodów ogółem (w 2013 r. takich jednostek było 47, a rok wcześniej 44). W poszczególnych miastach udział dochodów własnych w dochodach ogółem wahał się od 33,7% do 73,7%. Wskazane skrajne wartości osiągnęły odpowiednio Przemyśl oraz Wrocław.

W wewnętrznej strukturze dochodów własnych nieprzerwanie od 2004 r. największą rolę odgrywają dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych. W ostatnim roku ich znaczenie jednak spadło – już drugi rok z rzędu – tym razem o 1,2 punktu procentowego, do poziomu 41,4%. Spadek, choć w mniejszym stopniu, wystąpił także w zakresie udziału dochodów z tytułu podatków i opłat – do 24,9% (o 0,4 punktu procentowego) oraz dochodów z majątku – do 9,3% (o 0,1 punktu procentowego). Jedynie dochody pozostałe osiągnęły w strukturze poziom wyższy niż rok wcześniej, o 1,7 punktu procentowego, osiągając 25,6% dochodów własnych.

Jeszcze mniejsze zmiany wystąpiły w strukturze **dotacji celowych.** Wzrost odnotowano w zakresie dotacji na zadania własne i na zadania przejęte w drodze porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego. Udział pierwszej ze wskazanych grup dotacji celowych, po wzroście o 0,3 punktu procentowego, osiągnął poziom 59,1%, a drugiej 3,2% (wzrost o 0,1 punktu procentowego). Spośród pozostałych rodzajów dotacji celowych zmniejszyło się

[104] Bez uwzględniania wzrostu subwencji ogólnej w Wałbrzychu, który w 2012 r. nie miał statusu miasta na prawach powiatu.

znaczenie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (o 0,3 punktu procentowego do poziomu 36,4%) i otrzymanych z funduszy celowych (o 0,1 punktu procentowego do poziomu 1,2%). Na niezmienionym, wynoszącym zaledwie 0,1%, pozostał udział dotacji na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową.

W poszczególnych miastach na prawach powiatu dotacje celowe stanowiły od 9,7% (w Krakowie) do 33,5% (w Przemyślu) dochodów ogółem. W przeszło połowie jednostek udział dochodów z tego źródła nie przekraczał 17,3%.

Zmniejszenie udziału **subwencji ogólnej** w dochodach ogółem, które wystąpiło drugi rok z rzędu, skutkowało, że tylko w jednym mieście (Zamość – 43,9%) subwencja ogólna miała dominujące znaczenie wśród wszystkich źródeł dochodów. W 2012 r. jednostek takich było 5. W pozostałych powiatach grodzkich subwencja stanowiła od 11,4% (w Sopocie) do 41,7% (w Chełmie) dochodów ogółem.

W wewnętrznej strukturze subwencji ogólnej, podobnie jak w przypadku dotacji celowych, odnotowano niewielkie zmiany, nieprzekraczające 0,4 punktu procentowego. Zarówno udział stanowiącej jej najważniejszą część subwencji oświatowej, jak i subwencji równoważącej, nieznacznie zwiększył się – odpowiednio o 0,4 punktu procentowego (do 92,9%) oraz o 0,2 punktu procentowego (do 4,5%). Natomiast zmniejszeniu uległo znaczenie dochodów miast w zakresie części uzupełniającej subwencji (z 2,0% do 1,7%) oraz części wyrównawczej (z 1,2% do 0,8%).

Ponownie wzrosła łączna kwota otrzymanych przez miasta środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W 2013 r. miasta na prawach powiatu pozyskały środki z tego źródła w wysokości 4 385 479 tys. zł (4 296 590 tys. zł w roku poprzednim). Jednakże po czterech latach systematycznego wzrostu znaczenia środków zagranicznych w budżetach powiatów grodzkich, tym razem nastąpił spadek do 8,4% (z 8,7% w 2012 r.) udziału tych środków w dochodach ogółem. Natomiast zwiększył się (do 90,%) udział w środkach otrzymanych przez miasta dochodów ze źródeł zagranicznych przeznaczonych na zadania inwestycyjne.

#### *Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca*

W 2013 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 4 746 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 213 zł (w 2012 r. przyrost ten wyniósł 365 zł). Wzrost dochodów wystąpił w 50 miastach (rok wcześniej w 54 jednostkach), w 13 odnotowano spadek (w 2012 r. w 10), a w 1 pozostał na niezmienionym poziomie. Zwiększyło się zróżnicowanie wysokości dochodów w poszczególnych jednostkach, które uzyskały dochody *per capita* od 3 091 zł do 8 305 zł (w 2012 r. wartości te wyniosły odpowiednio 2 981 zł i 7 073 zł). Wartości skrajne odnotowano w Piekarach Śląskich (trzeci rok z rzędu) i – jak co roku – w Sopocie. Połowa ze wszystkich miast uzyskała dochód na mieszkańca niższy niż 4 505 zł. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 5.4**.

Główne grupy dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w następujący sposób: dochody własne z 2 624 zł (w 2012 r.) do 2 788 zł, subwencja ogólna z 1 091 zł do 1 104 zł, a dotacje celowe z 817 zł do 855 zł.

Zróżnicowanie wysokości dochodów ogółem przypadających na jednego mieszkańca było widoczne w każdej z podstawowych grup dochodów. W przypadku **dochodów własnych** różnica między miastami, które uzyskały wartości skrajne wyniosła 4 383 zł. Najwyższe

dochody przypadły na mieszkańca Sopotu (5 976 zł) i były blisko czterokrotnie wyższe od dochodów własnych przypadających na mieszkańca miasta Chełm (1 593 zł). W skali kraju 14 miast wykonało dochody własne *per capita* na poziomie wyższym od średniej.

Blisko trzykrotna różnica wystąpiła natomiast w zakresie skrajnych wartości **subwencji ogólnej** w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymanej przez poszczególne powiaty grodzkie. Najniższe dochody wystąpiły w Siemianowicach Śląskich (693 zł), a najwyższe w Zamościu (1 984 zł).

Największe dysproporcje pomiędzy poszczególnymi miastami widoczne były w wysokości przypadających na jednego mieszkańca dochodów z tytułu **dotacji celowych**. Miasto Żory uzyskało z tego tytułu kwotę 369 zł, a Zamość blisko pięciokrotnie wyższą – 1 806 zł. Przeciętna kwota dotacji celowych *per capita* przeznaczonych na zadania o charakterze inwestycyjnym była w skali kraju nieznacznie niższa niż w roku poprzednim i wyniosła 373 zł.

## 5.2. Wydatki

Podobnie jak w latach poprzednich wydatki miast na prawach powiatu w 2013 r. nie osiągnęły planowanych wielkości i zostały zrealizowane na poziomie 93,9% planu, uzyskując wysokość 52 804 584 tys. zł. Żadne z miast nie wykonało planowanych kwot wydatków ogółem, a ich realizacja przez poszczególne jednostki mieściła się w przedziale od 86,3% w Żorach do 98,5% w Toruniu. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 5.1**. Spośród 65 miast dziewięć wykonało zaplanowane wydatki ogółem o ponad 10% niższe od planowanych. Wydatki majątkowe w 2013 r. zostały zrealizowane na poziomie 85,7% planowanych wielkości (w roku poprzednim 83,7%), a wydatki inwestycyjne w 84,9% (o 1,3 punktu procentowego powyżej poziomu z roku poprzedniego). Wykonanie wydatków bieżących powiatów grodzkich w 2013 r. osiągnęło poziom 96,2% planu. Główne grupy wydatków bieżących uzyskały następujące wskaźniki wykonania planu: wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 99,0%, dotacje – 98,6%, wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 98,2% i pozostałe wydatki – 92,9%.

### *Dynamika wydatków*

Po sześciu latach charakteryzujących się wzrostem wydatków miast na prawach powiatu na poziomie powyżej 10%, od 2010 r. tempo tego wzrostu obniżyło się o połowę. W 2013 r. wskaźnik dynamiki wydatków ogółem osiągnął, najniższy od 2004 r., średni poziom 103,3% planowanych wielkości, przy wskaźniku dynamiki dochodów ogółem – 105,5%. W roku poprzednim tempo wzrostu uzyskanych dochodów znacznie bardziej przekraczało tempo wzrostu wydatków, wskaźniki osiągnęły odpowiednio 108,1% i 103,8%. Nominalnie wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w 2013 r. wzrosły o 3,3%, a przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji (0,9%) wzrost ten wyniósł 2,4% w odniesieniu do roku poprzedniego.

Wzrost wydatków ogółem wynikał głównie ze wzrostu **wydatków bieżących** – o 4,1%, do wysokości 42 277 357 tys. zł. Spośród grup wydatków bieżących najwyższy wzrost dotyczył wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji – o 139,7%, wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych – wzrost o 7,7% i pozostałych wydatków – o 7,3%. W 2013 r. odnotowano także wzrost wydatków z tytułu dotacji – o 2,9% oraz wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia i pochodne – o 2,5%. Poniżej poziomu z roku poprzedniego zrealizowano wydatki na obsługę długu (spadek o 17,0%).

**Wydatki majątkowe** miast na prawach powiatu zostały zrealizowane w wysokości 10 527 228 tys. zł, tj. zaledwie o 0,3% powyżej poziomu z roku poprzedniego. Uwzględniając wskaźnik inflacji, oznacza to realny spadek wykonanych wydatków majątkowych w 2013 r. o 0,6%. Wydatkowana w 2013 r. kwota 9 634 933 zł i wskaźnik dynamiki **wydatków inwestycyjnych** – 96,5%, oznacza osłabienie tempa inwestowania powiatów grodzkich. Drugi rok z rzędu odnotowano spadek kwoty wydatków inwestycyjnych.

Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Wykonanie (w tys. zł) | Plan (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | Wykonanie planu (w %) 4:3 | Dynamika (w %) 4:2 | Struktura (w %) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| **Wydatki ogółem, z tego** | **51 118 125** | **56 217 926** | **52 804 584** | **93,9** | **103,3** | **100,0** |
| **- majątkowe, w tym:** | **10 500 232** | **12 286 956** | **10 527 228** | **85,7** | **100,3** | **19,9** |
| - inwestycyjne | 9 981 146 | 11 346 799 | 9 634 933 | 84,9 | 96,5 | 18,2 |
| **- bieżące, w tym:** | **40 617 893** | **43 930 970** | **42 277 357** | **96,2** | **104,1** | **80,1** |
| - wynagrodzenia wraz z pochodnymi | 18 213 094 | 18 849 810 | 18 665 167 | 99,0 | 102,5 | 35,3 |
| - dotacje | 4 085 938 | 4 260 478 | 4 202 545 | 98,6 | 102,9 | 8,0 |
| - wydatki na obsługę długu | 1 124 805 | 1 077 181 | 933 795 | 86,7 | 83,0 | 1,8 |
| - wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji | 6 801 | 104 667 | 16 305 | 15,6 | 239,7 | 0,0 |
| - świadczenia na rzecz osób fizycznych | 3 634 896 | 3 987 093 | 3 914 077 | 98,2 | 107,7 | 7,4 |
| - pozostałe wydatki | 13 552 359 | 15 651 741 | 14 545 467 | 92,9 | 107,3 | 27,6 |

Analiza danych jednostkowych **(tabela 5.2.)** wskazuje, że wydatki ogółem tak jak w poprzednim roku, wzrosły w 39 spośród 65 miast na prawach powiatu (w ujęciu realnym odnotowano wzrost w 36 jednostkach)[105]. Rozpiętość dynamiki wydatków ogółem w 2013 r. zawierała się w przedziale od wzrostu o 32,6% w Dąbrowie Górniczej i o 31,0% w Jastrzębiu-Zdroju do spadku o 12,7% w Słupsku.

Wydatki bieżące wzrosły w 61[106] powiatach grodzkich, uzyskując najwyższe wskaźniki dynamiki w Jaworznie – 110,2%, w Gorzowie Wielkopolskim – 109,5% i w Częstochowie – 108,4%. Trzy miasta wykazały spadek poziomu wydatków bieżących w porównaniu z rokiem poprzednim. Największe obniżenie kwoty wydatków bieżących w 2013 r. wykazał Poznań – o 2,9%.

Jak co roku miasta na prawach powiatu wykazały duże zróżnicowanie wskaźnika dynamiki wydatków inwestycyjnych. W 2013 r. był to szeroki przedział od wzrostu o 140,3% w Piotrkowie Trybunalskim do spadku o 74,8% w Słupsku. Ponad dwukrotny wzrost środków wydatkowanych na inwestycje odnotowano także w Jastrzębiu Zdroju (wzrost o 138,5%) i w Dąbrowie Górniczej (wzrost o 111,1%). W 10 powiatach grodzkich wydatki na inwestycje przekroczyły o ponad połowę kwoty wydatkowane rok wcześniej. Niższe wydatki inwestycyjne wykazało 58,5% miast na prawach powiatu, a prawie w jednej trzeciej miast w 2013 r. wydatki na inwestycje były o ponad 30% niższe niż w roku poprzednim.

[105] Nie uwzględniając dynamiki wydatków ogółem miasta Wałbrzych, które w latach 2003 - 2012 nie miało statusu miasta na prawach powiatu.

[106] Nie uwzględniając dynamiki wydatków bieżących miasta Wałbrzych, które w latach 2003 - 2012 nie miało statusu miasta na prawach powiatu.

***Struktura wydatków***

Od 2010 r. następuje odwrócenie tendencji prorozwojowej występującej w latach wcześniejszych w wydatkach powiatów grodzkich. Nadal obniża się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. W 2013 r. udział ten wyniósł 19,9% i w stosunku do roku poprzedniego obniżył się o 0,6 punktu procentowego. Czwarty rok z rzędu odnotowano spadek udziału wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem, do najniższego poziomu od 2006 r. – 18,2% (tj. o 1,3 punktu procentowego niżej niż w roku poprzednim). Mimo że w 2013 r. miasta na prawach powiatu wygospodarowały niższe nadwyżki ponad kwoty niezbędne dla realizacji zadań obligatoryjnych, to zrealizowały 28,8% wszystkich samorządowych inwestycji w kraju.

Strukturę wydatków w poszczególnych jednostkach przedstawia **tabela 5.3**. Utrzymują się istotne dysproporcje w wielkości udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. W 2013 r. zróżnicowanie to zamykało się w przedziale od 3,2% w Siemianowicach Śląskich do 42,0% w Dąbrowie Górniczej. W 15 spośród 65 powiatów grodzkich przeznaczono na wydatki inwestycyjne ponad 20% łącznych wydatków (w latach poprzednich było takich miast znacznie więcej: 37 w 2010 r., 28 w 2011 r. i 20 w 2012 r.). Mimo niekorzystnej tendencji ponad jedna trzecia miast (24 jednostki) wykazała wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do analogicznego wskaźnika w 2012 r.

Obniżenie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem przełożyło się na zmianę udziału wydatków bieżących w strukturze wydatków powiatów grodzkich. Udział wydatków bieżących w strukturze wydatków ogółem wzrósł o 0,6 punktu procentowego i stanowił 80,1%. Po siedmiu latach niższego udziału wydatków bieżących w strukturze wydatków miast, ponownie wskaźnik ten przekroczył próg 80%, podobnie jak w latach 1999 - 2005. Z analizy struktury wydatków powiatów grodzkich wynika, że 69,2% miast na wydatki bieżące przeznaczyło powyżej średniego poziomu. Najwyższy udział wydatków bieżących, kolejny już rok, wykazały Siemianowice Śląskie – 96,8%, a najniższy odnotowała Dąbrowa Górnicza – 57,8%.

Podstawową część wydatków budżetowych powiatów grodzkich nadal stanowią wynagrodzenia i pochodne – 35,3% (o 0,4 punktu procentowego mniej niż w 2012 r.). Wysoki poziom tych wydatków związany jest z pracochłonnością realizowanych zadań i z kosztami uposażenia pracowników administracji, wykonujących zadania zarówno gminne, jak i powiatowe oraz kosztami wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych. Spośród 65 miast w 48 wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły ponad 35% wydatków ogółem. W trzech miastach wydatki te przekroczyły połowę wydatkowanych środków i stanowiły: w Nowym Sączu – 52,0%, w Ostrołęce – 51,6%, a w Chełmie – 51,4%. Najniższy poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne wykazał Wałbrzych – 25,8% i Dąbrowa Górnicza – 26,2%. Kolejną pozycję wśród grup wydatków bieżących stanowiły pozostałe wydatki, a ich średni udział w wydatkach ogółem w 2013 r. wyniósł 27,6% (w 2012 r. – 26,5%).

Dotacje udzielane z budżetów miast na prawach powiatu były przyznawane w wyższych kwotach łącznych w porównaniu z rokiem poprzednim, a ich udział obejmował 8,0% wydatków ogółem. W ostatnich trzech latach zakres takiego sposobu realizacji zadań pozostaje na niezmienionym poziomie. W wyniku likwidacji do końca 2010 r. gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych prowadzących działalność nieobjętą art. 14 uofp, począwszy od 2011 r. zmniejszył się znacznie średni udział dotacji w wydatkach ogółem.

W 2013 r. znacząco zmniejszyła się kwota wydatków na obsługę długu, w odniesieniu do odnotowanego w roku poprzednim najwyższego poziomu, a jej udział w strukturze wydatków ogółem wyniósł 1,8% (o 0,4 punktu procentowego mniej niż w 2012 r.). Najwyższy poziom wydatków na obsługę długu wykazały Siedlce – 4,0% wydatków ogółem i Włocławek – 3,2%. Wydatki wynikające z konieczności spłaty zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji stanowiły śladowe kwoty, chociaż ich wysokość wzrosła o 139,7%.

Wydatki miast na prawach powiatu w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 2012 i 2013

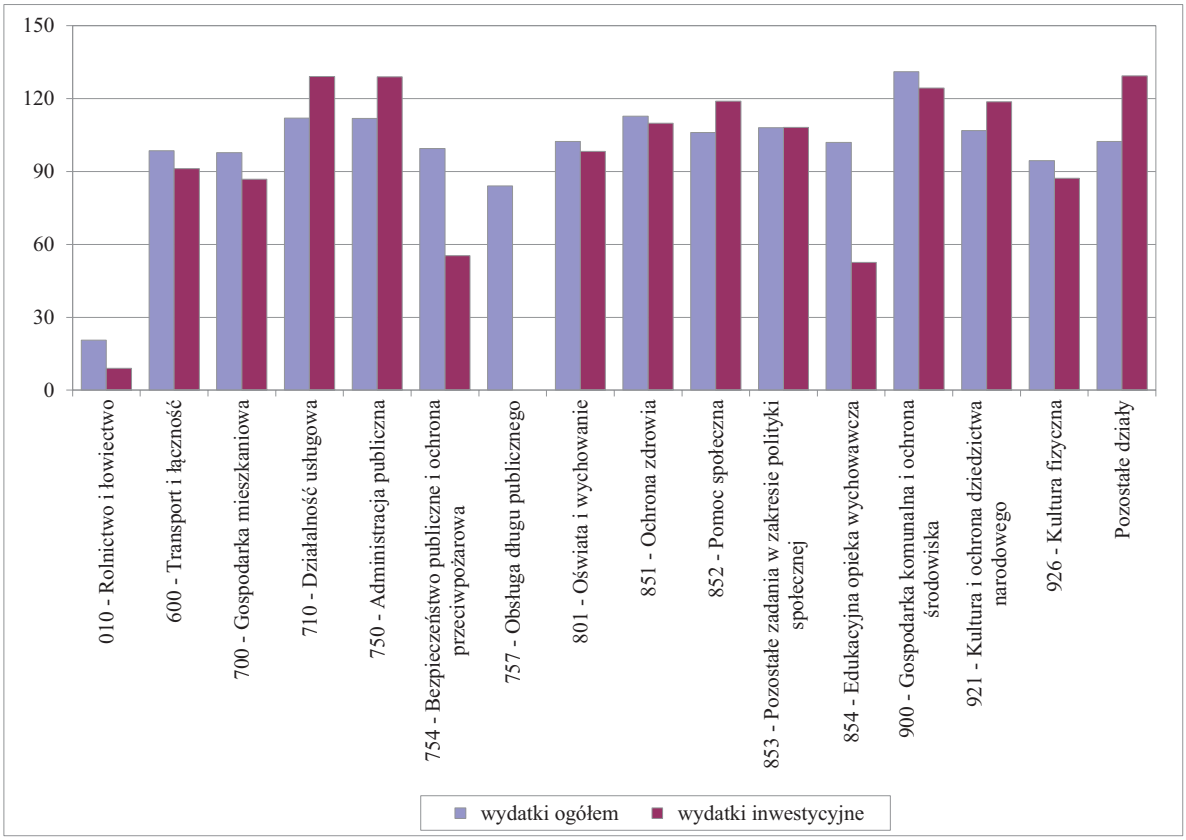
| Dział klasyfikacji budżetowej | Wydatki (w tys. zł) | | | Udział w wydatkach (w %) | | | Dynamika wydatków (w %) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ogółem | | w tym inwestycyjne | Ogółem | | w tym inwesty-cyjne | Ogółem 3:2 | w tym inwesty-cyjne |
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| **Wydatki ogółem, z tego:** | **51 118 125** | **52 804 584** | **9 634 933** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **103,3** | **96,5** |
| 801 - Oświata i wychowanie | 15 892 271 | 16 263 253 | 567 130 | 31,1 | 30,8 | 5,9 | 102,3 | 98,3 |
| 600 - Transport i łączność | 10 322 573 | 10 162 703 | 4 888 928 | 20,2 | 19,2 | 50,7 | 98,5 | 91,2 |
| 852 - Pomoc społeczna | 5 943 008 | 6 306 246 | 53 550 | 11,6 | 11,9 | 0,6 | 106,1 | 119,0 |
| 750 - Administracja publiczna | 3 213 187 | 3 596 425 | 267 440 | 6,3 | 6,8 | 2,8 | 111,9 | 129,0 |
| 900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 2 410 263 | 3 160 582 | 922 418 | 4,7 | 6,0 | 9,6 | 131,1 | 124,3 |
| 700 - Gospodarka mieszkaniowa | 2 537 460 | 2 478 350 | 664 300 | 5,0 | 4,7 | 6,9 | 97,7 | 86,8 |
| 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 1 978 599 | 2 112 357 | 823 618 | 3,9 | 4,0 | 8,5 | 106,8 | 118,7 |
| 926 - Kultura fizyczna | 1 661 698 | 1 570 729 | 655 198 | 3,3 | 3,0 | 6,8 | 94,5 | 87,2 |
| 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza | 1 529 357 | 1 558 891 | 36 269 | 3,0 | 3,0 | 0,4 | 101,9 | 52,6 |
| 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 1 211 968 | 1 206 116 | 68 308 | 2,4 | 2,3 | 0,7 | 99,5 | 55,4 |
| 757 - Obsługa długu publicznego | 1 132 776 | 951 630 | - | 2,2 | 1,8 | x | 84,0 | x |
| 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej | 766 478 | 827 527 | 32 195 | 1,5 | 1,6 | 0,3 | 108,0 | 108,2 |
| 851 - Ochrona zdrowia | 687 645 | 774 919 | 104 386 | 1,3 | 1,5 | 1,1 | 112,7 | 109,9 |
| 710 - Działalność usługowa | 569 655 | 637 928 | 308 481 | 1,1 | 1,2 | 3,2 | 112,0 | 129,1 |
| 010 - Rolnictwo i łowiectwo | 114 271 | 23 505 | 9 146 | 0,2 | 0,0 | 0,1 | 20,6 | 9,0 |
| Pozostałe działy | 1 146 916 | 1 173 423 | 233 566 | 2,2 | 2,2 | 2,4 | 102,3 | 129,3 |

W 2013 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 o 0,3 punktu procentowego. Wydatki w dziale Oświata i wychowanie w 2013 r. stanowiły 30,8% łącznej kwoty wydatków. Zmniejszyła się natomiast kwota środków przeznaczonych w tym dziale na wydatki inwestycyjne (wskaźnik dynamiki wyniósł 98,3%), chociaż ich udział w strukturze wydatków ogółem wzrósł o 0,1 punktu procentowego (z 5,8% do 5,9%).

Kolejną grupę wydatków miast na prawach powiatu stanowiły wydatki na transport i łączność. Ich udział w wydatkach ogółem obniżył się z 20,2% w 2012 r. do 19,2%. W 2013 r. obniżył się także udział wydatków przeznaczonych na inwestycje w dziale Transport i łączność z 53,7% w roku poprzednim do 50,7%. Zmniejszyły się też kwoty przeznaczone w tym dziale na wydatki ogółem o 1,5%, a na wydatki inwestycyjne aż o 8,8%. Następne w kolejności działy klasyfikacji budżetowej zajmujące znaczące pozycje w strukturze wydatków to: Pomoc społeczna – 11,9%, Administracja publiczna – 6,8%, Gospodarka komunalna i ochrona

środowiska – 6,0%, Gospodarka mieszkaniowa – 4,7%. Wydatki poniesione w pozostałych działach nie przekroczyły 4,0% wydatków ogółem.

Dynamika wydatków ogółem i wydatków inwestycyjnych w 2013 r. w wybranych działach klasyfikacji budżetowej




Dynamika wydatków w wybranych działach klasyfikacji budżetowej wskazywała, że w 2013 r. miasta na prawach powiatu najwięcej wydatkowały w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (wzrost o 31,1%), następne w kolejności działy to: Ochrona zdrowia i Działalność usługowa, w których wzrost wyniósł odpowiednio 12,7% i 12,0%. Natomiast po znacznym wzroście w 2012 r. wydatków w dziale Rolnictwo i łowiectwo (o 55,2%), w 2013 r. kwota wydatków w tym dziale obniżyła się o 79,4%. Wydatki inwestycyjne powiatów grodzkich koncentrowały się na przedsięwzięciach drogowych, które w 2013 r. stanowiły 50,7% wydatków inwestycyjnych ogółem (w 2012 r. – 53,7%), mimo że kwota tych wydatków obniżyła się o 8,8% w porównaniu do roku poprzedniego. Kolejną pozycję w strukturze wydatków inwestycyjnych stanowiły wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, które objęły 9,6% wykonanych wydatków. Wydatki te w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 24,3%. W pozostałych działach udział wydatków inwestycyjnych nie przekroczył 8,5%. Największy spadek udziału wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem odnotowano w dziale Rolnictwo i łowiectwo – o 0,9 punktu procentowego do poziomu 0,1%. Kwota wydatków inwestycyjnych w tym dziale w 2013 r. zmniejszyła się o 91,0%.

W 2013 r. po raz pierwszy od 2009 r. nastąpił spadek wydatków, które miasta na prawach powiatu wydały na realizację zadań finansowanych ze środków zagranicznych. Wydatki te wyniosły 4 136 740 tys. zł, tj. o 6,1% mniej niż w roku poprzednim. Ich udział również spadł w stosunku do poprzedniego roku i stanowił 7,8% wydatków ogółem tej grupy jednostek (w 2012 r. – 8,6%). Najwyższy udział wydatków na projekty realizowane przy współudziale

środków pomocowych w wydatkach ogółem odnotowano w Dąbrowie Górniczej – 23,3%. Natomiast najwyższą, znacznie przewyższającą pozostałe, kwotę wydatków w tym zakresie wykonano, tak jak w 2012 r., w Gdańsku – 490 307 tys. zł, co stanowiło 18,7% wydatków ogółem tej jednostki. Większość wydatkowanych środków zagranicznych przeznaczono na inwestycje, co w 2013 r. pozwoliło na sfinansowanie 38,5% ogółu inwestycji zrealizowanych przez powiaty grodzkie (w 2012 r. – 40,2%, w 2011 r. – 33,2%, w 2010 r. – 24,9%). Środki pozyskane ze źródeł zagranicznych miały nadal istotne znaczenie dla rozwoju powiatów grodzkich, a w 22 miastach stanowiły ponad 40% wydatków inwestycyjnych.

***Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca***

W 2013 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 4 820 zł. Jest to najwyższy, odnotowany dotąd, poziom wydatków ogółem *per capita* dla tej grupy jednostek. W stosunku do roku poprzedniego wydatki te wzrosły o 121 zł i jest to najmniejszy roczny wzrost wydatków budżetowych miast na prawach powiatu *per capita* od 2004 r. Powiaty grodzkie wydatkują najwyższe środki w przeliczeniu na mieszkańca spośród poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki *per capita* poszczególnych miast przedstawia **tabela 5.5.** Spośród 65 miast w 42 zrealizowano wyższe niż w roku poprzednim wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Znaczne zróżnicowanie sytuacji finansowej powiatów grodzkich potwierdzają skrajne wartości wydatków ogółem *per capita* od 2 931 zł w Piekarach Śląskich do 7 604 zł w Sopocie. W 22 miastach wydatkowano z budżetu ponad 5 000 zł na jednego mieszkańca.

Wzrost wydatków ogółem o 121 zł przypadający na jednego mieszkańca w 2013 r. wynikał ze wzrostu wydatków bieżących o 125 zł i jednocześnie ze spadku wydatków majątkowych o 4 zł. Wydatki bieżące osiągnęły średnią wysokość 3 859 zł, a w poszczególnych jednostkach wskaźnik ten zawierał się w przedziale od 2 781 zł w Piekarach Śląskich do 5 490 zł w Sopocie. Na wzrost wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca składał się przede wszystkim znaczny wzrost pozostałych wydatków przypadających na mieszkańca (o 82 zł), niewielki (trzykrotnie niższy niż w roku poprzednim) wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne (o 30 zł), wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych (o 23 zł), nieznaczny (o 8 zł) wzrost wydatków na udzielane dotacje i spadek (o 18 zł) przeciętnej kwoty wydatków na obsługę długu.

Mimo niewielkiego wzrostu (o 30 zł) wydatków na wynagrodzenia i pochodne przypadających na mieszkańca powiatów grodzkich w 2013 r., wskaźnik ten osiągnął najwyższy jak dotąd poziom – 1 704 zł. Średni poziom wydatków pozostałych wypłaconych z budżetów miast wyniósł 1 328 zł na jednego mieszkańca. Ponadto, miasta na prawach powiatu w różnym stopniu zlecały wykonywanie zadań własnych innym jednostkom, a wydatki z tytułu dotacji, przy średniej 384 zł, zamknęły się w przedziale od 145 zł w Piekarach Śląskich do 748 zł w Sopocie.

Wydatki majątkowe *per capita* powiatów grodzkich, drugi rok z rzędu, zmniejszyły się i w 2013 r. osiągnęły średni poziom 961 zł (tj. mniej o 4 zł niż rok wcześniej). Wśród wszystkich typów samorządów miasta na prawach powiatu wydatkowały na inwestycje najwyższą przeciętną kwotę na mieszkańca 880 zł, mimo że było to średnio o 38 zł mniej niż w roku poprzednim. Poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* w poszczególnych miastach różnił się nawet 27-krotnie, mieszcząc się w przedziale od 99 zł (Piekary Śląskie) do 2 701 zł (Dąbrowa Górnicza). Zróżnicowanie to wynikało między innymi z cykliczności procesów inwestycyjnych

i sposobu prowadzenia polityki inwestycyjnej. Spośród 65 powiatów grodzkich wydatki inwestycyjne wzrosły w 27, a wydatki bieżące aż w 62 jednostkach.

## 5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

### Wyniki budżetów

W 2013 r. miasta na prawach powiatu zaplanowały łącznie *per saldo* deficyt w wysokości 2 862 185 tys. zł, który na koniec roku wyniósł ostatecznie 810 734 tys. zł i stanowił 1,6% w relacji do uzyskanych dochodów. Nadal liczba miast, które zamknęły swój budżet deficytem, przewyższa liczbę jednostek „nadwyżkowych", ale był to kolejny już rok, w którym wzrosła liczba miast, które zamknęły swój budżet nadwyżką. W 2013 r. takich jednostek było 29, a w poprzednim roku 22.

Spośród 65 miast na prawach powiatu nadwyżkę, w łącznej kwocie 663 737 tys. zł, uzyskało 29 jednostek, co stanowiło 3,0% w stosunku do uzyskanych przez te jednostki dochodów. Wygospodarowana w 2012 r. łączna kwota nadwyżki budżetów miast stanowiła 3,3% w relacji do dochodów jednostek z nadwyżką.

Wyniki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2012 i 2013

| Wynik budżetu | 2012 | | | | 2013 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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 | 323 897 | 3,3 | 22 | 34,4 | 663 737 | 3,0 | 29 | 44,6 |
| Deficyt | 2 136 035 | 5,4 | 42 | 65,6 | 1 432 875 | 4,9 | 36 | 55,4 |

Deficyt został odnotowany w 36 jednostkach, podczas gdy w latach 2009 - 2012 jednostek takich było odpowiednio 62, 58, 54 i 42. Deficyt wyniósł łącznie 1 432 875 tys. zł, osiągając 4,9% poziomu dochodów jednostek z deficytem i stanowił niższe niż w roku poprzednim obciążenie dla budżetów o 0,5 punktu procentowego. Z danych zawartych w **tabeli 5.1.** wynika, że zróżnicowanie uzyskanych w 2013 r. wyników budżetu zawierało się w przedziale od nadwyżki stanowiącej 8,4% dochodów w Sopocie do deficytu w wysokości 17,1% dochodów w Jastrzębiu-Zdroju. Deficyt przekraczający 10% poziomu uzyskanych dochodów wykazały jeszcze 4 miasta na prawach powiatu: Elbląg, Gdynia, Dąbrowa Górnicza i Ostrołęka.

### Przychody i rozchody

W 2013 r. **przychody** miast na prawach powiatu wyniosły 7 047 305 tys. zł. Drugi rok z rzędu wystąpił spadek przychodów w relacji do roku poprzedniego, tym razem o 4,6% (w roku poprzednim odnotowano spadek o 20,0%). Zwiększyły się przychody z prywatyzacji majątku (o 253,7%), z papierów wartościowych, w tym emitowanych przez miasta obligacji (o 58,8%), z tytułu spłat udzielonych przez miasta pożyczek (o 28,8%) oraz z innych źródeł, które obejmują przede wszystkim wolne środki (o 9,7%). Natomiast zmniejszyły się przychody z tytułu zaciąganych przez miasta kredytów i pożyczek – o 33,3% oraz z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych – o 8,0%.

Przychody miast na prawach powiatu w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Wykonanie (w tys. zł) | | Dynamika (2012 = 100%) | Struktura % | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 |
| **Przychody ogółem, z tego:** | **7 386 404** | **7 047 305** | **95,4** | **100,0** | **100,0** |
| - kredyty i pożyczki | 3 812 523 | 2 543 764 | 66,7 | 51,6 | 36,1 |
| - spłaty pożyczek udzielonych | 80 337 | 103 499 | 128,8 | 1,1 | 1,5 |
| - nadwyżka z lat ubiegłych | 185 830 | 170 897 | 92,0 | 2,5 | 2,4 |
| - papiery wartościowe, w tym obligacje | 1 213 799 | 1 928 054 | 158,8 | 16,5 | 27,4 |
| - prywatyzacja majątku jst | 2 054 | 7 266 | 353,7 | 0,0 | 0,1 |
| - inne źródła | 2 091 861 | 2 293 825 | 109,7 | 28,3 | 32,5 |

Przychody pochodzące z kredytów i pożyczek stanowiły ciągle najważniejszą grupę przychodów, ale ich udział spadł znacząco – do poziomu 36,1% (z 51,6% w 2012 r.). Wzrosło o 10,9 punktu procentowego znaczenie przychodów pochodzących z papierów wartościowych (do poziomu 27,4%), a także – o 4,2 punktu procentowego – z innych źródeł (do 32,5%). Natomiast udział przychodów z nadwyżki z lat ubiegłych oraz ze spłaty udzielonych pożyczek wyniósł odpowiednio 2,4% i 1,5%. Nadal marginalne znaczenie w przychodach ogółem miały przychody z prywatyzacji majątku – zaledwie 0,1%.

Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Wykonanie (w tys. zł) | | Dynamika (2012 = 100%) | Struktura (w %) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 |
| **Rozchody ogółem, z tego:** | **3 325 185** | **3 889 250** | **117,0** | **100,0** | **100,0** |
| - spłaty kredytów i pożyczek | 2 383 906 | 2 826 457 | 118,6 | 71,7 | 72,7 |
| - pożyczki (udzielone) | 107 747 | 89 041 | 82,6 | 3,2 | 2,3 |
| - wykup papierów wartościowych, w tym obligacji samorządowych | 660 100 | 797 450 | 120,8 | 19,9 | 20,5 |
| - lokaty w bankach i inne cele | 173 432 | 176 302 | 101,7 | 5,2 | 4,5 |

Kwota **rozchodów** miast na prawach powiatu w 2013 r. wzrosła do wysokości 3 889 250 tys. zł, przy dynamice wynoszącej 117,0%. Wysoki wskaźnik dynamiki cechował rozchody przeznaczane na wykup papierów wartościowych, w tym obligacji samorządowych (120,8%) oraz na spłatę kredytów i pożyczek (118,6%). Kwota środków ulokowanych na lokatach bankowych wzrosła jedynie o 1,7%, a udzielonych przez powiaty grodzkie pożyczek spadła – o 17,4%. Jak co roku w strukturze rozchodów największą rolę odgrywają spłaty kredytów i pożyczek (w 2013 r. stanowiły 72,7% rozchodów ogółem) i wykup papierów wartościowych (20,5%). Mniejsze znaczenie mają lokaty w bankach (4,5%) i udzielane pożyczki (2,3%).

### *Zobowiązania i należności*

Zadłużenie miast na prawach powiatu nadal odgrywa istotną rolę w kształtowaniu się zadłużenia całego sektora samorządowego. W 2013 r. zobowiązania powiatów grodzkich, bez uwzględnienia m.st. Warszawy, stanowiły ponad jedną trzecią (36,1%) zobowiązań wszystkich samorządów w Polsce[107]. Od początku działalności tych jednostek kwota

[107] W latach 2010 - 2012 udział ten stanowił odpowiednio: 32,9%, 33,6% i 35,2%.

zobowiązań systematycznie wzrasta i jest ponad dziesięciokrotnie wyższa niż w 1999 r. W porównaniu z rokiem poprzednim łączna kwota zaciągniętych zobowiązań zaliczanych do długu publicznego wzrosła o 4,5% i osiągnęła poziom 24 959 358 tys. zł. Od pięciu lat obniża się tempo wzrostu zobowiązań miast na prawach powiatu, a wskaźnik dynamiki kwoty zobowiązań w latach 2009 - 2013 wyniósł odpowiednio: 139,9%, 123,4%, 121,8%, 108,0% i 104,5%. Obniżanie się poziomu dynamiki zobowiązań potwierdza także fakt, że spośród 65 jednostek łączna kwota zobowiązań w 2013 r. wzrosła w 36 miastach, podczas gdy w latach wcześniejszych taki wzrost odnotowano w 43 w 2012 r., 54 w 2011 r., 59 w 2010 r. i 57 w 2009 r.

Drugi rok z rzędu, po czterech latach systematycznego wzrostu wskaźnika zadłużenia, relacja ta obniżyła swój poziom w stosunku do roku poprzedniego. W 2013 r. wskaźnik zobowiązań w relacji do dochodów wykonanych osiągnął wysoki poziom 48,0%, nieznacznie niższy niż w roku poprzednim – 48,4%. Miasta na prawach powiatu były zadłużone znacznie powyżej średniego poziomu zobowiązań zaciągniętych przez polskie samorządy (37,7% w relacji do dochodów uzyskanych przez jednostki samorządu terytorialnego). Spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego miasta wykazywały najwyższy wskaźnik zadłużenia. Po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń średni poziom relacji zobowiązań do uzyskanych dochodów w powiatach grodzkich wyniósł 41,4%. Stopień zadłużenia w odniesieniu do roku poprzedniego wzrósł w połowie powiatów grodzkich. Tak jak w latach wcześniejszych poziom zadłużenia poszczególnych miast w 2013 r. był znacznie zróżnicowany **(tabela 5.9.)**. Najniższy wskaźnik zadłużenia odnotowano w Jastrzębiu-Zdroju – 0,1%, a najwyższy, podobnie jak rok wcześniej, w Toruniu – 86,3%. Wysoki wskaźnik zadłużenia, przekraczający 60% zaciągniętych zobowiązań do wykonanych dochodów, wykazało 6 miast na prawach powiatu. Po wyłączeniu 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, zgodnie z art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r., tylko Siedlce wykazały przekroczenie 60% wskaźnika zadłużenia[108].

Od 2011 r. utrzymuje się wysoka liczba miast o zadłużeniu przekraczającym 40% w relacji do dochodów, ponad połowa powiatów grodzkich po 2010 r. wykazuje wskaźnik zadłużenia powyżej 40%. Zmniejszyła się liczba jednostek odnotowujących niższe wskaźniki zadłużenia, w 2013 r. tylko 3 miasta wykazały zadłużenie poniżej 20% wykonanych dochodów.

Zobowiązania miast na prawach powiatu zaliczane do długu publicznego miały głównie charakter krajowy, stanowiąc w 2013 r. średnio 68,2% łącznej kwoty zobowiązań. Powiaty grodzkie coraz szerzej korzystają z zagranicznych źródeł pozyskiwania środków zwrotnych[109], a udział zobowiązań wobec podmiotów zagranicznych stanowił w 2013 r. niemal jedną trzecią kwoty ich zadłużenia (31,8%). W zadłużeniu krajowym główną grupę wierzycieli tradycyjnie stanowiły banki, a zaciągnięte w nich kredyty objęły 64,5% zobowiązań miast na prawach powiatu. Systematycznie obniża się udział zobowiązań wobec sektora finansów publicznych, w 2013 r. zobowiązania te stanowiły 2,2% ogólnej kwoty zobowiązań. Zobowiązania powiatów

[108] Przyczyną przekroczenia przez Miasto Siedlce wskaźnika z art. 170 uofp z 2005 r. na koniec 2013 r. było niskie wykonanie planu dochodów – 74,9% (w tym planu dochodów majątkowych – 22,8%, a planu dochodów ze sprzedaży majątku – 7,3%).

[109] W latach 2009 - 2013 zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych stanowiły odpowiednio: 19,9%, 22,6%, 25,6%, 29,8% i 31,8%.

grodzkich wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Narodowego Funduszu Zdrowia miały charakter śladowy.

Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | Kwota (w tys. zł) | | Dynamika (2012 = 100%) | Struktura (w %) | | Zobowiązania do dochodów ogółem (w %) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2012 | 2013 | | 2012 | 2013 | 2013 |
| **Zobowiązania ogółem, z tego:** | **23 883 146** | **24 959 358** | **104,5** | **100,0** | **100,0** | **48,0** |
| - emisja papierów wartościowych | 1 166 750 | 1 545 453 | 132,5 | 4,9 | 6,2 | 3,0 |
| - kredyty i pożyczki | 22 648 843 | 23 356 225 | 103,1 | 94,8 | 93,6 | 44,9 |
| - przyjęte depozyty | - | - | x | x | x | x |
| - zobowiązania wymagalne, w tym: | 67 554 | 57 680 | 85,4 | 0,3 | 0,2 | 0,1 |
| - z tytułu dostaw towarów i usług | 53 271 | 38 104 | 71,5 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |

Struktura zobowiązań miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych nie uległa zasadniczym zmianom w odniesieniu do roku poprzedniego. Dominującą grupę stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które w 2013 r. obejmowały 93,6% zaciągniętych zobowiązań, a rok wcześniej – 94,8%. Zwiększył się udział zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu zorganizowanego i wyniósł 6,2% (w 2012 r. – 4,9%). Zobowiązania z tytułu emisji obligacji w 2013 r. wykazało 15 powiatów grodzkich, na łączną kwotę 1 545 453 tys. zł (w roku poprzednim 12 miast wykazało zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych w łącznej kwocie 1 166 750 tys. zł). Zobowiązania wymagalne nie stanowią realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego miast na prawach powiatu. Drugi rok z rzędu kwota zobowiązań wymagalnych zmniejszyła się (w 2013 r. o 14,6%), a ich udział w zobowiązaniach ogółem zmniejszył się o 0,1 punktu procentowego i wyniósł 0,2% łącznej kwoty zobowiązań. Najwyższy poziom zobowiązań wymagalnych w 2013 r. odnotowano w Przemyślu (3,5% uzyskanych dochodów), natomiast spośród pozostałych miast poziom zobowiązań wymagalnych przekraczał 1% zrealizowanych dochodów jedynie w 2 jednostkach. Miasta na prawach powiatu nie wykazywały żadnych zobowiązań wynikających z przyjętych depozytów, które byłyby ujmowane w planach finansowych tych jednostek.

Należności oraz wybrane aktywa finansowe powiatów grodzkich na 31 grudnia 2013 r. wyniosły łącznie 11 502 792 tys. zł i były o 1,2% wyższe niż w roku poprzednim. Składały się one głównie z należności wymagalnych (53,3% należności ogółem), aktywów finansowych w postaci gotówki i depozytów (26,4%), pozostałych należności (17,2%) oraz należności z tytułu udzielonych pożyczek (3,1%).

Łączna wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez miasta na prawach powiatu poręczeń i gwarancji na koniec 2013 r. była wyższa o 12,2% niż w roku poprzednim i wyniosła 2 133 040 tys. zł. W porównaniu z rokiem poprzednim prawie trzykrotnie wzrosła wysokość wydatkowanych środków na spłaty za dłużników. Z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji miasta dokonały spłat za dłużników w wysokości 15 484 tys. zł, podczas gdy rok wcześniej było to 5 207 tys. zł. Znacznie wzrosła też kwota odzyskanych w 2013 r. wierzytelności od dłużników z tytułu poręczeń i gwarancji, która wyniosła 11 825 tys. zł. W roku poprzednim odzyskano 5 297 tys. zł, a w 2011 r. tylko 52 tys. zł.

## 5.4. Podsumowanie

1. *Miasta na prawach powiatu zrealizowały w 2013 r. dochody w wysokości 51 993 850 tys. zł, najwyższe od czasu ich utworzenia. Jednocześnie jednak piąty rok z rzędu poziom wykonania dochodów był niższy od przewidywanego. Wskaźnik wykonania dochodów w relacji do planu, który wyniósł 97,4%, był niższy nie tylko w stosunku do roku poprzedniego (97,6%), ale najniższy od 2002 r. (97,3%). Jedynie w 11 spośród 65 powiatów grodzkich wystąpiło ponad stuprocentowe wykonanie dochodów (w 2012 r. zaplanowane dochody przekroczyło 14 spośród 64 miast).*

2. *Dynamika dochodów powiatów grodzkich w 2013 r. w ujęciu nominalnym nie była tak korzystna jak w roku poprzednim: dochody ogółem zwiększyły się o 5,5% (w 2012 r. o 8,1%). Jednak realnie, wobec niskiego wskaźnika inflacji wynoszącego jedynie 0,9%, wzrost dochodów wyniósł 4,6% i był wyższy niż rok wcześniej (4,4%). Najbardziej wzrosły dochody własne – o 7,0%, w tym w największym stopniu dochody pozostałe (o 15,0%), z majątku (o 5,9%) i z podatków i opłat o (5,1%). Nieco niższe zwiększenie wpływów odnotowano z tytułu udziałów w podatkach dochodowych (o 3,8%). Dochody z tytułu dotacji celowych były wyższe o 5,3%. W tej grupie dochodów najbardziej wzrosły dotacje na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową (wzrost o 28,0%). W mniejszym stopniu zwiększyły się dotacje na zadania przejęte w drodze porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego (o 7,4%), na zadania własne (o 5,9%) i na zadania z zakresu administracji rządowej (o 4,5%). Natomiast dotacje otrzymane przez miasta na prawach powiatu z funduszy celowych były o 4,1% niższe niż w 2012 r. Dochody z tytułu subwencji ogólnej zwiększyły się o 1,8%, o czym zadecydowała dynamika najważniejszych części subwencji: części oświatowej (wzrost o 2,3%) i części równoważącej (wzrost o 6,5%). Pozostałe części subwencji ogólnej były niższe niż przed rokiem, przy czym część wyrównawcza zmniejszyła się aż o 34,2%. Dochody ogółem wzrosły w 48 miastach (w 2012 r. – w 52), a obniżyły się w 16. W ujęciu realnym dochody ogółem wzrosły w 44 jednostkach (w 2012 r. – w 37).*

3. *Po pięciu latach systematycznego obniżania się znaczenia dochodów własnych miast, rok 2013 przyniósł wzrost udziału tej grupy dochodów w dochodach ogółem z 57,9% do 58,7%. Odbyło się to kosztem zmniejszenia udziału subwencji ogólnej w strukturze dochodów (o 0,8 punktu procentowego, do poziomu 23,3%). Nie zmieniła się natomiast rola dotacji celowych w kształtowaniu dochodów powiatów grodzkich, które tak jak w 2012 r. stanowiły 18,0% dochodów ogółem. W konsekwencji zaistniałych zmian w strukturze, dochody własne dominowały w budżetach aż 64 miast (jedynie w jednym największą część dochodów uzyskano z tytułu subwencji ogólnej). Zmniejszył się nieznacznie udział dochodów majątkowych w dochodach ogółem – do 12,4% (z 12,6%), a udział dochodów bieżących wzrósł do 87,6% (z 87,4%).*

4. *Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w 2013 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 213 zł i wyniosły 4 746 zł. W 50 miastach wystąpił wzrost dochodów per capita (w 2012 r. – w 54), w 13 spadek (w 2012 r. – w 10), a w 1 pozostał na niezmienionym poziomie. Zwiększyło się zróżnicowanie wysokości dochodów w poszczególnych jednostkach, które uzyskały dochody per capita od 3 091 zł do 8 305 zł (w 2012 r. wartości te wyniosły odpowiednio 2 981 zł i 7 073 zł).*

5. *Zaplanowane wydatki na 2013 r. zrealizowane zostały w 93,9%, osiągając wysokość 52 804 584 tys. zł. Od 2010 r. tempo wzrostu wydatków budżetowych miast na prawach powiatu utrzymuje się na niskim poziomie – wydatki ogółem w 2013 r. wzrosły o 3,3%, w ujęciu realnym jest to o 2,4% więcej niż w roku poprzednim. Obniżenie tempa wzrostu wydatków ogółem wynikało głównie z niskiego poziomu realizacji wydatków inwestycyjnych – 96,5% roku poprzedniego. Drugi rok z rzędu powiaty grodzkie przeznaczyły na wydatki inwestycyjne mniej niż w roku poprzednim. Wydatki bieżące wykonano na poziomie o 4,1% wyższym niż rok wcześniej.*

6. *Czwarty rok z rzędu odnotowano spadek udziału wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków powiatów grodzkich i w 2013 r. osiągnął on najniższy poziom od 2006 r. – 18,2% (tj. o 1,3 punktu procentowego niżej niż w roku poprzednim). Mimo niekorzystnej tendencji ponad jedna trzecia miast (24 jednostki) wykazała wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do analogicznego wskaźnika w 2012 r. Tak jak przed 2006 r. udział wydatków bieżących w strukturze wydatków miast ponownie przekroczył próg 80%, stanowiąc 80,1% wydatków ogółem.*

7. *Po czterech latach systematycznego wzrostu znaczenia środków zagranicznych w budżetach powiatów grodzkich, w 2013 r. nastąpił spadek do 8,4% (z 8,7% w 2012 r.) udziału tych środków w dochodach ogółem. Łączna kwota pozyskanych przez miasta środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wzrosła do poziomu 4 385 479 tys. zł (w roku poprzednim 4 296 590 tys. zł). Po raz pierwszy od 2009 r. nastąpił spadek wydatków powiatów grodzkich finansowanych ze środków zagranicznych. Na realizację zadań finansowanych środkami zagranicznymi w 2013 r. przeznaczono 4 136 740 tys. zł, tj. o 6,1% mniej niż rok wcześniej. Wydatki te stanowiły 7,8% wydatków ogółem miast na prawach powiatu (w 2012 r. – 8,6%). Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi pokryły 38,5% ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu (w 2012 r. – 40,2%).*

8. *Podobnie jak w latach poprzednich, największą część wydatków przeznaczono na realizację zadań oświatowych – 30,8% (w 2012 r. – 31,1%). Kolejną grupę w strukturze wydatków powiatów grodzkich stanowiły wydatki na transport i łączność (19,2%) oraz wydatki na pomoc społeczną (11,9%). Trzeci rok z rzędu miasta przeznaczyły ponad połowę (50,7%) wydatków inwestycyjnych na rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej, chociaż w stosunku do roku poprzedniego obniżył się zarówno ich poziom o 8,8%, jak i udział w wydatkach inwestycyjnych z 53,7% do 50,7%. W najwyższym stopniu wzrosły wydatki inwestycyjne w działach: Działalność usługowa (o 29,1%) i Administracja publiczna (o 29,0%), a największy spadek odnotowano w dziale Rolnictwo i łowiectwo – o 91,0%.*

9. *Wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego osiągając nienotowany dotąd poziom 4 820 zł, pomimo że był to najmniejszy wzrost wydatków budżetowych miast na prawach powiatu per capita od 2004 r. Wzrost wydatków ogółem o 121 zł wynikał ze wzrostu wydatków bieżących na jednego mieszkańca o 125 zł i jednocześnie ze spadku wydatków majątkowych o 4 zł. Spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. miasta wydatkowały najwięcej środków, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, zarówno na wydatki bieżące*

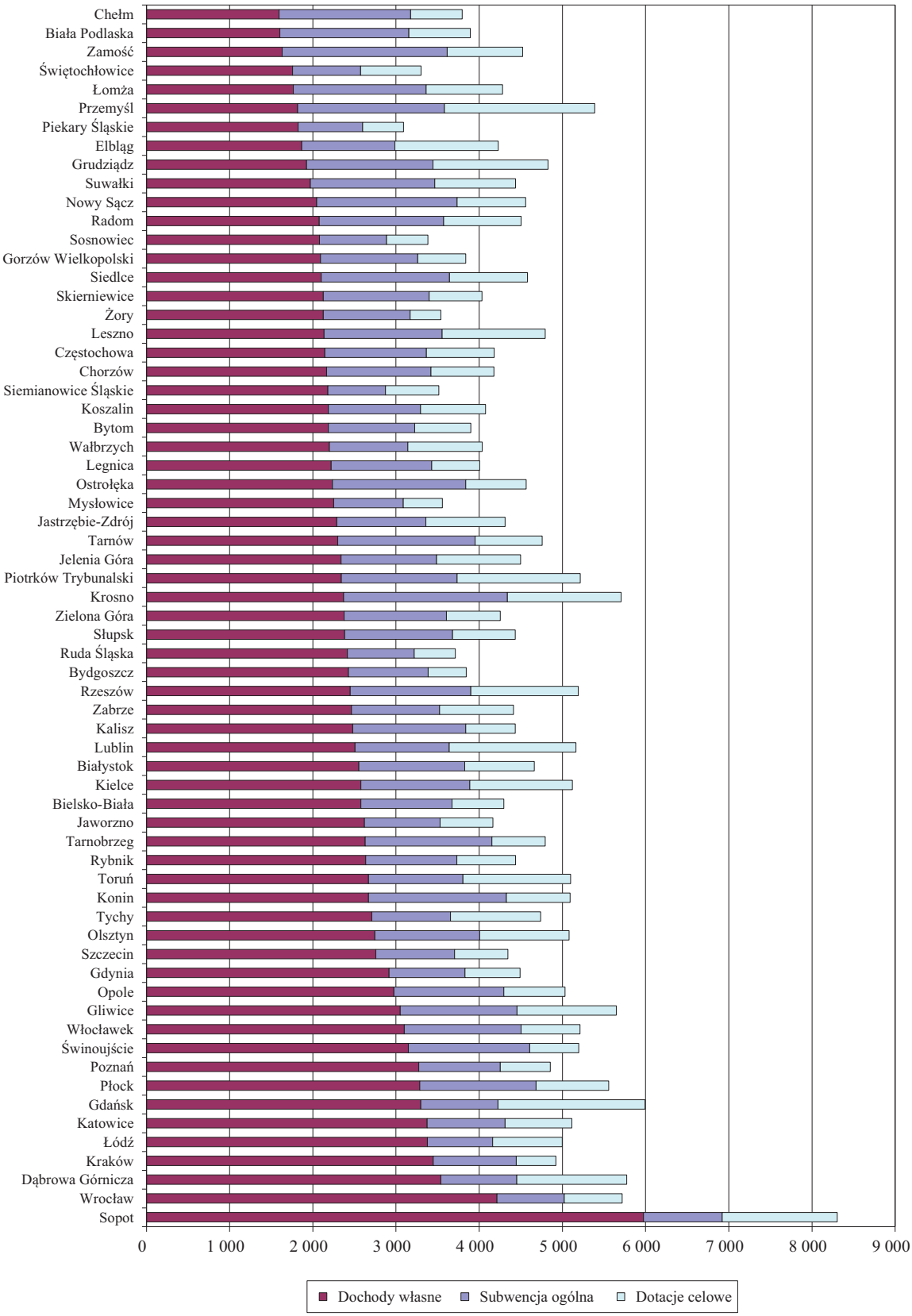
*(3 859 zł), jak i na wydatki inwestycyjne (880 zł). Skalę zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi powiatami grodzkimi podkreślają skrajne wartości wydatków ogółem per capita – od 2 931 zł do 7 604 zł oraz 27-krotna różnica poziomu wydatków inwestycyjnych, które wahały się od 99 zł do 2 701 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca.*

10. *Wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2013 r. zamknął się per saldo deficytem w wysokości 810 734 tys. zł i stanowił 1,6% w relacji do uzyskanych dochodów. W 2013 r. po raz kolejny zmniejszyła się liczba miast, których wydatki przewyższały dochody. Spośród 65 w 2013 r. takich jednostek było 36 (w 2012 r. – 42 miasta). Dyspersja wyników budżetów zawierała się w przedziale od nadwyżki stanowiącej 8,4% do deficytu stanowiącego 17,1% uzyskanych dochodów, przy czym w 5 miastach deficyt przekroczył poziom 10,0%.*

11. *Zrealizowane przez miasta na prawach powiatu przychody zamknęły się w 2013 r. w kwocie 7 047 305 tys. zł, co oznaczało spadek o 4,6% w relacji do przychodów z 2012 r. Największe znaczenie w strukturze pozyskanych przez powiaty grodzkie przychodów miały kredyty i pożyczki – 36,1% (ich udział w przychodach ogółem zmniejszył się w stosunku do roku poprzedniego o 15,5 punktu procentowego), inne źródła (głównie wolne środki) – 32,5% (wzrost o 4,2 punktu procentowego) i papiery wartościowe (przede wszystkim obligacje) – 27,4% (wzrost o 10,9 punktu procentowego). Rozchody zostały zrealizowane w wysokości 3 889 250 tys. zł. Wskaźnik dynamiki rozchodów wyniósł 117,0%. Największe kwoty rozchodów miasta przeznaczyły na spłaty kredytów i pożyczek – 72,7% rozchodów ogółem, a także na wykup papierów wartościowych – 20,5%.*

12. *Przeciętny wskaźnik zadłużenia miast na prawach powiatu w 2013 r. obniżył się o 0,4 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł 48,0%. Po czterech latach wzrostu wskaźnika zadłużenia, drugi rok z rzędu relacja ta obniżyła się. Natomiast kwota długu powiatów grodzkich systematycznie wzrasta i jest ponad dziesięciokrotnie wyższa niż w 1999 r. Łączna kwota zaciągniętych zobowiązań zaliczanych do długu publicznego w 2013 r. osiągnęła poziom 24 959 358 tys. zł i wzrosła o 4,5% w porównaniu z rokiem poprzednim. Dług powiatów grodzkich stanowił jedną trzecią zadłużenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Mimo że wzrosła liczba miast, w których dług nie przekraczał 30% w relacji do dochodów (w 2012 r. – 12, a w 2013 r. – 20), to nadal ponad połowa jednostek (56,9%) wykazała zobowiązania powyżej 40% uzyskanych dochodów. Po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r. tylko jedna jednostka wykazała przekroczenie ustawowego limitu. Głównym tytułem dłużnym nadal pozostają kredyty i pożyczki – 93,6% kwoty zadłużenia. Zobowiązania z tytułu emisji obligacji, dopuszczonych do obrotu zorganizowanego stanowiły w 2013 r. 6,2% wszystkich zobowiązań dłużnych. Z roku na rok wzrasta udział zobowiązań wobec podmiotów zagranicznych – w 2013 r. stanowił niemal jedną trzecią kwoty zadłużenia powiatów grodzkich (31,8%). Zobowiązania o charakterze krajowym stanowiły średnio 68,2% łącznej kwoty zobowiązań, a głównymi wierzycielami miast na prawach powiatu były banki – 64,5% zobowiązań ogółem. Wydatki na obsługę długu obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego o 17,0% i stanowiły 1,8% wydatków ogółem.*

Rysunek 5.1. **Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r.**
(według wartości dochodów własnych malejąco w zł)



Rysunek 5.2. **Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r.** (według wartości wydatków majątkowych malejąco w zł)

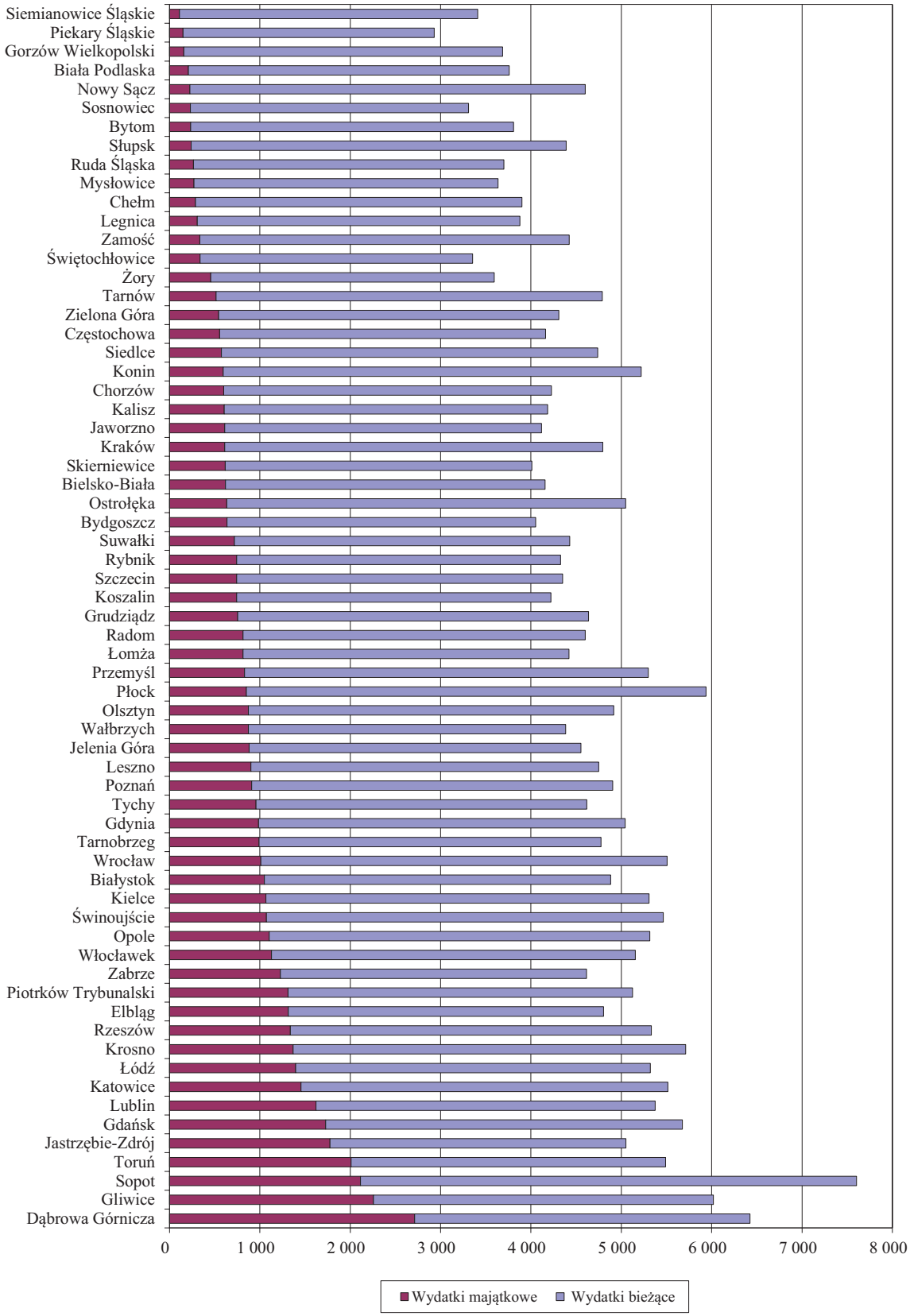


Tabela 5.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA MIASTA | Dochody ogółem | | Wykonanie 4:3 w % | Wydatki ogółem | | Wykonanie 7:6 w % | Wynik budżetu | | stosunek nadwyżki do dochodów w % | stosunek deficytu do dochodów w % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | plan | wykonanie | | plan | wykonanie | | plan 3-6 | wykonanie 4-7 | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | **POLSKA** | **53 355 742** | **51 993 850** | **97,4** | **56 217 926** | **52 804 584** | **93,9** | **-2 862 185** | **-810 734** | **3,0** | **4,9** |
| 2 | **Dolnośląskie** | **4 967 198** | **4 868 100** | **98,0** | **5 030 388** | **4 767 157** | **94,8** | **-63 190** | **100 944** | **3,7** | **1,3** |
| 3 | Jelenia Góra | 365 793 | 370 471 | 101,3 | 388 589 | 375 154 | 96,5 | -22 796 | -4 683 | x | 1,3 |
| 4 | Legnica | 409 456 | 408 717 | 99,8 | 409 366 | 395 708 | 96,7 | 90 | 13 009 | 3,2 | x |
| 5 | Wrocław | 3 631 112 | 3 610 601 | 99,4 | 3 623 112 | 3 476 389 | 96,0 | 8 000 | 134 212 | 3,7 | x |
| 6 | Wałbrzych | 560 836 | 478 311 | 85,3 | 609 321 | 519 906 | 85,3 | -48 484 | -41 595 | x | 8,7 |
| 7 | **Kujawsko-pomorskie** | **3 519 690** | **3 497 543** | **99,4** | **3 728 732** | **3 626 850** | **97,3** | **-209 042** | **-129 307** | 2,3 | **6,4** |
| 8 | Bydgoszcz | 1 390 973 | 1 385 256 | 99,6 | 1 485 411 | 1 459 745 | 98,3 | -94 438 | -74 489 | x | 5,4 |
| 9 | Grudziądz | 469 133 | 471 603 | 100,5 | 468 905 | 453 333 | 96,7 | 228 | 18 270 | 3,9 | x |
| 10 | Toruń | 1 046 119 | 1 040 169 | 99,4 | 1 136 289 | 1 119 812 | 98,5 | -90 170 | -79 643 | x | 7,7 |
| 11 | Włocławek | 613 465 | 600 514 | 97,9 | 638 127 | 593 959 | 93,1 | -24 662 | 6 555 | 1,1 | x |
| 12 | **Lubelskie** | **2 804 079** | **2 562 235** | **91,4** | **2 910 275** | **2 628 554** | **90,3** | **-106 196** | **-66 319** | **2,7** | **3,9** |
| 13 | Biała Podlaska | 234 087 | 225 265 | 96,2 | 227 596 | 217 631 | 95,6 | 6 491 | 7 634 | 3,4 | x |
| 14 | Chełm | 269 050 | 249 176 | 92,6 | 271 050 | 255 964 | 94,4 | -2 000 | -6 788 | x | 2,7 |
| 15 | Lublin | 2 007 746 | 1 791 600 | 89,2 | 2 107 127 | 1 865 250 | 88,5 | -99 382 | -73 650 | x | 4,1 |
| 16 | Zamość | 293 197 | 296 194 | 101,0 | 304 503 | 289 709 | 95,1 | -11 306 | 6 485 | 2,2 | x |
| 17 | **Lubuskie** | **1 008 316** | **984 071** | **97,6** | **1 014 700** | **971 868** | **95,8** | **-6 384** | **12 202** | **3,9** | **1,3** |
| 18 | Gorzów Wielkopolski | 483 377 | 477 675 | 98,8 | 473 384 | 458 907 | 96,9 | 9 993 | 18 768 | 3,9 | x |
| 19 | Zielona Góra | 524 939 | 506 396 | 96,5 | 541 315 | 512 962 | 94,8 | -16 377 | -6 566 | x | 1,3 |
| 20 | **Łódzkie** | **4 213 124** | **4 167 927** | **98,9** | **4 640 143** | **4 392 493** | **94,7** | **-427 019** | **-224 565** | **1,3** | **6,5** |
| 21 | Łódź | 3 623 956 | 3 574 740 | 98,6 | 4 036 617 | 3 807 250 | 94,3 | -412 661 | -232 510 | x | 6,5 |
| 22 | Piotrków Trybunalski | 389 645 | 397 285 | 102,0 | 400 036 | 390 465 | 97,6 | -10 391 | 6 820 | 1,7 | x |
| 23 | Skierniewice | 199 523 | 195 903 | 98,2 | 203 490 | 194 778 | 95,7 | -3 967 | 1 124 | 0,6 | x |
| 24 | **Małopolskie** | **4 693 882** | **4 653 720** | **99,1** | **4 723 759** | **4 564 903** | **96,6** | **-29 877** | **88 817** | **2,6** | **0,8** |
| 25 | Kraków | 3 748 473 | 3 735 660 | 99,7 | 3 738 403 | 3 639 799 | 97,4 | 10 070 | 95 860 | 2,6 | x |
| 26 | Nowy Sącz | 411 449 | 382 904 | 93,1 | 415 925 | 386 401 | 92,9 | -4 476 | -3 497 | x | 0,9 |
| 27 | Tarnów | 533 960 | 535 156 | 100,2 | 569 431 | 538 703 | 94,6 | -35 471 | -3 546 | x | 0,7 |
| 28 | **Mazowieckie** | **2 436 115** | **2 264 049** | **92,9** | **2 485 176** | **2 369 701** | **95,4** | **-49 061** | **-105 652** | **x** | **4,7** |
| 29 | Ostrołęka | 252 582 | 242 529 | 96,0 | 284 565 | 268 222 | 94,3 | -31 983 | -25 694 | x | 10,6 |
| 30 | Płock | 715 414 | 685 076 | 95,8 | 767 656 | 731 889 | 95,3 | -52 243 | -46 813 | x | 6,8 |
| 31 | Radom | 1 000 839 | 986 345 | 98,6 | 1 040 737 | 1 007 366 | 96,8 | -39 898 | -21 021 | x | 2,1 |
| 32 | Siedlce | 467 281 | 350 099 | 74,9 | 392 219 | 362 223 | 92,4 | 75 062 | -12 124 | x | 3,5 |
| 33 | **Opolskie** | **626 521** | **610 276** | **97,4** | **694 347** | **644 692** | **92,8** | **-67 826** | **-34 416** | **x** | **5,6** |
| 34 | Opole | 626 521 | 610 276 | 97,4 | 694 347 | 644 692 | 92,8 | -67 826 | -34 416 | x | 5,6 |
| 35 | **Podkarpackie** | **1 824 627** | **1 793 171** | **98,3** | **1 932 154** | **1 813 131** | **93,8** | **-107 526** | **-19 960** | 1,1 | **2,2** |
| 36 | Krosno | 277 364 | 269 438 | 97,1 | 283 729 | 269 699 | 95,1 | -6 365 | -261 | x | 0,1 |
| 37 | Przemyśl | 356 766 | 344 741 | 96,6 | 362 266 | 339 039 | 93,6 | -5 500 | 5 702 | 1,7 | x |
| 38 | Rzeszów | 937 462 | 947 256 | 101,0 | 1 027 922 | 973 506 | 94,7 | -90 459 | -26 250 | x | 2,8 |
| 39 | Tarnobrzeg | 253 035 | 231 735 | 91,6 | 258 237 | 230 887 | 89,4 | -5 202 | 848 | 0,4 | x |
| 40 | **Podlaskie** | **2 031 938** | **1 951 425** | **96,0** | **2 153 366** | **2 024 938** | **94,0** | **-121 429** | **-73 513** | **0,1** | **4,5** |
| 41 | Białystok | 1 453 972 | 1 375 333 | 94,6 | 1 544 308 | 1 440 321 | 93,3 | -90 336 | -64 988 | x | 4,7 |
| 42 | Łomża | 266 900 | 268 599 | 100,6 | 289 172 | 277 489 | 96,0 | -22 272 | -8 890 | x | 3,3 |
| 43 | Suwałki | 311 066 | 307 493 | 98,9 | 319 886 | 307 128 | 96,0 | -8 821 | 364 | 0,1 | x |
| 44 | **Pomorskie** | **4 725 994** | **4 611 665** | **97,6** | **4 939 438** | **4 572 146** | **92,6** | **-213 445** | **39 519** | **5,1** | **12,3** |
| 45 | Gdańsk | 2 727 227 | 2 761 350 | 101,3 | 2 803 884 | 2 615 173 | 93,3 | -76 657 | 146 176 | 5,3 | x |
| 46 | Gdynia | 1 213 866 | 1 115 422 | 91,9 | 1 340 646 | 1 252 797 | 93,4 | -126 780 | -137 374 | x | 12,3 |
| 47 | Słupsk | 457 321 | 419 196 | 91,7 | 463 421 | 415 111 | 89,6 | -6 100 | 4 085 | 1,0 | x |
| 48 | Sopot | 327 580 | 315 698 | 96,4 | 331 487 | 289 065 | 87,2 | -3 907 | 26 633 | 8,4 | x |
| 49 | **Śląskie** | **11 572 314** | **11 327 681** | **97,9** | **12 565 725** | **11 607 811** | **92,4** | **-993 411** | **-280 130** | **2,0** | **7,0** |
| 50 | Bielsko-Biała | 747 955 | 746 871 | 99,9 | 770 646 | 722 519 | 93,8 | -22 691 | 24 352 | 3,3 | x |
| 51 | Bytom | 686 839 | 678 230 | 98,7 | 708 154 | 662 234 | 93,5 | -21 314 | 15 996 | 2,4 | x |
| 52 | Chorzów | 487 794 | 463 190 | 95,0 | 502 297 | 468 802 | 93,3 | -14 503 | -5 612 | x | 1,2 |
| 53 | Częstochowa | 991 516 | 974 800 | 98,3 | 1 024 126 | 970 524 | 94,8 | -32 610 | 4 276 | 0,4 | x |
| 54 | Dąbrowa Górnicza | 673 232 | 717 625 | 106,6 | 857 365 | 798 765 | 93,2 | -184 132 | -81 140 | x | 11,3 |
| 55 | Gliwice | 1 071 114 | 1 049 140 | 97,9 | 1 213 554 | 1 118 374 | 92,2 | -142 440 | -69 234 | x | 6,6 |
| 56 | Jastrzębie-Zdrój | 404 665 | 394 191 | 97,4 | 486 471 | 461 761 | 94,9 | -81 806 | -67 570 | x | 17,1 |
| 57 | Jaworzno | 394 688 | 391 229 | 99,1 | 413 930 | 386 902 | 93,5 | -19 241 | 4 327 | 1,1 | |
| 58 | Katowice | 1 630 511 | 1 565 124 | 96,0 | 1 931 364 | 1 687 330 | 87,4 | -300 854 | -122 206 | x | 7,8 |
| 59 | Mysłowice | 278 779 | 267 481 | 95,9 | 285 679 | 273 336 | 95,7 | -6 901 | -5 855 | x | 2,2 |
| 60 | Piekary Śląskie | 179 798 | 177 210 | 98,6 | 189 514 | 168 026 | 88,7 | -9 716 | 9 183 | 5,2 | x |
| 61 | Ruda Śląska | 562 065 | 526 866 | 93,7 | 556 752 | 525 208 | 94,3 | 5 313 | 1 657 | 0,3 | x |
| 62 | Rybnik | 621 167 | 623 234 | 100,3 | 654 943 | 607 901 | 92,8 | -33 776 | 15 333 | 2,5 | x |
| 63 | Siemianowice Śląskie | 246 687 | 243 120 | 98,6 | 253 262 | 235 844 | 93,1 | -6 575 | 7 276 | 3,0 | x |
| 64 | Sosnowiec | 722 582 | 718 627 | 99,5 | 724 825 | 702 812 | 97,0 | -2 243 | 15 815 | 2,2 | x |

*ciąg dalszy tabeli 5.1. ...*

| Lp. | WOJEWÓDZTWA MIASTA | Dochody ogółem | | Wykonanie 4:3 w % | Wydatki ogółem | | Wykonanie 7:6 w % | Wynik budżetu | | stosunek nadwyżki do dochodów w % | stosunek deficytu do dochodów w % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | plan | wykonanie | | plan | wykonanie | | plan 3-6 | wykonanie 4-7 | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 65 | Świętochłowice | 180 704 | 171 964 | 95,2 | 185 197 | 174 798 | 94,4 | -4 493 | -2 833 | x | 1,6 |
| 66 | Tychy | 616 049 | 610 228 | 99,1 | 663 837 | 594 528 | 89,6 | -47 788 | 15 700 | 2,6 | x |
| 67 | Zabrze | 822 492 | 789 181 | 96,0 | 885 822 | 825 418 | 93,2 | -63 330 | -36 237 | x | 4,6 |
| 68 | Żory | 253 678 | 219 371 | 86,5 | 257 990 | 222 729 | 86,3 | -4 312 | -3 358 | x | 1,5 |
| 69 | **Świętokrzyskie** | **1 018 290** | **1 025 474** | **100,7** | **1 125 618** | **1 062 832** | **94,4** | **-107 328** | **-37 357** | **x** | **3,6** |
| 70 | Kielce | 1 018 290 | 1 025 474 | 100,7 | 1 125 618 | 1 062 832 | 94,4 | -107 328 | -37 357 | x | 3,6 |
| 71 | **Warmińsko-mazurskie** | **1 420 884** | **1 408 572** | **99,1** | **1 495 289** | **1 450 489** | **97,0** | **-74 404** | **-41 917** | **3,2** | **13,5** |
| 72 | Elbląg | 530 780 | 521 433 | 98,2 | 604 054 | 592 018 | 98,0 | -73 274 | -70 585 | x | 13,5 |
| 73 | Olsztyn | 890 105 | 887 139 | 99,7 | 891 235 | 858 471 | 96,3 | -1 131 | 28 668 | 3,2 | x |
| 74 | **Wielkopolskie** | **4 005 080** | **3 831 516** | **95,7** | **4 145 467** | **3 841 963** | **92,7** | **-140 387** | **-10 447** | **3,7** | **1,3** |
| 75 | Kalisz | 463 482 | 462 353 | 99,8 | 451 511 | 436 436 | 96,7 | 11 971 | 25 917 | 5,6 | x |
| 76 | Konin | 414 290 | 394 659 | 95,3 | 420 877 | 404 626 | 96,1 | -6 586 | -9 967 | x | 2,5 |
| 77 | Leszno | 316 047 | 309 865 | 98,0 | 320 397 | 307 174 | 95,9 | -4 350 | 2 691 | 0,9 | x |
| 78 | Poznań | 2 811 261 | 2 664 639 | 94,8 | 2 952 682 | 2 693 726 | 91,2 | -141 422 | -29 087 | x | 1,1 |
| 79 | **Zachodniopomorskie** | **2 487 689** | **2 436 424** | **97,9** | **2 633 349** | **2 465 056** | **93,6** | **-145 659** | **-28 632** | **x** | **1,2** |
| 80 | Koszalin | 468 989 | 445 661 | 95,0 | 495 801 | 461 483 | 93,1 | -26 812 | -15 821 | x | 3,6 |
| 81 | Szczecin | 1 798 659 | 1 775 267 | 98,7 | 1 894 563 | 1 776 849 | 93,8 | -95 904 | -1 583 | x | 0,1 |
| 82 | Świnoujście | 220 041 | 215 496 | 97,9 | 242 984 | 226 724 | 93,3 | -22 943 | -11 228 | x | 5,2 |

Tabela 5.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2013 r. (2012 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** | **105,5** | **104,6** | **107,0** | **103,8** | **101,8** | **105,3** | **103,3** | **102,4** | **104,1** | **100,3** | **96,5** |
| 2 | **Dolnośląskie** | **111,5** | **110,6** | **112,7** | **113,4** | **113,2** | **104,1** | **106,1** | **105,2** | **114,2** | **80,0** | **76,0** |
| 3 | Jelenia Góra | 99,4 | 98,5 | 100,5 | 106,9 | 95,8 | 101,2 | 94,5 | 93,6 | 103,3 | 69,6 | 68,2 |
| 4 | Legnica | 101,5 | 100,6 | 107,7 | 99,3 | 96,8 | 90,6 | 98,4 | 97,5 | 103,5 | 62,3 | 61,9 |
| 5 | Wrocław | 100,5 | 99,6 | 103,8 | 104,4 | 98,8 | 85,6 | 94,1 | 93,2 | 101,7 | 70,7 | 65,4 |
| 6 | Wałbrzych[2)] | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 7 | **Kujawsko-pomorskie** | **106,6** | **105,7** | **108,2** | **102,4** | **102,3** | **107,9** | **99,8** | **98,9** | **104,5** | **86,9** | **87,1** |
| 8 | Bydgoszcz | 104,3 | 103,4 | 105,0 | 100,2 | 102,0 | 105,1 | 99,7 | 98,8 | 104,3 | 80,5 | 81,8 |
| 9 | Grudziądz | 115,7 | 114,8 | 108,2 | 104,2 | 100,6 | 157,0 | 96,7 | 95,8 | 105,5 | 67,7 | 65,3 |
| 10 | Toruń | 105,2 | 104,3 | 113,6 | 106,0 | 101,2 | 94,1 | 100,6 | 99,7 | 102,3 | 97,7 | 97,0 |
| 11 | Włocławek | 107,9 | 107,0 | 108,4 | 101,4 | 105,9 | 109,6 | 101,3 | 100,4 | 107,9 | 83,1 | 84,6 |
| 12 | **Lubelskie** | **107,9** | **107,0** | **104,7** | **103,1** | **99,9** | **125,4** | **107,9** | **107,0** | **102,1** | **132,1** | **132,9** |
| 13 | Biała Podlaska | 92,5 | 91,6 | 100,8 | 105,6 | 95,5 | 74,5 | 92,4 | 91,5 | 105,4 | 29,9 | 28,4 |
| 14 | Chełm | 101,3 | 100,4 | 109,4 | 105,3 | 97,7 | 92,3 | 103,1 | 102,2 | 100,1 | 163,2 | 153,5 |
| 15 | Lublin | 116,5 | 115,6 | 104,5 | 101,9 | 102,2 | 164,6 | 113,7 | 112,8 | 102,0 | 155,3 | 157,3 |
| 16 | Zamość | 85,3 | 84,4 | 105,6 | 108,1 | 97,8 | 52,6 | 92,4 | 91,5 | 102,3 | 42,4 | 41,5 |
| 17 | **Lubuskie** | **105,6** | **104,7** | **109,8** | **102,3** | **100,4** | **101,6** | **104,0** | **103,1** | **104,0** | **104,2** | **104,2** |
| 18 | Gorzów Wielkopolski | 109,0 | 108,1 | 117,1 | 104,5 | 102,0 | 97,7 | 109,0 | 108,1 | 109,5 | 99,7 | 99,8 |
| 19 | Zielona Góra | 102,6 | 101,7 | 103,9 | 100,6 | 98,8 | 105,5 | 100,0 | 99,1 | 99,2 | 105,6 | 105,6 |
| 20 | **Łódzkie** | **117,8** | **116,9** | **118,2** | **101,9** | **99,6** | **141,0** | **114,9** | **114,0** | **101,3** | **188,2** | **149,8** |
| 21 | Łódź | 118,0 | 117,1 | 119,4 | 101,6 | 99,2 | 135,3 | 114,6 | 113,7 | 100,6 | 188,1 | 144,5 |
| 22 | Piotrków Trybunalski | 120,3 | 119,4 | 108,2 | 101,6 | 100,8 | 187,5 | 123,6 | 122,7 | 105,8 | 241,1 | 240,3 |
| 23 | Skierniewice | 109,6 | 108,7 | 110,2 | 106,8 | 101,3 | 128,0 | 106,0 | 105,1 | 105,2 | 110,3 | 110,3 |
| 24 | **Małopolskie** | **106,9** | **106,0** | **109,7** | **104,2** | **100,7** | **104,6** | **103,9** | **103,0** | **104,6** | **99,0** | **89,8** |
| 25 | Kraków | 108,4 | 107,5 | 110,4 | 104,6 | 101,5 | 109,5 | 104,3 | 103,4 | 104,7 | 102,0 | 91,1 |
| 26 | Nowy Sącz | 100,3 | 99,4 | 102,8 | 100,7 | 98,0 | 99,4 | 101,6 | 100,7 | 101,1 | 111,5 | 114,2 |
| 27 | Tarnów | 101,6 | 100,7 | 106,8 | 102,6 | 99,9 | 92,1 | 102,6 | 101,7 | 106,7 | 77,9 | 76,9 |
| 28 | **Mazowieckie** | **99,2** | **98,3** | **97,7** | **91,1** | **100,2** | **101,5** | **101,5** | **100,6** | **102,0** | **98,5** | **89,0** |
| 29 | Ostrołęka | 99,7 | 98,8 | 97,6 | 105,6 | 98,7 | 109,1 | 106,9 | 106,0 | 104,0 | 132,9 | 136,6 |
| 30 | Płock | 87,8 | 86,9 | 86,6 | 69,4 | 99,6 | 77,0 | 95,1 | 94,2 | 99,2 | 76,4 | 67,6 |
| 31 | Radom | 110,6 | 109,7 | 112,9 | 106,5 | 99,6 | 127,6 | 109,8 | 108,9 | 104,5 | 143,4 | 123,3 |
| 32 | Siedlce | 95,2 | 94,3 | 92,6 | 105,6 | 103,9 | 88,7 | 91,1 | 90,2 | 100,0 | 55,4 | 51,4 |
| 33 | **Opolskie** | **104,4** | **103,5** | **109,2** | **104,4** | **105,7** | **86,9** | **113,0** | **112,1** | **102,6** | **183,5** | **162,5** |
| 34 | Opole | 104,4 | 103,5 | 109,2 | 104,4 | 105,7 | 86,9 | 113,0 | 112,1 | 102,6 | 183,5 | 162,5 |
| 35 | **Podkarpackie** | **107,7** | **106,8** | **109,1** | **105,8** | **98,9** | **117,6** | **102,6** | **101,7** | **104,3** | **97,1** | **97,5** |
| 36 | Krosno | 104,1 | 103,2 | 100,8 | 104,1 | 108,7 | 103,6 | 100,6 | 99,7 | 104,8 | 89,4 | 90,4 |
| 37 | Przemyśl | 105,1 | 104,2 | 110,5 | 105,6 | 86,9 | 124,5 | 92,4 | 91,5 | 106,7 | 53,8 | 53,8 |
| 38 | Rzeszów | 107,7 | 106,8 | 105,4 | 107,0 | 100,9 | 122,1 | 105,9 | 105,0 | 104,4 | 110,4 | 110,5 |
| 39 | Tarnobrzeg | 116,3 | 115,4 | 134,0 | 101,3 | 101,5 | 97,5 | 108,6 | 107,7 | 100,1 | 161,6 | 163,0 |

*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 |
| 40 | **Podlaskie** | **97,4** | **96,5** | **100,3** | **102,0** | **101,6** | **85,2** | **97,9** | **97,0** | **101,6** | **85,7** | **85,0** |
| 41 | Białystok | 94,0 | 93,1 | 98,3 | 100,7 | 103,9 | 73,5 | 94,9 | 94,0 | 101,0 | 77,7 | 77,9 |
| 42 | Łomża | 109,1 | 108,2 | 108,9 | 105,0 | 96,6 | 141,4 | 108,1 | 107,2 | 101,8 | 149,2 | 142,9 |
| 43 | Suwałki | 104,8 | 103,9 | 105,8 | 106,3 | 98,8 | 113,3 | 104,7 | 103,8 | 104,2 | 107,2 | 103,3 |
| 44 | **Pomorskie** | **96,1** | **95,2** | **104,1** | **106,7** | **102,1** | **78,0** | **92,5** | **91,6** | **101,9** | **72,5** | **70,3** |
| 45 | Gdańsk | 94,1 | 93,2 | 103,4 | 108,4 | 102,3 | 77,8 | 88,0 | 87,1 | 101,6 | 67,5 | 65,3 |
| 46 | Gdynia | 97,8 | 96,9 | 103,8 | 105,7 | 103,7 | 73,3 | 104,4 | 103,5 | 102,4 | 113,1 | 117,9 |
| 47 | Słupsk | 92,7 | 91,8 | 95,4 | 101,8 | 99,7 | 76,7 | 87,3 | 86,4 | 101,0 | 26,2 | 25,2 |
| 48 | Sopot | 116,2 | 115,3 | 122,4 | 102,9 | 99,2 | 105,5 | 97,7 | 96,8 | 104,0 | 84,5 | 76,5 |
| 49 | **Śląskie** | **106,3** | **105,4** | **105,4** | **103,5** | **101,3** | **117,3** | **107,4** | **106,5** | **104,5** | **120,0** | **121,5** |
| 50 | Bielsko-Biała | 103,5 | 102,6 | 108,3 | 101,6 | 98,8 | 94,4 | 99,2 | 98,3 | 100,7 | 91,8 | 90,8 |
| 51 | Bytom | 98,8 | 97,9 | 102,2 | 103,3 | 95,9 | 93,2 | 93,3 | 92,4 | 101,5 | 42,0 | 41,4 |
| 52 | Chorzów | 106,0 | 105,1 | 108,8 | 104,9 | 103,8 | 101,9 | 103,4 | 102,5 | 104,9 | 95,1 | 97,9 |
| 53 | Częstochowa | 107,0 | 106,1 | 115,8 | 101,3 | 98,6 | 99,8 | 103,4 | 102,5 | 108,4 | 79,2 | 81,5 |
| 54 | Dąbrowa Górnicza | 122,0 | 121,1 | 126,2 | 106,6 | 98,4 | 132,4 | 132,6 | 131,7 | 104,5 | 209,5 | 211,1 |
| 55 | Gliwice | 120,5 | 119,6 | 104,2 | 106,5 | 125,6 | 186,4 | 123,6 | 122,7 | 101,6 | 193,3 | 199,2 |
| 56 | Jastrzębie-Zdrój | 109,7 | 108,8 | 110,9 | 100,4 | 99,5 | 120,5 | 131,0 | 130,1 | 105,3 | 238,5 | 238,5 |
| 57 | Jaworzno | 105,9 | 105,0 | 110,2 | 107,6 | 97,9 | 101,3 | 109,6 | 108,7 | 110,2 | 106,2 | 108,1 |
| 58 | Katowice | 112,4 | 111,5 | 105,1 | 102,3 | 102,9 | 187,3 | 108,7 | 107,8 | 105,8 | 117,7 | 114,2 |
| 59 | Mysłowice | 97,4 | 96,5 | 95,6 | 101,8 | 105,7 | 93,0 | 99,6 | 98,7 | 104,2 | 64,4 | 58,3 |
| 60 | Piekary Śląskie | 103,2 | 102,3 | 108,4 | 103,0 | 96,5 | 97,0 | 97,7 | 96,8 | 100,1 | 67,2 | 60,5 |
| 61 | Ruda Śląska | 96,8 | 95,9 | 97,9 | 104,5 | 100,1 | 87,3 | 101,5 | 100,6 | 105,2 | 69,5 | 44,6 |
| 62 | Rybnik | 98,6 | 97,7 | 100,2 | 101,8 | 99,9 | 91,4 | 103,1 | 102,2 | 104,5 | 96,7 | 96,7 |
| 63 | Siemianowice Śląskie | 105,9 | 105,0 | 107,4 | 101,5 | 97,5 | 110,9 | 104,3 | 103,4 | 104,5 | 96,3 | 94,9 |
| 64 | Sosnowiec | 103,8 | 102,9 | 106,7 | 103,2 | 100,3 | 98,4 | 96,5 | 95,6 | 105,6 | 45,1 | 40,6 |
| 65 | Świętochłowice | 105,9 | 105,0 | 113,8 | 103,1 | 96,5 | 100,2 | 107,3 | 106,4 | 107,5 | 106,0 | 69,4 |
| 66 | Tychy | 102,8 | 101,9 | 95,6 | 102,6 | 102,7 | 126,8 | 105,8 | 104,9 | 105,5 | 107,1 | 103,2 |
| 67 | Zabrze | 102,6 | 101,7 | 100,7 | 105,2 | 93,2 | 123,7 | 112,3 | 111,4 | 103,4 | 147,8 | 157,8 |
| 68 | Żory | 88,2 | 87,3 | 83,3 | 110,9 | 97,9 | 93,9 | 90,2 | 89,3 | 101,8 | 50,3 | 93,9 |
| 69 | **Świętokrzyskie** | **104,5** | **103,6** | **100,2** | **102,7** | **104,3** | **114,9** | **97,1** | **96,2** | **101,7** | **82,5** | **81,9** |
| 70 | Kielce | 104,5 | 103,6 | 100,2 | 102,7 | 104,3 | 114,9 | 97,1 | 96,2 | 101,7 | 82,5 | 81,9 |
| 71 | **Warmińsko-mazurskie** | **107,2** | **106,3** | **108,7** | **104,0** | **100,5** | **111,8** | **106,7** | **105,8** | **104,0** | **117,7** | **117,5** |
| 72 | Elbląg | 108,2 | 107,3 | 108,7 | 104,9 | 99,4 | 116,6 | 107,6 | 106,7 | 102,4 | 124,3 | 128,6 |
| 73 | Olsztyn | 106,6 | 105,7 | 108,7 | 103,6 | 101,2 | 108,1 | 106,1 | 105,2 | 105,1 | 111,5 | 109,0 |
| 74 | **Wielkopolskie** | **99,0** | **98,1** | **98,3** | **102,0** | **100,7** | **99,0** | **97,5** | **96,6** | **99,1** | **90,6** | **89,2** |
| 75 | Kalisz | 109,3 | 108,4 | 121,9 | 98,6 | 100,3 | 89,1 | 112,1 | 111,2 | 106,8 | 158,9 | 152,7 |
| 76 | Konin | 100,0 | 99,1 | 95,8 | 99,4 | 106,8 | 101,7 | 102,1 | 101,2 | 102,7 | 97,5 | 99,1 |
| 77 | Leszno | 103,3 | 102,4 | 95,4 | 96,6 | 101,5 | 123,6 | 102,5 | 101,6 | 101,7 | 106,1 | 114,6 |
| 78 | Poznań | 96,8 | 95,9 | 96,1 | 103,2 | 99,4 | 95,9 | 94,4 | 93,5 | 97,1 | 84,0 | 82,2 |
| 79 | **Zachodniopomorskie** | **105,9** | **105,0** | **110,9** | **103,5** | **102,2** | **93,9** | **97,8** | **96,9** | **106,6** | **70,3** | **70,4** |
| 80 | Koszalin | 104,7 | 103,8 | 109,0 | 102,4 | 102,4 | 97,0 | 100,2 | 99,3 | 104,2 | 85,2 | 86,1 |
| 81 | Szczecin | 106,9 | 106,0 | 112,5 | 103,6 | 102,6 | 93,0 | 98,1 | 97,2 | 107,6 | 68,7 | 68,7 |
| 82 | Świnoujście | 100,1 | 99,2 | 102,2 | 106,0 | 99,0 | 92,1 | 91,4 | 90,5 | 104,5 | 60,4 | 60,4 |

*1) Wskaźnik inflacji - 0,9%.*

*2) Miasto Wałbrzych do 2012 r. funkcjonowało jako gmina miejska.*

Tabela 5.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2012 i 2013 (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA MIASTA | Dochody własne | | Dotacje celowe | | Subwencja ogólna | | Wydatki majątkowe | | w tym inwestycyjne | | Wydatki bieżące | | w tym wynagrodzenia i pochodne | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 1 | **POLSKA** | **57,9** | **58,7** | **18,0** | **18,0** | **24,1** | **23,3** | **20,5** | **19,9** | **19,5** | **18,2** | **79,5** | **80,1** | **35,6** | **35,3** |
| 2 | **Dolnośląskie** | **67,9** | **68,6** | **15,1** | **14,1** | **17,0** | **17,2** | **23,5** | **17,7** | **21,1** | **15,1** | **76,5** | **82,3** | **29,1** | **31,0** |
| 3 | Jelenia Góra | 51,4 | 52,0 | 22,1 | 22,5 | 26,5 | 25,5 | 26,3 | 19,4 | 26,1 | 18,9 | 73,7 | 80,6 | 34,1 | 36,4 |
| 4 | Legnica | 52,2 | 55,4 | 16,1 | 14,3 | 31,7 | 30,2 | 12,5 | 7,9 | 12,3 | 7,7 | 87,5 | 92,1 | 44,7 | 46,0 |
| 5 | Wrocław | 71,3 | 73,7 | 14,3 | 12,2 | 14,4 | 14,1 | 24,5 | 18,4 | 21,5 | 15,0 | 75,5 | 81,6 | 26,8 | 29,5 |
| 6 | Wałbrzych[1)] | x | 54,5 | x | 22,1 | x | 23,4 | x | 19,9 | x | 19,1 | x | 80,1 | x | 25,8 |
| 7 | **Kujawsko-pomorskie** | **55,3** | **56,1** | **18,3** | **18,5** | **26,4** | **25,4** | **26,7** | **23,2** | **25,7** | **22,4** | **73,3** | **76,8** | **33,7** | **34,2** |
| 8 | Bydgoszcz | 62,7 | 63,1 | 11,9 | 12,0 | 25,5 | 24,9 | 19,5 | 15,7 | 17,6 | 14,5 | 80,5 | 84,3 | 36,2 | 37,1 |
| 9 | Grudziądz | 42,6 | 39,8 | 21,1 | 28,6 | 36,3 | 31,5 | 23,2 | 16,3 | 22,8 | 15,4 | 76,8 | 83,7 | 35,1 | 37,6 |
| 10 | Toruń | 48,4 | 52,3 | 28,4 | 25,4 | 23,2 | 22,3 | 37,6 | 36,6 | 37,4 | 36,0 | 62,4 | 63,4 | 28,0 | 27,7 |
| 11 | Włocławek | 59,1 | 59,4 | 13,4 | 13,6 | 27,4 | 26,9 | 26,7 | 21,9 | 26,2 | 21,9 | 73,3 | 78,1 | 37,1 | 37,0 |
| 12 | **Lubelskie** | **47,2** | **45,8** | **22,6** | **26,2** | **30,2** | **28,0** | **19,1** | **23,4** | **18,2** | **22,5** | **80,9** | **76,6** | **39,3** | **37,3** |
| 13 | Biała Podlaska | 37,8 | 41,2 | 23,6 | 19,0 | 38,6 | 39,8 | 17,2 | 5,6 | 15,9 | 4,9 | 82,8 | 94,4 | 43,8 | 48,3 |
| 14 | Chełm | 38,8 | 42,0 | 18,0 | 16,4 | 43,2 | 41,7 | 4,6 | 7,4 | 4,2 | 6,3 | 95,4 | 92,6 | 52,8 | 51,4 |
| 15 | Lublin | 54,1 | 48,5 | 20,9 | 29,5 | 25,0 | 22,0 | 22,1 | 30,2 | 21,0 | 29,1 | 77,9 | 69,8 | 36,1 | 32,8 |
| 16 | Zamość | 29,1 | 36,0 | 32,6 | 20,1 | 38,3 | 43,9 | 16,5 | 7,6 | 16,5 | 7,4 | 83,5 | 92,4 | 41,4 | 45,8 |
| 17 | **Lubuskie** | **53,0** | **55,2** | **15,7** | **15,1** | **31,2** | **29,7** | **8,7** | **8,7** | **8,7** | **8,7** | **91,3** | **91,3** | **43,7** | **43,4** |
| 18 | Gorzów Wielkopolski | 50,7 | 54,5 | 16,7 | 15,0 | 32,6 | 30,5 | 4,7 | 4,3 | 4,7 | 4,3 | 95,3 | 95,7 | 47,7 | 45,3 |
| 19 | Zielona Góra | 55,2 | 55,8 | 14,8 | 15,2 | 30,0 | 28,9 | 11,9 | 12,6 | 11,9 | 12,6 | 88,1 | 87,4 | 40,4 | 41,8 |
| 20 | **Łódzkie** | **64,5** | **64,7** | **14,9** | **17,8** | **20,7** | **17,5** | **15,7** | **25,7** | **15,1** | **19,7** | **84,3** | **74,3** | **34,2** | **30,1** |
| 21 | Łódź | 66,8 | 67,6 | 14,6 | 16,7 | 18,7 | 15,7 | 16,0 | 26,3 | 15,3 | 19,3 | 84,0 | 73,7 | 32,6 | 28,6 |
| 22 | Piotrków Trybunalski | 49,9 | 44,9 | 18,2 | 28,4 | 31,9 | 26,7 | 13,1 | 25,6 | 13,1 | 25,5 | 86,9 | 74,4 | 44,2 | 36,9 |
| 23 | Skierniewice | 52,4 | 52,7 | 13,5 | 15,8 | 34,1 | 31,6 | 14,8 | 15,4 | 14,7 | 15,4 | 85,2 | 84,6 | 46,4 | 44,8 |
| 24 | **Małopolskie** | **63,8** | **65,5** | **11,5** | **11,2** | **24,7** | **23,3** | **12,5** | **11,9** | **12,0** | **10,4** | **87,5** | **88,1** | **37,9** | **36,4** |
| 25 | Kraków | 68,8 | 70,1 | 9,6 | 9,7 | 21,6 | 20,2 | 13,1 | 12,8 | 12,6 | 11,0 | 86,9 | 87,2 | 34,9 | 33,1 |
| 26 | Nowy Sącz | 43,8 | 44,9 | 18,2 | 18,1 | 37,9 | 37,0 | 4,5 | 4,9 | 3,8 | 4,3 | 95,5 | 95,1 | 51,8 | 52,0 |
| 27 | Tarnów | 46,0 | 48,3 | 18,7 | 17,0 | 35,3 | 34,7 | 14,1 | 10,7 | 14,1 | 10,6 | 85,9 | 89,3 | 47,8 | 47,5 |
| 28 | **Mazowieckie** | **51,1** | **50,3** | **18,2** | **18,7** | **30,7** | **31,0** | **15,7** | **15,2** | **14,7** | **12,9** | **84,3** | **84,8** | **43,0** | **43,7** |
| 29 | Ostrołęka | 50,0 | 49,0 | 14,6 | 16,0 | 35,4 | 35,1 | 10,1 | 12,6 | 9,8 | 12,6 | 89,9 | 87,4 | 52,9 | 51,6 |
| 30 | Płock | 59,9 | 59,1 | 17,9 | 15,7 | 22,1 | 25,1 | 17,8 | 14,3 | 16,2 | 11,5 | 82,2 | 85,7 | 37,6 | 40,8 |
| 31 | Radom | 45,2 | 46,1 | 17,9 | 20,7 | 36,8 | 33,2 | 13,5 | 17,7 | 13,3 | 14,9 | 86,5 | 82,3 | 45,3 | 42,6 |
| 32 | Siedlce | 47,2 | 45,9 | 22,0 | 20,5 | 30,9 | 33,7 | 19,9 | 12,1 | 18,0 | 10,1 | 80,1 | 87,9 | 41,7 | 46,7 |
| 33 | **Opolskie** | **56,5** | **59,1** | **17,6** | **14,6** | **26,0** | **26,3** | **12,8** | **20,8** | **12,7** | **18,3** | **87,2** | **79,2** | **44,6** | **40,5** |
| 34 | Opole | 56,5 | 59,1 | 17,6 | 14,6 | 26,0 | 26,3 | 12,8 | 20,8 | 12,7 | 18,3 | 87,2 | 79,2 | 44,6 | 40,5 |
| 35 | **Podkarpackie** | **44,1** | **44,7** | **22,8** | **24,9** | **33,0** | **30,3** | **23,9** | **22,6** | **23,1** | **21,9** | **76,1** | **77,4** | **39,9** | **39,8** |
| 36 | Krosno | 42,9 | 41,5 | 24,1 | 24,0 | 33,0 | 34,5 | 26,9 | 23,9 | 22,2 | 20,0 | 73,1 | 76,1 | 38,1 | 38,9 |
| 37 | Przemyśl | 32,1 | 33,7 | 28,3 | 33,5 | 39,6 | 32,8 | 26,9 | 15,7 | 26,9 | 15,7 | 73,1 | 84,3 | 38,4 | 42,7 |
| 38 | Rzeszów | 48,2 | 47,2 | 22,0 | 24,9 | 29,8 | 27,9 | 24,0 | 25,0 | 24,0 | 25,0 | 76,0 | 75,0 | 40,3 | 38,8 |
| 39 | Tarnobrzeg | 47,6 | 54,8 | 16,0 | 13,4 | 36,4 | 31,8 | 13,9 | 20,7 | 13,5 | 20,3 | 86,1 | 79,3 | 43,2 | 40,4 |
| 40 | **Podlaskie** | **49,8** | **51,3** | **21,8** | **19,1** | **28,5** | **29,7** | **23,2** | **20,3** | **23,1** | **20,0** | **76,8** | **79,7** | **39,3** | **40,3** |
| 41 | Białystok | 52,3 | 54,7 | 23,0 | 18,0 | 24,7 | 27,3 | 26,3 | 21,5 | 26,2 | 21,5 | 73,7 | 78,5 | 37,2 | 39,2 |
| 42 | Łomża | 41,3 | 41,2 | 16,5 | 21,4 | 42,1 | 37,3 | 13,3 | 18,4 | 13,3 | 17,6 | 86,7 | 81,6 | 45,6 | 43,5 |
| 43 | Suwałki | 44,0 | 44,4 | 20,2 | 21,8 | 35,8 | 33,7 | 15,9 | 16,2 | 15,5 | 15,3 | 84,1 | 83,8 | 44,8 | 42,7 |
| 44 | **Pomorskie** | **54,0** | **58,5** | **29,4** | **23,9** | **16,6** | **17,6** | **31,9** | **25,0** | **30,4** | **23,1** | **68,1** | **75,0** | **27,2** | **30,4** |
| 45 | Gdańsk | 50,1 | 55,0 | 35,6 | 29,5 | 14,3 | 15,5 | 39,7 | 30,5 | 38,2 | 28,4 | 60,3 | 69,5 | 23,3 | 27,3 |
| 46 | Gdynia | 61,2 | 64,9 | 19,7 | 14,8 | 19,1 | 20,3 | 18,0 | 19,5 | 15,6 | 17,6 | 82,0 | 80,5 | 33,5 | 33,4 |
| 47 | Słupsk | 52,2 | 53,7 | 20,6 | 17,0 | 27,2 | 29,2 | 18,3 | 5,5 | 18,0 | 5,2 | 81,7 | 94,5 | 36,0 | 41,3 |
| 48 | Sopot | 68,3 | 72,0 | 18,4 | 16,7 | 13,3 | 11,4 | 32,2 | 27,8 | 31,8 | 24,9 | 67,8 | 72,2 | 27,5 | 28,9 |
| 49 | **Śląskie** | **59,3** | **58,8** | **16,2** | **17,8** | **24,6** | **23,4** | **18,4** | **20,5** | **17,1** | **19,4** | **81,6** | **79,5** | **38,3** | **36,2** |
| 50 | Bielsko-Biała | 57,4 | 60,0 | 15,9 | 14,5 | 26,8 | 25,5 | 16,1 | 14,9 | 15,8 | 14,5 | 83,9 | 85,1 | 40,4 | 40,7 |
| 51 | Bytom | 54,3 | 56,1 | 18,3 | 17,3 | 27,4 | 26,6 | 13,7 | 6,2 | 13,7 | 6,1 | 86,3 | 93,8 | 39,4 | 42,6 |
| 52 | Chorzów | 50,5 | 51,9 | 18,8 | 18,1 | 30,6 | 30,0 | 15,4 | 14,2 | 14,7 | 13,9 | 84,6 | 85,8 | 40,0 | 40,0 |
| 53 | Częstochowa | 47,4 | 51,3 | 20,9 | 19,5 | 31,7 | 29,2 | 17,4 | 13,3 | 16,8 | 13,2 | 82,6 | 86,7 | 42,3 | 39,6 |
| 54 | Dąbrowa Górnicza | 59,3 | 61,3 | 21,1 | 22,9 | 19,6 | 15,8 | 26,7 | 42,2 | 26,4 | 42,0 | 73,3 | 57,8 | 34,0 | 26,2 |
| 55 | Gliwice | 62,5 | 54,0 | 13,7 | 21,1 | 23,8 | 24,8 | 24,0 | 37,5 | 22,9 | 37,0 | 76,0 | 62,5 | 33,1 | 27,5 |
| 56 | Jastrzębie-Zdrój | 52,5 | 53,0 | 20,1 | 22,1 | 27,4 | 24,9 | 19,3 | 35,1 | 19,3 | 35,1 | 80,7 | 64,9 | 39,8 | 30,9 |
| 57 | Jaworzno | 60,5 | 63,0 | 15,9 | 15,2 | 23,6 | 21,8 | 15,3 | 14,8 | 13,9 | 13,7 | 84,7 | 85,2 | 42,5 | 41,7 |
| 58 | Katowice | 70,5 | 66,0 | 9,4 | 15,7 | 20,0 | 18,3 | 24,4 | 26,4 | 24,1 | 25,3 | 75,6 | 73,6 | 31,3 | 29,5 |
| 59 | Mysłowice | 64,5 | 63,3 | 13,9 | 13,3 | 21,7 | 23,5 | 11,6 | 7,5 | 6,1 | 3,6 | 88,4 | 92,5 | 45,6 | 46,0 |
| 60 | Piekary Śląskie | 56,2 | 59,0 | 17,0 | 16,0 | 26,8 | 25,0 | 7,4 | 5,1 | 5,5 | 3,4 | 92,6 | 94,9 | 47,2 | 48,8 |
| 61 | Ruda Śląska | 64,3 | 65,0 | 14,8 | 13,3 | 20,9 | 21,7 | 10,4 | 7,1 | 10,4 | 4,6 | 89,6 | 92,9 | 43,9 | 44,7 |
| 62 | Rybnik | 58,4 | 59,4 | 17,2 | 15,9 | 24,4 | 24,7 | 18,3 | 17,2 | 18,3 | 17,2 | 81,7 | 82,8 | 40,9 | 40,1 |
| 63 | Siemianowice Śląskie | 61,2 | 62,0 | 17,4 | 18,2 | 21,4 | 19,7 | 3,5 | 3,2 | 3,5 | 3,2 | 96,5 | 96,8 | 44,7 | 43,2 |
| 64 | Sosnowiec | 59,8 | 61,5 | 15,5 | 14,7 | 24,6 | 23,8 | 15,0 | 7,0 | 13,8 | 5,8 | 85,0 | 93,0 | 42,5 | 44,0 |

*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 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 65 | Świętochłowice | 49,5 | 53,2 | 23,3 | 22,0 | 27,2 | 24,7 | 10,2 | 10,1 | 8,7 | 5,6 | 89,8 | 89,9 | 43,5 | 42,8 |
| 66 | Tychy | 61,4 | 57,1 | 18,5 | 22,8 | 20,0 | 20,0 | 20,5 | 20,8 | 18,2 | 17,8 | 79,5 | 79,2 | 34,1 | 32,9 |
| 67 | Zabrze | 56,9 | 55,8 | 16,7 | 20,1 | 26,5 | 24,0 | 20,2 | 26,6 | 16,3 | 22,8 | 79,8 | 73,4 | 36,3 | 33,2 |
| 68 | Żory | 63,6 | 60,0 | 9,8 | 10,4 | 26,6 | 29,5 | 22,7 | 12,7 | 9,5 | 9,9 | 77,3 | 87,3 | 39,8 | 43,6 |
| 69 | **Świętokrzyskie** | **52,4** | **50,3** | **21,9** | **24,1** | **25,7** | **25,6** | **23,7** | **20,1** | **21,9** | **18,5** | **76,3** | **79,9** | **34,5** | **35,9** |
| 70 | Kielce | 52,4 | 50,3 | 21,9 | 24,1 | 25,7 | 25,6 | 23,7 | 20,1 | 21,9 | 18,5 | 76,3 | 79,9 | 34,5 | 35,9 |
| 71 | **Warmińsko-mazurskie** | **49,7** | **50,4** | **23,2** | **24,2** | **27,1** | **25,4** | **19,6** | **21,7** | **17,7** | **19,5** | **80,4** | **78,3** | **37,5** | **35,9** |
| 72 | Elbląg | 43,9 | 44,1 | 27,3 | 29,4 | 28,8 | 26,5 | 23,7 | 27,4 | 19,0 | 22,7 | 76,3 | 72,6 | 39,0 | 37,6 |
| 73 | Olsztyn | 53,0 | 54,0 | 20,9 | 21,2 | 26,1 | 24,8 | 16,9 | 17,7 | 16,9 | 17,3 | 83,1 | 82,3 | 36,5 | 34,8 |
| 74 | **Wielkopolskie** | **63,1** | **62,6** | **13,8** | **13,9** | **23,1** | **23,5** | **18,7** | **17,4** | **18,5** | **16,9** | **81,3** | **82,6** | **33,8** | **34,9** |
| 75 | Kalisz | 50,2 | 55,9 | 16,5 | 13,4 | 33,4 | 30,6 | 10,2 | 14,4 | 9,8 | 13,3 | 89,8 | 85,6 | 46,0 | 41,4 |
| 76 | Konin | 54,7 | 52,4 | 14,8 | 15,0 | 30,5 | 32,5 | 11,9 | 11,4 | 11,6 | 11,2 | 88,1 | 88,6 | 46,7 | 46,1 |
| 77 | Leszno | 48,3 | 44,6 | 21,6 | 25,9 | 30,1 | 29,6 | 18,3 | 18,9 | 16,9 | 18,9 | 81,7 | 81,1 | 42,1 | 42,2 |
| 78 | Poznań | 67,9 | 67,4 | 12,5 | 12,4 | 19,7 | 20,2 | 20,8 | 18,6 | 20,8 | 18,1 | 79,2 | 81,4 | 29,4 | 31,4 |
| 79 | **Zachodniopomorskie** | **58,6** | **61,4** | **17,2** | **15,3** | **24,2** | **23,3** | **24,3** | **17,4** | **24,0** | **17,3** | **75,7** | **82,6** | **34,1** | **36,0** |
| 80 | Koszalin | 51,5 | 53,6 | 20,7 | 19,2 | 27,8 | 27,2 | 20,8 | 17,6 | 20,5 | 17,6 | 79,2 | 82,4 | 38,5 | 39,7 |
| 81 | Szczecin | 60,3 | 63,4 | 17,0 | 14,8 | 22,7 | 21,8 | 24,4 | 17,1 | 24,0 | 16,9 | 75,6 | 82,9 | 33,2 | 35,1 |
| 82 | Świnoujście | 59,3 | 60,6 | 12,3 | 11,3 | 28,4 | 28,1 | 29,7 | 19,6 | 29,7 | 19,6 | 70,3 | 80,4 | 31,9 | 35,5 |

[1)] *Miasto Wałbrzych do 2012 r. funkcjonowało jako gmina miejska.*

Tabela 5.4. **Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (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 | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 1 | **POLSKA** | **4 533** | **4 746** | **2 624** | **2 788** | **1 086** | **1 120** | **1 091** | **1 104** | **1 010** | **1 026** | **817** | **855** | **376** | **373** |
| 2 | **Dolnośląskie** | **5 344** | **5 211** | **3 627** | **3 575** | **1 260** | **1 249** | **908** | **899** | **848** | **842** | **809** | **737** | **448** | **323** |
| 3 | Jelenia Góra | 4 485 | 4 498 | 2 306 | 2 338 | 850 | 916 | 1 189 | 1 149 | 1 031 | 1 061 | 990 | 1 011 | 273 | 172 |
| 4 | Legnica | 3 920 | 4 005 | 2 048 | 2 219 | 989 | 989 | 1 243 | 1 211 | 1 136 | 1 120 | 630 | 575 | 144 | 77 |
| 5 | Wrocław | 5 689 | 5 720 | 4 058 | 4 215 | 1 358 | 1 418 | 817 | 807 | 777 | 776 | 815 | 698 | 521 | 390 |
| 6 | Wałbrzych[1)] | x | 4 035 | x | 2 199 | x | 811 | x | 944 | x | 798 | x | 892 | x | 283 |
| 7 | **Kujawsko-pomorskie** | **4 200** | **4 500** | **2 322** | **2 526** | **946** | **974** | **1 111** | **1 142** | **1 026** | **1 058** | **767** | **832** | **273** | **303** |
| 8 | Bydgoszcz | 3 667 | 3 845 | 2 298 | 2 427 | 995 | 1 002 | 933 | 958 | 897 | 921 | 435 | 460 | 15 | 16 |
| 9 | Grudziądz | 4 148 | 4 826 | 1 769 | 1 923 | 705 | 739 | 1 504 | 1 521 | 1 189 | 1 234 | 876 | 1 382 | 168 | 593 |
| 10 | Toruń | 4 827 | 5 100 | 2 338 | 2 668 | 1 013 | 1 078 | 1 119 | 1 138 | 1 062 | 1 085 | 1 370 | 1 294 | 911 | 818 |
| 11 | Włocławek | 4 801 | 5 213 | 2 840 | 3 098 | 883 | 901 | 1 317 | 1 405 | 1 229 | 1 286 | 644 | 710 | 41 | 42 |
| 12 | **Lubelskie** | **4 414** | **4 780** | **2 083** | **2 190** | **933** | **965** | **1 335** | **1 338** | **1 229** | **1 255** | **996** | **1 252** | **459** | **674** |
| 13 | Biała Podlaska | 4 196 | 3 892 | 1 587 | 1 604 | 732 | 775 | 1 620 | 1 550 | 1 446 | 1 454 | 989 | 738 | 413 | 82 |
| 14 | Chełm | 3 724 | 3 796 | 1 447 | 1 593 | 701 | 743 | 1 608 | 1 582 | 1 421 | 1 430 | 669 | 622 | 89 | 39 |
| 15 | Lublin | 4 417 | 5 163 | 2 390 | 2 506 | 1 045 | 1 068 | 1 106 | 1 135 | 1 044 | 1 076 | 922 | 1 523 | 435 | 996 |
| 16 | Zamość | 5 282 | 4 522 | 1 539 | 1 630 | 747 | 810 | 2 022 | 1 984 | 1 824 | 1 852 | 1 721 | 908 | 999 | 126 |
| 17 | **Lubuskie** | **3 825** | **4 041** | **2 029** | **2 230** | **985** | **1 008** | **1 195** | **1 200** | **1 118** | **1 140** | **601** | **611** | **105** | **90** |
| 18 | Gorzów Wielkopolski | 3 522 | 3 839 | 1 785 | 2 091 | 831 | 869 | 1 148 | 1 171 | 1 075 | 1 101 | 590 | 577 | 65 | 31 |
| 19 | Zielona Góra | 4 141 | 4 253 | 2 284 | 2 375 | 1 146 | 1 154 | 1 244 | 1 231 | 1 164 | 1 180 | 613 | 647 | 146 | 151 |
| 20 | **Łódzkie** | **4 178** | **4 961** | **2 693** | **3 211** | **1 094** | **1 124** | **865** | **869** | **827** | **831** | **621** | **882** | **155** | **371** |
| 21 | Łódź | 4 197 | 4 997 | 2 802 | 3 377 | 1 119 | 1 147 | 784 | 785 | 757 | 760 | 611 | 835 | 149 | 329 |
| 22 | Piotrków Trybunalski | 4 324 | 5 215 | 2 159 | 2 341 | 895 | 912 | 1 377 | 1 393 | 1 291 | 1 288 | 788 | 1 481 | 240 | 874 |
| 23 | Skierniewice | 3 674 | 4 034 | 1 924 | 2 125 | 1 036 | 1 110 | 1 254 | 1 274 | 1 144 | 1 168 | 496 | 636 | 100 | 207 |
| 24 | **Małopolskie** | **4 552** | **4 871** | **2 905** | **3 190** | **1 216** | **1 268** | **1 125** | **1 134** | **1 091** | **1 101** | **522** | **547** | **80** | **76** |
| 25 | Kraków | 4 539 | 4 922 | 3 122 | 3 449 | 1 302 | 1 362 | 982 | 996 | 958 | 971 | 436 | 477 | 56 | 73 |
| 26 | Nowy Sącz | 4 530 | 4 559 | 1 985 | 2 046 | 918 | 927 | 1 719 | 1 689 | 1 625 | 1 632 | 827 | 824 | 88 | 34 |
| 27 | Tarnów | 4 654 | 4 758 | 2 139 | 2 299 | 863 | 892 | 1 644 | 1 652 | 1 584 | 1 586 | 871 | 808 | 231 | 131 |
| 28 | **Mazowieckie** | **4 817** | **4 799** | **2 460** | **2 415** | **1 096** | **1 004** | **1 479** | **1 488** | **1 283** | **1 309** | **878** | **895** | **278** | **238** |
| 29 | Ostrołęka | 4 560 | 4 565 | 2 280 | 2 236 | 936 | 993 | 1 615 | 1 601 | 1 498 | 1 475 | 664 | 728 | 77 | 72 |
| 30 | Płock | 6 292 | 5 558 | 3 771 | 3 287 | 1 711 | 1 196 | 1 393 | 1 397 | 1 249 | 1 285 | 1 128 | 874 | 547 | 200 |
| 31 | Radom | 4 052 | 4 505 | 1 832 | 2 078 | 804 | 860 | 1 493 | 1 494 | 1 192 | 1 215 | 727 | 932 | 132 | 293 |
| 32 | Siedlce | 4 806 | 4 580 | 2 267 | 2 102 | 1 052 | 1 111 | 1 483 | 1 541 | 1 447 | 1 504 | 1 056 | 937 | 402 | 257 |
| 33 | **Opolskie** | **4 787** | **5 032** | **2 703** | **2 973** | **1 226** | **1 289** | **1 244** | **1 324** | **1 166** | **1 186** | **840** | **735** | **425** | **294** |
| 34 | Opole | 4 787 | 5 032 | 2 703 | 2 973 | 1 226 | 1 289 | 1 244 | 1 324 | 1 166 | 1 186 | 840 | 735 | 425 | 294 |
| 35 | **Podkarpackie** | **4 881** | **5 242** | **2 154** | **2 345** | **910** | **960** | **1 612** | **1 590** | **1 427** | **1 450** | **1 114** | **1 307** | **550** | **699** |
| 36 | Krosno | 5 476 | 5 706 | 2 346 | 2 368 | 817 | 851 | 1 809 | 1 969 | 1 727 | 1 777 | 1 320 | 1 369 | 629 | 587 |
| 37 | Przemyśl | 5 081 | 5 387 | 1 631 | 1 817 | 671 | 714 | 2 012 | 1 765 | 1 508 | 1 529 | 1 438 | 1 806 | 545 | 802 |
| 38 | Rzeszów | 4 863 | 5 190 | 2 344 | 2 449 | 1 061 | 1 125 | 1 450 | 1 449 | 1 373 | 1 392 | 1 069 | 1 292 | 670 | 872 |
| 39 | Tarnobrzeg | 4 102 | 4 793 | 1 954 | 2 629 | 755 | 768 | 1 493 | 1 522 | 1 226 | 1 246 | 655 | 641 | 33 | 23 |

*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 | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 40 | **Podlaskie** | **4 692** | **4 570** | **2 335** | **2 343** | **879** | **896** | **1 335** | **1 356** | **1 222** | **1 246** | **1 022** | **871** | **554** | **354** |
| 41 | Białystok | 4 968 | 4 663 | 2 600 | 2 553 | 943 | 948 | 1 226 | 1 272 | 1 162 | 1 202 | 1 142 | 838 | 720 | 378 |
| 42 | Łomża | 3 911 | 4 280 | 1 616 | 1 765 | 768 | 809 | 1 648 | 1 597 | 1 417 | 1 394 | 647 | 918 | 126 | 325 |
| 43 | Suwałki | 4 232 | 4 435 | 1 862 | 1 971 | 709 | 754 | 1 515 | 1 496 | 1 303 | 1 298 | 854 | 968 | 236 | 283 |
| 44 | **Pomorskie** | **5 695** | **5 479** | **3 074** | **3 204** | **1 226** | **1 309** | **944** | **965** | **909** | **928** | **1 677** | **1 310** | **1 261** | **869** |
| 45 | Gdańsk | 6 373 | 5 992 | 3 194 | 3 298 | 1 240 | 1 343 | 909 | 928 | 874 | 894 | 2 271 | 1 766 | 1 907 | 1 398 |
| 46 | Gdynia | 4 590 | 4 491 | 2 808 | 2 917 | 1 242 | 1 314 | 878 | 911 | 856 | 879 | 905 | 664 | 470 | 176 |
| 47 | Słupsk | 4 747 | 4 435 | 2 479 | 2 382 | 900 | 924 | 1 290 | 1 296 | 1 231 | 1 239 | 978 | 756 | 369 | 89 |
| 48 | Sopot | 7 073 | 8 305 | 4 832 | 5 976 | 1 764 | 1 835 | 942 | 944 | 874 | 881 | 1 300 | 1 385 | 856 | 915 |
| 49 | **Śląskie** | **4 056** | **4 337** | **2 404** | **2 548** | **1 027** | **1 068** | **996** | **1 016** | **899** | **915** | **656** | **774** | **226** | **302** |
| 50 | Bielsko-Biała | 4 139 | 4 296 | 2 374 | 2 577 | 1 185 | 1 208 | 1 108 | 1 097 | 1 047 | 1 063 | 657 | 622 | 242 | 190 |
| 51 | Bytom | 3 913 | 3 898 | 2 124 | 2 188 | 780 | 812 | 1 072 | 1 037 | 876 | 895 | 717 | 674 | 156 | 99 |
| 52 | Chorzów | 3 927 | 4 176 | 1 984 | 2 165 | 889 | 936 | 1 204 | 1 254 | 1 079 | 1 116 | 740 | 756 | 199 | 147 |
| 53 | Częstochowa | 3 874 | 4 180 | 1 838 | 2 145 | 926 | 946 | 1 227 | 1 220 | 1 140 | 1 157 | 810 | 815 | 289 | 233 |
| 54 | Dąbrowa Górnicza | 4 702 | 5 772 | 2 787 | 3 537 | 1 006 | 1 078 | 923 | 914 | 834 | 852 | 992 | 1 321 | 667 | 942 |
| 55 | Gliwice | 4 672 | 5 646 | 2 921 | 3 051 | 1 146 | 1 224 | 1 113 | 1 402 | 939 | 965 | 638 | 1 193 | 198 | 740 |
| 56 | Jastrzębie-Zdrój | 3 908 | 4 312 | 2 050 | 2 287 | 996 | 1 005 | 1 072 | 1 073 | 1 028 | 1 016 | 786 | 952 | 436 | 559 |
| 57 | Jaworzno | 3 911 | 4 163 | 2 365 | 2 621 | 1 013 | 1 096 | 924 | 910 | 839 | 851 | 621 | 633 | 264 | 220 |
| 58 | Katowice | 4 515 | 5 115 | 3 186 | 3 374 | 1 412 | 1 455 | 903 | 936 | 862 | 888 | 426 | 804 | 92 | 431 |
| 59 | Mysłowice | 3 640 | 3 557 | 2 347 | 2 251 | 1 067 | 1 090 | 788 | 835 | 736 | 773 | 505 | 471 | 100 | 38 |
| 60 | Piekary Śląskie | 2 981 | 3 091 | 1 676 | 1 824 | 867 | 897 | 799 | 774 | 662 | 686 | 506 | 493 | 54 | 12 |
| 61 | Ruda Śląska | 3 816 | 3 714 | 2 453 | 2 414 | 921 | 967 | 799 | 805 | 767 | 769 | 564 | 495 | 138 | 28 |
| 62 | Rybnik | 4 487 | 4 437 | 2 621 | 2 634 | 981 | 1 001 | 1 095 | 1 097 | 1 006 | 1 025 | 770 | 706 | 347 | 249 |
| 63 | Siemianowice Śląskie | 3 293 | 3 515 | 2 014 | 2 181 | 909 | 929 | 705 | 693 | 648 | 649 | 573 | 641 | 0 | 41 |
| 64 | Sosnowiec | 3 227 | 3 383 | 1 931 | 2 080 | 983 | 1 024 | 795 | 805 | 752 | 763 | 502 | 498 | 172 | 72 |
| 65 | Świętochłowice | 3 088 | 3 300 | 1 530 | 1 756 | 766 | 798 | 839 | 817 | 654 | 662 | 720 | 727 | 194 | 124 |
| 66 | Tychy | 4 598 | 4 739 | 2 824 | 2 707 | 1 194 | 1 227 | 922 | 949 | 867 | 886 | 852 | 1 083 | 357 | 537 |
| 67 | Zabrze | 4 278 | 4 413 | 2 433 | 2 464 | 850 | 899 | 1 132 | 1 060 | 890 | 896 | 714 | 889 | 251 | 405 |
| 68 | Żory | 4 003 | 3 539 | 2 544 | 2 125 | 868 | 964 | 1 066 | 1 045 | 961 | 965 | 392 | 369 | 54 | 18 |
| 69 | **Świętokrzyskie** | **4 875** | **5 121** | **2 556** | **2 576** | **1 040** | **1 074** | **1 251** | **1 312** | **1 191** | **1 253** | **1 067** | **1 233** | **402** | **504** |
| 70 | Kielce | 4 875 | 5 121 | 2 556 | 2 576 | 1 040 | 1 074 | 1 251 | 1 312 | 1 191 | 1 253 | 1 067 | 1 233 | 402 | 504 |
| 71 | **Warmińsko-mazurskie** | **4 389** | **4 728** | **2 180** | **2 382** | **1 012** | **1 059** | **1 190** | **1 202** | **1 135** | **1 150** | **1 019** | **1 144** | **441** | **544** |
| 72 | Elbląg | 3 888 | 4 230 | 1 708 | 1 867 | 847 | 893 | 1 120 | 1 119 | 1 051 | 1 056 | 1 060 | 1 243 | 384 | 559 |
| 73 | Olsztyn | 4 743 | 5 080 | 2 514 | 2 745 | 1 129 | 1 175 | 1 240 | 1 260 | 1 194 | 1 216 | 989 | 1 074 | 480 | 534 |
| 74 | **Wielkopolskie** | **4 840** | **4 816** | **3 052** | **3 017** | **1 335** | **1 370** | **1 117** | **1 132** | **1 055** | **1 072** | **670** | **667** | **265** | **211** |
| 75 | Kalisz | 4 035 | 4 433 | 2 023 | 2 480 | 976 | 968 | 1 346 | 1 357 | 1 241 | 1 252 | 665 | 596 | 143 | 24 |
| 76 | Konin | 5 057 | 5 092 | 2 767 | 2 669 | 958 | 958 | 1 542 | 1 657 | 1 420 | 1 452 | 748 | 766 | 85 | 34 |
| 77 | Leszno | 4 636 | 4 793 | 2 238 | 2 136 | 1 106 | 1 070 | 1 395 | 1 417 | 1 336 | 1 358 | 1 003 | 1 240 | 436 | 622 |
| 78 | Poznań | 4 985 | 4 853 | 3 383 | 3 272 | 1 483 | 1 540 | 981 | 981 | 936 | 951 | 621 | 599 | 294 | 224 |
| 79 | **Zachodniopomorskie** | **4 111** | **4 356** | **2 408** | **2 674** | **980** | **1 016** | **994** | **1 017** | **903** | **935** | **708** | **666** | **315** | **250** |
| 80 | Koszalin | 3 899 | 4 077 | 2 007 | 2 186 | 981 | 1 004 | 1 085 | 1 110 | 1 004 | 1 032 | 807 | 782 | 384 | 337 |
| 81 | Szczecin | 4 057 | 4 346 | 2 447 | 2 756 | 997 | 1 035 | 921 | 947 | 881 | 919 | 689 | 642 | 313 | 242 |
| 82 | Świnoujście | 5 195 | 5 195 | 3 082 | 3 148 | 813 | 861 | 1 474 | 1 459 | 851 | 837 | 639 | 588 | 152 | 105 |

[1)] *Miasto Wałbrzych do 2012 r. funkcjonowało jako gmina miejska.*

Tabela 5.5. **Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (w zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA MIASTA | Wydatki ogółem | | Wydatki majątkowe | | | | Wydatki bieżące | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ogółem | | w tym inwestycyjne | | ogółem | | w tym: | | | |
| | | | | | | | | | | wynagrodzenia i pochodne | | dotacje | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 1 | **POLSKA** | **4 699** | **4 820** | **965** | **961** | **918** | **880** | **3 734** | **3 859** | **1 674** | **1 704** | **376** | **384** |
| 2 | **Dolnośląskie** | **5 497** | **5 103** | **1 294** | **905** | **1 160** | **771** | **4 203** | **4 197** | **1 598** | **1 582** | **443** | **435** |
| 3 | Jelenia Góra | 4 778 | 4 555 | 1 255 | 881 | 1 249 | 859 | 3 523 | 3 673 | 1 627 | 1 656 | 494 | 491 |
| 4 | Legnica | 3 916 | 3 877 | 489 | 307 | 480 | 299 | 3 426 | 3 570 | 1 749 | 1 785 | 404 | 429 |
| 5 | Wrocław | 5 849 | 5 507 | 1 430 | 1 011 | 1 259 | 824 | 4 419 | 4 496 | 1 569 | 1 624 | 443 | 457 |
| 6 | Wałbrzych[1)] | x | 4 386 | x | 872 | x | 839 | x | 3 513 | x | 1 132 | x | 284 |
| 7 | **Kujawsko-pomorskie** | **4 650** | **4 667** | **1 241** | **1 085** | **1 196** | **1 048** | **3 409** | **3 582** | **1 568** | **1 598** | **328** | **344** |
| 8 | Bydgoszcz | 4 043 | 4 052 | 788 | 638 | 712 | 585 | 3 255 | 3 414 | 1 466 | 1 502 | 304 | 324 |
| 9 | Grudziądz | 4 770 | 4 639 | 1 109 | 754 | 1 089 | 715 | 3 661 | 3 884 | 1 672 | 1 742 | 276 | 305 |
| 10 | Toruń | 5 436 | 5 490 | 2 046 | 2 008 | 2 031 | 1 978 | 3 390 | 3 482 | 1 523 | 1 521 | 406 | 416 |
| 11 | Włocławek | 5 057 | 5 156 | 1 348 | 1 128 | 1 324 | 1 128 | 3 709 | 4 028 | 1 878 | 1 909 | 310 | 308 |
| 12 | **Lubelskie** | **4 531** | **4 904** | **866** | **1 148** | **826** | **1 101** | **3 665** | **3 756** | **1 779** | **1 831** | **440** | **447** |
| 13 | Biała Podlaska | 4 060 | 3 760 | 697 | 209 | 644 | 183 | 3 363 | 3 551 | 1 778 | 1 817 | 496 | 508 |
| 14 | Chełm | 3 760 | 3 900 | 175 | 287 | 159 | 246 | 3 586 | 3 613 | 1 985 | 2 004 | 380 | 393 |
| 15 | Lublin | 4 711 | 5 376 | 1 041 | 1 621 | 990 | 1 562 | 3 670 | 3 754 | 1 703 | 1 763 | 394 | 397 |
| 16 | Zamość | 4 769 | 4 423 | 787 | 335 | 787 | 327 | 3 982 | 4 088 | 1 976 | 2 025 | 696 | 713 |
| 17 | **Lubuskie** | **3 834** | **3 991** | **333** | **347** | **333** | **347** | **3 501** | **3 644** | **1 675** | **1 733** | **591** | **549** |
| 18 | Gorzów Wielkopolski | 3 381 | 3 688 | 160 | 159 | 159 | 159 | 3 222 | 3 528 | 1 611 | 1 669 | 517 | 388 |
| 19 | Zielona Góra | 4 306 | 4 308 | 513 | 543 | 513 | 543 | 3 792 | 3 765 | 1 742 | 1 800 | 667 | 717 |
| 20 | **Łódzkie** | **4 513** | **5 229** | **708** | **1 345** | **682** | **1 030** | **3 804** | **3 884** | **1 543** | **1 572** | **311** | **304** |
| 21 | Łódź | 4 602 | 5 322 | 736 | 1 397 | 705 | 1 028 | 3 866 | 3 925 | 1 499 | 1 523 | 308 | 299 |
| 22 | Piotrków Trybunalski | 4 137 | 5 125 | 542 | 1 311 | 542 | 1 307 | 3 594 | 3 814 | 1 829 | 1 891 | 329 | 333 |
| 23 | Skierniewice | 3 777 | 4 011 | 558 | 617 | 557 | 616 | 3 219 | 3 394 | 1 754 | 1 797 | 324 | 321 |
| 24 | **Małopolskie** | **4 593** | **4 778** | **572** | **567** | **553** | **497** | **4 021** | **4 211** | **1 742** | **1 741** | **453** | **497** |
| 25 | Kraków | 4 595 | 4 796 | 601 | 613 | 580 | 529 | 3 995 | 4 183 | 1 606 | 1 589 | 448 | 524 |
| 26 | Nowy Sącz | 4 514 | 4 601 | 201 | 225 | 174 | 199 | 4 313 | 4 375 | 2 336 | 2 394 | 476 | 447 |
| 27 | Tarnów | 4 637 | 4 789 | 656 | 514 | 656 | 508 | 3 981 | 4 275 | 2 216 | 2 276 | 468 | 355 |
| 28 | **Mazowieckie** | **4 928** | **5 023** | **772** | **764** | **723** | **646** | **4 156** | **4 259** | **2 119** | **2 194** | **381** | **368** |
| 29 | Ostrołęka | 4 701 | 5 049 | 475 | 634 | 462 | 634 | 4 226 | 4 415 | 2 487 | 2 603 | 325 | 321 |
| 30 | Płock | 6 203 | 5 938 | 1 105 | 850 | 1 003 | 683 | 5 098 | 5 087 | 2 334 | 2 421 | 535 | 521 |
| 31 | Radom | 4 170 | 4 601 | 564 | 813 | 555 | 687 | 3 605 | 3 788 | 1 890 | 1 960 | 238 | 249 |
| 32 | Siedlce | 5 200 | 4 739 | 1 037 | 575 | 934 | 480 | 4 163 | 4 164 | 2 169 | 2 212 | 582 | 496 |
| 33 | **Opolskie** | **4 672** | **5 316** | **598** | **1 104** | **595** | **974** | **4 075** | **4 212** | **2 084** | **2 153** | **399** | **408** |
| 34 | Opole | 4 672 | 5 316 | 598 | 1 104 | 595 | 974 | 4 075 | 4 212 | 2 084 | 2 153 | 399 | 408 |
| 35 | **Podkarpackie** | **5 179** | **5 300** | **1 236** | **1 197** | **1 195** | **1 163** | **3 943** | **4 103** | **2 067** | **2 107** | **383** | **395** |
| 36 | Krosno | 5 669 | 5 712 | 1 528 | 1 367 | 1 260 | 1 141 | 4 141 | 4 345 | 2 162 | 2 222 | 383 | 408 |
| 37 | Przemyśl | 5 684 | 5 298 | 1 531 | 831 | 1 531 | 830 | 4 153 | 4 467 | 2 181 | 2 260 | 344 | 376 |
| 38 | Rzeszów | 5 087 | 5 334 | 1 222 | 1 336 | 1 221 | 1 336 | 3 864 | 3 998 | 2 048 | 2 072 | 381 | 380 |
| 39 | Tarnobrzeg | 4 376 | 4 775 | 610 | 990 | 593 | 970 | 3 766 | 3 785 | 1 890 | 1 927 | 442 | 465 |
| 40 | **Podlaskie** | **4 842** | **4 742** | **1 123** | **962** | **1 118** | **950** | **3 719** | **3 780** | **1 903** | **1 912** | **355** | **360** |
| 41 | Białystok | 5 150 | 4 884 | 1 353 | 1 051 | 1 349 | 1 050 | 3 797 | 3 833 | 1 914 | 1 914 | 329 | 329 |
| 42 | Łomża | 4 077 | 4 422 | 544 | 814 | 544 | 779 | 3 533 | 3 608 | 1 859 | 1 922 | 516 | 493 |
| 43 | Suwałki | 4 231 | 4 429 | 671 | 719 | 656 | 678 | 3 560 | 3 711 | 1 894 | 1 891 | 318 | 371 |
| 44 | **Pomorskie** | **5 865** | **5 432** | **1 873** | **1 360** | **1 782** | **1 254** | **3 992** | **4 072** | **1 598** | **1 649** | **383** | **386** |
| 45 | Gdańsk | 6 453 | 5 675 | 2 563 | 1 729 | 2 466 | 1 610 | 3 890 | 3 946 | 1 503 | 1 550 | 373 | 380 |
| 46 | Gdynia | 4 829 | 5 044 | 870 | 985 | 751 | 887 | 3 958 | 4 059 | 1 618 | 1 685 | 329 | 306 |
| 47 | Słupsk | 4 988 | 4 391 | 913 | 241 | 900 | 229 | 4 076 | 4 150 | 1 797 | 1 813 | 449 | 481 |
| 48 | Sopot | 7 696 | 7 604 | 2 476 | 2 114 | 2 446 | 1 891 | 5 220 | 5 490 | 2 114 | 2 196 | 696 | 748 |
| 49 | **Śląskie** | **4 116** | **4 445** | **756** | **912** | **704** | **861** | **3 359** | **3 532** | **1 578** | **1 610** | **305** | **309** |
| 50 | Bielsko-Biała | 4 178 | 4 156 | 673 | 620 | 660 | 601 | 3 505 | 3 536 | 1 688 | 1 692 | 490 | 519 |
| 51 | Bytom | 4 046 | 3 806 | 556 | 235 | 556 | 232 | 3 490 | 3 571 | 1 594 | 1 623 | 155 | 162 |
| 52 | Chorzów | 4 072 | 4 226 | 629 | 600 | 597 | 587 | 3 443 | 3 626 | 1 627 | 1 689 | 430 | 420 |
| 53 | Częstochowa | 3 992 | 4 162 | 693 | 554 | 669 | 550 | 3 299 | 3 608 | 1 690 | 1 649 | 383 | 420 |
| 54 | Dąbrowa Górnicza | 4 818 | 6 425 | 1 288 | 2 714 | 1 272 | 2 701 | 3 531 | 3 711 | 1 638 | 1 680 | 234 | 232 |
| 55 | Gliwice | 4 855 | 6 019 | 1 164 | 2 257 | 1 113 | 2 225 | 3 691 | 3 762 | 1 608 | 1 655 | 357 | 315 |
| 56 | Jastrzębie-Zdrój | 3 832 | 5 051 | 740 | 1 775 | 740 | 1 775 | 3 092 | 3 276 | 1 525 | 1 560 | 239 | 228 |
| 57 | Jaworzno | 3 738 | 4 117 | 572 | 611 | 519 | 564 | 3 166 | 3 506 | 1 588 | 1 715 | 273 | 295 |
| 58 | Katowice | 5 036 | 5 514 | 1 228 | 1 456 | 1 215 | 1 397 | 3 808 | 4 058 | 1 574 | 1 625 | 357 | 372 |
| 59 | Mysłowice | 3 637 | 3 635 | 421 | 272 | 221 | 129 | 3 217 | 3 364 | 1 658 | 1 671 | 235 | 245 |
| 60 | Piekary Śląskie | 2 988 | 2 931 | 222 | 150 | 163 | 99 | 2 766 | 2 781 | 1 410 | 1 430 | 144 | 145 |
| 61 | Ruda Śląska | 3 628 | 3 702 | 379 | 265 | 379 | 170 | 3 250 | 3 438 | 1 592 | 1 653 | 206 | 206 |
| 62 | Rybnik | 4 186 | 4 328 | 766 | 742 | 766 | 742 | 3 420 | 3 585 | 1 711 | 1 737 | 251 | 275 |
| 63 | Siemianowice Śląskie | 3 245 | 3 410 | 113 | 110 | 113 | 108 | 3 132 | 3 300 | 1 452 | 1 472 | 211 | 242 |
| 64 | Sosnowiec | 3 395 | 3 309 | 508 | 232 | 468 | 192 | 2 887 | 3 077 | 1 444 | 1 456 | 263 | 234 |

*ciąg dalszy tabeli 5.5. ...*

| Lp. | WOJEWÓDZTWA MIASTA | Wydatki ogółem | | Wydatki majątkowe | | | | Wydatki bieżące | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ogółem | | w tym inwestycyjne | | ogółem | | w tym: | | | |
| | | | | | | | | | | wynagrodzenia i pochodne | | dotacje | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 65 | Świętochłowice | 3 098 | 3 355 | 317 | 339 | 270 | 189 | 2 781 | 3 016 | 1 346 | 1 436 | 200 | 230 |
| 66 | Tychy | 4 353 | 4 617 | 893 | 958 | 794 | 821 | 3 460 | 3 659 | 1 485 | 1 518 | 402 | 402 |
| 67 | Zabrze | 4 085 | 4 615 | 826 | 1 227 | 664 | 1 054 | 3 259 | 3 388 | 1 484 | 1 534 | 322 | 302 |
| 68 | Żory | 3 978 | 3 593 | 903 | 456 | 376 | 354 | 3 075 | 3 138 | 1 582 | 1 567 | 251 | 244 |
| 69 | **Świętokrzyskie** | **5 433** | **5 308** | **1 287** | **1 068** | **1 192** | **981** | **4 146** | **4 240** | **1 875** | **1 906** | **409** | **398** |
| 70 | Kielce | 5 433 | 5 308 | 1 287 | 1 068 | 1 192 | 981 | 4 146 | 4 240 | 1 875 | 1 906 | 409 | 398 |
| 71 | **Warmińsko-mazurskie** | **4 539** | **4 869** | **891** | **1 055** | **805** | **951** | **3 648** | **3 814** | **1 702** | **1 749** | **459** | **480** |
| 72 | Elbląg | 4 440 | 4 803 | 1 051 | 1 314 | 843 | 1 090 | 3 389 | 3 489 | 1 732 | 1 804 | 347 | 344 |
| 73 | Olsztyn | 4 609 | 4 916 | 778 | 872 | 778 | 852 | 3 831 | 4 044 | 1 680 | 1 710 | 539 | 576 |
| 74 | **Wielkopolskie** | **4 925** | **4 829** | **921** | **839** | **912** | **818** | **4 004** | **3 991** | **1 663** | **1 687** | **444** | **467** |
| 75 | Kalisz | 3 712 | 4 184 | 378 | 605 | 363 | 557 | 3 334 | 3 580 | 1 709 | 1 733 | 392 | 459 |
| 76 | Konin | 5 082 | 5 221 | 606 | 595 | 587 | 586 | 4 475 | 4 626 | 2 375 | 2 409 | 449 | 457 |
| 77 | Leszno | 4 631 | 4 751 | 848 | 900 | 784 | 899 | 3 784 | 3 851 | 1 951 | 2 004 | 437 | 446 |
| 78 | Poznań | 5 167 | 4 906 | 1 076 | 910 | 1 076 | 890 | 4 091 | 3 996 | 1 520 | 1 539 | 455 | 472 |
| 79 | **Zachodniopomorskie** | **4 501** | **4 407** | **1 092** | **769** | **1 079** | **760** | **3 409** | **3 639** | **1 533** | **1 587** | **319** | **337** |
| 80 | Koszalin | 4 216 | 4 222 | 875 | 745 | 866 | 745 | 3 342 | 3 477 | 1 623 | 1 676 | 455 | 448 |
| 81 | Szczecin | 4 427 | 4 350 | 1 080 | 744 | 1 065 | 733 | 3 346 | 3 606 | 1 470 | 1 528 | 283 | 306 |
| 82 | Świnoujście | 5 985 | 5 466 | 1 779 | 1 073 | 1 779 | 1 073 | 4 206 | 4 393 | 1 911 | 1 941 | 318 | 343 |

[1)] *Miasto Wałbrzych do 2012 r. funkcjonowało jako gmina miejska.*

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 2013 r. (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA MIASTA | Dochody ogółem | Dochody własne | | Subwencja ogólna | | Dotacje celowe | | Wydatki ogółem | Wydatki majątkowe | Wydatki bieżące |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ogółem | w tym udziały w dochodach b. p. | ogółem | w tym część oświatowa | ogółem | w tym na inwestycje | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | **POLSKA** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |
| 2 | **Dolnośląskie** | **110** | **128** | **112** | **81** | **82** | **86** | **87** | **106** | **94** | **88** |
| 3 | Jelenia Góra | 95 | 84 | 82 | 104 | 103 | 118 | 46 | 94 | 92 | 98 |
| 4 | Legnica | 84 | 80 | 88 | 110 | 109 | 67 | 21 | 80 | 32 | 34 |
| 5 | Wrocław | 121 | 151 | 127 | 73 | 76 | 82 | 105 | 114 | 105 | 94 |
| 6 | Wałbrzych | 85 | 79 | 72 | 86 | 78 | 104 | 76 | 91 | 91 | 95 |
| 7 | **Kujawsko-pomorskie** | **95** | **91** | **87** | **103** | **103** | **97** | **81** | **97** | **113** | **119** |
| 8 | Bydgoszcz | 81 | 87 | 89 | 87 | 90 | 54 | 4 | 84 | 66 | 67 |
| 9 | Grudziądz | 102 | 69 | 66 | 138 | 120 | 162 | 159 | 96 | 78 | 81 |
| 10 | Toruń | 107 | 96 | 96 | 103 | 106 | 151 | 219 | 114 | 209 | 225 |
| 11 | Włocławek | 110 | 111 | 81 | 127 | 125 | 83 | 11 | 107 | 117 | 128 |
| 12 | **Lubelskie** | **101** | **79** | **86** | **121** | **122** | **147** | **181** | **102** | **119** | **125** |
| 13 | Biała Podlaska | 82 | 58 | 69 | 140 | 142 | 86 | 22 | 78 | 22 | 21 |
| 14 | Chełm | 80 | 57 | 66 | 143 | 139 | 73 | 10 | 81 | 30 | 28 |
| 15 | Lublin | 109 | 90 | 95 | 103 | 105 | 178 | 267 | 112 | 169 | 178 |
| 16 | Zamość | 95 | 58 | 72 | 180 | 181 | 106 | 34 | 92 | 35 | 37 |
| 17 | **Lubuskie** | **85** | **80** | **90** | **109** | **111** | **72** | **24** | **83** | **36** | **39** |
| 18 | Gorzów Wielkopolski | 81 | 75 | 78 | 106 | 107 | 67 | 8 | 77 | 17 | 18 |
| 19 | Zielona Góra | 90 | 85 | 103 | 112 | 115 | 76 | 40 | 89 | 56 | 62 |
| 20 | **Łódzkie** | **105** | **115** | **100** | **79** | **81** | **103** | **100** | **108** | **140** | **117** |
| 21 | Łódź | 105 | 121 | 102 | 71 | 74 | 98 | 88 | 110 | 145 | 117 |
| 22 | Piotrków Trybunalski | 110 | 84 | 81 | 126 | 126 | 173 | 235 | 106 | 136 | 149 |
| 23 | Skierniewice | 85 | 76 | 99 | 115 | 114 | 74 | 56 | 83 | 64 | 70 |
| 24 | **Małopolskie** | **103** | **114** | **113** | **103** | **107** | **64** | **21** | **99** | **59** | **57** |
| 25 | Kraków | 104 | 124 | 122 | 90 | 95 | 56 | 20 | 99 | 64 | 60 |
| 26 | Nowy Sącz | 96 | 73 | 83 | 153 | 159 | 96 | 9 | 95 | 23 | 23 |
| 27 | Tarnów | 100 | 82 | 80 | 150 | 155 | 94 | 35 | 99 | 54 | 58 |
| 28 | **Mazowieckie** | **101** | **87** | **90** | **135** | **128** | **105** | **64** | **104** | **79** | **74** |
| 29 | Ostrołęka | 96 | 80 | 89 | 145 | 144 | 85 | 19 | 105 | 66 | 72 |
| 30 | Płock | 117 | 118 | 107 | 127 | 125 | 102 | 54 | 123 | 88 | 78 |
| 31 | Radom | 95 | 75 | 77 | 135 | 118 | 109 | 79 | 95 | 85 | 78 |
| 32 | Siedlce | 97 | 75 | 99 | 140 | 147 | 110 | 69 | 98 | 60 | 55 |
| 33 | **Opolskie** | **106** | **107** | **115** | **120** | **116** | **86** | **79** | **110** | **115** | **111** |
| 34 | Opole | 106 | 107 | 115 | 120 | 116 | 86 | 79 | 110 | 115 | 111 |
| 35 | **Podkarpackie** | **110** | **84** | **86** | **144** | **141** | **153** | **188** | **110** | **125** | **132** |
| 36 | Krosno | 120 | 85 | 76 | 178 | 173 | 160 | 157 | 118 | 142 | 130 |
| 37 | Przemyśl | 114 | 65 | 64 | 160 | 149 | 211 | 215 | 110 | 86 | 94 |
| 38 | Rzeszów | 109 | 88 | 101 | 131 | 136 | 151 | 234 | 111 | 139 | 152 |
| 39 | Tarnobrzeg | 101 | 94 | 69 | 138 | 121 | 75 | 6 | 99 | 103 | 110 |

*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 |
| 40 | **Podlaskie** | **96** | **84** | **80** | **123** | **121** | **102** | **95** | **98** | **100** | **108** |
| 41 | Białystok | 98 | 92 | 85 | 115 | 117 | 98 | 101 | 101 | 109 | 119 |
| 42 | Łomża | 90 | 63 | 72 | 145 | 136 | 107 | 87 | 92 | 85 | 89 |
| 43 | Suwałki | 93 | 71 | 67 | 136 | 127 | 113 | 76 | 92 | 75 | 77 |
| 44 | **Pomorskie** | **115** | **115** | **117** | **87** | **90** | **153** | **233** | **113** | **142** | **143** |
| 45 | Gdańsk | 126 | 118 | 120 | 84 | 87 | 207 | 375 | 118 | 180 | 183 |
| 46 | Gdynia | 95 | 105 | 117 | 83 | 86 | 78 | 47 | 105 | 103 | 101 |
| 47 | Słupsk | 93 | 85 | 82 | 117 | 121 | 88 | 24 | 91 | 25 | 26 |
| 48 | Sopot | 175 | 214 | 164 | 86 | 86 | 162 | 246 | 158 | 220 | 215 |
| 49 | **Śląskie** | **91** | **91** | **95** | **92** | **89** | **91** | **81** | **92** | **95** | **98** |
| 50 | Bielsko-Biała | 91 | 92 | 108 | 99 | 104 | 73 | 51 | 86 | 64 | 68 |
| 51 | Bytom | 82 | 78 | 73 | 94 | 87 | 79 | 27 | 79 | 24 | 26 |
| 52 | Chorzów | 88 | 78 | 84 | 114 | 109 | 88 | 39 | 88 | 62 | 67 |
| 53 | Częstochowa | 88 | 77 | 84 | 111 | 113 | 95 | 63 | 86 | 58 | 62 |
| 54 | Dąbrowa Górnicza | 122 | 127 | 96 | 83 | 83 | 155 | 253 | 133 | 282 | 307 |
| 55 | Gliwice | 119 | 109 | 109 | 127 | 94 | 140 | 199 | 125 | 235 | 253 |
| 56 | Jastrzębie-Zdrój | 91 | 82 | 90 | 97 | 99 | 111 | 150 | 105 | 185 | 202 |
| 57 | Jaworzno | 88 | 94 | 98 | 82 | 83 | 74 | 59 | 85 | 64 | 64 |
| 58 | Katowice | 108 | 121 | 130 | 85 | 87 | 94 | 116 | 114 | 152 | 159 |
| 59 | Mysłowice | 75 | 81 | 97 | 76 | 75 | 55 | 10 | 75 | 28 | 15 |
| 60 | Piekary Śląskie | 65 | 65 | 80 | 70 | 67 | 58 | 3 | 61 | 16 | 11 |
| 61 | Ruda Śląska | 78 | 87 | 86 | 73 | 75 | 58 | 8 | 77 | 28 | 19 |
| 62 | Rybnik | 93 | 94 | 89 | 99 | 100 | 83 | 67 | 90 | 77 | 84 |
| 63 | Siemianowice Śląskie | 74 | 78 | 83 | 63 | 63 | 75 | 11 | 71 | 11 | 12 |
| 64 | Sosnowiec | 71 | 75 | 92 | 73 | 74 | 58 | 19 | 69 | 24 | 22 |
| 65 | Świętochłowice | 70 | 63 | 71 | 74 | 64 | 85 | 33 | 70 | 35 | 21 |
| 66 | Tychy | 100 | 97 | 110 | 86 | 86 | 127 | 144 | 96 | 100 | 93 |
| 67 | Zabrze | 93 | 88 | 80 | 96 | 87 | 104 | 109 | 96 | 128 | 120 |
| 68 | Żory | 75 | 76 | 86 | 95 | 94 | 43 | 5 | 75 | 47 | 40 |
| 69 | **Świętokrzyskie** | **108** | **92** | **96** | **119** | **122** | **144** | **135** | **110** | **111** | **112** |
| 70 | Kielce | 108 | 92 | 96 | 119 | 122 | 144 | 135 | 110 | 111 | 112 |
| 71 | **Warmińsko-mazurskie** | **100** | **85** | **95** | **109** | **112** | **134** | **146** | **101** | **110** | **108** |
| 72 | Elbląg | 89 | 67 | 80 | 101 | 103 | 146 | 150 | 100 | 137 | 124 |
| 73 | Olsztyn | 107 | 98 | 105 | 114 | 118 | 126 | 143 | 102 | 91 | 97 |
| 74 | **Wielkopolskie** | **101** | **108** | **122** | **103** | **105** | **78** | **57** | **100** | **87** | **93** |
| 75 | Kalisz | 93 | 89 | 86 | 123 | 122 | 70 | 6 | 87 | 63 | 63 |
| 76 | Konin | 107 | 96 | 86 | 150 | 142 | 90 | 9 | 108 | 62 | 67 |
| 77 | Leszno | 101 | 77 | 96 | 128 | 132 | 145 | 167 | 99 | 94 | 102 |
| 78 | Poznań | 102 | 117 | 138 | 89 | 93 | 70 | 60 | 102 | 95 | 101 |
| 79 | **Zachodniopomorskie** | **92** | **96** | **91** | **92** | **91** | **78** | **67** | **91** | **80** | **86** |
| 80 | Koszalin | 86 | 78 | 90 | 101 | 101 | 91 | 91 | 88 | 77 | 85 |
| 81 | Szczecin | 92 | 99 | 92 | 86 | 90 | 75 | 65 | 90 | 77 | 83 |
| 82 | Świnoujście | 109 | 113 | 77 | 132 | 82 | 69 | 28 | 113 | 112 | 122 |

Tabela 5.7. **Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA MIASTA | Zobowiązania ogółem | | | Emisja papierów wartościowych | | Kredyty i pożyczki | | | Przyjęte depozyty | | Wymagalne zobowiązania | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | | razem | | w tym z tytułu dostaw towarów i usług | |
| | | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % |
| | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 1 | **POLSKA** | **24 959 358** | **48,0** | **41,4** | **1 545 453** | **3,0** | **23 356 225** | **44,9** | **38,3** | **-** | **x** | **57 680** | **0,1** | **38 104** | **0,1** |
| 2 | **Dolnośląskie** | **2 780 476** | **57,1** | **49,5** | 97 000 | 2,0 | **2 681 094** | **55,1** | **47,5** | **-** | **x** | **2 382** | **0,0** | **969** | **0,0** |
| 3 | Jelenia Góra | 173 940 | 47,0 | 18,1 | - | x | 171 962 | 46,4 | 17,5 | - | x | 1 979 | 0,5 | 967 | 0,3 |
| 4 | Legnica | 193 694 | 47,4 | 47,4 | - | x | 193 694 | 47,4 | 47,4 | - | x | - | x | - | x |
| 5 | Wrocław | 2 105 905 | 58,3 | 54,1 | - | x | 2 105 502 | 58,3 | 54,0 | - | x | 404 | 0,0 | 2 | 0,0 |
| 6 | Wałbrzych | 306 936 | 64,2 | 41,7 | 97 000 | 20,3 | 209 936 | 43,9 | 21,4 | - | x | - | x | - | x |
| 7 | **Kujawsko-pomorskie** | **2 462 987** | **70,4** | **45,7** | **80 000** | **2,3** | **2 374 002** | **67,9** | **43,2** | - | x | **8 986** | **0,3** | **8 116** | **0,2** |
| 8 | Bydgoszcz | 1 002 931 | 72,4 | 59,0 | - | x | 1 002 931 | 72,4 | 59,0 | - | x | - | x | - | x |
| 9 | Grudziądz | 214 745 | 45,5 | 22,5 | - | x | 214 745 | 45,5 | 22,5 | - | x | - | x | - | x |
| 10 | Toruń | 897 890 | 86,3 | 50,0 | - | x | 888 904 | 85,5 | 49,1 | - | x | 8 986 | 0,9 | 8 116 | 0,8 |
| 11 | Włocławek | 347 421 | 57,9 | 25,9 | 80 000 | 13,3 | 267 421 | 44,5 | 12,6 | - | x | - | x | - | x |
| 12 | **Lubelskie** | **1 281 168** | **50,0** | **40,2** | **-** | **x** | **1 281 129** | **50,0** | **40,2** | **-** | **x** | **39** | **0,0** | **15** | **0,0** |
| 13 | Biała Podlaska | 97 797 | 43,4 | 43,4 | - | x | 97 773 | 43,4 | 43,4 | - | x | 25 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| 14 | Chełm | 115 500 | 46,4 | 46,4 | - | x | 115 500 | 46,4 | 46,4 | - | x | - | x | - | x |
| 15 | Lublin | 985 280 | 55,0 | 41,0 | - | x | 985 266 | 55,0 | 41,0 | - | x | 14 | 0,0 | 14 | 0,0 |
| 16 | Zamość | 82 590 | 27,9 | 27,9 | - | x | 82 590 | 27,9 | 27,9 | - | x | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 17 | **Lubuskie** | **395 129** | **40,2** | **40,2** | **-** | **x** | **395 075** | **40,1** | **40,1** | **-** | **x** | **55** | **0,0** | **1** | **0,0** |
| 18 | Gorzów Wielkopolski | 170 241 | 35,6 | 35,6 | - | x | 170 240 | 35,6 | 35,6 | - | x | 1 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| 19 | Zielona Góra | 224 889 | 44,4 | 44,4 | - | x | 224 835 | 44,4 | 44,4 | - | x | 54 | 0,0 | - | x |
| 20 | **Łódzkie** | **2 284 226** | **54,8** | **52,2** | **17 000** | **0,4** | **2 262 297** | **54,3** | **51,6** | **-** | **x** | **4 929** | **0,1** | **4 929** | **0,1** |
| 21 | Łódź | 2 118 180 | 59,3 | 56,9 | - | x | 2 113 250 | 59,1 | 56,8 | - | x | 4 929 | 0,1 | 4 929 | 0,1 |
| 22 | Piotrków Trybunalski | 109 004 | 27,4 | 20,9 | - | x | 109 004 | 27,4 | 20,9 | - | x | - | x | - | x |
| 23 | Skierniewice | 57 042 | 29,1 | 29,1 | 17 000 | 8,7 | 40 042 | 20,4 | 20,4 | - | x | - | x | - | x |
| 24 | **Małopolskie** | **2 292 571** | **49,3** | **45,9** | **520 000** | **11,2** | **1 772 542** | **38,1** | **34,8** | **-** | **x** | **29** | **0,0** | **-** | **x** |
| 25 | Kraków | 1 976 263 | 52,9 | 49,3 | 520 000 | 13,9 | 1 456 261 | 39,0 | 35,3 | - | x | 1 | 0,0 | - | x |
| 26 | Nowy Sącz | 84 613 | 22,1 | 22,1 | - | x | 84 613 | 22,1 | 22,1 | - | x | - | x | - | x |
| 27 | Tarnów | 231 695 | 43,3 | 39,9 | - | x | 231 667 | 43,3 | 39,9 | - | x | 28 | 0,0 | - | x |
| 28 | **Mazowieckie** | **1 135 900** | **50,2** | **48,8** | **25 100** | **1,1** | **1 110 733** | **49,1** | **47,7** | **-** | **x** | **66** | **0,0** | **8** | **0,0** |
| 29 | Ostrołęka | 81 623 | 33,7 | 33,7 | - | x | 81 619 | 33,7 | 33,7 | - | x | 4 | 0,0 | - | x |
| 30 | Płock | 389 016 | 56,8 | 56,8 | - | x | 389 007 | 56,8 | 56,8 | - | x | 8 | 0,0 | 8 | 0,0 |
| 31 | Radom | 396 054 | 40,2 | 40,2 | - | x | 396 000 | 40,1 | 40,1 | - | x | 54 | 0,0 | - | x |
| 32 | Siedlce | 269 207 | 76,9 | 67,8 | 25 100 | 7,2 | 244 107 | 69,7 | 60,7 | - | x | - | x | - | x |
| 33 | **Opolskie** | **215 381** | **35,3** | **29,5** | **70 400** | **11,5** | **144 981** | **23,8** | **18,0** | **-** | **x** | **0** | **0,0** | **-** | **x** |
| 34 | Opole | 215 381 | 35,3 | 29,5 | 70 400 | 11,5 | 144 981 | 23,8 | 18,0 | - | x | 0 | 0,0 | - | x |
| 35 | **Podkarpackie** | **880 179** | **49,1** | **49,1** | **24 420** | **1,4** | **841 065** | **46,9** | **46,9** | **-** | **x** | **14 694** | **0,8** | **1 942** | **0,1** |
| 36 | Krosno | 109 308 | 40,6 | 40,6 | - | x | 109 308 | 40,6 | 40,6 | - | x | 1 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 37 | Przemyśl | 183 914 | 53,3 | 53,3 | 24 420 | 7,1 | 147 556 | 42,8 | 42,8 | - | x | 11 938 | 3,5 | 1 481 | 0,4 |
| 38 | Rzeszów | 468 113 | 49,4 | 49,4 | - | x | 467 850 | 49,4 | 49,4 | - | x | 262 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 39 | Tarnobrzeg | 118 843 | 51,3 | 51,3 | - | x | 116 351 | 50,2 | 50,2 | - | x | 2 492 | 1,1 | 461 | 0,2 |
| 40 | **Podlaskie** | **987 514** | **50,6** | **48,7** | **-** | **x** | **987 505** | **50,6** | **48,7** | **-** | **x** | **8** | **0,0** | **1** | **0,0** |
| 41 | Białystok | 757 330 | 55,1 | 55,1 | - | x | 757 323 | 55,1 | 55,1 | - | x | 7 | 0,0 | - | x |
| 42 | Łomża | 103 129 | 38,4 | 24,7 | - | x | 103 128 | 38,4 | 24,7 | - | x | 1 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| 43 | Suwałki | 127 055 | 41,3 | 41,3 | - | x | 127 055 | 41,3 | 41,3 | - | x | - | x | - | x |
| 44 | **Pomorskie** | **2 266 373** | **49,1** | **45,7** | - | x | **2 264 838** | **49,1** | **45,6** | **-** | **x** | **1 535** | **0,0** | 0 | 0,0 |
| 45 | Gdańsk | 1 329 703 | 48,2 | 44,4 | - | x | 1 329 703 | 48,2 | 44,4 | - | x | - | x | - | x |
| 46 | Gdynia | 556 536 | 49,9 | 49,9 | - | x | 555 001 | 49,8 | 49,8 | - | x | 1 535 | 0,1 | 0 | 0,0 |
| 47 | Słupsk | 247 858 | 59,1 | 45,6 | - | x | 247 858 | 59,1 | 45,6 | - | x | - | x | - | x |
| 48 | Sopot | 132 276 | 41,9 | 41,9 | - | x | 132 276 | 41,9 | 41,9 | - | x | - | x | - | x |
| 49 | **Śląskie** | **3 284 954** | **29,0** | **23,5** | **581 533** | **5,1** | **2 690 665** | **23,8** | **18,2** | **-** | **x** | **12 756** | **0,1** | **10 743** | **0,1** |
| 50 | Bielsko-Biała | 220 966 | 29,6 | 29,6 | - | x | 220 966 | 29,6 | 29,6 | - | x | - | x | - | x |
| 51 | Bytom | 169 378 | 25,0 | 24,8 | - | x | 169 378 | 25,0 | 24,8 | - | x | 0 | 0,0 | - | x |
| 52 | Chorzów | 86 915 | 18,8 | 18,8 | 55 133 | 11,9 | 31 779 | 6,9 | 6,9 | - | x | 4 | 0,0 | - | x |
| 53 | Częstochowa | 437 580 | 44,9 | 44,9 | - | x | 436 637 | 44,8 | 44,8 | - | x | 943 | 0,1 | - | x |
| 54 | Dąbrowa Górnicza | 178 559 | 24,9 | 6,4 | - | x | 176 930 | 24,7 | 6,2 | - | x | 1 629 | 0,2 | 1 629 | 0,2 |
| 55 | Gliwice | 232 250 | 22,1 | 11,8 | - | x | 232 250 | 22,1 | 11,8 | - | x | 0 | 0,0 | - | x |
| 56 | Jastrzębie-Zdrój | 560 | 0,1 | 0,1 | - | x | 560 | 0,1 | 0,1 | - | x | - | x | - | x |
| 57 | Jaworzno | 111 767 | 28,6 | 28,6 | - | x | 111 767 | 28,6 | 28,6 | - | x | - | x | - | x |
| 58 | Katowice | 600 204 | 38,3 | 32,2 | - | x | 600 198 | 38,3 | 32,2 | - | x | 6 | 0,0 | 6 | 0,0 |
| 59 | Mysłowice | 71 635 | 26,8 | 26,8 | - | x | 68 310 | 25,5 | 25,5 | - | x | 3 325 | 1,2 | 3 148 | 1,2 |
| 60 | Piekary Śląskie | 51 768 | 29,2 | 29,2 | - | x | 50 764 | 28,6 | 28,6 | - | x | 1 003 | 0,6 | 1 003 | 0,6 |

*ciąg dalszy tabeli 5.7. ...*

| Lp. | WOJEWÓDZTWA MIASTA | Zobowiązania ogółem | | | Emisja papierów wartościowych | | Kredyty i pożyczki | | | Przyjęte depozyty | | Wymagalne zobowiązania | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | | razem | | w tym z tytułu dostaw towarów i usług | |
| | | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % |
| | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 61 | Ruda Śląska | 158 708 | 30,1 | 22,0 | 95 500 | 18,1 | 60 962 | 11,6 | 3,5 | - | x | 2 246 | 0,4 | 2 226 | 0,4 |
| 62 | Rybnik | 106 836 | 17,1 | 10,1 | 52 000 | 8,3 | 54 684 | 8,8 | 1,7 | - | x | 151 | 0,0 | 144 | 0,0 |
| 63 | Siemianowice Śląskie | 70 859 | 29,1 | 29,1 | 30 900 | 12,7 | 39 959 | 16,4 | 16,4 | - | x | - | x | - | x |
| 64 | Sosnowiec | 202 389 | 28,2 | 28,2 | 201 000 | 28,0 | 1 389 | 0,2 | 0,2 | - | x | - | x | - | x |
| 65 | Świętochłowice | 49 813 | 29,0 | 29,0 | - | x | 49 250 | 28,6 | 28,6 | - | x | 563 | 0,3 | - | x |
| 66 | Tychy | 125 927 | 20,6 | 1,2 | - | x | 123 534 | 20,2 | 0,8 | - | x | 2 392 | 0,4 | 2 384 | 0,4 |
| 67 | Zabrze | 271 647 | 34,4 | 25,0 | 147 000 | 18,6 | 124 645 | 15,8 | 6,4 | - | x | 2 | 0,0 | 2 | 0,0 |
| 68 | Żory | 137 194 | 62,5 | 58,4 | - | x | 136 702 | 62,3 | 58,2 | - | x | 492 | 0,2 | 201 | 0,1 |
| 69 | **Świętokrzyskie** | **542 159** | **52,9** | **36,4** | **-** | **x** | **541 108** | **52,8** | **36,3** | **-** | **x** | **1 051** | **0,1** | **880** | **0,1** |
| 70 | Kielce | 542 159 | 52,9 | 36,4 | - | x | 541 108 | 52,8 | 36,3 | - | x | 1 051 | 0,1 | 880 | 0,1 |
| 71 | **Warmińsko-mazurskie** | **563 108** | **40,0** | **38,4** | **130 000** | **9,2** | **428 347** | **30,4** | **28,8** | **-** | **x** | **4 761** | **0,3** | **4 297** | **0,3** |
| 72 | Elbląg | 300 930 | 57,7 | 57,7 | 107 000 | 20,5 | 191 790 | 36,8 | 36,8 | - | x | 2 140 | 0,4 | 1 677 | 0,3 |
| 73 | Olsztyn | 262 178 | 29,6 | 27,0 | 23 000 | 2,6 | 236 558 | 26,7 | 24,1 | - | x | 2 621 | 0,3 | 2 620 | 0,3 |
| 74 | **Wielkopolskie** | **2 276 366** | **59,4** | **50,1** | **-** | **x** | **2 276 082** | **59,4** | **50,1** | **-** | **x** | **284** | **0,0** | **143** | **0,0** |
| 75 | Kalisz | 161 546 | 34,9 | 29,9 | - | x | 161 546 | 34,9 | 29,9 | - | x | - | x | - | x |
| 76 | Konin | 116 454 | 29,5 | 29,5 | - | x | 116 312 | 29,5 | 29,5 | - | x | 141 | 0,0 | 141 | 0,0 |
| 77 | Leszno | 148 822 | 48,0 | 48,0 | - | x | 148 808 | 48,0 | 48,0 | - | x | 14 | 0,0 | - | x |
| 78 | Poznań | 1 849 544 | 69,4 | 56,9 | - | x | 1 849 416 | 69,4 | 56,9 | - | x | 128 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| 79 | **Zachodniopomorskie** | **1 310 868** | **53,8** | **43,2** | **-** | **x** | **1 304 763** | **53,6** | **43,0** | **-** | **x** | **6 105** | **0,3** | **6 059** | **0,2** |
| 80 | Koszalin | 246 491 | 55,3 | 55,3 | - | x | 246 491 | 55,3 | 55,3 | - | x | - | x | - | x |
| 81 | Szczecin | 940 837 | 53,0 | 38,5 | - | x | 934 735 | 52,7 | 38,1 | - | x | 6 102 | 0,3 | 6 059 | 0,3 |
| 82 | Świnoujście | 123 540 | 57,3 | 57,3 | - | x | 123 537 | 57,3 | 57,3 | - | x | 3 | 0,0 | 0 | 0,0 |

# 6. Wykonanie budżetów przez powiaty

Rok 2013 był czwartym rokiem obowiązywania ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W 2013 r. nie nastąpiły zmiany przepisów, które wpłynęłyby znacząco na funkcjonowanie powiatów.

## 6.1. Dochody

### Wykonanie planu dochodów

W 2013 r. powiaty zrealizowały dochody ogółem w wysokości 23 077 563 tys. zł (w 2012 r. – 22 522 904 tys. zł), tj. na poziomie 98,0% planu. Oznaczało to wzrost dochodów, w porównaniu do 2012 r., o 2,5% (realnie o 1,6%). Dochody bieżące wykonano w wysokości 21 318 377 tys. zł, tj. 99,4% planu, a dochody majątkowe w wysokości 1 759 186 tys. zł, tj. 82,9% planu. W 2012 r. dochody bieżące wykonano na poziomie 99,6%, a majątkowe na poziomie 83,9%.

Wykonanie dochodów powiatów ogółem w układzie województw mieściło się w przedziale od 95,0% w powiatach województwa świętokrzyskiego do 100,1% w powiatach województwa opolskiego **(tabela 6.1.)**. Nadal dochody powiatów zależne 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 66,6% dochodów ogółem.

### Dynamika i struktura dochodów

Dochody ogółem powiatów w skali kraju w 2013 r., w porównaniu do 2012 r., wzrosły o 2,5%. Dynamika dochodów ogółem w układzie województw kształtowała się od 96,8% w powiatach województw lubelskiego i dolnośląskiego do 109,5% w powiatach województwa podkarpackiego. Dynamikę dochodów powiatów w 2013 r., prezentuje **tabela 6.2.**

Na dynamikę dochodów ogółem powiatów w 2013 r. decydujący wpływ miał wzrost dochodów we wszystkich grupach (dochodów własnych o 4,3%, dotacji celowej o 3,8%, subwencji ogólnej o 0,5% w stosunku do roku ubiegłego). W najwyższym stopniu, w porównaniu do 2012 r., wzrosły dochody z majątku (o 8,5%), jednak ich udział w dochodach powiatów był niewielki (1,5%).

**Dochody własne** powiatów, w porównaniu do roku poprzedniego, wzrosły o 4,3%. Udział dochodów własnych w strukturze dochodów wzrósł o 0,5 punktu procentowego i wyniósł 29,9%. Dynamika dochodów własnych ogółem w układzie województw była zróżnicowana i kształtowała się od 97,3% w powiatach województwa dolnośląskiego do 110,5% w powiatach województwa podlaskiego. Wśród dochodów własnych, w porównaniu do 2012 r., wzrosły dochody z tytułu udziałów powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych o 5,7%, dochody z majątku o 8,5% i pozostałe dochody własne o 2,6%. Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych obniżyły się o 5,7%.

Dochody z tytułu udziałów powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, w porównaniu do 2012 r., nieznacznie wzrosły (z 52,7% do 53,2% dochodów własnych). Pozostałe dochody stanowiły 41,9% dochodów własnych, natomiast dochody z majątku 4,9%. W 2013 r. środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycji powiatów pozyskane z innych źródeł stanowiły 3,7% pozostałych dochodów, natomiast w 2012 r. – 5,3%.

W 2013 r., w porównaniu do 2012 r., **dotacje celowe** wzrosły o 3,8% i stanowiły od 83,1% kwoty dotacji w 2012 r. w powiatach województwa lubelskiego do 127,2% w powiatach województwa podkarpackiego.

Dochody budżetowe powiatów w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | 2013 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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:** | **22 522 904** | **23 560 321** | **23 077 563** | **98,0** | **102,5** | **100,0** | **x** |
| **Dochody własne, w tym:** | **6 611 940** | **7 106 843** | **6 893 022** | **97,0** | **104,3** | **29,9** | **100,0** |
| - udziały w PIT | 3 322 367 | 3 558 011 | 3 513 314 | 98,7 | 105,7 | 15,2 | 51,0 |
| - udziały w CIT | 163 652 | 144 192 | 154 333 | 107,0 | 94,3 | 0,7 | 2,2 |
| - dochody z majątku | 309 009 | 499 455 | 335 341 | 67,1 | 108,5 | 1,5 | 4,9 |
| - pozostałe dochody | 2 816 912 | 2 905 185 | 2 890 034 | 99,5 | 102,6 | 12,5 | 41,9 |
| **Dotacje celowe, w tym:** | **5 689 339** | **6 188 906** | **5 906 995** | **95,4** | **103,8** | **25,6** | **100,0** |
| - na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym: | 2 591 433 | 2 761 145 | 2 725 442 | 98,7 | 105,2 | 11,8 | 46,1 |
| - inwestycyjne | 62 695 | 72 042 | 56 369 | 78,2 | 89,9 | 0,2 | 1,0 |
| - na zadania własne, w tym: | 2 287 107 | 2 580 780 | 2 376 446 | 92,1 | 103,9 | 10,3 | 40,2 |
| - inwestycyjne | 892 912 | 1 047 828 | 934 429 | 89,2 | 104.6 | 4,0 | 15,8 |
| - na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym: | 10 474 | 10 883 | 11 129 | 102,3 | 106,3 | 0,0 | 0,2 |
| - inwestycyjne | 1 656 | 687 | 960 | 139,6 | 58,0 | 0,0 | 0,0 |
| - na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst, w tym: | 696 184 | 743 042 | 711 182 | 95,7 | 102,2 | 3,1 | 12,0 |
| - inwestycyjne | 304 256 | 356 173 | 330 255 | 92,7 | 108,5 | 1,4 | 5,6 |
| - otrzymane z funduszy celowych, w tym: | 104 141 | 93 056 | 82 796 | 89,0 | 79,5 | 0,4 | 1,5 |
| - inwestycyjne | 79 712 | 77 623 | 67 054 | 86,4 | 84,1 | 0,3 | 1,1 |
| **Subwencja ogólna, w tym:** | **10 221 625** | **10 264 572** | **10 277 546** | **100,1** | **100,5** | **44,5** | **100,0** |
| - część oświatowa | 7 992 558 | 8 024 326 | 8 024 326 | 100,0 | 100,4 | 34,8 | 78,1 |
| - część równoważąca | 623 717 | 607 414 | 607 417 | 100,0 | 97,4 | 2,6 | 5,9 |
| - część wyrównawcza | 1 467 222 | 1 530 374 | 1 530 374 | 100,0 | 104,3 | 6,6 | 14,9 |
| - uzupełnienie subwencji ogólnej | 138 127 | 102 458 | 115 429 | 112,7 | 83,6 | 0,5 | 1,1 |

Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w 2013 r. zwiększył się o 0,3 punktu procentowego i wyniósł 25,6%. W porównaniu do roku poprzedniego nieznacznie zmieniła się struktura dotacji celowych. Udział dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wzrósł o 0,3 punktu procentowego, na zadania własne o 0,1 punktu procentowego, a obniżył się o 0,1 punktu procentowego dotacji z funduszy celowych. Większość środków stanowiły dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 46,1% otrzymanych dotacji oraz na zadania własne – 40,2%. Pozostałe środki, tj. na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych stanowiły 13,7% otrzymanych dotacji.

W porównaniu do roku poprzedniego nie zmienił się udział dotacji na realizację zadań inwestycyjnych, który wyniósł 23,5% otrzymanych dotacji.

**Subwencja ogólna** w powiatach, w porównaniu do 2012 r., wzrosła o 0,5%. Nieznacznie obniżył się jej udział w strukturze dochodów powiatów z 45,4% w 2012 r. do 44,5% w 2013 r. Struktura subwencji ogólnej charakteryzowała się wysokim udziałem subwencji oświatowej – 78,1% (spadek o 0,1 punktu procentowego w stosunku do 2012 r.). Subwencja wyrównawcza była drugim, co do wielkości, źródłem dochodów w strukturze subwencji ogólnej i stanowiła 14,9%, a jej dynamika wyniosła 104,3%.

W 2013 r. powiaty pozyskiwały środki z dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich przeznaczonych na realizację programów o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 uofp, jak również inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, wykorzystując je m.in. na realizację zadań własnych, w tym w przeważającej części na realizację zadań bieżących. Na realizację projektów i programów unijnych powiaty w 2013 r. pozyskały środki w kwocie 1 164 243 tys. zł (w 2012 r. – 1 239 748 tys. zł, w 2011 r. – 1 697 246 tys. zł, w 2010 r. – 1 957 598 tys. zł, w 2009 r. – 882 067 tys. zł), które stanowiły 5,0% dochodów budżetowych powiatów. Powiaty w 2013 r. pozyskały środki na realizację inwestycji z programów i projektów unijnych w kwocie 531 645 tys. zł (w 2012 r. – 708 550 tys. zł, w 2011 r. – 1 135 545 tys. zł, w 2010 r. – 1 480 249 tys. zł, w 2009 r. – 507 230 tys. zł).

### *Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca*

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r., podobnie jak dochody ogółem, wzrosły w stosunku do 2012 r. **(tabela 6.4.)**. Najniższy dochód *per capita* wyniósł 787 zł w powiatach województwa małopolskiego, a najwyższy 1 084 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. W skali kraju w powiatach dochody te wzrosły o 25 zł i wyniosły 893 zł. Wynikało to ze zwiększenia zarówno subwencji ogólnej, dotacji celowych, jak i dochodów własnych, które w skali kraju *per capita* wzrosły odpowiednio o 4 zł, 10 zł i o 12 zł.

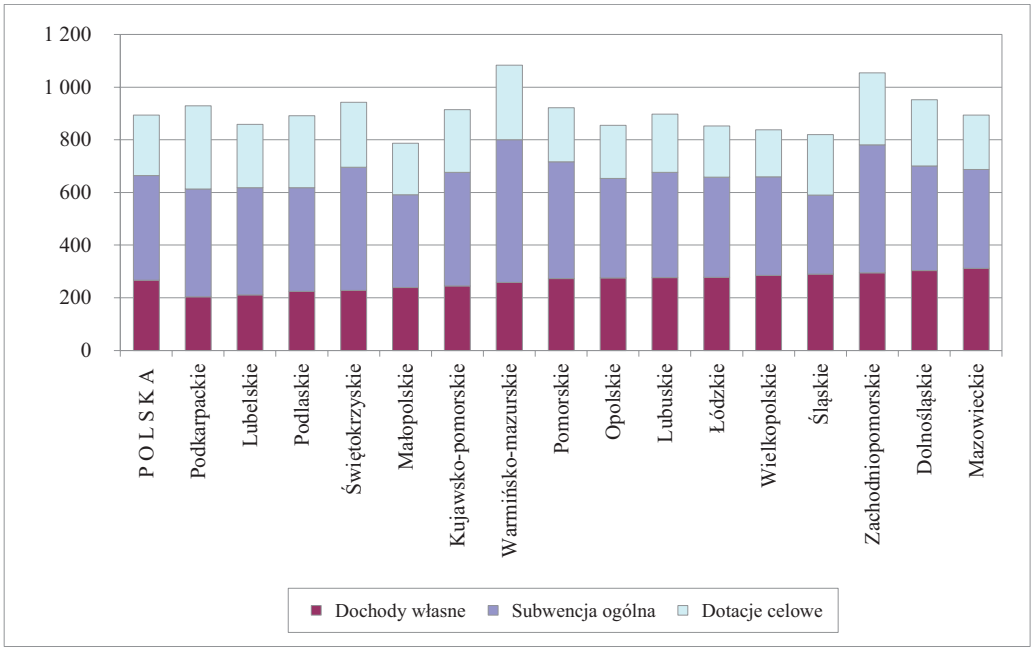
W 2013 r. dochody z subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do 2012 r., wzrosły o 4 zł i wyniosły 398 zł – ta grupa dochodów *per capita* była najwyższa.

W 2013 r. dotacje celowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w stosunku do 2012 r. wzrosły o 10 zł i wyniosły 229 zł. W powiatach w skali kraju dotacje celowe na inwestycje *per capita* również wzrosły – o 2 zł i wyniosły 54 zł.

Dochody własne *per capita* w skali kraju wzrosły o 12 zł i wyniosły 267 zł. W tej grupie dochodów, dochody z tytułu udziału powiatów w dochodach budżetu państwa wzrosły o 8 zł i wyniosły 142 zł.

Najwyższe dochody ogółem, w przeliczeniu na jednego mieszkańca w układzie województw **(tabela 6.4.)**, osiągnęły powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 1 084 zł, a najniższe – 787 zł powiaty województwa małopolskiego. Najwyższe dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały powiaty województwa mazowieckiego – 312 zł, a najniższe – 204 zł powiaty województwa podkarpackiego. Rozpiętość dochodów ogółem *per capita* w poszczególnych powiatach wahała się od 464 zł do 1 887 zł, a dochodów własnych od 118 zł do 592 zł.

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2012 r. (w zł)




Z tytułu subwencji ogólnej najwyższe dochody *per capita* osiągnęły powiaty województwa warmińsko-mazurskiego (542 zł), a z tytułu dotacji celowych powiaty województwa podkarpackiego (316 zł). Najniższe dochody na jednego mieszkańca z tytułu subwencji uzyskały powiaty województwa śląskiego (301 zł), natomiast z tytułu dotacji celowych powiaty województwa wielkopolskiego (179 zł). W poszczególnych powiatach subwencja kształtowała się na poziomie od 125 zł do 1 074 zł, a dotacje od 82 zł do 849 zł.

Dotacje na realizację zadań inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca były najwyższe w powiatach województwa podkarpackiego i wyniosły 109 zł, najniższe – 30 zł uzyskały powiaty województwa lubuskiego. W powiatach 6 województw **(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 2013 r. powiaty zrealizowały wydatki budżetowe w kwocie 22 916 546 tys. zł, co stanowiło 94,2% planowanych na ten rok wydatków (94,6% w 2012 r.). W skali kraju wykonanie planu wydatków w powiatach poszczególnych województw, kształtowało się od 82,3% w powiatach województwa lubuskiego do 96,4% planu w powiatach województwa małopolskiego. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 6.1.** Wydatki majątkowe w 2013 r. zostały zrealizowane na poziomie 84,6% (wzrost o 0,5 punktu procentowego w stosunku do 2012 r.). Realizacja wydatków bieżących wyniosła 95,7% planu, podobnie jak w latach poprzednich wskaźnik wykonania wydatków na wynagrodzenia i pochodne osiągnął najwyższy poziom wśród wskaźników wykonania wydatków (98,8%). Wydatki z tytułu udzielonych dotacji, na świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatki na obsługę długu zostały zrealizowane, odpowiednio w 96,2%, 95,4% i 86,3%. Wykonanie pozostałych

wydatków ukształtowało się na poziomie 90,6%. Najniższy wskaźnik realizacji wydatków, podobnie jak w latach poprzednich dotyczył wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji – 24,4%.

### *Dynamika i struktura wydatków*

Wydatki ogółem w 2013 r. stanowiły 102,0% (realnie 101,1%) wydatków budżetowych zrealizowanych w 2012 r. Dynamika wydatków powiatów poszczególnych województw zawierała się w przedziale od 97,4% w powiatach województwa dolnośląskiego do 106,7% kujawsko-pomorskiego. W układzie województw dynamika wydatków majątkowych wahała się od 69,6% w powiatach województwa zachodniopomorskiego do 138,6% w powiatach województwa lubuskiego. Dynamika wydatków bieżących kształtowała się od 96,4% w powiatach województwa dolnośląskiego do 105,0% w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego **(tabela 6.2.)**.

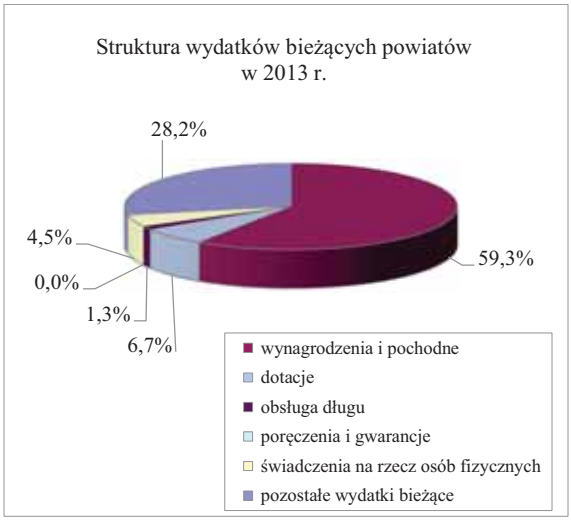
W skali kraju najwyższą dynamikę wykazały wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych – 109,3%. Duży spadek odnotowano w wydatkach z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz na obsługę długu, które wykonano odpowiednio na poziomie 64,5% i 75,4% wydatków z tego tytułu w 2012 r.

Dynamika i struktura wydatków budżetowych powiatów w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | 2013 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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 podstawowych grup wydatków (w %) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| **Wydatki ogółem, z tego:** | **22 476 524** | **24 335 717** | **22 916 546** | **94,2** | **102,0** | **100,0** | **x** |
| - majątkowe, w tym: | 2 801 246 | 3 372 878 | 2 854 113 | 84,6 | 101,9 | 12,5 | 100,0 |
| - inwestycyjne | 2 775 161 | 3 331 128 | 2 827 631 | 84,9 | 101,9 | 12,3 | 99,1 |
| - wydatki bieżące, w tym: | 19 675 278 | 20 962 839 | 20 062 433 | 95,7 | 102,0 | 87,5 | 100,0 |
| - wynagrodzenia | 10 068 559 | 10 289 580 | 10 180 870 | 98,9 | 101,1 | 44,5 | 50,7 |
| - pochodne od wynagrodzeń | 1 665 086 | 1 764 961 | 1 725 414 | 97,8 | 103,6 | 7,5 | 8,6 |
| - dotacje | 1 330 445 | 1 387 464 | 1 334 739 | 96,2 | 100,3 | 5,8 | 6,7 |
| - obsługa długu | 341 251 | 298 008 | 257 252 | 86,3 | 75,4 | 1,1 | 1,3 |
| - wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji | 14 379 | 37 944 | 9 276 | 24,4 | 64,5 | 0,0 | 0,0 |
| - świadczenia na rzecz osób fizycznych | 819 445 | 938 397 | 895 433 | 95,4 | 109,3 | 3,9 | 4,5 |
| - pozostałe wydatki | 5 436 113 | 6 246 485 | 5 659 449 | 90,6 | 104,1 | 24,7 | 28,2 |

Struktura wydatków ogółem w ciągu ostatnich kilku lat nie uległa większym zmianom. Podobnie jak w latach poprzednich najwyższy udział w strukturze wydatków stanowiły wydatki bieżące, a ich udział w wydatkach ogółem w stosunku do 2012 r. pozostał na niezmienionym poziomie. Dane w tym zakresie prezentuje **tabela 6.3.**

Struktura wydatków ogółem i wydatków bieżących powiatów w 2013 r.




Najwyższy udział w strukturze wydatków bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 59,3% oraz pozostałe wydatki bieżące – 28,2%. Najniższy udział stanowiły natomiast wydatki na obsługę długu – 1,3% oraz wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji, które były śladowe i nie znalazły odbicia w strukturze wydatków.

Udział wydatków majątkowych i wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych powiatów w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | | | 2013 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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: | 12,5 | 131 | 41,7 | 12,5 | 125 | 39,8 |
| - inwestycyjne | 12,3 | 129 | 41,1 | 12,3 | 121 | 38,5 |
| - bieżące, w tym: | 87,5 | 183 | 58,3 | 87,5 | 189 | 60,2 |
| - wynagrodzenia i pochodne | 52,2 | 193 | 61,5 | 52,0 | 187 | 59,6 |

Najwyższy udział w wydatkach ogółem powiatów, w ujęciu działów klasyfikacji budżetowej, stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą – 38,6%. Udział ten obniżył się w stosunku do 2012 r. o 0,5 punktu procentowego. Wydatki przeznaczone na realizację zadań z tytułu pomocy społecznej i pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (dział 852 i 853) stanowiły w 2013 r. kolejną znaczącą pozycję wydatków powiatów (19,8% wydatków ogółem), które w stosunku do 2012 r. wzrosły o 0,4 punktu procentowego. Wydatki na transport i łączność (dział 600) w 2013 r. stanowiły 12,8% wydatków ogółem i wzrosły w stosunku do 2012 r. o 0,2 punktu procentowego.

Strukturę wydatków budżetowych powiatów, według działów klasyfikacji budżetowej, przedstawia poniższe zestawienie. Wyszczególniono w nim 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 2013 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:** | **22 916 546** | **100,0** | **2 827 631** | **100,0** |
| 801 - Oświata i wychowanie | 7 185 796 | 31,4 | 295 117 | 10,4 |
| 852 - Pomoc społeczna | 3 394 307 | 14,8 | 101 941 | 3,6 |
| 600 - Transport i łączność | 2 924 527 | 12,8 | 1 696 731 | 60,0 |
| 750 - Administracja publiczna | 2 548 054 | 11,1 | 138 306 | 4,9 |
| 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza | 1 648 058 | 7,2 | 62 682 | 2,2 |
| 851 - Ochrona zdrowia | 1 327 327 | 5,8 | 137 216 | 4,9 |
| 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa | 1 242 533 | 5,4 | 70 216 | 2,5 |
| 853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej | 1 138 381 | 5,0 | 22 073 | 0,8 |
| Pozostałe działy | 1 507 563 | 6,5 | 303 349 | 10,7 |

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 2012 r. wzrósł (o 4,1 punktu procentowego) do poziomu 60,0%.

W 2013 r., podobnie jak w latach poprzednich, w wydatkach inwestycyjnych dominowały wydatki poniesione w działach 600 – Transport i łączność, 801 – Oświata i wychowanie oraz 851 – Ochrona zdrowia, których łączny udział stanowił 75,3% (w 2012 r. – 73,3%, w 2011 r. – 82,8%, w 2010 r. – 83,0%) wydatków inwestycyjnych ogółem.

W 2013 r., przy realizacji zadań własnych, powiaty wykorzystywały środki pochodzące ze źródeł unijnych i innych zagranicznych, które otrzymały w kwocie 1 164 243 tys. zł, w tym na inwestycje 531 645 tys. zł. Wydatki sfinansowane środkami zagranicznymi w 2013 r. wynosiły 1 067 686 tys. zł i stanowiły 4,7% wydatków ogółem. W 2013 r. 16,1% wydatków inwestycyjnych w kwocie 454 837 tys. zł zostało sfinansowanych ze środków bezzwrotnych (w 2012 r. – 20,5%, w 2011 r. – 25,8%, w 2010 r. – 28,8%). Udział bezzwrotnych środków zagranicznych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych ze środków zagranicznych w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych był najwyższy w powiatach województwa podkarpackiego – 34,7%, a najniższy w powiatach województwa wielkopolskiego – 4,5%.

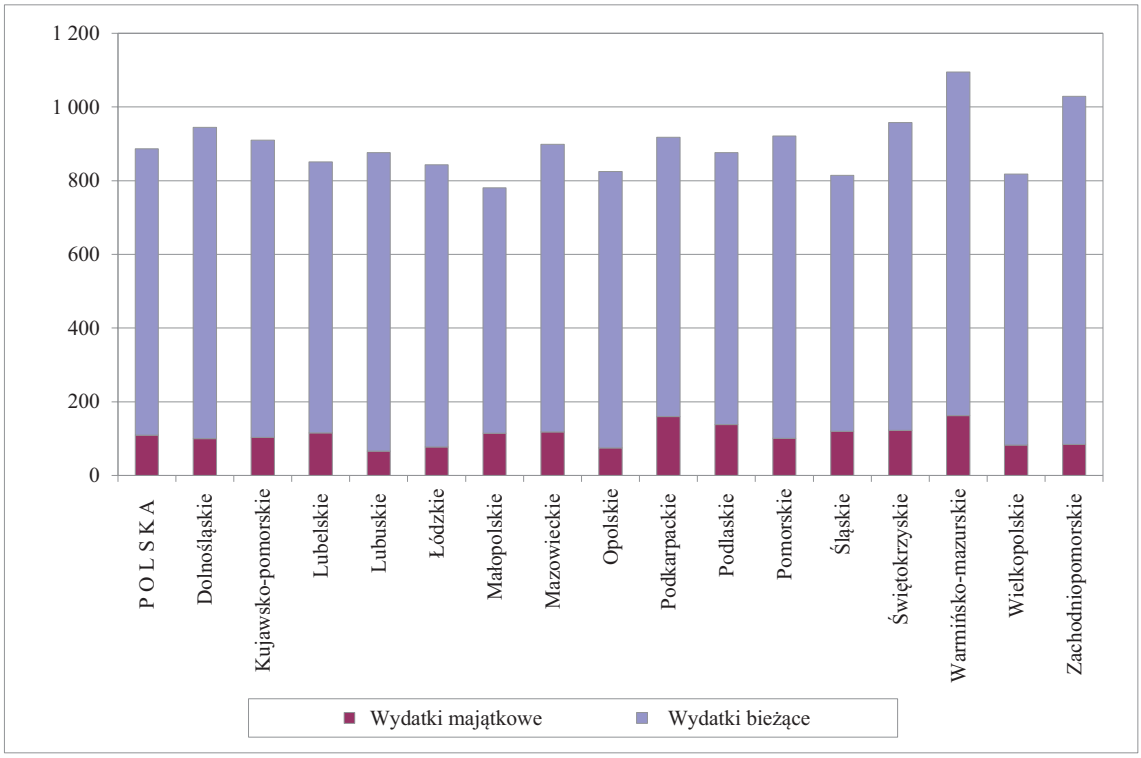
### *Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca*

Istotnym wskaźnikiem przedstawiającym sytuację powiatów są wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca **(tabela 6.5.)**. W skali kraju w 2013 r. wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 21 zł, tj. do kwoty 887 zł i były niższe od dochodów ogółem *per capita* o 6 zł. W powiatach poszczególnych województw wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 781 zł w powiatach województwa małopolskiego do 1 095 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. Natomiast w odniesieniu do poszczególnych powiatów najniższe wydatki *per capita* wyniosły 444 zł, a najwyższe 1 982 zł. Powyżej średniej wydatki *per capita* zrealizowało 55,4% powiatów.

Średnio, wydatki bieżące powiatów poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 666 zł w powiatach województwa małopolskiego do 945 zł w powiatach województwa zachodniopomorskiego, a wydatki inwestycyjne od 66 zł w powiatach województwa lubuskiego do 163 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego.

W 2013 r. odnotowano wzrost wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 19 zł, a wydatków majątkowych o 2 zł. Średnio wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 777 zł, a wydatki majątkowe 110 zł. Wydatki *per capita* na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 9 zł, a na udzielone dotacje o 1 zł i ostatecznie wyniosły odpowiednio 461 zł i 52 zł.

Wydatki majątkowe i wydatki bieżące powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)




## 6.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

### Wyniki budżetów

W 2013 r. większość powiatów osiągnęła na koniec roku budżetowego dodatni wynik budżetu **(tabela 6.1.)**. W porównaniu do roku poprzedniego o 22 wzrosła liczba powiatów, które osiągnęły nadwyżkę budżetową. *Per saldo* powiaty zamknęły budżety 2013 r. dodatnim wynikiem na kwotę 161 017 tys. zł.

Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego nadwyżką w 200 powiatach, w łącznej wysokości 501 229 tys. zł oraz deficytem w 114 powiatach, w łącznej wysokości 340 212 tys. zł. Udział budżetów z nadwyżką w ogólnej liczbie budżetów powiatów wzrósł do 63,7%, podczas gdy w roku ubiegłym wynosił 56,7% (w 2011 r. – 40,4%).

Wyniki budżetów powiatów w latach 2012 i 2013

| Wynik budżetu | 2012 | | | | 2013 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 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 | 400 470 | 3,2 | 178 | 56,7 | 501 229 | 3,5 | 200 | 63,7 |
| Deficyt | 354 090 | 3,6 | 136 | 43,3 | 340 212 | 3,9 | 114 | 36,3 |

### *Przychody*

W 2013 r. **przychody** powiatów w stosunku do 2012 r. wzrosły o 13,0%, tj. o kwotę 281 234 tys. zł, osiągając poziom 2 440 669 tys. zł. Wzrost przychodów ogółem spowodowany był wzrostem przychodów z tytułów zaciągniętych pożyczek i kredytów (o kwotę 83 697 tys. zł), przychodów z emisji obligacji i papierów wartościowych (o 322 712 tys. zł) oraz nadwyżki z lat ubiegłych (o kwotę 13 659 tys. zł). Obniżyły się przychody z tytułu spłat pożyczek udzielonych (o kwotę 2 278 tys. zł). Kwota środków pochodzących z rozliczenia wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (tzw. wolnych środków), w porównaniu do 2012 r., obniżyła się o 137 999 tys. zł.

Przychody powiatów w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|
| | Kwota (w tys. zł) | Struktura (w %) | Kwota (w tys. zł) | Struktura (w %) |
| **Przychody ogółem, z tego:** | **2 159 435** | **100,0** | **2 440 669** | **100,0** |
| - kredyty i pożyczki | 799 817 | 37,0 | 883 514 | 36,2 |
| - spłaty pożyczek udzielonych | 16 521 | 0,8 | 14 243 | 0,6 |
| - nadwyżka z lat ubiegłych | 117 837 | 5,5 | 131 496 | 5,4 |
| - obligacje i papiery wartościowe jst | 161 121 | 7,4 | 483 833 | 19,8 |
| - prywatyzacja majątku | - | x | 1 442 | 0,1 |
| - inne źródła (wolne środki) | 1 064 139 | 49,3 | 926 140 | 37,9 |

W strukturze przychodów udział poszczególnych rodzajów (źródeł) w ich ogólnej kwocie uległ zmianom. Udział przychodów z wolnych środków obniżył się o 11,4 punktu procentowego i stanowił 37,9% przychodów. Wzrósł (o 12,4 punktu procentowego) udział przychodów z emisji obligacji i papierów wartościowych i wyniósł 19,8%. Udział przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek i stanowił 36,2% (spadek o 0,8 punktu procentowego). W 2013 r. udział pozostałych źródeł przychodów w przychodach ogółem nie uległ większym zmianom.

### *Rozchody*

W 2013 r., w porównaniu do roku poprzedniego, rozchody powiatów wzrosły o 322 053 tys. zł, tj. o 27,1% i wyniosły 1 511 683 tys. zł. W strukturze rozchodów budżetowych, podobnie jak w latach poprzednich, najwyższy udział stanowiły spłaty kredytów i pożyczek (77,2%), jednakże w porównaniu do 2012 r. udział ten obniżył się o 8,8 punktu procentowego. W 2013 r. znacznie (o 141,5%) wzrosła kwota wykupu wyemitowanych obligacji samorządowych oraz papierów wartościowych. Wykup wyemitowanych obligacji samorządowych oraz

papierów wartościowych stanowił 16,3% ogólnej kwoty rozchodów i był wyższy o 7,7 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim.

Rozchody powiatów w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|
| | Kwota (w tys. zł) | Struktura (w %) | Kwota (w tys. zł) | Struktura (w %) |
| **Rozchody ogółem, z tego:** | **1 189 630** | **100,0** | **1 511 683** | **100,0** |
| - spłaty kredytów i pożyczek | 1 022 776 | 86,0 | 1 166 291 | 77,2 |
| - pożyczki udzielone | 19 555 | 1,6 | 38 361 | 2,5 |
| - wykup obligacji papierów wartościowych jst | 101 823 | 8,6 | 245 914 | 16,3 |
| - inne cele | 45 476 | 3,8 | 61 117 | 4,0 |

### *Zobowiązania i należności*

Zadłużenie powiatów w 2013 r. wyniosło 5 877 616 tys. zł **(tabela 6.9.)** i spadło o 1,6% w stosunku do 2012 r. Wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów w 2013 r. obniżył się w stosunku do roku ubiegłego i wyniósł 25,5% (w 2012 r. – 26,5% w 2011 r. – 26,1%, w 2010 r. – 24,2%, w 2009 r. – 19,5%). W układzie województw wartości skrajne relacji zobowiązań do wykonanych dochodów uzyskały powiaty województw podlaskiego (11,8%) i lubuskiego (38,1%).

W 2013 r. liczba powiatów, w których kwota długu przekroczyła 40% dochodów, w porównaniu do roku ubiegłego, spadła do 57 powiatów (w 2012 r. – 69, w 2011 r. 48 powiatów, w 2010 r. – 44, w 2009 r. – 23), z czego w 24 powiatach przekroczyło 50%. W 2013 r. 5 powiatów przekroczyło ustawową granicę 60% zadłużenia, określoną w art. 170 ust. 1 uofp z 2005 r., jednak po zastosowaniu wyłączeń z art. 170 ust. 3 ustawy dopuszczalny wskaźnik zadłużenia przekroczyły 4 powiaty.

Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|
| | Kwota (w tys. zł) | Relacja do dochodów (w %) | Kwota (w tys. zł) | Relacja do dochodów (w %) |
| **Zobowiązania ogółem, z tego:** | **5 975 086** | **26,5** | **5 877 616** | **25,5** |
| - papiery wartościowe | 136 922 | 0,6 | 153 545 | 0,7 |
| - kredyty i pożyczki[1)] | 5 821 155 | 25,8 | 5 721 980 | 24,8 |
| - przyjęte depozyty | - | x | - | x |
| - zobowiązania wymagalne, w tym: | 17 009 | 0,1 | 2 091 | 0,0 |
| - z tytułu dostaw towarów i usług | 13 180 | 0,1 | 907 | 0,0 |

[1)] Dane wykazane w tym wierszu (zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych) obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

Najwyższy spadek zobowiązań odnotowano z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (99 175 tys. zł), tj. o 1,7%. W większości były to zobowiązania długoterminowe (5 708 464 tys. zł, tj. 99,8% kredytów i pożyczek). Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych stanowiły 24,8% w relacji do dochodów. Kwota zobowiązań wymagalnych, obniżyła się w stosunku do 2012 r. o 87,7%, a ich relacja do dochodów miała charakter śladowy.

Zobowiązania z tytułu wykupu papierów wartościowych wzrosły (o 12,1%), a ich relacja do dochodów zmniejszyła się o 0,1 punktu procentowego w stosunku do 2012 r.

W 2013 r. powiaty udzieliły poręczeń i gwarancji w wysokości 119 744 tys. zł, tj. o 188,4% więcej niż w 2012 r. Z ogólnej kwoty udzielonych poręczeń 40,8% dotyczyło poręczeń i gwarancji udzielonych SP ZOZ.

W 2013 r. dokonano spłat za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w łącznej kwocie 7 128 tys. zł, co stanowiło 6,0% udzielonych poręczeń i gwarancji w roku budżetowym (w 2012 r. – 11 538 tys. zł, tj. 27,8%, w 2011 r. – 13 280 tys. zł, tj. 36,6%, w 2010 r. – 20 865 tys. zł, tj. 24,7%, w 2009 r. – 25 358 tys. zł, tj. 29,5%).

W 2013 r. kwota należności oraz wybranych aktywów finansowych powiatów zmniejszyła się się o 20,9% w stosunku do roku poprzedniego i wynosiła 2 088 658 tys. zł. Były to głównie gotówka i depozyty (1 552 939 tys. zł), pozostałe należności oraz należności wymagalne. Należności wymagalne wzrosły w 2013 r., w porównaniu do roku poprzedniego, o 47 629 tys. zł i wyniosły 226 373 tys. zł.

## 6.4. Podsumowanie

1. *Powiaty w 2013 r. zrealizowały dochody w wysokości 23 077 563 tys. zł (98,0% planu). W stosunku do 2012 r. dochody powiatów wzrosły o 2,5% (realnie o 1,6%).*
2. *Kolejny rok z rzędu dochody powiatów, w odróżnieniu od pozostałych typów jednostek samorządu terytorialnego, zależne były najbardziej 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 66,6% dochodów ogółem. Dochody bieżące wykonano w wysokości 21 318 377 tys. zł, tj. 99,4% planu, a dochody majątkowe w wysokości 1 759 186 tys. zł, tj. 82,9% planu.*
3. *Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 893 zł (w porównaniu do 2012 r. wzrost o 25 zł) i kształtowały się w przedziale od 787 zł w powiatach województwa małopolskiego do 1 084 zł w powiatach województwa warmińsko--mazurskiego. W odniesieniu do poszczególnych powiatów najniższe dochody per capita wyniosły 464 zł, a najwyższe 1 887 zł.*
4. *Powiaty w 2013 r. zrealizowały wydatki w kwocie 22 916 546 tys. zł, tj. w wysokości 94,2% planu. W porównaniu do roku ubiegłego wydatki wzrosły o 2,0% (w ujęciu realnym o 1,1%). W powiatach 4 województw odnotowano spadek wydatków, w pozostałych 12 województwach wydatki wzrosły w niewielkim stopniu (od 0,6% do 6,7%). Udział wydatków majątkowych, zrealizowanych w wysokości 2 854 113 tys. zł w wydatkach ogółem powiatów pozostał w porównaniu do 2012 r. na niezmienionym poziomie – 12,5%. Najwyższy wzrost wydatków inwestycyjnych osiągnęły powiaty województwa lubuskiego (o 40,1%), natomiast powiaty województwa zachodniopomorskiego odnotowały ich największy spadek (o 28,8%).*
5. *W 2013 r. powiaty uzyskały środki zagraniczne na dofinansowanie programów i projektów w wysokości 1 164 243 tys. zł, a ich udział w dochodach ogółem wyniósł – 5,0%. Na realizację zadań inwestycyjnych powiaty pozyskały 531 645 tys. zł (o 25,0% mniej niż w roku poprzednim). Powiaty na realizację wydatków finansowanych środkami*

*zagranicznymi przeznaczyły 1 067 686 tys. zł (4,7% wydatków ogółem), z czego na inwestycje 454 837 tys. zł, tj. 16,1% wydatków inwestycyjnych (w 2012 r. – 20,5%, w 2011 r. – 25,8%, w 2010 r. – 28,8%). Ich udział w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych mieścił się w przedziale od 4,5% w powiatach województwa wielkopolskiego do 34,7% w powiatach województwa podkarpackiego.*

6. *Najwyższe wydatki powiaty poniosły na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (38,6% wydatków ogółem), pomocy społecznej (14,8%), transportu i łączności (12,8%), administracji publicznej (11,1%). Na realizację inwestycji najwięcej środków wydatkowano na transport i łączność (60,0% wydatków inwestycyjnych), oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą (12,6%).*

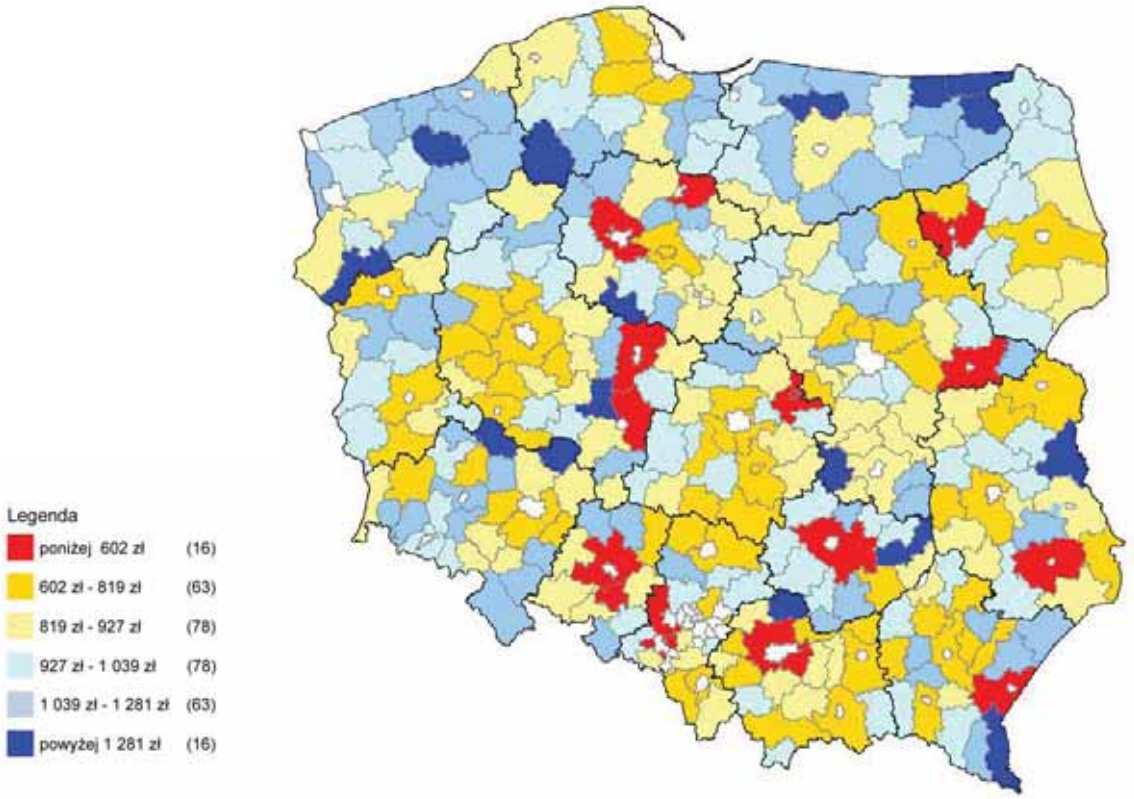
7. *Wydatki w powiatach w skali kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 21 zł do kwoty 887 zł i mieściły się w przedziale od 781 zł w powiatach województwa małopolskiego do 1 095 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego. Średnio wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 777 zł, a wydatki majątkowe 110 zł. W odniesieniu do poszczególnych powiatów najniższe wydatki per capita wyniosły 444 zł, a najwyższe 1 982 zł.*

8. *W 2013 r. powiaty planowały deficyt budżetowy w łącznej kwocie 775 396 tys. zł (3,3% planowanych dochodów). Ostatecznie budżety wykonano z nadwyżką w kwocie 161 017 tys. zł, która w relacji do dochodów wykonanych stanowiła 0,7%. Większość powiatów (63,7%) zrealizowała budżety z dodatnim wynikiem (w 2012 r. – 56,7%).*

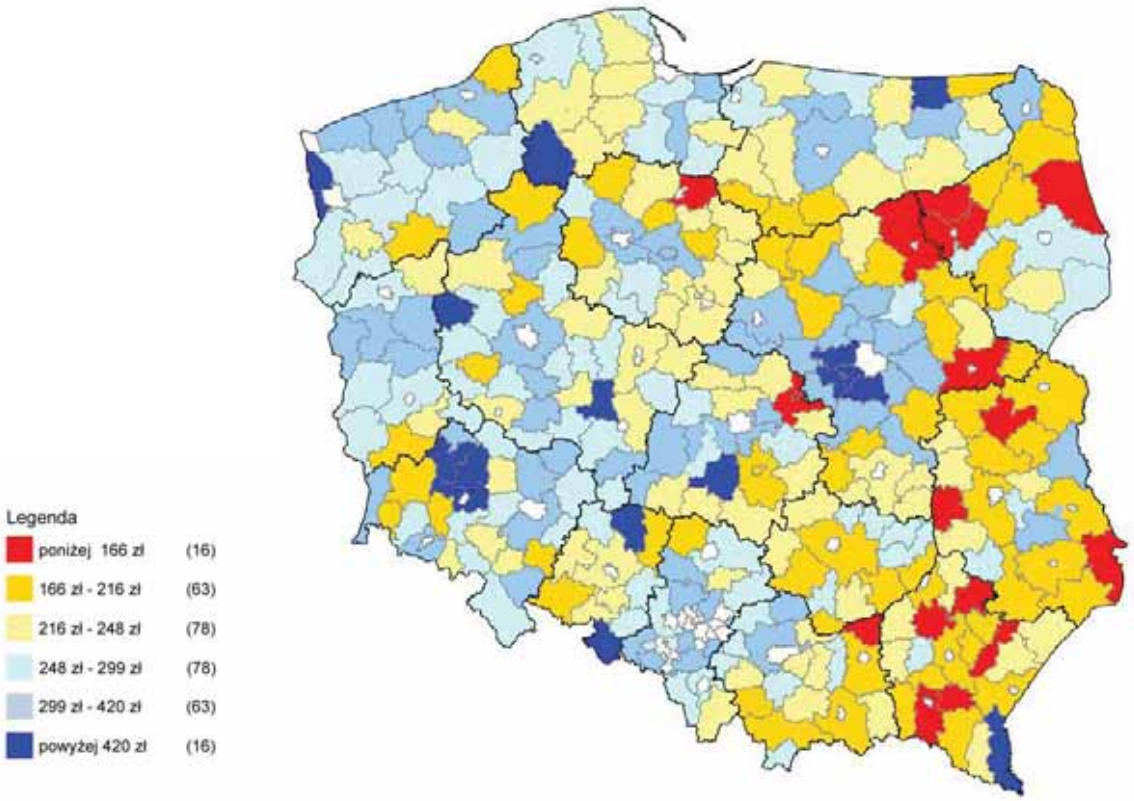
9. *Przychody powiatów wyniosły 2 440 669 tys. zł i w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 281 234 tys. zł (tj. o 13,0%). Nadal głównymi źródłami przychodów były kredyty i pożyczki oraz emisje obligacji – 56,0% i wolne środki – 37,9%. Rozchody wyniosły 1 511 683 tys. zł (wzrost o 27,1%), w tym 77,2% stanowiły spłaty kredytów i pożyczek, a wykup wyemitowanych obligacji samorządowych oraz papierów wartościowych stanowił 16,3% i wzrósł w porównaniu do 2012 r. o 7,7 punktu procentowego.*

10. *Na koniec 2013 r. zadłużenie powiatów wyniosło 5 877 616 tys. zł (w porównaniu do 2012 r., spadek o 1,6%). Relacja zobowiązań do dochodów obniżyła się i wyniosła 25,5% (w 2012 r. – 26,5%, w 2011 r. – 26,1%). W 2013 r. w 57 powiatach relacja długu publicznego do dochodów budżetowych przekroczyła 40% (w 2012 r. – w 69 powiatach, w 2011 r. – w 48). W 2013 r., po uwzględnieniu wyłączeń z art. 170 ust. 3 uofp z 2005 r. 4 powiaty przekroczyły ustawowy wskaźnik zadłużenia 60%. W porównaniu do roku poprzedniego, koszty obsługi długu powiatów obniżyły się o 24,6% – do kwoty 257 252 tys. zł, a ich relacja do dochodów wyniosła 1,1%.*

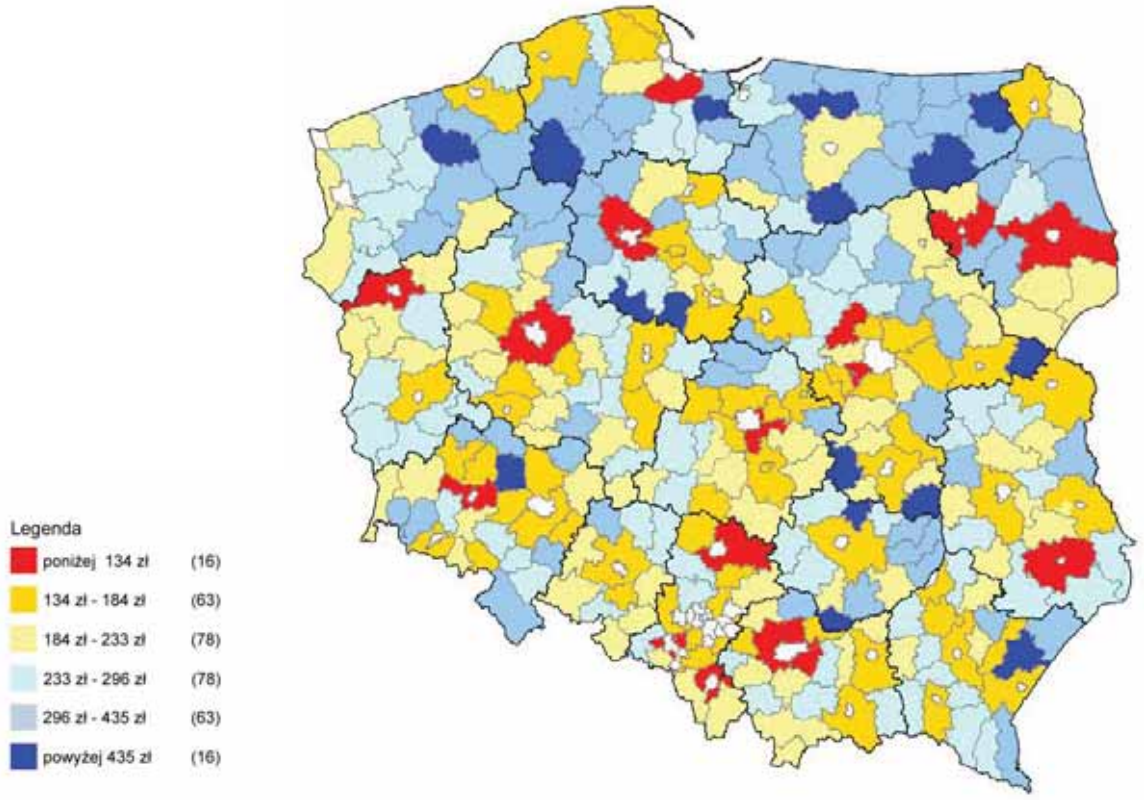
Rysunek 6.1. **Dochody ogółem powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



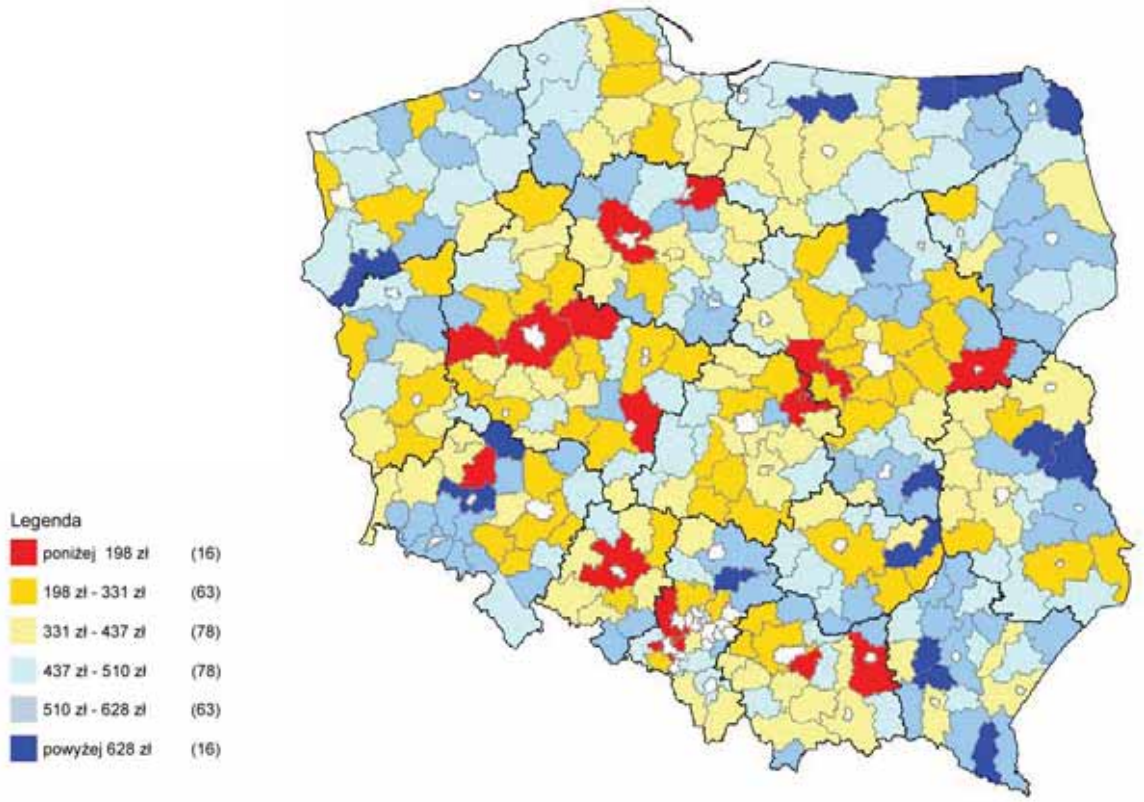

Rysunek 6.2. **Dochody własne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



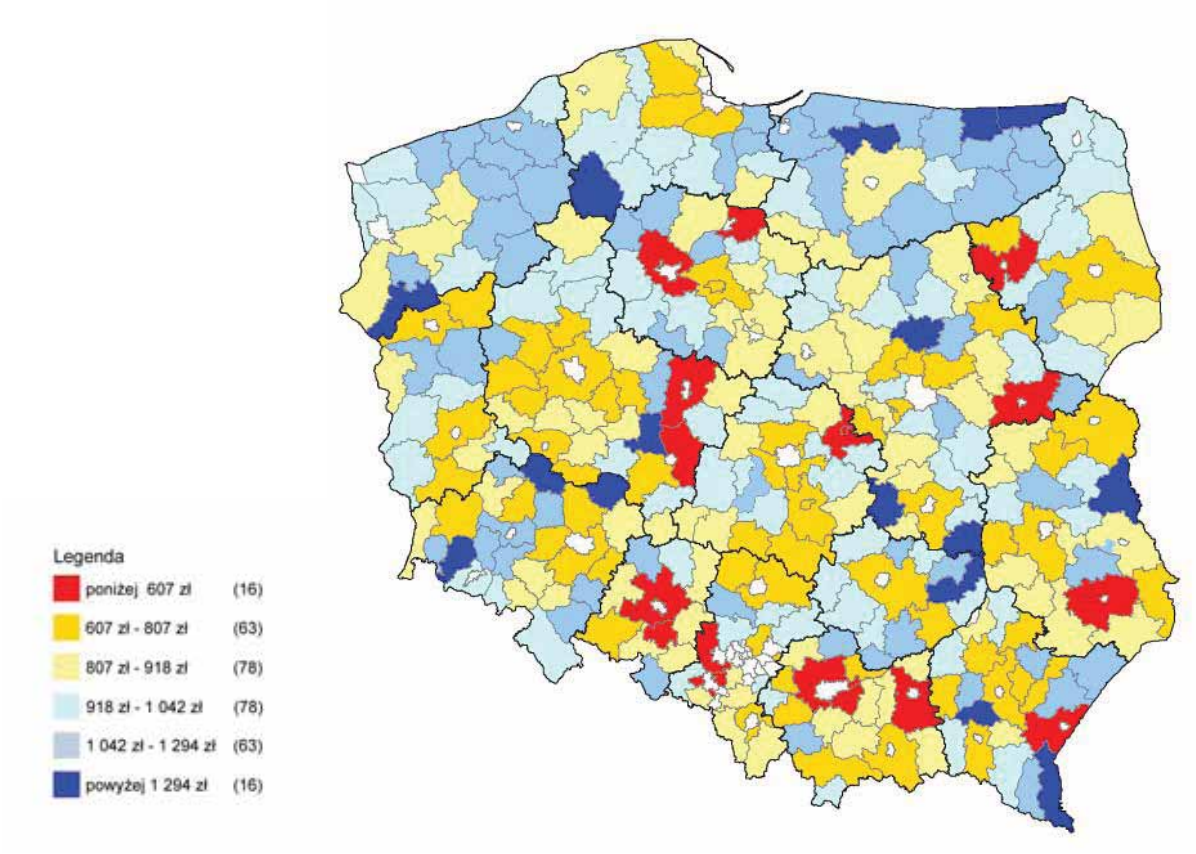
Rysunek 6.3. **Dotacje celowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**




Rysunek 6.4. **Subwencja ogólna powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



Rysunek 6.5. **Wydatki ogółem powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**




Rysunek 6.6. **Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**

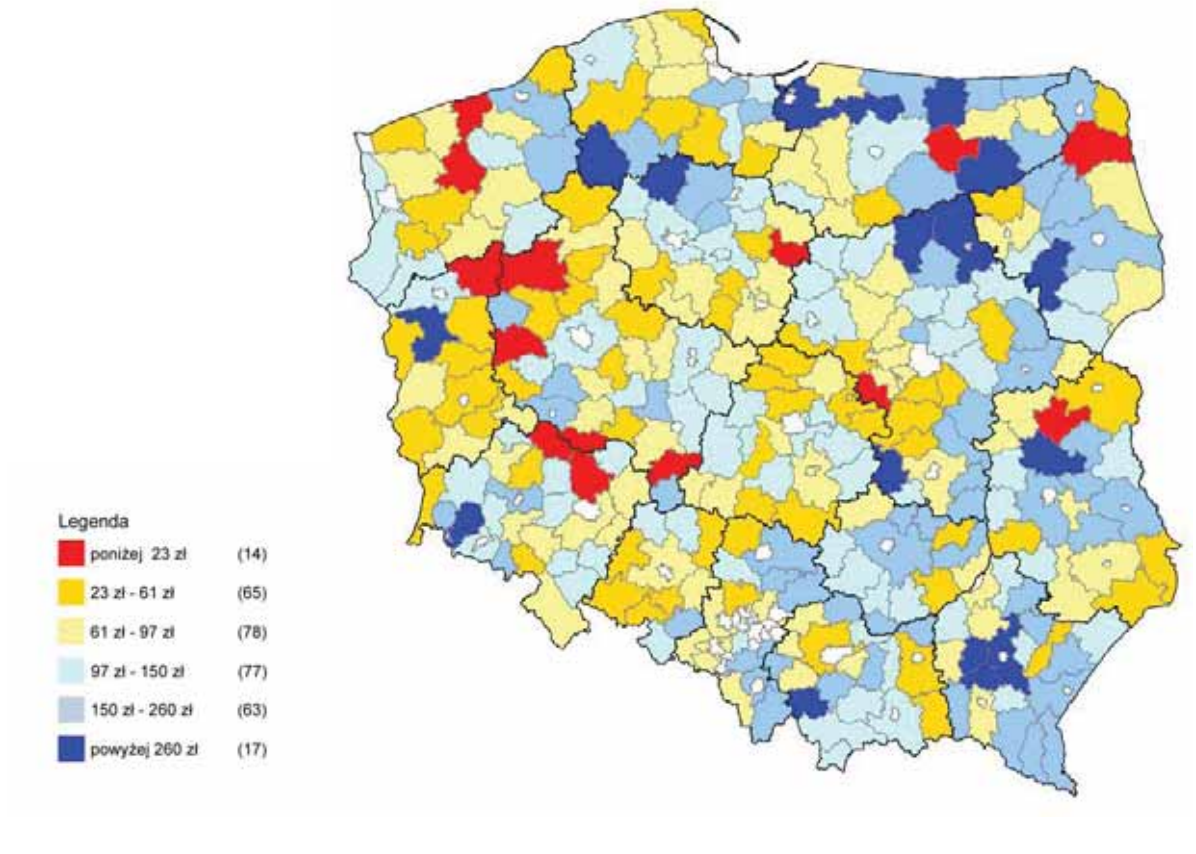


Tabela 6.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | | Wykonanie 4:3 w % | Wydatki ogółem | | Wykonanie 7:6 w % | 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** | **23 560 321** | **23 077 563** | **98,0** | **24 335 717** | **22 916 546** | **94,2** | **-775 396** | **161 017** | **501 229** | **200** | **340 212** | **114** | **3,5** | **3,9** |
| 2 | Dolnośląskie | 1 952 466 | 1 881 676 | 96,4 | 1 992 340 | 1 870 170 | 93,9 | -39 874 | 11 506 | 40 268 | 11 | 28 762 | 15 | 4,6 | 2,9 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 1 207 517 | 1 203 874 | 99,7 | 1 248 568 | 1 198 474 | 96,0 | -41 051 | 5 400 | 24 421 | 14 | 19 021 | 5 | 3,0 | 4,7 |
| 4 | Lubelskie | 1 429 082 | 1 393 981 | 97,5 | 1 456 796 | 1 382 074 | 94,9 | -27 714 | 11 907 | 39 168 | 12 | 27 261 | 8 | 4,8 | 4,7 |
| 5 | Lubuskie | 722 859 | 698 885 | 96,7 | 829 504 | 682 675 | 82,3 | -106 645 | 16 210 | 21 860 | 9 | 5 650 | 3 | 3,9 | 3,9 |
| 6 | Łódzkie | 1 430 466 | 1 430 272 | 100,0 | 1 478 638 | 1 415 473 | 95,7 | -48 173 | 14 799 | 38 374 | 17 | 23 575 | 4 | 3,5 | 7,2 |
| 7 | Małopolskie | 1 891 548 | 1 890 641 | 100,0 | 1 946 394 | 1 875 840 | 96,4 | -54 846 | 14 800 | 43 517 | 12 | 28 717 | 7 | 3,6 | 4,2 |
| 8 | Mazowieckie | 2 840 302 | 2 788 009 | 98,2 | 2 966 021 | 2 802 644 | 94,5 | -125 719 | -14 635 | 51 535 | 19 | 66 170 | 18 | 3,6 | 4,9 |
| 9 | Opolskie | 756 390 | 757 038 | 100,1 | 759 573 | 731 537 | 96,3 | -3 182 | 25 502 | 25 502 | 11 | - | - | 3,4 | x |
| 10 | Podkarpackie | 1 728 417 | 1 659 084 | 96,0 | 1 748 760 | 1 639 473 | 93,8 | -20 343 | 19 611 | 24 904 | 15 | 5 293 | 6 | 2,2 | 1,0 |
| 11 | Podlaskie | 707 723 | 685 788 | 96,9 | 732 477 | 674 892 | 92,1 | -24 754 | 10 895 | 18 610 | 10 | 7 714 | 4 | 3,7 | 4,2 |
| 12 | Pomorskie | 1 356 778 | 1 337 488 | 98,6 | 1 398 992 | 1 337 632 | 95,6 | -42 214 | -144 | 24 295 | 8 | 24 439 | 8 | 3,6 | 3,6 |
| 13 | Śląskie | 1 674 615 | 1 635 376 | 97,7 | 1 735 049 | 1 627 201 | 93,8 | -60 434 | 8 175 | 27 364 | 9 | 19 190 | 8 | 3,3 | 2,3 |
| 14 | Świętokrzyskie | 1 061 729 | 1 009 009 | 95,0 | 1 122 728 | 1 025 555 | 91,3 | -60 999 | -16 546 | 6 114 | 6 | 22 660 | 7 | 1,4 | 3,9 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 1 297 203 | 1 246 818 | 96,1 | 1 354 786 | 1 259 975 | 93,0 | -57 582 | -13 157 | 13 925 | 10 | 27 082 | 9 | 2,4 | 4,1 |
| 16 | Wielkopolskie | 2 250 732 | 2 236 280 | 99,4 | 2 298 715 | 2 194 541 | 95,5 | -47 982 | 41 739 | 61 448 | 24 | 19 709 | 7 | 3,8 | 3,2 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 1 252 494 | 1 223 344 | 97,7 | 1 266 377 | 1 198 389 | 94,6 | -13 883 | 24 954 | 39 923 | 13 | 14 968 | 5 | 4,4 | 4,8 |

Tabela 6.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów w 2013 r. (2012 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** | **102,5** | **101,6** | **104,3** | **105,2** | **100,5** | **103,8** | **102,0** | **101,1** | **102,0** | **101,9** | **101,9** |
| 2 | Dolnośląskie | 96,8 | 95,9 | 97,3 | 95,0 | 95,4 | 98,4 | 97,4 | 96,5 | 96,4 | 105,9 | 107,4 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 104,6 | 103,7 | 104,0 | 107,8 | 101,8 | 110,9 | 106,7 | 105,8 | 105,0 | 121,9 | 122,3 |
| 4 | Lubelskie | 96,8 | 95,9 | 106,8 | 104,8 | 101,8 | 83,1 | 99,2 | 98,3 | 101,5 | 86,5 | 86,5 |
| 5 | Lubuskie | 105,1 | 104,2 | 106,3 | 106,8 | 102,7 | 108,3 | 104,3 | 103,4 | 102,2 | 138,6 | 140,1 |
| 6 | Łódzkie | 102,4 | 101,5 | 102,8 | 106,9 | 101,2 | 104,5 | 101,6 | 100,7 | 101,9 | 98,4 | 98,5 |
| 7 | Małopolskie | 101,5 | 100,6 | 98,5 | 106,0 | 100,3 | 107,6 | 102,2 | 101,3 | 100,8 | 111,2 | 111,1 |
| 8 | Mazowieckie | 104,4 | 103,5 | 107,3 | 105,4 | 102,1 | 104,5 | 104,1 | 103,2 | 103,9 | 104,9 | 104,8 |
| 9 | Opolskie | 104,3 | 103,4 | 107,0 | 105,9 | 100,2 | 109,2 | 101,0 | 100,1 | 99,7 | 116,3 | 116,7 |
| 10 | Podkarpackie | 109,5 | 108,6 | 103,8 | 107,1 | 101,4 | 127,2 | 105,0 | 104,1 | 103,8 | 111,0 | 111,4 |
| 11 | Podlaskie | 107,0 | 106,1 | 110,5 | 108,7 | 101,4 | 113,2 | 105,7 | 104,8 | 103,4 | 119,7 | 119,9 |
| 12 | Pomorskie | 103,8 | 102,9 | 105,5 | 106,5 | 102,2 | 105,2 | 101,6 | 100,7 | 102,6 | 94,2 | 94,1 |
| 13 | Śląskie | 100,7 | 99,8 | 103,4 | 105,6 | 101,1 | 97,2 | 101,4 | 100,5 | 101,2 | 102,6 | 102,0 |
| 14 | Świętokrzyskie | 101,9 | 101,0 | 101,6 | 106,9 | 101,7 | 102,5 | 100,6 | 99,7 | 103,0 | 86,9 | 87,3 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 104,7 | 103,8 | 109,5 | 106,5 | 100,6 | 108,9 | 105,6 | 104,7 | 103,2 | 122,0 | 122,5 |
| 16 | Wielkopolskie | 100,4 | 99,5 | 107,6 | 107,8 | 98,1 | 95,0 | 99,7 | 98,8 | 101,3 | 87,9 | 84,2 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 102,6 | 101,7 | 103,6 | 106,0 | 100,4 | 105,5 | 99,6 | 98,7 | 103,8 | 69,6 | 71,2 |

[1)] *Wskaźnik inflacji - 0,9%.*

Tabela 6.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2012 i 2013 (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody własne | | Dotacje celowe | | Subwencja ogólna | | Wydatki majątkowe | | w tym inwestycyjne | | Wydatki bieżące | | w tym wynagrodzenia i pochodne | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 1 | **P O L S K A** | **29,4** | **29,9** | **25,3** | **25,6** | **45,4** | **44,5** | **12,5** | **12,5** | **12,3** | **12,3** | **87,5** | **87,5** | **52,2** | **52,0** |
| 2 | Dolnośląskie | 31,7 | 31,9 | 25,9 | 26,3 | 42,4 | 41,7 | 9,8 | 10,7 | 9,6 | 10,6 | 90,2 | 89,3 | 51,6 | 51,5 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 27,0 | 26,9 | 24,6 | 26,1 | 48,4 | 47,1 | 10,0 | 11,4 | 9,9 | 11,4 | 90,0 | 88,6 | 54,2 | 52,4 |
| 4 | Lubelskie | 22,3 | 24,6 | 32,6 | 28,0 | 45,1 | 47,4 | 15,6 | 13,6 | 15,6 | 13,6 | 84,4 | 86,4 | 51,4 | 52,4 |
| 5 | Lubuskie | 30,5 | 30,8 | 23,9 | 24,6 | 45,6 | 44,6 | 5,7 | 7,6 | 5,6 | 7,6 | 94,3 | 92,4 | 57,1 | 55,0 |
| 6 | Łódzkie | 32,5 | 32,6 | 22,4 | 22,8 | 45,2 | 44,6 | 9,6 | 9,3 | 9,5 | 9,2 | 90,4 | 90,7 | 56,2 | 56,0 |
| 7 | Małopolskie | 31,2 | 30,3 | 23,5 | 24,9 | 45,3 | 44,8 | 13,5 | 14,7 | 13,5 | 14,7 | 86,5 | 85,3 | 51,0 | 50,4 |
| 8 | Mazowieckie | 34,0 | 34,9 | 23,1 | 23,1 | 42,9 | 41,9 | 13,1 | 13,2 | 13,1 | 13,2 | 86,9 | 86,8 | 50,5 | 49,9 |
| 9 | Opolskie | 31,4 | 32,2 | 22,5 | 23,5 | 46,1 | 44,3 | 8,0 | 9,2 | 7,9 | 9,1 | 92,0 | 90,8 | 57,1 | 57,2 |
| 10 | Podkarpackie | 23,2 | 22,0 | 29,3 | 34,0 | 47,5 | 44,0 | 16,5 | 17,4 | 16,4 | 17,4 | 83,5 | 82,6 | 50,5 | 49,2 |
| 11 | Podlaskie | 24,3 | 25,1 | 28,9 | 30,6 | 46,8 | 44,3 | 14,0 | 15,8 | 13,9 | 15,8 | 86,0 | 84,2 | 51,7 | 49,9 |
| 12 | Pomorskie | 29,1 | 29,6 | 22,0 | 22,3 | 48,9 | 48,1 | 11,8 | 11,0 | 11,8 | 10,9 | 88,2 | 89,0 | 52,7 | 53,1 |
| 13 | Śląskie | 34,4 | 35,3 | 29,0 | 28,0 | 36,6 | 36,7 | 14,7 | 14,8 | 14,6 | 14,7 | 85,3 | 85,2 | 48,7 | 49,0 |
| 14 | Świętokrzyskie | 24,2 | 24,1 | 26,1 | 26,3 | 49,7 | 49,6 | 14,9 | 12,9 | 14,7 | 12,8 | 85,1 | 87,1 | 53,2 | 53,8 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 22,8 | 23,9 | 25,1 | 26,1 | 52,1 | 50,0 | 12,9 | 14,9 | 12,8 | 14,8 | 87,1 | 85,1 | 51,3 | 49,6 |
| 16 | Wielkopolskie | 31,8 | 34,1 | 22,6 | 21,4 | 45,6 | 44,6 | 12,0 | 10,6 | 11,9 | 10,1 | 88,0 | 89,4 | 54,0 | 55,0 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 27,7 | 28,0 | 25,2 | 25,9 | 47,2 | 46,1 | 12,2 | 8,5 | 11,4 | 8,2 | 87,8 | 91,5 | 51,0 | 52,3 |

Tabela 6.4. **Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (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 | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 1 | **P O L S K A** | **868** | **893** | **255** | **267** | **134** | **142** | **394** | **398** | **219** | **229** | **52** | **54** |
| 2 | Dolnośląskie | 927 | 952 | 294 | 304 | 169 | 171 | 393 | 397 | 240 | 251 | 35 | 50 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 874 | 914 | 236 | 246 | 115 | 124 | 423 | 430 | 215 | 238 | 38 | 37 |
| 4 | Lubelskie | 883 | 858 | 197 | 211 | 95 | 100 | 398 | 407 | 288 | 240 | 117 | 64 |
| 5 | Lubuskie | 853 | 897 | 260 | 277 | 124 | 132 | 389 | 400 | 204 | 221 | 25 | 30 |
| 6 | Łódzkie | 830 | 853 | 270 | 278 | 133 | 142 | 375 | 380 | 186 | 194 | 29 | 35 |
| 7 | Małopolskie | 778 | 787 | 243 | 238 | 125 | 133 | 353 | 353 | 183 | 196 | 45 | 55 |
| 8 | Mazowieckie | 859 | 894 | 292 | 312 | 182 | 191 | 369 | 375 | 199 | 207 | 45 | 46 |
| 9 | Opolskie | 815 | 855 | 256 | 275 | 126 | 134 | 376 | 379 | 183 | 201 | 20 | 37 |
| 10 | Podkarpackie | 848 | 929 | 196 | 204 | 98 | 105 | 403 | 409 | 248 | 316 | 67 | 109 |
| 11 | Podlaskie | 829 | 891 | 202 | 224 | 95 | 104 | 388 | 395 | 240 | 273 | 43 | 68 |
| 12 | Pomorskie | 892 | 922 | 260 | 273 | 127 | 135 | 436 | 443 | 196 | 206 | 43 | 44 |
| 13 | Śląskie | 814 | 820 | 280 | 290 | 172 | 181 | 298 | 301 | 236 | 229 | 79 | 76 |
| 14 | Świętokrzyskie | 922 | 943 | 223 | 228 | 106 | 114 | 458 | 468 | 241 | 248 | 62 | 54 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 1 033 | 1 084 | 236 | 259 | 106 | 113 | 538 | 542 | 260 | 283 | 67 | 77 |
| 16 | Wielkopolskie | 837 | 838 | 266 | 285 | 141 | 152 | 382 | 374 | 189 | 179 | 43 | 32 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 1 026 | 1 054 | 284 | 295 | 123 | 131 | 484 | 486 | 258 | 273 | 56 | 44 |

Tabela 6.5. **Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (w zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Wydatki ogółem | | Wydatki majątkowe | | | | Wydatki bieżące | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ogółem | | w tym inwestycyjne | | ogółem | | w tym | | | |
| | | | | | | | | | | wynagrodzenia i pochodne | | dotacje | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 1 | **P O L S K A** | **866** | **887** | **108** | **110** | **107** | **109** | **758** | **777** | **452** | **461** | **51** | **52** |
| 2 | Dolnośląskie | 915 | 946 | 90 | 101 | 88 | 100 | 825 | 845 | 472 | 487 | 66 | 64 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 853 | 910 | 85 | 104 | 85 | 103 | 768 | 806 | 463 | 477 | 40 | 43 |
| 4 | Lubelskie | 855 | 851 | 133 | 116 | 133 | 116 | 721 | 735 | 439 | 446 | 38 | 35 |
| 5 | Lubuskie | 840 | 877 | 48 | 66 | 47 | 66 | 792 | 810 | 479 | 482 | 39 | 37 |
| 6 | Łódzkie | 829 | 844 | 79 | 78 | 79 | 78 | 749 | 766 | 465 | 472 | 43 | 39 |
| 7 | Małopolskie | 767 | 781 | 104 | 115 | 104 | 115 | 663 | 666 | 391 | 394 | 56 | 57 |
| 8 | Mazowieckie | 867 | 899 | 113 | 118 | 113 | 118 | 753 | 781 | 438 | 449 | 54 | 56 |
| 9 | Opolskie | 813 | 826 | 65 | 76 | 64 | 75 | 748 | 750 | 465 | 472 | 47 | 48 |
| 10 | Podkarpackie | 873 | 918 | 144 | 160 | 143 | 160 | 730 | 758 | 441 | 451 | 49 | 52 |
| 11 | Podlaskie | 826 | 877 | 116 | 139 | 115 | 138 | 711 | 738 | 427 | 437 | 39 | 36 |
| 12 | Pomorskie | 912 | 922 | 108 | 101 | 107 | 101 | 804 | 821 | 481 | 490 | 51 | 52 |
| 13 | Śląskie | 804 | 816 | 118 | 121 | 117 | 120 | 687 | 695 | 392 | 399 | 58 | 58 |
| 14 | Świętokrzyskie | 949 | 958 | 142 | 123 | 140 | 123 | 808 | 835 | 505 | 516 | 49 | 45 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 1 035 | 1 095 | 133 | 163 | 132 | 163 | 902 | 932 | 531 | 544 | 66 | 67 |
| 16 | Wielkopolskie | 828 | 823 | 100 | 87 | 99 | 83 | 728 | 735 | 447 | 452 | 39 | 42 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 1 035 | 1 033 | 126 | 88 | 118 | 84 | 909 | 945 | 528 | 540 | 81 | 81 |

Tabela 6.6. **Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2013 r. (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | Dochody własne | | Subwencja ogólna | Dotacje celowe | | Wydatki ogółem | Wydatki majątkowe | Wydatki bieżące |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ogółem | w tym udziały w dochodach b. p. | | ogółem | w tym na inwestycje | | | |
| 1 | 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 | 107 | 114 | 120 | 100 | 110 | 94 | 107 | 91 | 109 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 102 | 92 | 87 | 108 | 104 | 70 | 103 | 94 | 104 |
| 4 | Lubelskie | 96 | 79 | 70 | 102 | 105 | 119 | 96 | 105 | 95 |
| 5 | Lubuskie | 100 | 104 | 93 | 101 | 97 | 56 | 99 | 60 | 104 |
| 6 | Łódzkie | 95 | 104 | 100 | 96 | 85 | 65 | 95 | 71 | 99 |
| 7 | Małopolskie | 88 | 89 | 93 | 89 | 86 | 103 | 88 | 104 | 86 |
| 8 | Mazowieckie | 100 | 117 | 135 | 94 | 90 | 86 | 101 | 107 | 101 |
| 9 | Opolskie | 96 | 103 | 94 | 95 | 88 | 69 | 93 | 69 | 97 |
| 10 | Podkarpackie | 104 | 76 | 74 | 103 | 138 | 203 | 103 | 145 | 98 |
| 11 | Podlaskie | 100 | 84 | 73 | 99 | 119 | 126 | 99 | 126 | 95 |
| 12 | Pomorskie | 103 | 102 | 95 | 111 | 90 | 82 | 104 | 92 | 106 |
| 13 | Śląskie | 92 | 109 | 127 | 76 | 100 | 141 | 92 | 109 | 89 |
| 14 | Świętokrzyskie | 106 | 85 | 80 | 118 | 108 | 100 | 108 | 112 | 108 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 121 | 97 | 79 | 136 | 124 | 142 | 123 | 147 | 120 |
| 16 | Wielkopolskie | 94 | 107 | 107 | 94 | 78 | 59 | 93 | 79 | 95 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 118 | 111 | 92 | 122 | 119 | 81 | 116 | 80 | 122 |

Tabela 6.7. **Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Zobowiązania ogółem | | | Emisja papierów wartościowych | | Kredyty i pożyczki | | | Przyjęte depozyty | | Wymagalne zobowiązania | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | | razem | | w tym z tytułu dostaw towarów i usług | |
| | | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % |
| | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | | 5 | 6 | 7 | 8 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 1 | **P O L S K A** | **5 877 616** | **25,5** | **24,7** | **153 545** | **0,7** | **5 721 980** | **24,8** | **24,0** | **-** | **x** | **2 091** | **0,0** | **907** | **0,0** |
| 2 | Dolnośląskie | 674 623 | 35,9 | 35,4 | - | x | 674 596 | 35,9 | 35,4 | - | x | 27 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 257 018 | 21,3 | 21,0 | 31 945 | 2,7 | 224 923 | 18,7 | 18,3 | - | x | 149 | 0,0 | 148 | 0,0 |
| 4 | Lubelskie | 325 715 | 23,4 | 22,2 | - | x | 325 713 | 23,4 | 22,2 | - | x | 1 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 5 | Lubuskie | 266 522 | 38,1 | 38,1 | 44 600 | 6,4 | 221 841 | 31,7 | 31,7 | - | x | 81 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| 6 | Łódzkie | 314 890 | 22,0 | 21,5 | 16 100 | 1,1 | 298 763 | 20,9 | 20,4 | - | x | 27 | 0,0 | - | x |
| 7 | Małopolskie | 509 454 | 26,9 | 26,6 | - | x | 509 454 | 26,9 | 26,6 | - | x | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 8 | Mazowieckie | 691 490 | 24,8 | 24,8 | - | x | 691 421 | 24,8 | 24,8 | - | x | 69 | 0,0 | 69 | 0,0 |
| 9 | Opolskie | 134 287 | 17,7 | 17,3 | - | x | 134 139 | 17,7 | 17,3 | - | x | 148 | 0,0 | - | x |
| 10 | Podkarpackie | 357 189 | 21,5 | 18,9 | - | x | 357 171 | 21,5 | 18,9 | - | x | 18 | 0,0 | 2 | 0,0 |
| 11 | Podlaskie | 81 263 | 11,8 | 11,0 | 17 000 | 2,5 | 64 260 | 9,4 | 8,5 | - | x | 2 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 12 | Pomorskie | 369 270 | 27,6 | 27,3 | - | x | 368 865 | 27,6 | 27,2 | - | x | 405 | 0,0 | 405 | 0,0 |
| 13 | Śląskie | 309 805 | 18,9 | 17,4 | 11 500 | 0,7 | 298 185 | 18,2 | 16,7 | - | x | 121 | 0,0 | 121 | 0,0 |
| 14 | Świętokrzyskie | 332 880 | 33,0 | 33,0 | 12 400 | 1,2 | 320 256 | 31,7 | 31,7 | - | x | 224 | 0,0 | - | x |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 350 128 | 28,1 | 27,8 | - | x | 349 570 | 28,0 | 27,8 | - | x | 557 | 0,0 | 142 | 0,0 |
| 16 | Wielkopolskie | 533 071 | 23,8 | 22,2 | - | x | 533 052 | 23,8 | 22,1 | - | x | 19 | 0,0 | 16 | 0,0 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 370 012 | 30,2 | 28,7 | 20 000 | 1,6 | 349 770 | 28,6 | 27,1 | - | x | 242 | 0,0 | 4 | 0,0 |

# 7. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Rok 2013 był pierwszy rokiem, od początku funkcjonowania województw samorządowych, w którym nie nastąpiły zmiany przepisów prawnych, które wpłynęłyby w znaczący sposób na zakres zadań wykonywanych przez województwa samorządowe[110]. Jedynie w ustawie o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[111] dodano, że dochodami budżetu województwa związanymi z wyłączeniami z produkcji gruntów rolnych są pobierane odsetki z tytułu należności i opłat, o których mowa w ustawie. Dochody pobierane na podstawie wskazanej ustawy są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publiczno--prawnym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Realizacja zadań przez województwa, przy gorszej koniunkturze gospodarczej w kraju mającej znaczący wpływ na potencjał dochodowy województw, wymagała stałego monitorowania poszczególnych źródeł dochodów oraz wzmożonych działań mających na celu utrzymanie dyscypliny wydatkowej w celu uzyskania dodatniej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowiącej o wielkości nadwyżki operacyjnej.

Województwa samorządowe były nadal uzależnione od decyzji rządowych w sprawie przyznania ostatecznych kwot subwencji oraz dotacji celowych, których wysokość ulegała licznym zmianom. Łączny udział subwencji ogólnej i dotacji celowych w dochodach województw, których udział wzrósł w porównaniu do roku ubiegłego, ukształtował się na poziomie 60,9%.

## 7.1. Dochody

### *Wykonanie planu dochodów*

W 2013 r. dochody województw samorządowych wyniosły 16 120 717 tys. zł i wykonane zostały w 95,6% (w 2012 r. – 96,3%). Samorządy 4 województw (dolnośląskiego, małopolskiego, pomorskiego i wielkopolskiego) zrealizowały dochody ponad uchwalony plan (od 0,3% do 1,8%). Wykonanie dochodów w pozostałych województwach samorządowych wahało się od 84,6% w podlaskim do 99,8% w łódzkim **(tabela 7.1.)**. Na niski wskaźnik wykonania dochodów największy wpływ miała niepełna realizacja dochodów z majątku, dotacji celowych z budżetu państwa oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych Województw, Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Dochody te są ściśle powiązane z realizacją wydatków i dotyczą projektów realizowanych przez beneficjentów w okresie programowania 2007 - 2013. Proces wydatkowania środków uzależniony jest od poprawności składanych przez beneficjentów wniosków o płatność i czasu, który Instytucja Pośrednicząca i Zarządzająca ma na ich weryfikację. Z uwagi na to część płatności, z 2013 r. będzie realizowana w 2014 r.

[110] Zmiany przepisów dotyczące wszystkich jednostek samorządu terytorialnego omówione zostały w punkcie 2.1. części II *Sprawozdania.*

[111] Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. poz. 503).

Poziom, dynamika i struktura dochodów województw samorządowych w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | 2013 | | | 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:** | **15 236 091** | **16 866 327** | **16 120 717** | **95,6** | **105,8** | **100,0** |
| - dochody własne | 6 549 073 | 6 205 411 | 6 303 088 | 101,6 | 96,2 | 39,1 |
| - dotacje celowe | 6 180 681 | 8 023 612 | 7 178 383 | 89,5 | 116,1 | 44,5 |
| - subwencja ogólna | 2 506 337 | 2 637 304 | 2 639 245 | 100,1 | 105,3 | 16,4 |

Województwa samorządowe wykonały dochody własne w 101,6% planu. Na wykonanie dochodów własnych[112] powyżej planu wpływ miała przede wszystkim ponadplanowa realizacja pozostałych dochodów (104,3%) oraz wpływów z udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych (102,3%) i osób prawnych (101,3%).

Jak co roku, wszystkie części **subwencji ogólnej** z budżetu państwa, były przekazywane zgodnie z planem, w pełnej wysokości.

Dochody z tytułu **dotacji celowych**[113] wykonano w 89,5%. Wszystkie otrzymane dotacje, tj. na zadania własne, na zadania z zakresu administracji rządowej, na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, z funduszy celowych oraz na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego – wykonano poniżej planu.

Podobnie jak w latach ubiegłych, w 2013 r., budżety województw samorządowych ulegały licznym zmianom, zwłaszcza w zakresie kwot części subwencji ogólnej oraz dotacji celowych, co związane było z koniecznością dostosowania budżetów do zmian wynikających z decyzji dysponentów.

Środki z UE i z innych źródeł zagranicznych pozyskane w 2013 r. przez województwa samorządowe w kwocie 4 139 153 tys. zł stanowiły 25,7% uzyskanych dochodów ogółem. W porównaniu do roku ubiegłego, udział tych środków w dochodach ogółem wzrósł o 5,2 punktu procentowego. W poszczególnych latach, udział tych środków w dochodach kształtował się na poziomie 20,5% w 2012 r., 21,7% w 2011 r., 19,1% w 2010 r. i 44,7% w 2009 r.

### *Dynamika i struktura dochodów*

Dynamikę głównych źródeł dochodów województw samorządowych charakteryzował spadek dochodów własnych oraz wzrost subwencji i dotacji celowych **(tabela 7.2.)**.

W porównaniu do roku poprzedniego, dochody ogółem wzrosły o 5,8%, a realnie

[112] W tym dochody sklasyfikowane w § 270 – Środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gmin (związków gmin), powiatów (związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł, § 629 – Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin (związków gmin), powiatów (związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł zostały w niniejszym opracowaniu zaliczone do pozostałych dochodów własnych.

[113] W tym dochody sklasyfikowane w § 200 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 uofp lub płatności w ramach budżetu środków europejskich. Paragraf ten stosuje się również do rozliczeń dotacji rozwojowej otrzymanej przed dniem 31 grudnia 2009 r., w tym zwrotów środków tej dotacji oraz do zwrotów środków, o których mowa powyżej. § 620 – Dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 uofp lub płatności w ramach budżetu środków europejskich. Paragraf ten stosuje się również do rozliczeń dotacji rozwojowej otrzymanej przed dniem 31 grudnia 2009 r., w tym zwrotów środków tej dotacji oraz do zwrotów środków, o których mowa powyżej zostały zaliczone w niniejszym opracowaniu do dotacji celowych na zadania własne.

o 4,9%. Wzrost dochodów wynikał głównie ze wzrostu dotacji celowych o 16,1% (zwłaszcza na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej o 109,5%, na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego o 74,3%, na zadania własne o 25,5%) oraz subwencji o 5,3%. W analizowanym okresie wystąpił znaczny spadek o 3,8% dochodów własnych.

Wzrost dochodów odnotowano w 10 województwach samorządowych, najwyższy w warmińsko-mazurskim – o 44,2%, a najniższy – o 0,7% w zachodniopomorskim. W 6 województwach wystąpił spadek dochodów (od 13,0% w mazowieckim do 0,5% w kujawsko-pomorskim).

Dochody majątkowe województw samorządowych wyniosły 4 567 659 tys. zł, a dochody bieżące 11 553 058 tys. zł (odpowiednio 28,3% i 71,7% dochodów ogółem). W porównaniu do roku ubiegłego, dochody majątkowe wzrosły o 23,2%, a dochody bieżące o 0,2%.

W 2013 r. **struktura dochodów** ogółem uległa znacznej zmianie. Najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych były dotacje celowe, a na drugim miejscu dochody własne.

**Dotacje celowe** otrzymane przez województwa samorządowe wzrosły o 16,1% i wyniosły 7 178 383 tys. zł. Wzrost dochodów z tytułu dotacji wystąpił w 10 województwach i wahał się od 4,7% w wielkopolskim do 70,2% w warmińsko-mazurskim. W pozostałych województwach odnotowano spadek kwot dotacji, od 3,0% w małopolskim do 27,3% w łódzkim. Udział dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem wzrósł o 3,9 punktu procentowego i wyniósł 44,5%, osiągając skrajne wartości w województwie mazowieckim – 23,7% i w świętokrzyskim – 61,2%. W województwie świętokrzyskim tak duży udział dotacji w strukturze dochodów wynikał, podobnie jak w roku ubiegłym, z otrzymania dochodów w formie dotacji na realizację zadań unijnych.

Dotacje na zadania własne wzrosły o 25,5% i wyniosły 5 053 138 tys. zł, stanowiąc w strukturze dochodów ogółem 31,3%. W stosunku do przyjętego planu wykonane zostały w 87,9%. Na inwestycje wydatkowano 65,1% ogólnej kwoty tych dotacji. Udział dotacji na zadania własne w dochodach ogółem, w poszczególnych województwach samorządowych, wahał się od 14,8% w mazowieckim do 50,0% w świętokrzyskim.

Województwa samorządowe otrzymały dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich na zadania bieżące i inwestycyjne w wysokości 4 714 748 tys. zł, co stanowiło 93,3% dotacji na zadania własne. Samorządy województw przeznaczyły te dochody na realizację zadań w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), w tym na pomoc techniczną w zakresie osi priorytetowych, dla których samorząd województwa był instytucją pośredniczącą oraz zadań finansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) 2007 - 2013 dla każdego województwa, w tym na pomoc techniczną, gdzie województwa były instytucją zarządzającą dla tych programów.

Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w strukturze dochodów ogółem województw samorządowych stanowiły 10,1%, ich kwota zmalała o 0,6% i wyniosła 1 634 890 tys. zł. W poszczególnych województwach udział dotacji na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w strukturze dochodów był zróżnicowany i wynosił od 4,8% w śląskim do 16,1% w lubuskim. Dotacje na zadania zlecone dotyczyły zadań bieżących i inwestycyjnych. Dotacje na inwestycje w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyniosły 498 232 tys. zł i stanowiły w strukturze dochodów ogółem 3,1%. Z tych środków finansowano wydatki związane z budową i utrzymaniem urządzeń

melioracji wodnych podstawowych, usuwaniem skutków powodzi z 2010 r., krajowymi pasażerskimi przewozami autobusowymi, ratownictwem medycznym, prowadzeniem i organizowaniem ośrodków adopcyjnych, wykonaniem zadań samorządu województwa wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych[114] oraz realizacją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w latach 2007 - 2013.

Województwa samorządowe otrzymały dotacje celowe z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego na realizację wspólnych zadań w wysokości 399 397 tys. zł, co stanowiło 2,5% ogółu dochodów. W porównaniu do roku ubiegłego, dotacje wzrosły o 74,3%, tj. o 170 313 tys. zł. Na inwestycje przeznaczono 335 285 tys. zł (83,9%) tych dotacji. Wspólne przedsięwzięcia obejmowały zadania z zakresu drogownictwa, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, administracji publicznej, oświaty i wychowania, ochrony zdrowia. Porozumienia o wspólnym prowadzeniu zadań najbardziej efektywnie realizowano województwie śląskim, w którym omawiane dotacje celowe stanowiły 19,3% dochodów, a najmniej w województwie łódzkim (kwota była znikoma i nie znalazła odzwierciedlenia w strukturze) – 0,0%.

Dotacje otrzymywane przez województwa samorządowe z funduszy celowych zmalały o 68,1% i wyniosły 89 239 tys. zł, co stanowiło 0,6% w strukturze dochodów ogółem. Na inwestycje przeznaczono 48,8% tych dotacji. Dwa województwa nie wykazały w 2013 r. żadnych dochodów z funduszy celowych[115]. W pozostałych województwach udział dotacji z funduszy celowych w dochodach poszczególnych jednostek kształtował się w przedziale od 0,0% w śląskim do 1,5% w opolskim. Dotacje z Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczone były m.in. na finansowanie inwestycji związanych z urządzeniami melioracji wodnych podstawowych, przeciwdziałaniem zagrożeniom środowiska i likwidację ich skutków, modernizację wałów przeciwpowodziowych. Samorządy otrzymały środki z Funduszu Kolejowego na zakup, modernizację oraz naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerów. Z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych województwa otrzymywały środki na realizację zadań określonych w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

Dotacje na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej otrzymało 12 województw samorządowych w wysokości 1 719 tys. zł. Były one wyższe o 109,5% w stosunku do roku ubiegłego i z uwagi na wysokość kwoty nie znalazły odzwierciedlenia w strukturze. Wysokość dotacji była zróżnicowana i wynosiła od 38 tys. zł w województwie kujawsko-pomorskim do 683 tys. zł w podkarpackim. Wybrane województwa podpisywały porozumienia z ministerstwami na realizację różnych projektów w ramach rządowych programów np. rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej", rządowego programu na lata 2008 - 2013 „Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Pomocy Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie", realizację projektu „Bazylika Rzymskokatolicka pod wezwaniem Wniebowzięcia NMP w Kaczyce ponadregionalnym miejscem kultu – prace remontowo-konserwatorskie budynku bazyliki – etap I" w ramach Programu „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą w 2013 r." oraz na realizację zadania „Nasze dziedzictwo - Nasze

[114] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1456 z późn. zm.).

[115] W województwie podlaskim, świętokrzyskim dochody z funduszy zostały zaklasyfikowane w innym paragrafie dochodowym klasyfikacji budżetowej.

muzea". Polsko - ukraińskie warsztaty muzeów regionów partnerskich województwa łódzkiego.

**Dochody własne** województw w 2013 r. zmalały o 3,8% i wyniosły 6 303 088 tys. zł. Ich udział w strukturze zmalał o 3,9 punktu procentowego i wyniósł 39,1%. Dochody własne w strukturze dochodów poszczególnych województw samorządowych stanowiły od 17,3% w podkarpackim do 69,8% w mazowieckim. Wzrost dochodów własnych nastąpił w 10 województwach samorządowych i kształtował się w przedziale od 0,1% w województwie podkarpackim do 35,0% w warmińsko-mazurskim. W pozostałych 6 województwach nastąpił spadek dochodów własnych, który mieścił się w przedziale od 16,8% w województwie dolnośląskim do 2,5% w województwie śląskim.

Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw, podobnie jak w latach poprzednich, były udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa. To źródło dochodów własnych województw samorządowych jest najbardziej podatne na wahania koniunktury gospodarczej kraju i zarazem ściśle powiązane z gospodarką oraz polityką fiskalną państwa. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych zmalały o 7,4% (tj. 323 299 tys. zł), a z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły o 5,0% (tj. 50 266 tys. zł). Uwarunkowania prawne spowodowały, że w porównaniu do 2012 r., wykonanie dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych w I kwartale roku było wyższe, głównie za sprawą zmiany terminu odprowadzania przez podatników grudniowej zaliczki z tytułu ww. podatku. W II i na początku III kwartału 2013 r. wykonane wpływy były znacząco niższe od planowanych. Poprawa koniunktury gospodarczej pod koniec III i w IV kwartale przełożyła się na wykonanie roczne tego źródła dochodów. Ogólna kwota udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wyniosła 5 116 174 tys. zł i zmalała w stosunku do roku ubiegłego o 5,1%. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych stanowiły średnio 25,2%, natomiast z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 6,5% uzyskanych dochodów ogółem. Wzrost wartości udziałów w dochodach budżetu państwa w 2013 r. wystąpił w 12 samorządach województw od 0,5% w kujawsko-pomorskim do 26,8% w podlaskim. W 4 województwach dochody z udziałów uległy obniżeniu, od 23,5% w dolnośląskim do 6,6% w śląskim.

Dochody z majątku województw samorządowych zmalały o 17,3% i wyniosły 166 209 tys. zł, stanowiąc średnio 1,0% dochodów ogółem (w 2012 r. – 1,3%). Nadal udział dochodów z majątku w strukturze był niewielki, osiągając skrajne wartości w województwie warmińsko-mazurskim (0,1%) oraz pomorskim (3,4%). Dochody z majątku wykonane zostały w 88,9% przyjętego planu. Niskie wykonanie planu dochodów z majątku wynikało między innymi z tego, że przewidziane do sprzedaży nieruchomości nie znalazły nabywców.

Pozostałe dochody własne w 2013 r. wzrosły o 6,4% i wyniosły 1 020 706 tys. zł, co stanowiło 6,3% dochodów ogółem województw samorządowych. W poszczególnych województwach, pozostałe dochody własne stanowiły w strukturze dochodów od 2,8% w podkarpackim do 10,4% w wielkopolskim. Dochody te związane były głównie z uzyskaniem przez województwa samorządowe środków z wpływów z usług, opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, wpływów z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych z tytułu refundacji kosztów wynagrodzeń i pochodnych oraz wydatków na bieżące funkcjonowanie Wojewódzkich Urzędów Pracy, które wykonują zadania m.in. dotyczące obsługi ww. Funduszu, na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych pozyskanych z innych źródeł oraz zwrotu VAT.

**W 2013 r. subwencja ogólna** dla województw wyniosła 2 639 245 tys. zł i wzrosła o 5,3%. Spadek subwencji ogólnej, który wystąpił w 5 województwach, wahał się od 3,1% w śląskim do 0,1% w podkarpackim. W pozostałych 11 województwach dochody z tytułu subwencji wzrosły od 1,2% w pomorskim do 30,0% w dolnośląskim.

Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem w porównaniu z rokiem ubiegłym nie uległ zmianie i wyniósł 16,4%. W strukturze dochodów ogółem część wyrównawcza stanowiła 6,8%, część oświatowa 4,8%, część regionalna 4,6%, a uzupełnienie subwencji ogólnej 0,2%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 6,5% dochodów ogółem w mazowieckim do 29,0% w kujawsko-pomorskim.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej wzrosła, w porównaniu do roku ubiegłego, o 8,6% i wyniosła 1 091 563 tys. zł. Określony ustawowo sposób liczenia subwencji wyrównawczej sprawił, że nie otrzymały jej po raz kolejny województwa mazowieckie i wielkopolskie, a w 2013 r. również województwo śląskie. Udział tej części subwencji ogólnej wynosił w dochodach poszczególnych województw od 2,3% w dolnośląskim do 16,6% w podlaskim. Część wyrównawcza wzrosła w 13 województwach, a zmalała w jednym.

Część regionalna subwencji ogólnej, którą otrzymały wszystkie województwa, wzrosła w porównaniu do roku ubiegłego o 7,0% i wyniosła 735 310 tys. zł, a jej udział w dochodach poszczególnych regionów kształtował się od 0,6% w małopolskim do 8,7% w podkarpackim. Część regionalna subwencji ogólnej wzrosła w 11 województwach, a w pozostałych zmalała.

Część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 1,0% i wyniosła 779 657 tys. zł. W poszczególnych województwach dochody z części oświatowej subwencji ogólnej kształtowały się w granicach od 2,2% w świętokrzyskim do 8,3% w kujawsko-pomorskim. Dochody z tytułu subwencji oświatowej wzrosły w 9 województwach, w jednym były na poziomie roku ubiegłego, a w pozostałych zmalały.

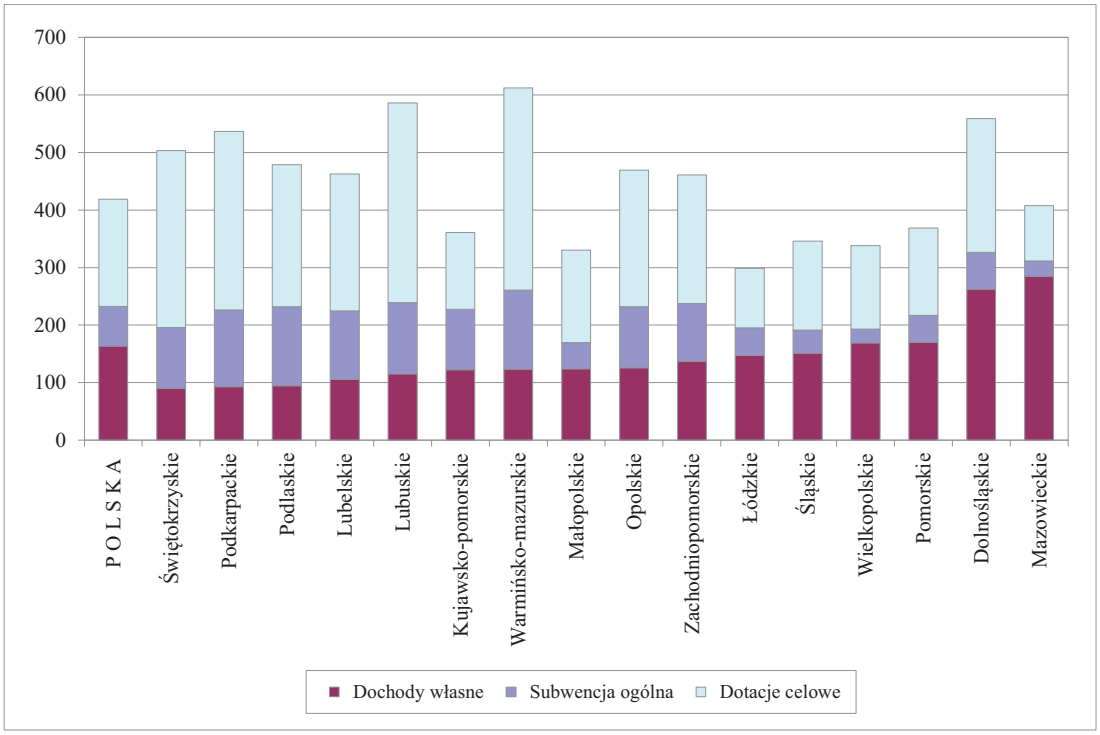
Dochody z rezerwy subwencji ogólnej wyniosły 32 716 tys. zł i otrzymało je 11 województw z przeznaczeniem na inwestycje drogowe. W strukturze dochody z tytułu uzupełnienia subwencji ogólnej stanowiły 0,2%. Największy ich udział odnotowano w województwie śląskim i kujawsko-pomorskim – 0,7%. Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2012 i 2013 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 419 zł (w 2012 r. – 395 zł). W 9 województwach osiągnięto dochody ogółem *per capita* powyżej średniej krajowej, natomiast w pozostałych poniżej tego wskaźnika **(tabela 7.6.)**. Najniższy wskaźnik – 298 zł odnotowano w województwie łódzkim, a najwyższy – 612 zł w województwie warmińsko-mazurskim. Poziom dochodów z poszczególnych źródeł w przeliczeniu na jednego mieszkańca był bardzo zróżnicowany. Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 7.4.**

Średnie dla kraju dochody własne województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 164 zł i zmalały w porównaniu do roku poprzedniego o 6 zł. Wzrost tego wskaźnika wystąpił w 9 województwach samorządowych, w jednym był na poziomie roku ubiegłego, a w pozostałych województwach zmalał. Najniższe dochody własne przypadające na jednego mieszkańca wystąpiły w województwie świętokrzyskim – 90 zł, a najwyższe w mazowieckim – 285 zł.

Dochody budżetowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)




Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa przypadające na jednego mieszkańca w wysokości 133 zł ukształtowały się w kraju poniżej wskaźnika z 2012 r. (140 zł). Wskaźnik ten uzyskał wartość minimalną w województwie świętokrzyskim – 69 zł, a maksymalną w mazowieckim – 259 zł.

Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca kraju ukształtowała się na poziomie 69 zł i była wyższa niż w roku ubiegłym o 4 zł. W 9 województwach omawiany wskaźnik ukształtował się powyżej średniej krajowej. Najniższą jego wartość odnotowano w województwie wielkopolskim – 24 zł, a najwyższą w podlaskim i warmińsko-mazurskim – 137 zł.

Część oświatowa subwencji ogólnej *per capita* wyniosła w analizowanym roku średnio w kraju 20 zł i ukształtowała się na poziomie roku ubiegłego. W poszczególnych województwach poziom tego wskaźnika osiągnął wartości zbliżone do roku poprzedniego i kształtował się w granicach od 11 zł w świętokrzyskim do 30 zł w kujawsko-pomorskim.

Dochody z tytułu dotacji *per capita* wzrosły (o 26 zł) w stosunku do 2012 r. i ukształtowały się na poziomie 186 zł. Wzrost kwot dotacji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpił w 9 województwach, a w pozostałych zmniejszył się. Najniższy wskaźnik uzyskało województwo mazowieckie – 97 zł, a najwyższy warmińsko-mazurskim – 351 zł.

Średni dla kraju wskaźnik dotacji na inwestycje na jednego mieszkańca wzrósł o 22 zł i wyniósł 108 zł. W 8 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej średniej krajowej. Najniższą wartość – 41 zł uzyskało województwo mazowieckie, a najwyższą – 246 zł województwo warmińsko-mazurskie.

## 7.2. Wydatki

### Wykonanie planu wydatków

W 2013 r. wydatki województw samorządowych zrealizowane zostały w wysokości 16 527 004 tys. zł, co stanowiło 90,3% przyjętego planu **(tabela 7.1.)**.

W porównaniu do roku ubiegłego, wydatki ogółem wzrosły o 4,9% (realnie o 4,0%). Wykonanie wydatków ogółem, w poszczególnych województwach kształtowało się od 76,0% planu w podlaskim do 98,4% w dolnośląskim. We wszystkich województwach, podobnie jak w latach poprzednich, zarówno w kwotach zbiorczych, jak i w rozdziałach klasyfikacji budżetowej, plan nie został wykonany.

Wydatki ze środków unijnych i innych zagranicznych w 2013 r. wyniosły 3 957 629 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem województw wzrósł do poziomu 23,9% (w 2012 r. – 19,2%, 2011 r. – 20,8%, 2010 r. – 17,0%, 2009 r. – 41,1%). Środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych pokryto 44,0% ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych.

### Dynamika i struktura wydatków

Do **wydatków majątkowych** zalicza się wydatki ponoszone na inwestycje, zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne oraz wydatki kapitałowe. Wydatki majątkowe ogółem wzrosły o 10,2%, tj. o 609 854 tys. zł i zostały wykonane w wysokości 6 562 299 tys. zł, co stanowiło 39,7% wszystkich wydatków województw samorządowych. Spadek nakładów na finansowanie wydatków majątkowych odnotowano w 7 województwach. Obniżenie wydatków majątkowych wahało się od 31,5% w łódzkim do 6,8% w małopolskim. W pozostałych województwach wydatki majątkowe wzrosły od 1,2% w opolskim do 73,7% w warmińsko-mazurskim. Z analizy struktury wydatków wynika, iż podobnie jak w poprzednim roku, najwięcej na wydatki inwestycyjne – 58,3% ogółu wydatków – przeznaczono w województwie świętokrzyskim, a najmniej – 20,5% w mazowieckim.

W strukturze wydatków w 7 województwach nastąpiła korzystna zmiana (wzrost udziału wydatków majątkowych), podczas, gdy w 2012 r. było takich województw tylko 3.

Wydatki kapitałowe (objęcie udziałów w spółkach), które w 2013 r. zrealizowało 14 województw, zmalały w stosunku do 2012 r. o 27,7% i wyniosły 207 804 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 oraz udzielanymi poręczeniami i gwarancjami, a także pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem województw samorządowych i jednostek im podległych. W 2013 r. wydatki bieżące województw wzrosły o 1,6% i wyniosły 9 964 705 tys. zł. W strukturze wydatków ogółem, wydatki bieżące stanowiły 60,3% (w 2012 r. – 62,2%), osiągając najniższą wartość w województwie świętokrzyskim – 41,7%, a najwyższą w mazowieckim – 79,0%.

W strukturze wydatków bieżących, podobnie jak w latach ubiegłych, najbardziej znaczącą pozycję stanowiły dotacje przekazywane z budżetów województw (24,1% ogółu wydatków) i pozostałe wydatki bieżące (18,7%). Dotacje przeznaczano m.in. na zadania z zakresu przewozów pasażerskich, służby zdrowia, pomocy społecznej i upowszechniania kultury. Udział dotacji w wydatkach wahał się od 16,1% w świętokrzyskim do 32,5% w kujawsko-pomorskim. Wydatki na dotacje, w porównaniu do roku ubiegłego, wzrosły o 3,0%.

Pozostałe wydatki bieżące stanowiły w strukturze wydatków poszczególnych województw od 11,1% w świętokrzyskim do 35,5% w mazowieckim. W porównaniu do kwoty wydatków poniesionych w roku poprzednim wzrosły o 2,0%.

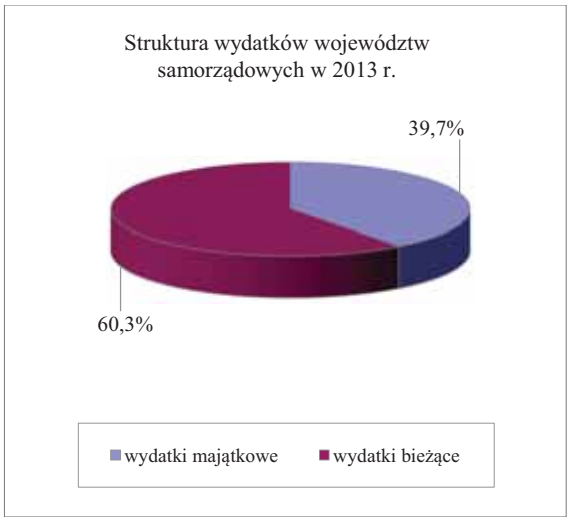
Dynamika i struktura wydatków budżetowych województw samorządowych w latach 2012 i 2013

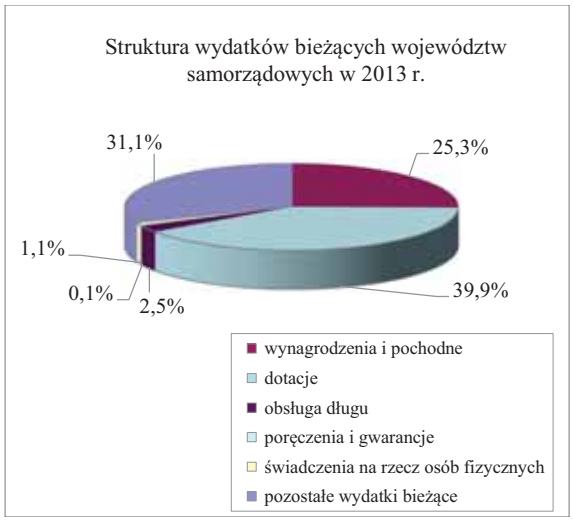
| Wyszczególnienie | 2012 | 2013 | | | Dynamika (w %) 4:2 | Struktura (w %) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Wykonanie (w tys. zł) | Plan (w tys. zł) | Wykonanie (w tys. zł) | Wykonanie planu (w %) 4:3 | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| **Wydatki ogółem, z tego:** | **15 760 513** | **18 305 286** | **16 527 004** | **90,3** | **104,9** | **100,0** |
| - majątkowe, w tym: | 5 952 445 | 7 534 863 | 6 562 299 | 87,1 | 110,2 | 39,7 |
| - inwestycyjne | 5 665 049 | 7 326 683 | 6 354 495 | 86,7 | 112,2 | 38,4 |
| - bieżące, w tym: | 9 808 068 | 10 770 423 | 9 964 705 | 92,5 | 101,6 | 60,3 |
| - wynagrodzenia wraz z pochodnymi | 2 498 380 | 2 613 559 | 2 521 727 | 96,5 | 100,9 | 15,3 |
| - dotacje | 3 861 137 | 4 140 150 | 3 978 697 | 96,1 | 103,0 | 24,1 |
| - wydatki na obsługę długu | 282 385 | 288 323 | 243 172 | 84,3 | 86,1 | 1,5 |
| - wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji | 19 817 | 55 252 | 13 113 | 23,7 | 66,2 | 0,1 |
| - świadczenia na rzecz osób fizycznych | 112 726 | 120 604 | 112 290 | 93,1 | 99,6 | 0,7 |
| - pozostałe wydatki | 3 033 623 | 3 552 535 | 3 095 706 | 87,1 | 102,0 | 18,7 |

W strukturze wydatków województw samorządowych wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (2 521 727 tys. zł) stanowiły średnio 15,3%. Wydatki tego rodzaju w analizowanym roku wzrosły o 0,9%. W poszczególnych jednostkach udział ten kształtował się w granicach od 11,9% w warmińsko-mazurskim do 21,6% w kujawsko-pomorskim.

Wydatki na obsługę długu publicznego (243 172 tys. zł) stanowiły średnio 1,5% wszystkich wydatków województw. Ich udział w strukturze zmalał, w porównaniu do roku ubiegłego, o 0,3 punktu procentowego, osiągając poziom od 0,2% w podlaskim do 2,9% w opolskim. W stosunku do 2012 r. wydatki na obsługę długu zmalały o 13,9%.

Struktura wydatków ogółem i wydatków bieżących województw samorządowych w 2013 r.



Wydatki związane ze świadczeniami na rzecz osób fizycznych (112 290 tys. zł) stanowiły 0,7% wydatków ogółem (najmniej w województwie świętokrzyskim – 0,2%, a najwięcej – 1,3% w małopolskim).W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił ich spadek o 0,4%.

Wydatki na spłatę poręczeń (13 113 tys. zł) zmalały o 33,8%, stanowiąc w strukturze 0,1%. Odnotowano je w 4 województwach: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim i mazowieckim, a dotyczyły m.in. poręczeń na spłatę kredytu zaciągniętego przez przedsiębiorstwo komunikacji samochodowej oraz poręczeń udzielonych szpitalom.

### *Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej*

Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2013 r. wynikały z zakresu wykonywanych zadań i nie odbiegały od specyfiki ukształtowanej w latach ubiegłych. Strukturę wydatków ogółem w latach 2012 i 2013 w wybranych działach klasyfikacji budżetowej przedstawia zamieszczone poniższej zestawienie.

Struktura wydatków województw samorządowych ogółem wg ważniejszych działów w latach 2012 i 2013

| Działy klasyfikacji budżetowej | Struktura wydatków ogółem (w %) | |
|---|---|---|
| | 2012 | 2013 |
| **Wydatki ogółem, z tego:** | **100,0** | **100,0** |
| 600 - Transport i łączność | 37,9 | 41,5 |
| 010 - Rolnictwo i łowiectwo | 10,2 | 10,2 |
| 750 - Administracja publiczna | 9,2 | 9,0 |
| 921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 8,6 | 7,9 |
| 801 - Oświata i wychowanie | 6,1 | 5,6 |
| 851 - Ochrona zdrowia | 6,0 | 5,6 |
| 150 - Przetwórstwo przemysłowe | 4,1 | 4,3 |
| 853 - Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej | 3,8 | 4,0 |
| 758 - Różne rozliczenia | 4,4 | 3,5 |
| 757 - Obsługa długu publicznego | 1,9 | 1,6 |
| 926 - Kultura fizyczna | 1,7 | 1,0 |
| 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza | 1,0 | 0,9 |
| 710 - Działalność usługowa | 0,9 | 0,9 |
| 852 - Pomoc społeczna | 0,8 | 0,9 |
| 700 - Gospodarka mieszkaniowa | 1,0 | 0,6 |
| Pozostałe | 2,4 | 2,5 |

Analogicznie jak w latach poprzednich, w 2013 r. województwa samorządowe poniosły najwyższe wydatki na transport i łączność – 41,5% ogólnej sumy wydatków. W porównaniu do 2012 r., ich kwota wzrosła o 14,8%. Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem zawierał się w przedziale od 27,9% w mazowieckim do 61,1% w warmińsko-mazurskim. Ze środków zaplanowanych w tym dziale, finansowano organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, dopłaty do krajowych przewozów autobusowych, budowę, modernizację dróg, a także zakup kolejowych pojazdów szynowych oraz usuwanie szkód w infrastrukturze drogowej po powodziach. Na inwestycje w tym dziale przeznaczono 58,8% ogółu wydatków inwestycyjnych.

Województwo warmińsko-mazurskie przeznaczyło na inwestycje 80,8% wszystkich wydatków inwestycyjnych, głównie na rozbudowę i budowę dróg na terenie województwa oraz na realizację zadania związanego z infrastrukturą telekomunikacyjną pn. „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie" w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007 - 2013.

W 2013 r. wydatki poniesione na rolnictwo i łowiectwo wzrosły o 5,5% i wynosiły 10,2% wszystkich wydatków samorządów województw. Wydatki w tym dziale stanowiły w strukturze wydatków od 3,4% w województwie śląskim do 19,5% w pomorskim. Finansowano z nich bieżące utrzymanie rzek i urządzeń melioracji wodnych, utrzymanie zarządów melioracji i urządzeń wodnych, naprawę i odbudowę zabezpieczeń przeciwpowodziowych, usuwanie szkód powodziowych powstałych po powodzi w 2010 r., a także działania zmierzające do ograniczenia skutków klęsk żywiołowych. Realizowane były również zadania dotyczące PROW na lata 2007 - 2013. Na inwestycje przeznaczono 15,5% tych środków. Najwięcej na inwestycje w tym dziale wydatkowano w województwie pomorskim – 56,9%.

Wydatki na administrację publiczną wzrosły o 3,0% i stanowiły 9,0% ogółu wydatków województw samorządowych. W poszczególnych województwach wynosiły one w strukturze wydatków od 7,3% w śląskim do 14,7% w łódzkim. 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 2,0% wszystkich wydatków inwestycyjnych.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego zmalały o 3,6% i stanowiły 7,9% ogółu wydatków województw. W poszczególnych województwach, w odniesieniu do ogółu wydatków, stanowiły one od 4,3% w świętokrzyskim do 12,2% w kujawsko-pomorskim. Z tych środków finansowano działalność statutową samorządowych instytucji kultury, udzielano dotacji na zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz dotacji na zadania z zakresu kultury i inwestycje w nadzorowanych instytucjach kultury. Inwestycje w dziedzinie kultury stanowiły 4,0% ogółu wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków na inwestycje (9,8%) wydatkowano w województwie lubelskim.

Wydatki na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą zmalały o 2,9% i stanowiły 6,5% wydatków województw. Ich udział w poszczególnych regionach wahał się od 2,6% w zachodniopomorskim do 11,0% w kujawsko-pomorskim. 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 inwestycyjne stanowiły 1,1% wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych przez województwa.

Na ochronę zdrowia skierowano 5,6% wszystkich wydatków województw, najmniej – 0,9% w warmińsko-mazurskim, najwięcej – 19,4% w lubuskim. W stosunku do roku ubiegłego wydatki na ochronę zdrowia zmniejszyły się o 2,5%. Poniesione wydatki bieżące w głównej mierze dotyczyły zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii. Wydatki inwestycyjne, które stanowiły 7,8% kwoty wydatków inwestycyjnych wszystkich województw, przeznaczono na kontynuowanie budowy szpitali oraz ich wyposażanie w sprzęt medyczny. Najwięcej na inwestycje w tym dziale przeznaczyło województwo podlaskie – 20,9%.

Wydatki dotyczące pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej i zadań z pomocy społecznej stanowiły 4,9% wszystkich wydatków województw samorządowych. Finansowano

m.in. funkcjonowanie wojewódzkich urzędów pracy, utrzymanie regionalnych ośrodków polityki społecznej, koszty związane z pełnieniem przez urząd marszałkowski funkcji instytucji właściwej do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz obsługi wypłat w ramach Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jak również prowadzenie ośrodków adopcyjnych.

Na przetwórstwo przemysłowe skierowano 4,3% poniesionych przez województwa samorządowe wydatków. Środki przeznaczane były głównie na realizację różnych priorytetów w ramach działań RPO poszczególnych województw i POKL. W poszczególnych województwach udział tych wydatków kształtował się od 2,1% w lubuskim do 14,1% w opolskim. Wydatki inwestycyjne w dziale Przetwórstwo przemysłowe stanowiły 4,8% wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych przez województwa samorządowe.

Wydatki w dziale Różne rozliczenia stanowiły 3,5% w strukturze wydatków ogółem województw samorządowych. W ramach tego działu 2 województwa (mazowieckie i dolnośląskie) dokonały wpłaty do budżetu państwa kwoty przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej w wysokości 556 588 tys. zł. Województwo mazowieckie z uwagi na trudną sytuację finansową nie dokonało całej wpłaty, a jedynie 72,9%.

Wydatki na obsługę długu publicznego stanowiły 1,6% poniesionych wydatków przez województwa samorządowe. Wydatki te zmalały o 15,2% w stosunku do 2012 r. W strukturze wydatków najwięcej wydatków na obsługę długu publicznego przeznaczono w województwie mazowieckim – 3,1%, a najmniej w podlaskim – 0,2%.

Na kulturę fizyczną przeznaczono 1,0% ogółu wydatków. Środki przeznaczane były na stypendia sportowe dla zawodników osiągających dobre wyniki sportowe oraz realizację zadań z zakresu kultury fizycznej. Najwięcej wydatków przeznaczono w województwie podlaskim – 7,6%, a najmniej w województwach lubelskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim – 0,3%. Wydatki inwestycyjne stanowiły 1,4% wydatków poniesionych przez regiony na inwestycje. Najwięcej wydatków inwestycyjnych przeznaczono w województwie podlaskim – 14,2% ogółu wydatków inwestycyjnych przede wszystkim na budowę Stadionu Miejskiego w Białymstoku.

Wydatki w niewymienionych w zestawieniu działach klasyfikacji budżetowej stanowiły 2,5% ogółu wydatków budżetów województw. W poszczególnych działach były to niskie kwoty, których udział w strukturze wydatków miał charakter śladowy.

### *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 429 zł (w 2012 r. – 409 zł). W 9 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej poziomu średniego dla kraju. Najniższy wskaźnik wydatków *per capita* wystąpił w województwie łódzkim – 299 zł, a najwyższy – 638 zł osiągnęło województwo warmińsko-mazurskie. Kwoty wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach przedstawia **tabela 7.5.**

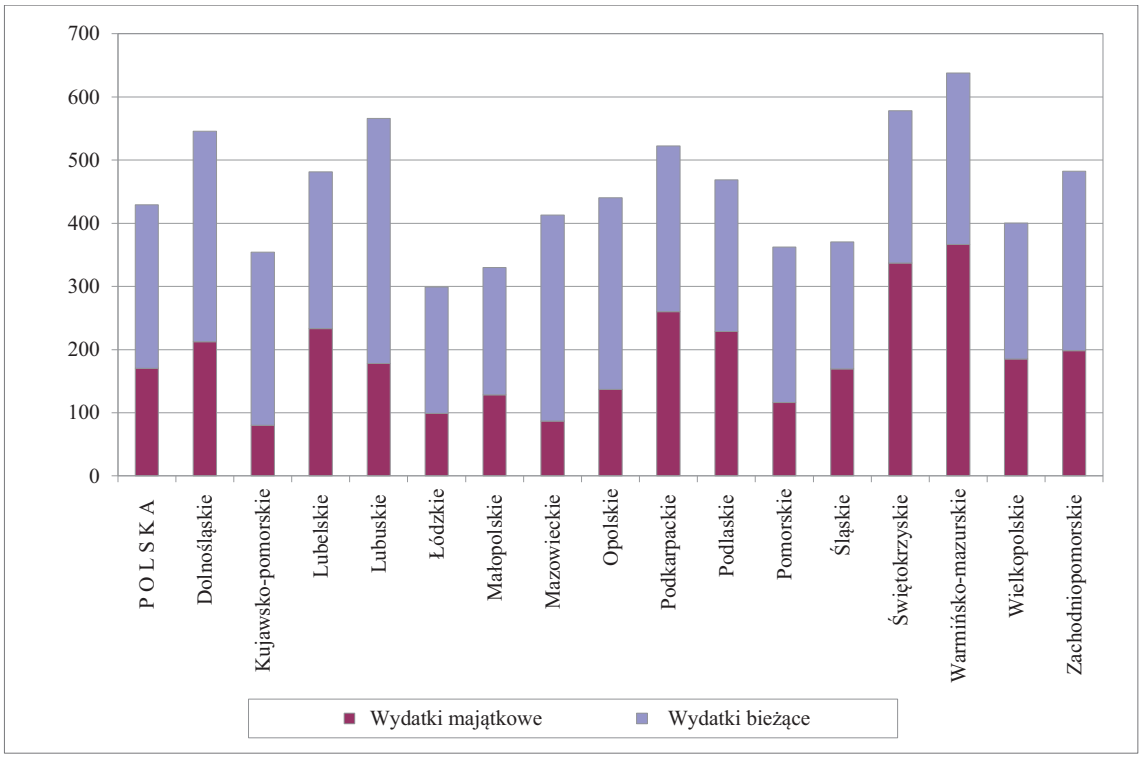
Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca wyniosły średnio w kraju 170 zł i były wyższe o 16 zł w stosunku do 2012 r. Najniższe wydatki majątkowe *per capita* odnotowano w województwie kujawsko-pomorskim – 80 zł, a najwyższe w warmińsko-mazurskim

– 367 zł. W 9 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej wielkości średniej dla kraju.

Wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły średnio dla kraju 165 zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 18 zł. W 13 województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe niż wydatki majątkowe. Związane to było z dokonaniem wydatków kapitałowych na zakup papierów wartościowych oraz wniesieniem wkładów do tworzonych lub istniejących spółek.

Wydatki bieżące *per capita* w kraju wyniosły średnio 259 zł i były wyższe o 4 zł w porównaniu do roku ubiegłego. Najwyższą kwotę wydatków bieżących na jednego mieszkańca – 388 zł odnotowano w województwie lubuskim, a najniższą – 200 zł w województwie łódzkim. W 8 województwach samorządowych wydatki bieżące na jednego mieszkańca ukształtowały się powyżej średniego wskaźnika dla kraju.

Wydatki majątkowe i wydatki bieżące województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)




## 7.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

### Wyniki budżetów

W analizowanym roku 8 województw samorządowych zakończyło rok budżetowy deficytem, który wyniósł łącznie 565 677 tys. zł, i stanowił 6,3% wykonanych przez te jednostki dochodów **(tabela 7.1.)**. Najwyższy wskaźnik – 18,4%, określający relację deficytu do wykonanych dochodów odnotowano w województwie wielkopolskim, a najniższy w województwie łódzkim – 0,3%. Samorządy województw pokrywały deficyt budżetowy z zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

### Przychody i rozchody

W 2013 r. **przychody** województw samorządowych wyniosły 2 004 279 tys. zł (82,7% planu). Wpływy z tytułu kredytów i pożyczek stanowiły 24,0% przychodów. Z ogólnej kwoty 481 492 tys. zł zaciągniętych kredytów i pożyczek 11,4% przeznaczono na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych. W 2013 r. 5 województw (lubelskie, łódzkie, małopolskie, opolskie i wielkopolskie) wyemitowały na pokrycie deficytu budżetowego obligacje w kwocie 419 000 tys. zł, które stanowiły 20,9% w strukturze przychodów ogółem. Na wysokość przychodów złożyły się również wolne środki[116] (949 916 tys. zł), które w strukturze przychodów ogółem stanowiły 47,4% i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych (105 841 tys. zł), stanowiące 5,3% ogółu przychodów.

Przychody z tytułu spłaty udzielonych przez województwa pożyczek, wyniosły 48 030 tys. zł i stanowiły w strukturze przychodów 2,4%.

Najważniejszą pozycję **rozchodów** stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 389 167 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 58,3%. Spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych wyniosły 18 410 tys. zł.

Województwa samorządowe w 2013 r. udzieliły pożyczek na kwotę 62 680 tys. zł, które w strukturze rozchodów stanowiły 9,4% i przeznaczane były głównie na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia i instytucji kultury, dla których organem prowadzącym są województwa samorządowe.

W województwach dolnośląskim, lubelskim, łódzkim, opolskim, i wielkopolskim nastąpił wykup obligacji samorządowych w łącznej kwocie 204 550 tys. zł.

### Zobowiązania i należności

Po raz kolejny w 2013 r. nastąpił wzrost łącznych **zobowiązań** województw (o 8,4%), które wyniosły 6 625 077 tys. zł, co stanowiło 41,1% ogółu dochodów[117], a po wyłączeniach 38,7%. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji w kwocie 6 454 974 tys. zł, stanowiły 97,4% ogólnej wielkości zadłużenia województw.

Podobnie jak w roku ubiegłym 7 województw: łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie posiadało pożyczki długoterminowe w kwocie 2 213 500 tys. zł w międzynarodowych instytucjach finansowych, tj. w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy. Województwo mazowieckie posiadało zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych na kwotę 340 070 tys. zł w podmiotach należących do strefy euro.

Zadłużenie w województwach samorządowych od 2000 r., z wyjątkiem 2004 r., wykazuje tendencję wzrostową. Po raz drugi w okresie funkcjonowania województw samorządowych jedno województwo przekroczyło poziom zadłużenia określony art. 170 uofp z 2005 r. Przyczyną przekroczenia tego wskaźnika było niewykonanie planowanych dochodów unijnych. Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów, był bardzo zróżnicowany,

---

[116] Wolne środki – nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp.

[117] Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) podniosłoby poziom zadłużenia województw samorządowych z 40,1% do 55,1%. Zagadnieniu temu poświęcono punkt 2.8. *Sprawozdania.*

osiągając największą wartość – 73,3% w województwie mazowieckim, a najniższą po wyłączeniach, 0,2% w województwie świętokrzyskim. W przedziale pomiędzy 50% - 60% znalazło się jedno województwo, natomiast w przedziale 40% - 50% były 4 jednostki. Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2013 r. prezentuje **tabela 7.7.**

Zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 170 102 tys. zł odnotowano w 2013 r. w 9 województwach (w 2012 r. – 7 jednostek w kwocie 353 tys. zł). Kwota zobowiązań wymagalnych drastycznie wzrosła, z uwagi na zobowiązania wymagalne województwa mazowieckiego – 169 586 tys. zł, w tym 169 545 tys. zł z tytułu nieuregulowania wpłaty do budżetu państwa za 2013 r z tytułu „janosikowego". Zobowiązania wymagalne wystąpiły jeszcze w 8 województwach, tj. lubuskim, małopolskim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim, jednak ich kwota wyniosła 516 tys. zł. W 7 województwach wystąpiły zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług, które obniżyły się o 30,6% i wyniosły 222 tys. zł, stanowiąc zaledwie 0,1% zobowiązań wymagalnych. Relacja kwoty zobowiązań wymagalnych do dochodów ogółem najbardziej niekorzystnie ukształtowała się w województwie mazowieckim wynosząc 7,8%. Województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, łódzkie, opolskie, podkarpackie i pomorskie nie posiadały na koniec 2013 r. żadnych zobowiązań wymagalnych.

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez województwa poręczeń i gwarancji na koniec 2013 r. wyniosła 1 271 545 tys. zł i wzrosła, w stosunku do roku ubiegłego o 10,6%. W omawianym okresie samorządy województw udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 129 466 tys. zł (w 2012 r. – 207 732 tys. zł). Były to głównie poręczenia udzielone jednostkom służby zdrowia, dla których organem założycielskim było województwo samorządowe. Udzielanie poręczeń i gwarancji w przypadku niewypłacalności jednostek służby zdrowia, gdy zadłużenie SP ZOZ będzie musiał przejąć samorząd może spowodować wzrost zobowiązań wymagalnych województw.

Spłaty za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 13 113 tys. zł dokonały 4 województwa samorządowe (dolnośląskie, łódzkie, małopolskie i mazowieckie).

Województwo mazowieckie i lubelskie odzyskały wierzytelności z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji w kwocie 2 217 tys. zł.

Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2013 r. wyniosły 1 664 170 tys. zł (w 2012 r. – 1 512 763 tys. zł). W odniesieniu do roku ubiegłego należności wymagalne wzrosły o 151 407 tys. zł, tj. o 10,0%.

## 7.4. Podsumowanie

1. *W 2013 r. województwa samorządowe uzyskały dochody w wysokości 16 120 717 tys. zł, które stanowiły 95,6% planu. Ponad stuprocentowe wykonanie planowanych dochodów odnotowały 4 województwa. Kwota dochodów ogółem zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego o 5,8%, a realnie o 4,9%. Wynikało to głównie ze wzrostu dotacji celowych o 16,1% i subwencji ogólnej o 5,3%. Dochody własne obniżyły się o 3,8%. Dochody majątkowe w porównaniu do 2012 r. wzrosły o 23,2%, a dochody bieżące o 0,2%.*

2. *Zmianie uległa struktura dochodów województw samorządowych. Podstawowym źródłem dochodów w 2013 r. były dotacje celowe, które stanowiły 44,5% dochodów ogółem. Dochody własne, stanowiły drugie źródło dochodów, które wyniosły 39,1% ogółu dochodów,*

*a subwencja ogólna ukształtowała się na poziomie 16,4%. Subwencja i dotacje celowe stanowiły łącznie 60,9% dochodów województw samorządowych (w 2012 r. – 57,0%).*

3. *Wydatki ogółem województw samorządowych wzrosły o 4,9% (realnie o 4,0%) i zostały wykonane w wysokości 16 527 004 tys. zł (90,3% planu). Nastąpił wzrost wydatków majątkowych o 10,2%, oraz wydatków bieżących o 1,6%. Udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków zwiększył się o 1,9 punktu procentowego i wyniósł 39,7%. Wydatki bieżące stanowiły 60,3% wydatków ogółem.*

4. *Kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe, kolejny już rok, nie uległy zmianie. Najwięcej środków przeznaczono na realizację zadań z zakresu: transportu i łączności – 41,5%, rolnictwa i łowiectwa – 10,2%, administracji publicznej – 9,0%, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – 7,9%, oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej – 6,5%, ochrony zdrowia – 5,6%. Wydatki inwestycyjne dominowały w działach Transport i łączność – 58,8%, Rolnictwo i łowiectwo – 15,5% oraz Ochrona zdrowia – 7,8%.*

5. *W 2013 r. wzrosły średnie dochody województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca i wyniosły 419 zł, natomiast wydatki per capita wzrosły do 429 zł. Najwyższe dochody – 612 zł i wydatki – 638 zł, zrealizował samorząd województwa warmińsko--mazurskiego, natomiast najniższe dochody – 298 zł i wydatki – 299 zł województwo łódzkie. Średnie wydatki inwestycyjne dla kraju wyniosły 165 zł. Kwoty wydatków inwestycyjnych per capita zawierały się w przedziale od 74 zł w województwie kujawsko-pomorskim do 358 zł w warmińsko-mazurskim.*

6. *Udział środków zagranicznych na finansowanie programów i projektów pozyskanych w kwocie 4 139 153 tys. zł, zwiększył się w 2013 r. o 5,2 punktu procentowego i stanowił 25,7% ogółu dochodów województw (w 2012 r. – 20,5%, 2011 r. – 21,7%). Na realizację wydatków finansowanych środkami zagranicznymi województwa samorządowe przeznaczyły 3 957 629 tys. zł, tj. 23,9% wydatków ogółem (w 2012 r. – 19,2%, 2011 r. – 20,8%). Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi w kwocie 2 798 915 tys. zł stanowiły 44,0% wydatków inwestycyjnych województw samorządowych (w 2012 r. – 35,5%, 2011 r. – 37,3%).*

7. *W 2013 r. deficyt budżetowy zaplanowało 15 województw samorządowych w łącznej kwocie 1 455 383 tys. zł, natomiast jedno województwo zaplanowało osiągnięcie nadwyżki budżetowej w wysokości 16 425 tys. zł. W wyniku wykonania budżetów, połowa województw samorządowych uzyskała nadwyżkę w kwocie 159 389 tys. zł (2,2% w relacji do ich dochodów), a druga połowa województw deficyt w kwocie 565 677 tys. zł (6,3% ich dochodów). Najwyższy deficyt budżetowy wystąpił w województwie wielkopolskim osiągając 18,4% wielkości dochodów tej jednostki. Deficyt budżetowy sfinansowano przychodami z kredytów i pożyczek, obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków.*

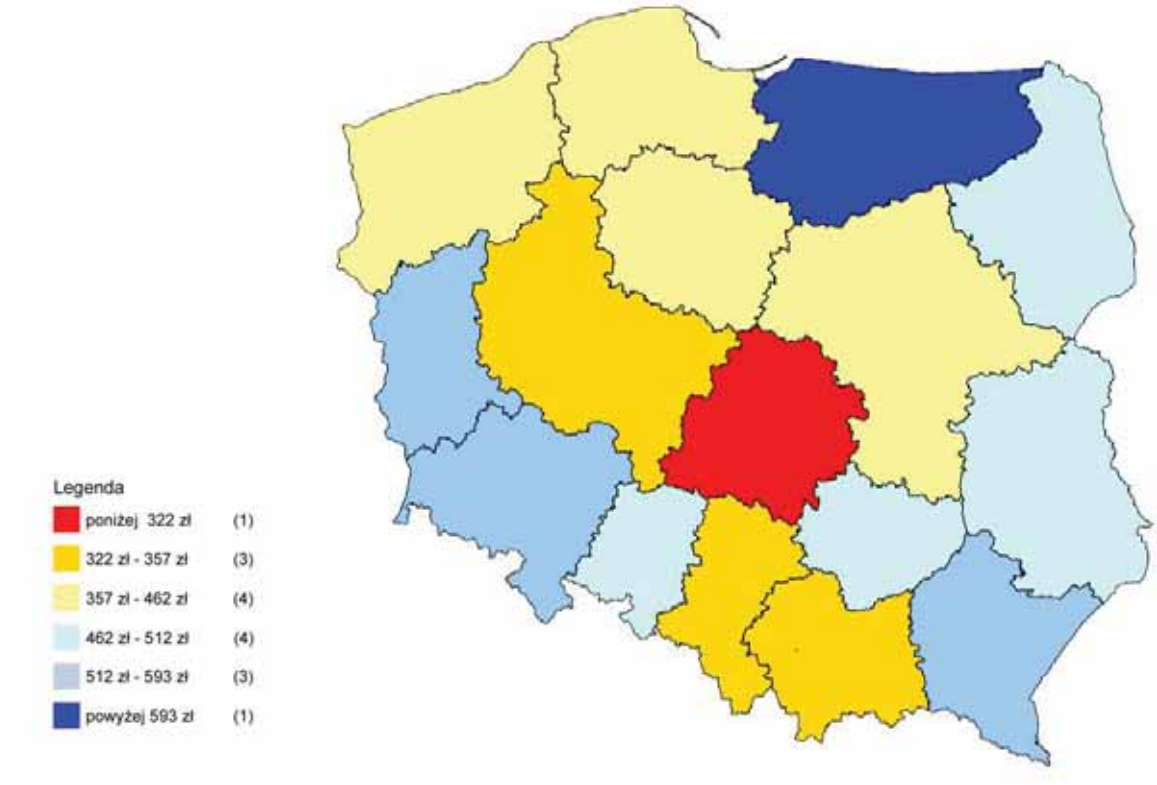
8. *Przychody województw zmniejszyły się o 0,2% i wyniosły 2 004 279 tys. zł. Głównym udziałem przychodów były inne źródła, które stanowiły 47,4%. Udział kredytów i pożyczek w przychodach wyniósł 24,0%. Obligacje wyemitowane przez pięć województw wyniosły 419 000 tys. zł. Rozchody województw wyniosły 667 725 tys. zł (wzrost o 56,3%). Stanowiły je głównie spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek 389 167 tys. zł (58,3%) oraz wykup*

*obligacji – 204 550 tys. zł (30,6% rozchodów). Kwota udzielonych pożyczek – 62 680 tys. zł, stanowiła 9,4% rozchodów.*

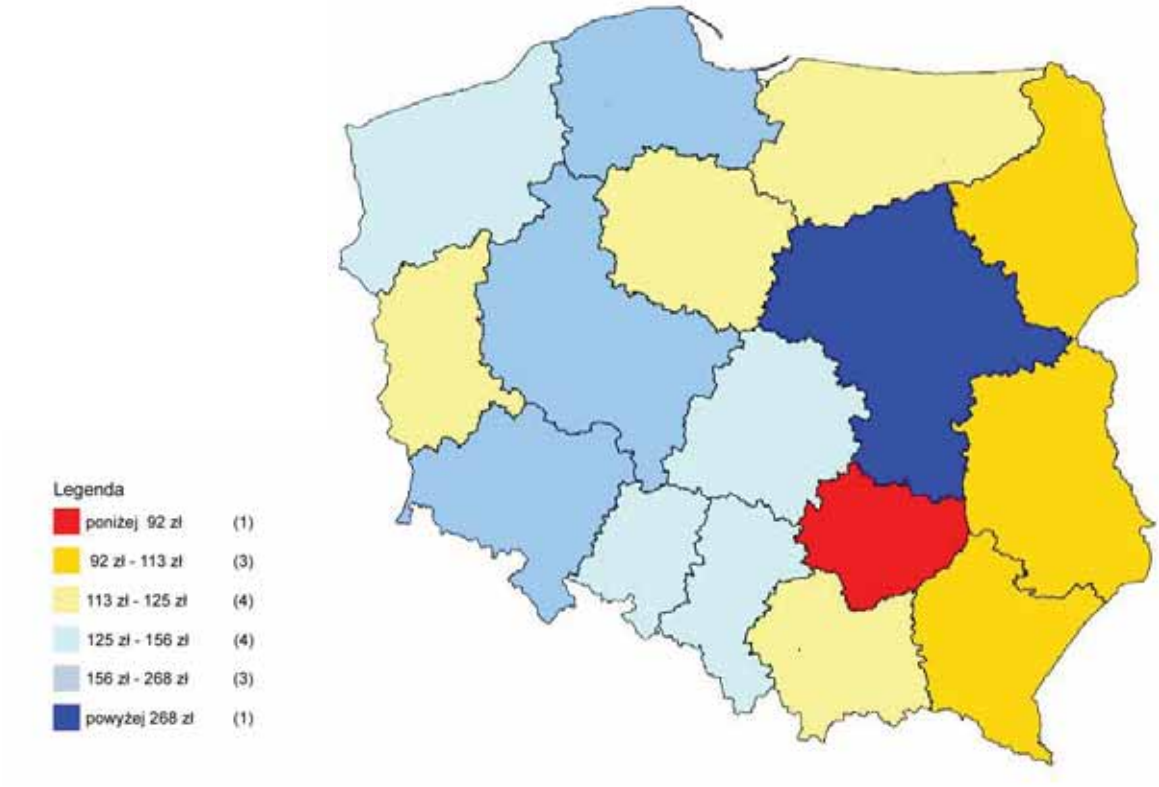
9. *Nastąpił wzrost zobowiązań województw samorządowych, które na koniec 2013 r. wyniosły 6 625 077 tys. zł (wzrost o 8,4%). Relacja długu do dochodów województw zwiększyła się z 40,1% w 2012 r. do 41,1% w 2013 r. bez wyłączeń, a po wyłączeniach wyniosła 38,7%. Po raz drugi w okresie funkcjonowania województw samorządowych, jedno województwo przekroczyło ustawowy poziom zadłużenia 60% wykonanych dochodów. Przyczyną przekroczenia tego wskaźnika było niewykonanie planowanych dochodów unijnych. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji wzrosły o 5,6% i wyniosły 6 454 974 tys. zł. Podobnie jak w roku ubiegłym, 7 województw posiadało pożyczki długoterminowe w międzynarodowych instytucjach finansowych, a województwo mazowieckie posiadało zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych w podmiotach należących do strefy euro. W 9 województwach wystąpiły zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 170 102 tys. zł, które uległy znacznemu zwiększeniu w stosunku do 2012 r. z uwagi na nieodprowadzenie przez województwo mazowieckie części wpłaty do budżetu państwa z tytułu „janosikowego" w kwocie 169 545 tys. zł. Koszty obsługi długu wyniosły 243 172 tys. zł, co stanowiło 1,5% kwoty wykonanych wydatków ogółem.*

10. *Wartość niewymagalnych zobowiązań województw samorządowych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2013 r. wyniosła 1 271 545 tys. zł (wzrost o 10,6%). Samorządy województw z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji dokonały spłat za dłużników w wysokości 13 113 tys. zł, co stanowiło 1,0% kwoty udzielonych poręczeń i gwarancji. Z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji samorządy 2 województw odzyskały wierzytelność w kwocie 2 217 tys. zł.*

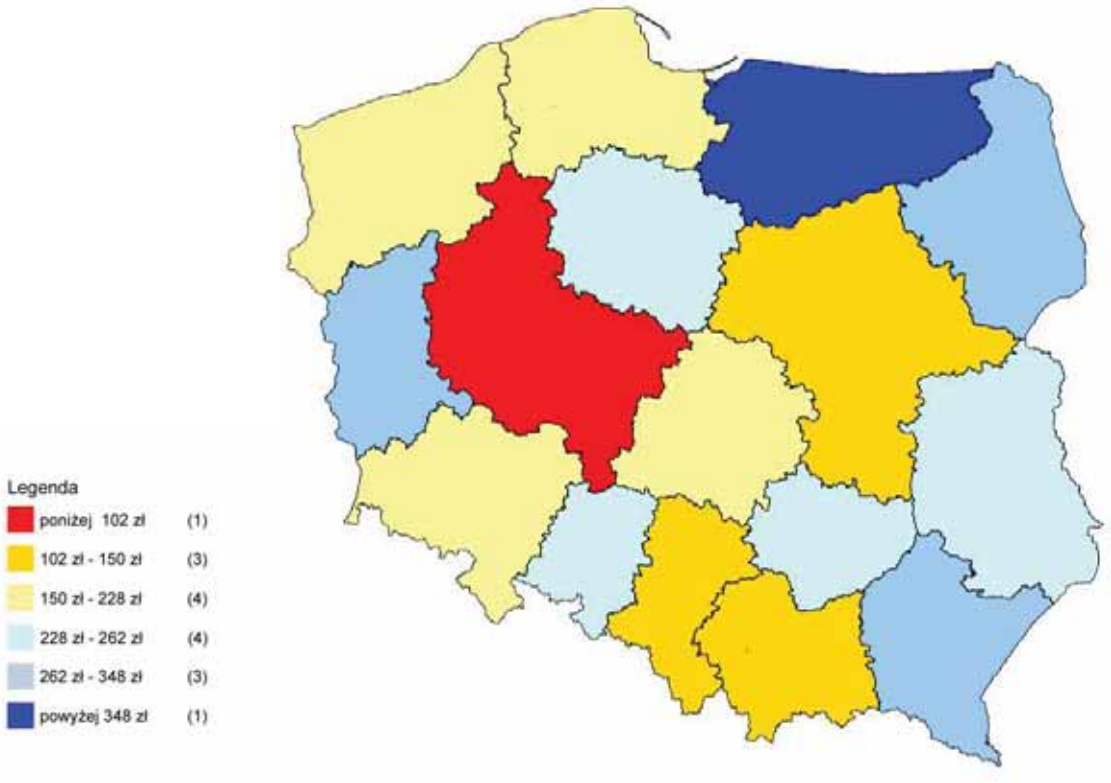
Rysunek 7.1. **Dochody ogółem województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



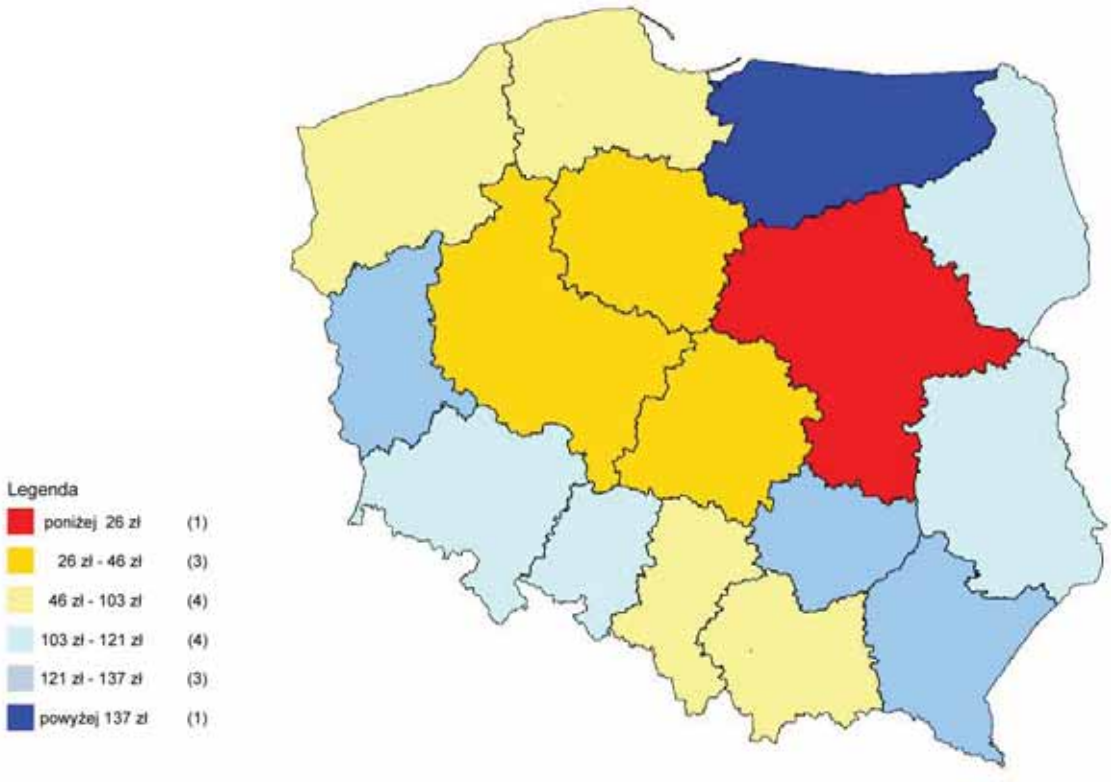

Rysunek 7.2. **Dochody własne województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



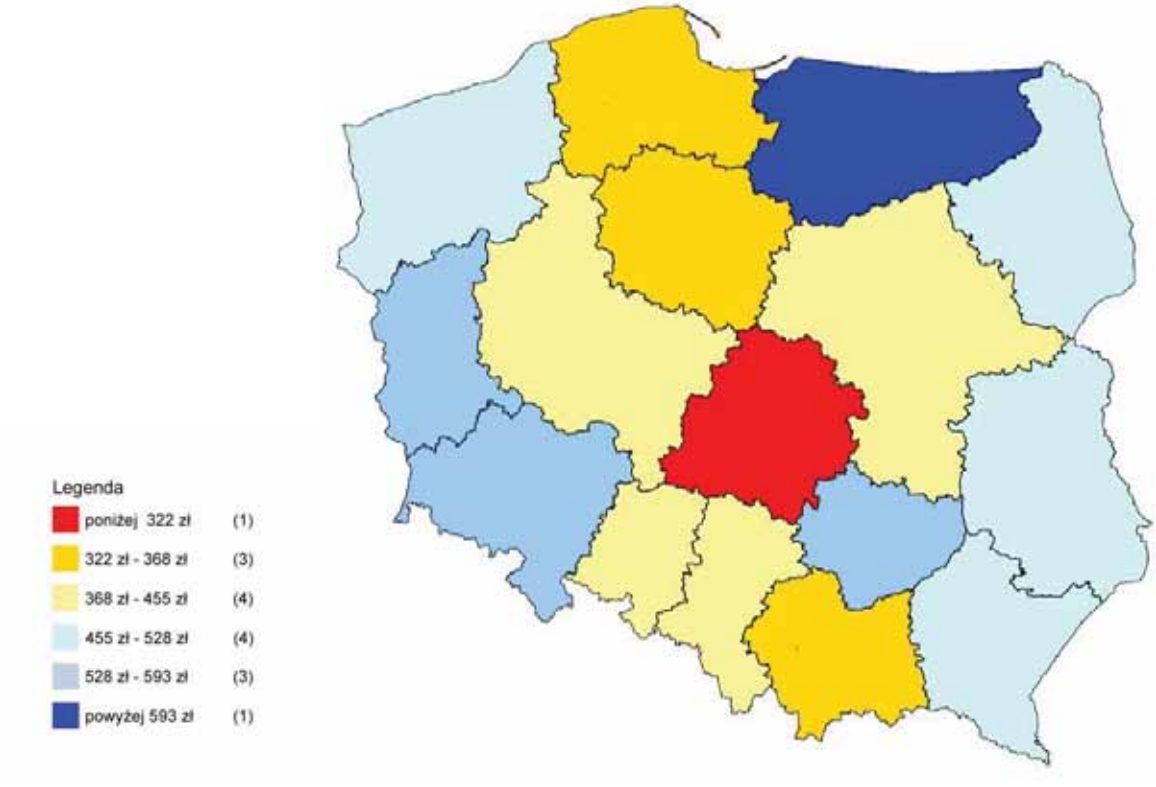
Rysunek 7.3. **Dotacje celowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**




Rysunek 7.4. **Subwencja ogólna województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**



Rysunek 7.5. **Wydatki ogółem województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**




Rysunek 7.6. **Wydatki inwestycyjne województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2013 r. (w zł)**

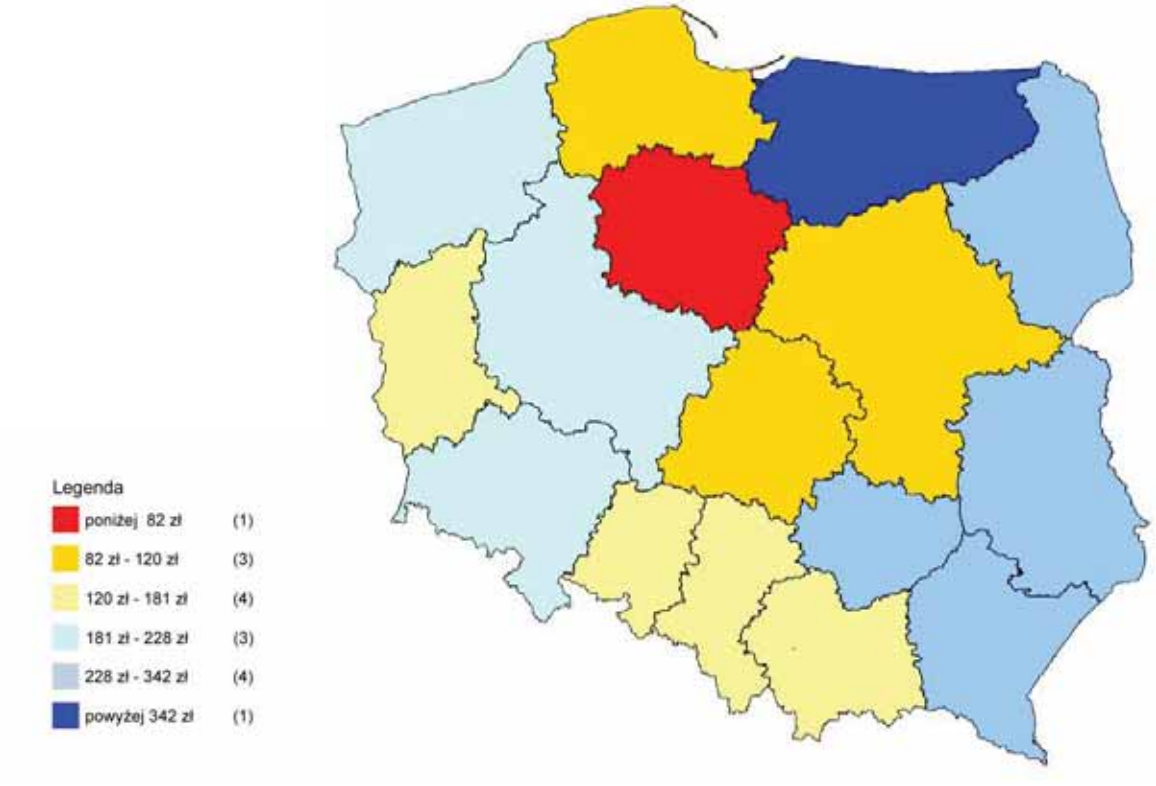


Tabela 7.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | | Wykonanie 4:3 w % | Wydatki ogółem | | Wykonanie 7:6 w % | Wynik budżetu | | Stosunek nadwyżki do dochodów w % | Stosunek deficytu do dochodów w % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | plan | wykonanie | | plan | wykonanie | | plan 3-6 | wykonanie 4-7 | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| 1 | **P O L S K A** | **16 866 327** | **16 120 717** | **95,6** | **18 305 286** | **16 527 004** | **90,3** | **-1 438 958** | **-406 287** | **2,2** | **6,3** |
| 2 | Dolnośląskie | 1 597 325 | 1 626 439 | 101,8 | 1 614 334 | 1 588 285 | 98,4 | -17 008 | 38 154 | 2,3 | x |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 778 699 | 755 808 | 97,1 | 808 699 | 742 255 | 91,8 | -30 000 | 13 553 | 1,8 | x |
| 4 | Lubelskie | 1 016 866 | 1 000 002 | 98,3 | 1 121 990 | 1 039 809 | 92,7 | -105 124 | -39 807 | x | 4,0 |
| 5 | Lubuskie | 648 397 | 599 298 | 92,4 | 655 549 | 578 337 | 88,2 | -7 151 | 20 961 | 3,5 | x |
| 6 | Łódzkie | 752 557 | 751 411 | 99,8 | 799 623 | 753 346 | 94,2 | -47 066 | -1 935 | x | 0,3 |
| 7 | Małopolskie | 1 105 097 | 1 108 132 | 100,3 | 1 160 530 | 1 107 322 | 95,4 | -55 433 | 810 | 0,1 | x |
| 8 | Mazowieckie | 2 455 234 | 2 164 669 | 88,2 | 2 717 182 | 2 191 571 | 80,7 | -261 948 | -26 903 | x | 1,2 |
| 9 | Opolskie | 476 667 | 472 347 | 99,1 | 460 243 | 443 150 | 96,3 | 16 425 | 29 197 | 6,2 | x |
| 10 | Podkarpackie | 1 208 517 | 1 142 224 | 94,5 | 1 225 536 | 1 112 201 | 90,8 | -17 019 | 30 023 | 2,6 | x |
| 11 | Podlaskie | 676 776 | 572 815 | 84,6 | 737 814 | 560 981 | 76,0 | -61 038 | 11 834 | 2,1 | x |
| 12 | Pomorskie | 839 825 | 845 503 | 100,7 | 899 252 | 830 646 | 92,4 | -59 428 | 14 858 | 1,8 | x |
| 13 | Śląskie | 1 725 623 | 1 592 853 | 92,3 | 1 971 012 | 1 705 527 | 86,5 | -245 389 | -112 674 | x | 7,1 |
| 14 | Świętokrzyskie | 678 821 | 639 572 | 94,2 | 814 749 | 734 331 | 90,1 | -135 928 | -94 759 | x | 14,8 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 944 874 | 886 620 | 93,8 | 1 000 809 | 923 925 | 92,3 | -55 935 | -37 305 | x | 4,2 |
| 16 | Wielkopolskie | 1 163 833 | 1 170 703 | 100,6 | 1 459 422 | 1 385 737 | 95,0 | -295 589 | -215 034 | x | 18,4 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 797 215 | 792 320 | 99,4 | 858 540 | 829 580 | 96,6 | -61 324 | -37 260 | x | 4,7 |

Tabela 7.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2013 r. (2012 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** | **105,8** | **104,9** | **96,2** | **94,9** | **105,3** | **116,1** | **104,9** | **104,0** | **101,6** | **110,2** | **112,2** |
| 2 | Dolnośląskie | 97,1 | 96,2 | 83,2 | 76,5 | 130,0 | 110,5 | 94,1 | 93,2 | 109,6 | 77,1 | 97,0 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 99,5 | 98,6 | 106,1 | 100,5 | 104,7 | 90,7 | 96,9 | 96,0 | 106,0 | 74,8 | 74,7 |
| 4 | Lubelskie | 128,7 | 127,8 | 111,7 | 105,7 | 103,8 | 158,5 | 123,7 | 122,8 | 100,8 | 163,2 | 168,7 |
| 5 | Lubuskie | 136,4 | 135,5 | 109,6 | 109,0 | 103,9 | 169,0 | 129,4 | 128,5 | 129,1 | 130,1 | 130,1 |
| 6 | Łódzkie | 91,4 | 90,5 | 104,0 | 105,6 | 111,6 | 72,7 | 83,4 | 82,5 | 93,5 | 68,5 | 66,6 |
| 7 | Małopolskie | 97,2 | 96,3 | 95,3 | 101,8 | 103,4 | 97,0 | 96,9 | 96,0 | 99,4 | 93,2 | 93,6 |
| 8 | Mazowieckie | 87,0 | 86,1 | 87,2 | 87,7 | 98,2 | 83,6 | 89,0 | 88,1 | 89,8 | 86,1 | 84,0 |
| 9 | Opolskie | 113,9 | 113,0 | 109,7 | 110,6 | 109,5 | 118,4 | 107,5 | 106,6 | 110,6 | 101,2 | 98,3 |
| 10 | Podkarpackie | 131,0 | 130,1 | 100,1 | 104,0 | 99,9 | 169,5 | 124,8 | 123,9 | 105,7 | 152,8 | 155,7 |
| 11 | Podlaskie | 122,3 | 121,4 | 122,8 | 126,8 | 121,4 | 122,7 | 114,0 | 113,1 | 98,7 | 136,2 | 136,2 |
| 12 | Pomorskie | 95,3 | 94,4 | 94,4 | 115,4 | 101,2 | 94,7 | 90,3 | 89,4 | 102,7 | 71,9 | 60,1 |
| 13 | Śląskie | 113,9 | 113,0 | 97,5 | 93,4 | 96,9 | 144,2 | 116,1 | 115,2 | 99,6 | 144,4 | 136,3 |
| 14 | Świętokrzyskie | 107,8 | 106,9 | 83,6 | 91,7 | 98,4 | 122,2 | 106,7 | 105,8 | 107,6 | 106,0 | 106,1 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 144,2 | 143,3 | 135,0 | 112,2 | 108,5 | 170,2 | 136,0 | 135,1 | 105,2 | 173,7 | 170,6 |
| 16 | Wielkopolskie | 106,5 | 105,6 | 109,4 | 103,4 | 98,2 | 104,7 | 122,0 | 121,1 | 102,5 | 156,5 | 158,8 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 100,7 | 99,8 | 110,1 | 100,8 | 103,5 | 94,6 | 100,8 | 99,9 | 112,7 | 87,6 | 86,9 |

[1)] *Wskaźnik inflacji - 0,9%.*

Tabela 7.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2012 i 2013 (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody własne | | Dotacje celowe | | Subwencja ogólna | | Wydatki majątkowe | | w tym inwestycyjne | | Wydatki bieżące | | w tym wynagrodzenia i pochodne | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 1 | **P O L S K A** | **43,0** | **39,1** | **40,6** | **44,5** | **16,4** | **16,4** | **37,8** | **39,7** | **35,9** | **38,4** | **62,2** | **60,3** | **15,9** | **15,3** |
| 2 | Dolnośląskie | 54,9 | 47,0 | 36,6 | 41,6 | 8,5 | 11,4 | 47,5 | 38,9 | 36,2 | 37,3 | 52,5 | 61,1 | 13,0 | 13,9 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 31,8 | 34,0 | 40,6 | 37,0 | 27,6 | 29,0 | 29,3 | 22,6 | 27,1 | 20,9 | 70,7 | 77,4 | 20,3 | 21,6 |
| 4 | Lubelskie | 26,3 | 22,8 | 41,8 | 51,4 | 32,0 | 25,8 | 36,7 | 48,4 | 34,8 | 47,4 | 63,3 | 51,6 | 19,7 | 15,9 |
| 5 | Lubuskie | 24,4 | 19,6 | 47,8 | 59,2 | 27,8 | 21,2 | 31,3 | 31,4 | 31,3 | 31,4 | 68,7 | 68,6 | 20,2 | 15,7 |
| 6 | Łódzkie | 43,4 | 49,4 | 43,5 | 34,6 | 13,1 | 16,0 | 40,2 | 33,0 | 39,2 | 31,3 | 59,8 | 67,0 | 18,0 | 20,9 |
| 7 | Małopolskie | 38,3 | 37,5 | 48,7 | 48,6 | 13,0 | 13,9 | 40,5 | 38,9 | 40,3 | 38,9 | 59,5 | 61,1 | 16,2 | 16,4 |
| 8 | Mazowieckie | 69,6 | 69,8 | 24,7 | 23,7 | 5,8 | 6,5 | 21,7 | 21,0 | 21,7 | 20,5 | 78,3 | 79,0 | 12,9 | 14,5 |
| 9 | Opolskie | 27,9 | 26,8 | 48,6 | 50,5 | 23,5 | 22,6 | 33,0 | 31,1 | 33,0 | 30,2 | 67,0 | 68,9 | 20,0 | 18,9 |
| 10 | Podkarpackie | 22,7 | 17,3 | 44,7 | 57,8 | 32,6 | 24,8 | 40,6 | 49,7 | 39,7 | 49,5 | 59,4 | 50,3 | 17,7 | 15,0 |
| 11 | Podlaskie | 19,7 | 19,8 | 51,5 | 51,6 | 28,8 | 28,6 | 40,8 | 48,7 | 40,8 | 48,7 | 59,2 | 51,3 | 18,4 | 16,2 |
| 12 | Pomorskie | 46,7 | 46,2 | 41,5 | 41,2 | 11,8 | 12,6 | 40,4 | 32,1 | 37,1 | 24,7 | 59,6 | 67,9 | 13,8 | 15,5 |
| 13 | Śląskie | 51,1 | 43,7 | 35,3 | 44,7 | 13,6 | 11,6 | 36,8 | 45,7 | 36,6 | 43,0 | 63,2 | 54,3 | 16,6 | 14,4 |
| 14 | Świętokrzyskie | 23,0 | 17,9 | 54,0 | 61,2 | 23,0 | 21,0 | 58,6 | 58,3 | 58,6 | 58,3 | 41,4 | 41,7 | 14,2 | 13,8 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 21,5 | 20,1 | 48,6 | 57,4 | 29,9 | 22,5 | 45,0 | 57,5 | 44,7 | 56,1 | 55,0 | 42,5 | 15,9 | 11,9 |
| 16 | Wielkopolskie | 48,7 | 50,0 | 43,6 | 42,9 | 7,7 | 7,1 | 36,0 | 46,2 | 35,4 | 46,1 | 64,0 | 53,8 | 15,5 | 12,9 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 27,2 | 29,7 | 51,6 | 48,5 | 21,2 | 21,7 | 47,3 | 41,1 | 46,9 | 40,4 | 52,7 | 58,9 | 14,3 | 14,4 |

Tabela 7.4. **Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (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 | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 1 | **P O L S K A** | **395** | **419** | **170** | **164** | **140** | **133** | **65** | **69** | **160** | **186** | **86** | **108** |
| 2 | Dolnośląskie | 574 | 559 | 315 | 263 | 264 | 202 | 49 | 64 | 210 | 232 | 120 | 150 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 362 | 361 | 115 | 123 | 101 | 102 | 100 | 105 | 147 | 134 | 59 | 42 |
| 4 | Lubelskie | 358 | 463 | 94 | 105 | 73 | 78 | 115 | 119 | 150 | 238 | 74 | 162 |
| 5 | Lubuskie | 430 | 586 | 105 | 115 | 84 | 92 | 120 | 124 | 205 | 347 | 92 | 144 |
| 6 | Łódzkie | 325 | 298 | 141 | 147 | 115 | 122 | 43 | 48 | 141 | 103 | 87 | 56 |
| 7 | Małopolskie | 340 | 330 | 130 | 124 | 103 | 105 | 44 | 46 | 166 | 160 | 91 | 89 |
| 8 | Mazowieckie | 470 | 408 | 327 | 285 | 296 | 259 | 27 | 27 | 116 | 97 | 55 | 41 |
| 9 | Opolskie | 410 | 469 | 114 | 126 | 91 | 102 | 96 | 106 | 199 | 237 | 86 | 91 |
| 10 | Podkarpackie | 409 | 537 | 93 | 93 | 72 | 75 | 133 | 133 | 183 | 310 | 98 | 208 |
| 11 | Podlaskie | 390 | 479 | 77 | 95 | 59 | 75 | 113 | 137 | 201 | 247 | 107 | 162 |
| 12 | Pomorskie | 388 | 369 | 181 | 170 | 123 | 141 | 46 | 46 | 161 | 152 | 75 | 65 |
| 13 | Śląskie | 303 | 346 | 155 | 151 | 124 | 116 | 41 | 40 | 107 | 155 | 61 | 105 |
| 14 | Świętokrzyskie | 465 | 503 | 107 | 90 | 75 | 69 | 107 | 106 | 251 | 308 | 172 | 222 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 423 | 612 | 91 | 123 | 63 | 71 | 126 | 137 | 206 | 351 | 106 | 246 |
| 16 | Wielkopolskie | 318 | 338 | 155 | 169 | 129 | 133 | 25 | 24 | 139 | 145 | 73 | 77 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 457 | 461 | 124 | 137 | 90 | 91 | 97 | 100 | 236 | 223 | 149 | 130 |

Tabela 7.5. **Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012 i 2013 (w zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Wydatki ogółem | | Wydatki majątkowe | | | | Wydatki bieżące | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ogółem | | w tym inwestycyjne | | ogółem | | w tym | | | |
| | | | | | | | | | | wynagrodzenia i pochodne | | dotacje | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| 1 | **P O L S K A** | **409** | **429** | **154** | **170** | **147** | **165** | **255** | **259** | **65** | **65** | **100** | **103** |
| 2 | Dolnośląskie | 579 | 546 | 275 | 212 | 210 | 204 | 304 | 333 | 75 | 76 | 125 | 124 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 365 | 354 | 107 | 80 | 99 | 74 | 258 | 274 | 74 | 77 | 101 | 115 |
| 4 | Lubelskie | 388 | 481 | 142 | 233 | 135 | 228 | 245 | 248 | 77 | 77 | 82 | 83 |
| 5 | Lubuskie | 437 | 566 | 136 | 178 | 136 | 178 | 300 | 388 | 88 | 89 | 109 | 107 |
| 6 | Łódzkie | 357 | 299 | 144 | 99 | 140 | 94 | 214 | 200 | 64 | 63 | 89 | 83 |
| 7 | Małopolskie | 341 | 330 | 138 | 128 | 137 | 128 | 203 | 201 | 55 | 54 | 96 | 93 |
| 8 | Mazowieckie | 465 | 413 | 101 | 87 | 101 | 85 | 364 | 326 | 60 | 60 | 104 | 105 |
| 9 | Opolskie | 407 | 440 | 134 | 137 | 134 | 133 | 273 | 303 | 82 | 83 | 123 | 141 |
| 10 | Podkarpackie | 419 | 522 | 170 | 260 | 166 | 259 | 249 | 263 | 74 | 78 | 75 | 107 |
| 11 | Podlaskie | 410 | 469 | 167 | 229 | 167 | 228 | 243 | 240 | 76 | 76 | 99 | 91 |
| 12 | Pomorskie | 402 | 362 | 162 | 116 | 149 | 89 | 240 | 246 | 55 | 56 | 103 | 99 |
| 13 | Śląskie | 318 | 370 | 117 | 169 | 116 | 159 | 201 | 201 | 53 | 53 | 96 | 95 |
| 14 | Świętokrzyskie | 540 | 578 | 316 | 337 | 316 | 337 | 223 | 241 | 77 | 80 | 88 | 93 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 468 | 638 | 211 | 367 | 209 | 358 | 257 | 271 | 74 | 76 | 107 | 114 |
| 16 | Wielkopolskie | 328 | 400 | 118 | 185 | 116 | 184 | 210 | 215 | 51 | 52 | 104 | 108 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 478 | 482 | 226 | 198 | 224 | 195 | 252 | 284 | 68 | 69 | 107 | 122 |

Tabela 7.6. **Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2013 r. (w %)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | Dochody własne | | Subwencja ogólna | Dotacje celowe | | Wydatki ogółem | Wydatki majątkowe | Wydatki bieżące |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ogółem | w tym udziały w doch. b. p. | | ogółem | w tym na inwestycje | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1 | **P O L S K A** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |
| 2 | Dolnośląskie | 133 | 160 | 152 | 93 | 125 | 138 | 127 | 125 | 129 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 86 | 75 | 77 | 153 | 72 | 39 | 83 | 47 | 106 |
| 4 | Lubelskie | 111 | 64 | 58 | 174 | 128 | 149 | 112 | 137 | 96 |
| 5 | Lubuskie | 140 | 70 | 69 | 181 | 186 | 134 | 132 | 104 | 150 |
| 6 | Łódzkie | 71 | 90 | 92 | 70 | 55 | 51 | 70 | 58 | 77 |
| 7 | Małopolskie | 79 | 76 | 79 | 67 | 86 | 82 | 77 | 75 | 78 |
| 8 | Mazowieckie | 97 | 174 | 195 | 39 | 52 | 38 | 96 | 51 | 126 |
| 9 | Opolskie | 112 | 77 | 76 | 155 | 127 | 84 | 103 | 80 | 117 |
| 10 | Podkarpackie | 128 | 57 | 57 | 194 | 166 | 192 | 122 | 152 | 102 |
| 11 | Podlaskie | 114 | 58 | 57 | 200 | 132 | 149 | 109 | 134 | 93 |
| 12 | Pomorskie | 88 | 104 | 106 | 68 | 82 | 60 | 84 | 68 | 95 |
| 13 | Śląskie | 83 | 92 | 88 | 58 | 83 | 97 | 86 | 99 | 78 |
| 14 | Świętokrzyskie | 120 | 55 | 52 | 154 | 165 | 205 | 135 | 198 | 93 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 146 | 75 | 54 | 201 | 189 | 228 | 149 | 215 | 105 |
| 16 | Wielkopolskie | 81 | 103 | 100 | 35 | 78 | 71 | 93 | 109 | 83 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 110 | 84 | 69 | 146 | 120 | 120 | 112 | 116 | 110 |

Tabela 7.7. **Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2013 r. (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Zobowiązania ogółem | | | Emisja papierów wartościowych | | Kredyty i pożyczki | | | Przyjęte depozyty | | Wymagalne zobowiązania | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | | razem | | w tym z tytułu dostaw towarów i usług | |
| | | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % | kwota | w stosunku do dochodów w % |
| | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | art. 170 ust. 1 uofp | art. 170 ust. 3 uofp | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | | 5 | 6 | 7 | 8 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| 1 | **P O L S K A** | **6 625 077** | **41,1** | **38,7** | **340 070** | **2,1** | **6 114 904** | **37,9** | **35,6** | **-** | **x** | **170 102** | **0,0** | **222** | **0,0** |
| 2 | Dolnośląskie | 552 650 | 34,0 | 33,9 | - | x | 552 650 | 34,0 | 33,9 | - | x | - | x | - | x |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 367 992 | 48,7 | 48,7 | - | x | 367 992 | 48,7 | 48,7 | - | x | - | x | - | x |
| 4 | Lubelskie | 409 480 | 40,9 | 40,9 | - | x | 409 480 | 40,9 | 40,9 | - | x | - | x | - | x |
| 5 | Lubuskie | 191 441 | 31,9 | 31,9 | - | x | 191 233 | 31,9 | 31,9 | - | x | 208 | 0,0 | 208 | 0,0 |
| 6 | Łódzkie | 441 051 | 58,7 | 58,7 | - | x | 441 051 | 58,7 | 58,7 | - | x | - | x | - | x |
| 7 | Małopolskie | 439 493 | 39,7 | 18,1 | - | x | 439 453 | 39,7 | 18,1 | - | x | 41 | 0,0 | - | x |
| 8 | Mazowieckie | 1 587 490 | 73,3 | 73,3 | 340 070 | 15,7 | 1 077 833 | 49,8 | 49,8 | - | x | 169 586 | 7,8 | 3 | 0,0 |
| 9 | Opolskie | 232 560 | 49,2 | 49,2 | - | x | 232 560 | 49,2 | 49,2 | - | x | - | x | - | x |
| 10 | Podkarpackie | 317 526 | 27,8 | 27,8 | - | x | 317 526 | 27,8 | 27,8 | - | x | - | x | - | x |
| 11 | Podlaskie | 20 723 | 3,6 | 3,6 | - | x | 20 716 | 3,6 | 3,6 | - | x | 7 | 0,0 | 7 | 0,0 |
| 12 | Pomorskie | 395 734 | 46,8 | 46,8 | - | x | 395 734 | 46,8 | 46,8 | - | x | - | x | - | x |
| 13 | Śląskie | 500 073 | 31,4 | 31,4 | - | x | 500 073 | 31,4 | 31,4 | - | x | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 14 | Świętokrzyskie | 143 855 | 22,5 | 0,2 | - | x | 143 599 | 22,5 | 0,2 | - | x | 256 | 0,0 | - | x |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 275 620 | 31,1 | 31,1 | - | x | 275 618 | 31,1 | 31,1 | - | x | 2 | 0,0 | 2 | 0,0 |
| 16 | Wielkopolskie | 441 001 | 37,7 | 37,7 | - | x | 441 000 | 37,7 | 37,7 | - | x | 1 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 308 387 | 38,9 | 38,9 | - | x | 308 387 | 38,9 | 38,9 | - | x | 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 i inwestycyjnym mające na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczności zarówno lokalnej, jak i regionalnej. 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 gminnym[118], a w szczególności przepisy rozdziału 7. Ze wspomnianej ustawy wynika, że 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 związku 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 urządzeń oraz zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i formę pokrywania strat związku. W statucie winny się również znaleźć zapisy dotyczące zasad przystępowania i występowania członków, zasady rozliczeń majątkowych oraz likwidacji. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie, w skład którego wchodzą przedstawiciele gmin tworzących związek. Zgromadzenie związku wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Organem wykonawczym związku jest zarząd, powoływany przez zgromadzenie spośród swoich członków.

Związki międzygminne prowadząc gospodarkę finansową opierają się na tych samych zasadach i przepisach, które dotyczą jednostek samorządu terytorialnego. Wobec powyższego związki międzygminne są zobowiązane do opracowania projektu budżetu, uchwalania budżetu oraz do sporządzania sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz innych wymaganych przepisami. Ponadto, związki mogą angażować wypracowaną nadwyżkę budżetową, zaciągać zobowiązania na wydatki, które nie znalazły pokrycia w planowanych dochodach lub też lokować w bankach wolne środki.

Działalność prowadzona przez związki międzygminne jest zróżnicowana. Swym zakresem obejmuje zarówno zadania związane z zarządzaniem lokalnym transportem zbiorowym, zarządzaniem drogami, ochroną środowiska, ochroną wód, ziemi i powietrza, gospodarką odpadami, gospodarką wodno-ściekową, jak również działaniem na rzecz rozwoju i upowszechniania turystyki.

Ze względu na fakt, iż związki międzygminne realizują tylko jedno bądź kilka zadań należących do szerokiego zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego,

[118] Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.

porównywanie gospodarki finansowej poszczególnych związków może mieć jedynie charakter ogólny. Liczbę związków międzygminnych w układzie województw przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba związków międzygminnych w roku 1993 oraz latach 2012 i 2013

| Województwo | | Liczba związków | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1993 | 2012 | | | | | 2013 | | | | |
| | 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** | **222** | **8** | **7** | **223** | **164** | **223** | **4** | **0** | **227** | **168**[1)] |
| Dolnośląskie | 7 | 14 | - | - | 14 | 12 | 14 | - | - | 14 | 12 |
| Kujawsko-pomorskie | 4 | 11 | 1 | 3 | 9 | 7 | 9 | - | - | 9 | 6 |
| Lubelskie | 1 | 14 | - | - | 14 | 12 | 14 | - | - | 14 | 11 |
| Lubuskie | 1 | 10 | 3 | - | 13 | 5 | 13 | 1 | - | 14 | 9 |
| Łódzkie | 3 | 10 | - | - | 10 | 7 | 10 | - | - | 10 | 7 |
| Małopolskie | 4 | 23 | - | 2 | 21 | 19 | 21 | - | - | 21 | 17 |
| Mazowieckie | 6 | 20 | - | - | 20 | 16 | 20 | 1 | - | 21 | 18 |
| Opolskie | 2 | 13 | - | 1 | 12 | 6 | 12 | - | - | 12 | 5 |
| Podkarpackie | 1 | 15 | - | - | 15 | 9 | 15 | - | - | 15 | 8 |
| Podlaskie | 2 | 8 | - | - | 8 | 7 | 8 | - | - | 8 | 7 |
| Pomorskie | 2 | 10 | 1 | - | 11 | 3 | 11 | - | - | 11 | 4 |
| Śląskie | 13 | 11 | - | - | 11 | 9 | 11 | - | - | 11 | 9 |
| Świętokrzyskie | 4 | 14 | - | 1 | 13 | 14 | 13 | - | - | 13 | 13 |
| Warmińsko-mazurskie | 2 | 16 | 1 | - | 17 | 15 | 17 | - | - | 17 | 15 |
| Wielkopolskie | 9 | 22 | 2 | - | 24 | 17 | 24 | 2 | - | 26 | 21 |
| Zachodniopomorskie | 5 | 11 | - | 0 | 11 | 6 | 11 | - | - | 11 | 6 |

[1)] Do liczby związków uchwalających budżet i składających sprawozdania wliczony został 1 związek, który nie uchwalił budżetu, a złożył sprawozdania budżetowe oraz 1 związek, dla którego budżet został ustalony przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy.

### *8.1.2. Dochody*

W 2013 r. dochody ogółem związków międzygminnych wyniosły 1 639 025 tys. zł i w stosunku do uchwalonego planu wykonane zostały w 84,0%. W porównaniu do 2012 r. uzyskane dochody były wyższe o 15,6%. Tak samo jak w roku ubiegłym, najwyższe dochody osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego (848 579 tys. zł). Udział dochodów tych związków w dochodach wszystkich związków w kraju wynosił 51,8%.

Do najważniejszych źródeł dochodów związków międzygminnych w 2013 r. należały:

- wpływy uzyskane z wpłat gmin – członków związku,
- wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych,
- środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych.

Najwyższy wzrost dochodów, w stosunku do 2012 r., osiągnęły związki województwa opolskiego, a najniższy w województwie zachodniopomorskim. Spadek dochodów o 49,9% związany był ze zmniejszonym wpływem środków na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych oraz otrzymaniem niższych dotacji celowych związanych

z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych z wpłat gmin. Informacje dotyczące realizacji dochodów i przychodów związków międzygminnych w układzie województw w latach 2012 i 2013 przedstawia **tabela 8.1**.

Ponadto, należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż w 2013 r. znaczącym źródłem dochodów były wpływy z tytułu opłat pobieranych w związku z realizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (215 616 tys. zł, co stanowi 13,2% ogółu zrealizowanych dochodów). W 2013 r. 14,9% wszystkich działających związków prowadziło działalność w tym zakresie, uzupełniając uprzednio swe zapisy statutowe. Zauważyć również trzeba, że większość powstałych w latach 2012 - 2013 związków międzygminnych w swych statutach określiło gospodarkę odpadami komunalnymi jako zadanie wiodące. W 2012 r. dochody z tego tytułu nie były realizowane, wobec czego w tabeli 8.1. zrezygnowano z analizy porównawczej.

Na wielkość budżetów związków międzygminnych funkcjonujących na terenie danego województwa wpływa w istotny sposób charakter oraz zakres zadań statutowych, które realizują. Powyższe kwestie mają zasadniczy wpływ na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów zrealizowanych przez związki.

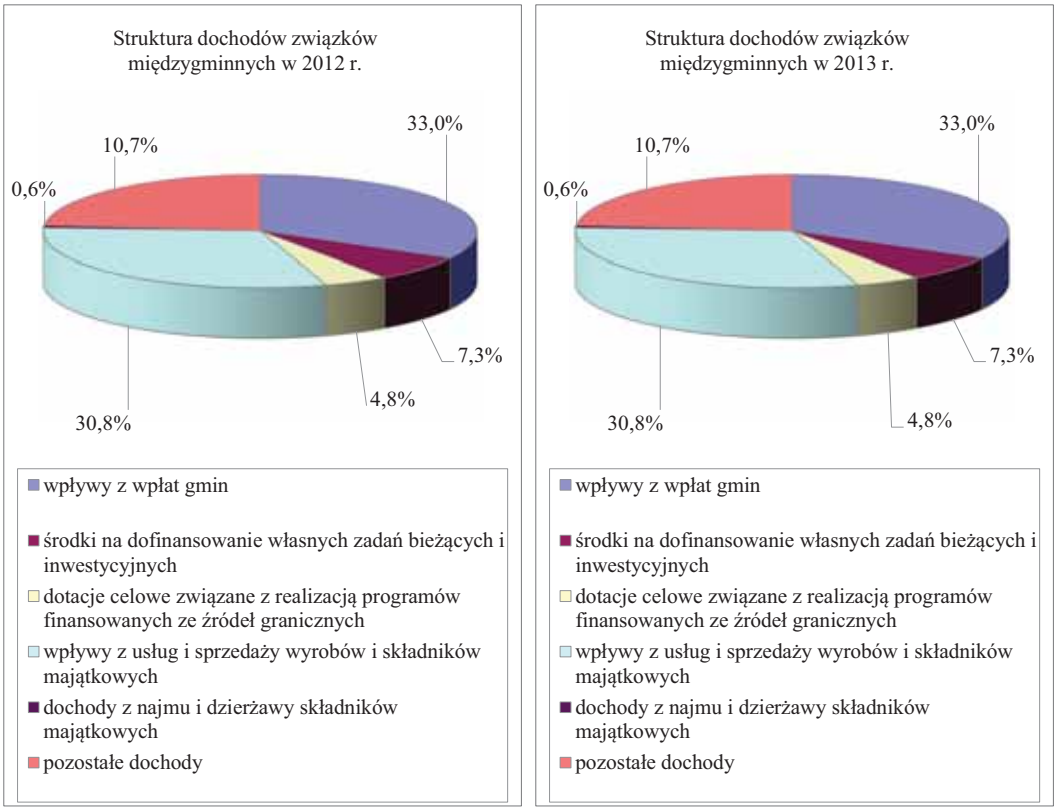
Analiza zmian wysokości dochodów w odniesieniu do ubiegłego roku wskazuje, że najwyższy wzrost dochodów – o 16,5% dotyczył dochodów z wpływów z wpłat gmin. W stosunku do roku ubiegłego obniżyły się natomiast dochody z tytułu otrzymanych dotacji celowych związanych z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych oraz dochody ze środków otrzymanych na finansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych – odpowiednio o 49,3% i 27,0%. Z danych wynika, że również dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych były niższe niż w 2012 r. – o 23,1%. Dochody z tytułu wpływów z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych wzrosły o 7,3%.

Struktura dochodów związków międzygminnych uległa nieznacznym zmianom w stosunku do 2012 r. Najwyższy udział w dochodach ogółem stanowiły wpływy z wpłat gmin – 33,0% (wzrost o 0,2 punktu procentowego) oraz wpływy z usług i sprzedaży wyrobów i składników majątkowych – 30,8% (spadek o 2,4 punktu procentowego). W stosunku do roku ubiegłego spadł udział dochodów z tytułu otrzymanych środków na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych – o 4,3 punktu procentowego.

Udział dochodów z tytułu otrzymanych dotacji celowych związanych z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych spadł o 6,0 punktów procentowych. Udział wpływów z pozostałych dochodów wzrósł o 12,7 punktu procentowego w stosunku do 2012 r., co jest związane, jak już wyżej wspomniano, z realizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych przy niewielkim odchyleniu pozostały na podobnym poziomie jak w 2012 r.

Strukturę dochodów związków międzygminnych w latach 2012 i 2013 przedstawiają poniższe wykresy.

Struktura dochodów związków międzygminnych w latach 2012 i 2013.




Na programy i projekty inwestycyjne, jak również na te o charakterze nieinwestycyjnym realizowane z udziałem środków zagranicznych 33 związki międzygminne pozyskały w 2013 r. kwotę 242 204 tys. zł[119] (w tym 221 898 tys. zł[120] to środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych), co stanowiło 14,8% wykonanych dochodów ogółem.

W stosunku do roku ubiegłego udział tych środków w osiągniętych dochodach ogółem zmniejszył się o 12,7 punktu procentowego. W 2013 r. najwyższe dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uzyskał Związek Międzygminny ds. Ekologii w Żywcu (województwo śląskie). Na wysoki poziom dochodów znaczący wpływ miały środki pozyskane na realizację projektu związanego z gospodarką wodno-ściekową w rejonach zlokalizowanych na terenie powiatu żywieckiego.

### *8.1.3. Wydatki*

Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków międzygminnych w 2013 r. wyniosła 1 560 316 tys. zł, tj. 75,6% planu. Na finansowanie działalności bieżącej związki międzygminne przeznaczyły 75,0% swoich wydatków. Wykonanie **wydatków bieżących** wyniosło 1 170 159 tys. zł i było wyższe, w porównaniu z rokiem ubiegłym, o 252 838 tys. zł, tj. o 27,6%. Strukturę wydatków bieżących związków międzygminnych w 2013 r. przedstawia poniższe zestawienie.

---

[119] Podana 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.

[120] Podana kwota dochodów uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Struktura wydatków bieżących związków międzygminnych w 2013 r.

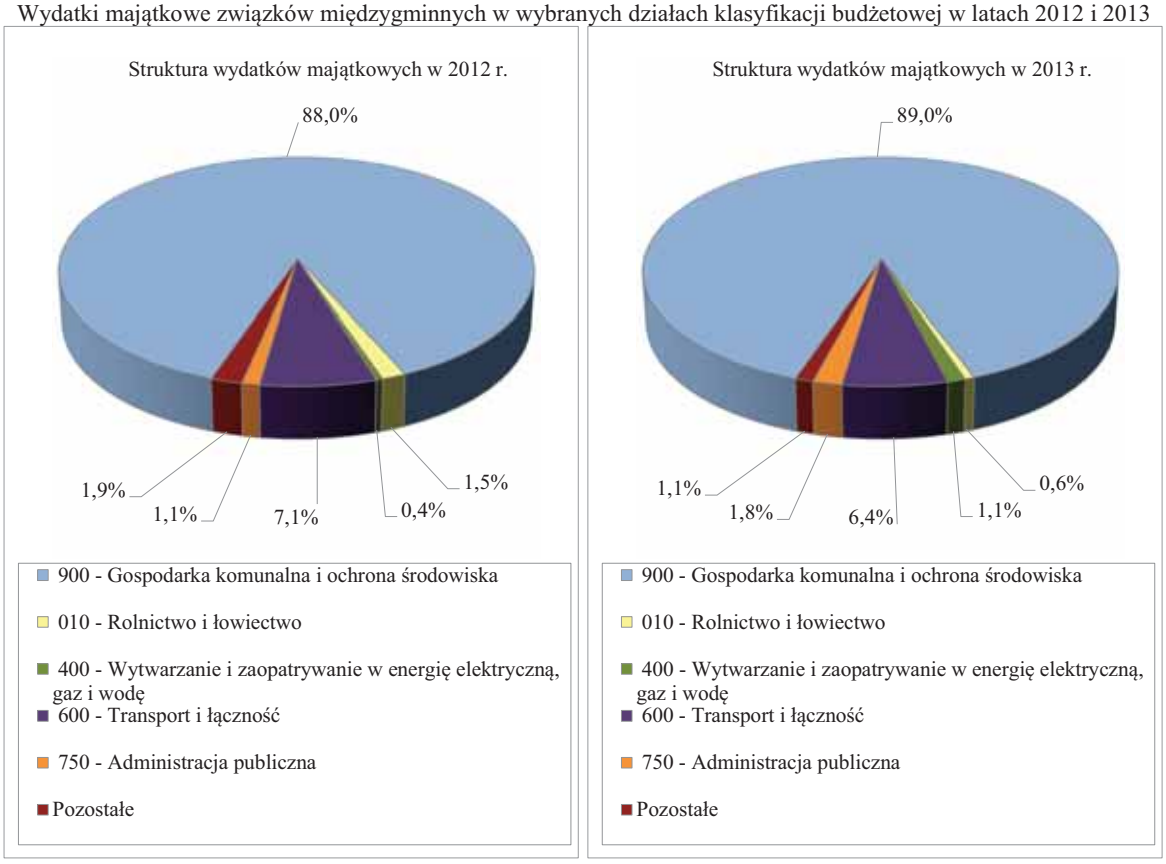
| Województwo | Ogółem wydatki bieżące | w tym: | | | | | Struktura (%) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | wynagro-dzenia i pochodne | dotacje z budżetu | wydatki na obsługę długu | wydatki z tytułu poręczeń | pozostałe wydatki | 3:2 | 4:2 | 5:2 | 6:2 | 7:2 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| **POLSKA, z tego:** | **1 170 159** | **94 731** | **3 448** | **12 797** | **-** | **1 059 184** | **8,1** | **0,3** | **1,1** | **x** | **90,5** |
| Dolnośląskie | 94 532 | 5 070 | 496 | 6 202 | - | 82 763 | 5,4 | 0,5 | 6,6 | x | 87,6 |
| Kujawsko-pomorskie | 4 017 | 1 431 | - | 17 | - | 2 569 | 35,6 | x | 0,4 | x | 64,0 |
| Lubelskie | 6 489 | 1 142 | 215 | 281 | - | 4 851 | 17,6 | 3,3 | 4,3 | x | 74,8 |
| Lubuskie | 36 737 | 5 270 | - | 107 | - | 31 360 | 14,3 | x | 0,3 | x | 85,4 |
| Łódzkie | 1 152 | 796 | - | 18 | - | 338 | 69,1 | x | 1,5 | x | 29,4 |
| Małopolskie | 31 143 | 3 447 | 459 | - | - | 27 236 | 11,1 | 1,5 | x | x | 87,5 |
| Mazowieckie | 15 049 | 5 272 | 10 | 25 | - | 9 742 | 35,0 | 0,1 | 0,2 | x | 64,7 |
| Opolskie | 11 188 | 1 753 | - | - | - | 9 435 | 15,7 | x | x | x | 84,3 |
| Podkarpackie | 6 393 | 1 699 | - | - | - | 4 695 | 26,6 | x | x | x | 73,4 |
| Podlaskie | 958 | 432 | 63 | - | - | 463 | 45,1 | 6,6 | x | x | 48,3 |
| Pomorskie | 41 305 | 3 218 | 704 | 4 | - | 37 379 | 7,8 | 1,7 | x | x | 90,5 |
| Śląskie | 706 522 | 27 094 | 1 329 | 2 666 | - | 675 433 | 3,8 | 0,2 | 0,4 | x | 95,6 |
| Świętokrzyskie | 22 921 | 8 604 | - | 129 | - | 14 187 | 37,5 | x | 0,6 | x | 61,9 |
| Warmińsko-mazurskie | 23 796 | 2 728 | - | 170 | - | 20 898 | 11,5 | x | 0,7 | x | 87,8 |
| Wielkopolskie | 146 040 | 18 184 | 172 | 1 835 | - | 125 849 | 12,5 | 0,1 | 1,3 | x | 86,2 |
| Zachodniopomorskie | 21 918 | 8 590 | - | 1 343 | - | 11 985 | 39,2 | x | 6,1 | x | 54,7 |

W 2013 r. związki międzygminne przeznaczyły 90,5% wydatków bieżących na tzw. wydatki bieżące rzeczowe, związane bezpośrednio z realizowanymi zadaniami, w szczególności dotyczyło to związków, które wykonywały zadania w zakresie organizacji transportu zbiorowego. Wydatki związków dotyczące wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń stanowiły 8,1% ogółu wydatków bieżących, dotacje udzielone z budżetu związków wyniosły 0,3%. Na obsługę długu związki międzygminne przeznaczyły 1,1% ogółu wydatków bieżących. Struktura wydatków bieżących w grupach wymienionych w powyższym zestawieniu ukształtowała się na poziomie zbliżonym do 2012 r., a ewentualne różnice nie przekraczały 1,0 punktu procentowego.

Na **wydatki majątkowe** w 2013 r. związki międzygminne przeznaczyły 390 157 tys. zł, tj. 25,0% ogółu wydatków. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały związki województwa śląskiego. Wydatki inwestycyjne wszystkich związków wyniosły 386 545 tys. zł. Pozostała kwota wydatków majątkowych (3 612 tys. zł) dotyczyła zakupu i objęcia akcji oraz wniesienia wkładów do spółek prawa handlowego.

Podobnie jak w roku poprzednim, 89,0% 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 2012 i 2013




W 2013 r. 34 związki międzygminne realizowały swoje zadania z udziałem środków zagranicznych. Większość związków realizowała projekty w ramach:

- Regionalnych Programów Operacyjnych danego województwa, które obejmowały swym zakresem działania związane m.in. z budową infrastruktury dotyczącą gospodarki odpadami komunalnymi, gospodarki wodno-ściekowej, poprawą stanu środowiska naturalnego, zagospodarowaniem ścieżek rowerowych, propagowaniem ochrony przyrody, zwiększeniem bezpieczeństwa ekologicznego, rozwojem turystyki,
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i dotyczyły m.in. wspierania aktywności zawodowej w regionie oraz zwiększenia dostępu do zatrudnienia i podnoszenia poziomu kompetencji w regionach,
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 - 2013 i skupiały się wokół problemów gospodarki odpadami komunalnymi, gospodarki wodno-ściekowej,
- Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i dotyczyły ochrony powietrza atmosferycznego, wymiany doświadczeń w zakresie energii odnawialnej.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych związki międzygminne przeznaczyły 318 750 tys. zł[121] (w tym 210 463 tys. zł[122] to wydatki finansowane wyłącznie źródłami zagranicznych), co stanowiło 20,4% ogółu wydatków wykonanych w 2013 r.

[121] Podana 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.

[122] Podana kwota wydatków uwzględnia paragrafy wydatkowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Najwyższe wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych odnotowano w Związku Międzygminnym ds. Ekologii z siedzibą w Żywcu (województwo śląskie). Związek ten realizuje projekt, którego głównym celem jest poprawa zarządzania gospodarką wodno-ściekową i dostosowanie do standardów Unii Europejskiej.

Porównanie wydatków ogółem w układzie działowym wskazuje, że najwyższe wydatki związane były z finansowaniem zadań w dziale 600 – Transport i łączność – 47,5% oraz w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 44,4% wydatków ogółem. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 8,1% ogółu wydatków.

Wydatki związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2013 r. (w tys. zł)

| Województwo | Wydatki ogółem | z tego: | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Dział 600 Transport i łączność | Dział 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska | 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** | **1 560 316** | **741 924** | **692 417** | **65 332** | **3 034** | **32 260** | **12 797** | **2 611** | **9 940** |
| Dolnośląskie | 113 503 | 335 | 97 716 | 6 785 | - | 1 172 | 6 202 | - | 1 294 |
| Kujawsko-pomorskie | 6 298 | 2 096 | 2 277 | 208 | - | - | 17 | - | 1 699 |
| Lubelskie | 49 074 | - | 48 398 | 395 | - | - | 281 | - | - |
| Lubuskie | 38 820 | 468 | 33 246 | 4 898 | - | 96 | 107 | - | 5 |
| Łódzkie | 1 551 | - | 356 | 1 177 | - | - | 18 | - | - |
| Małopolskie | 47 347 | 20 418 | 17 531 | 9 020 | 245 | 133 | - | - | - |
| Mazowieckie | 25 297 | 3 873 | 13 710 | 2 218 | - | 4 910 | 25 | - | 560 |
| Opolskie | 12 642 | - | 9 750 | 342 | - | 2 550 | - | - | - |
| Podkarpackie | 6 529 | 3 999 | 1 387 | 949 | - | 1 | - | - | 192 |
| Podlaskie | 3 734 | - | 3 648 | 16 | 65 | - | - | - | 5 |
| Pomorskie | 41 575 | 24 832 | 16 739 | - | - | - | 4 | - | - |
| Śląskie | 832 273 | 685 843 | 113 098 | 30 448 | 1 | 116 | 2 666 | - | 100 |
| Świętokrzyskie | 50 010 | - | 30 413 | 148 | 2 099 | 16 356 | 129 | - | 865 |
| Warmińsko-mazurskie | 25 258 | - | 22 967 | 2 009 | 8 | - | 170 | - | 104 |
| Wielkopolskie | 228 819 | 60 | 213 855 | 3 259 | 616 | 6 927 | 1 835 | 1 799 | 468 |
| Zachodniopomorskie | 77 587 | - | 67 326 | 3 459 | - | - | 1 343 | 812 | 4 647 |

## *8.1.4. Wyniki budżetów oraz zobowiązania*

### *Wyniki budżetów*

Różnica pomiędzy wykonanymi dochodami a wydatkami wszystkich związków międzygminnych w 2013 r. była dodatnia i wyniosła *per saldo* 78 709 tys. zł.

Dodatnim wynikiem finansowym rok budżetowy zamknęło 121 związków, w 46 związkach osiągnięte dochody były niższe od wydatków, a 1 związek zrealizował dochody i wydatki na tym samym poziomie.

Wynik finansowy związków międzygminnych w latach 2012 i 2013

| Wyszczególnienie | 2012 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|
| | Liczba związków | Wykonanie (w tys. zł) | Liczba związków | Wykonanie (w tys. zł) |
| **Ogółem, z tego:** | **164** | **35 976** | **168**[1)] | **78 709** |
| - nadwyżka | 100 | 81 522 | 121 | 125 703 |
| - deficyt | 62 | 45 546 | 46 | 46 994 |
| - budżet zrównoważony | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Udział związków międzygminnych z deficytem w liczbie związków ogółem (w %) | 37,8 | x | 27,4 | x |
| Udział deficytu w dochodach ogółem (w %) | x | 3,2 | x | 2,9 |

[1)] W zestawieniu uwzględniono związek, który nie uchwalił budżetu, a przesłał sprawozdania.

### *Przychody i rozchody*

Związki międzygminne, podobnie jak jednostki samorządu terytorialnego, mogą uchwalić niższy plan dochodów niż wydatków, jednak wówczas należy wskazać źródła sfinansowania planowanego deficytu. W tym celu związki międzygminne mogą korzystać zarówno z nadwyżek budżetowych osiągniętych w latach ubiegłych, jak i z zaciąganych na ten cel kredytów, pożyczek lub też tzw. wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu związku, wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W 2013 r. związki międzygminne osiągnęły przychody w wysokości 284 584 tys. zł, które w stosunku do roku ubiegłego były wyższe o 26,2%. Głównym źródłem przychodów była nadwyżka z lat ubiegłych – 39,3%. W 2013 r. związki zaciągnęły kredyty i pożyczki na łączną kwotę 55 604 tys. zł (w tym 83,0% tej kwoty na realizację programów i projektów finansowanych ze środków zagranicznych). Na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek związki przeznaczyły kwotę 94 573 tys. zł, co stanowiło 66,1% ogólnej kwoty rozchodów, która w 2013 r. wyniosła 143 169 tys. zł.

### *Zobowiązania*

Łączna kwota zobowiązań związków międzygminnych na koniec 2013 r. wynosiła 331 395 tys. zł. W stosunku do 2012 r. zobowiązania związków międzygminnych zmniejszyły się o 43 253 tys. zł. Na zobowiązania składały się kredyty i pożyczki w kwocie 330 576 tys. zł (99,8% ogółu zobowiązań) oraz zobowiązania wymagalne w wysokości 819 tys. zł (0,2% ogółu zobowiązań), w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 818 tys. zł.

W 2013 r. w 6 związkach międzygminnych relacja zobowiązań ogółem do osiągniętych przez nie dochodów była wyższa od 60%. Przyczyną wysokiego poziomu zadłużenia były m.in. wysokie zobowiązania zaciągnięte na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków unijnych i innych środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi oraz niski poziom wykonania dochodów. Spłata zaciągniętych w latach poprzednich zobowiązań następowała sukcesywnie.

### 8.1.5. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych w 2013 r.

W 2013 r. kolegia regionalnych izb obrachunkowych zbadały 1 968 uchwał organów związków międzygminnych. W 1 865 uchwałach nie stwierdzono naruszenia prawa, tj. w 94,8% ogółu uchwał. W 103 uchwałach kolegia regionalnych izb obrachunkowych stwierdziły naruszenie prawa, w tym:

- wobec 22 wszczęte postępowanie umorzono w związku z faktem, że organy związków we własnym zakresie usunęły naruszenie prawa,
- w 37 przypadkach stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- w 39 przypadkach orzeczono o nieważności uchwał (23 – nieważność w części, 16 – nieważność w całości).

W **uchwałach budżetowych** stwierdzono następujące naruszenia prawa:

- zaplanowanie rezerwy ogólnej w kwocie przekraczającej dopuszczalną wysokość,
- nieprawidłowe ustanowienie upoważnienia dla kierowników jednostek organizacyjnych,
- podanie nieprawidłowej podstawy prawnej,
- błędy w stosowaniu klasyfikacji budżetowej, błędy rachunkowe.

W **uchwałach zmieniających budżet** kolegia regionalnych izb obrachunkowych wskazały na naruszenia prawa dotyczące:

- niepodania kwoty zwiększenia wydatków majątkowych oraz kwot zmniejszenia wydatków bieżących, mimo że taka zmiana w budżecie nastąpiła,
- braku lub określenia w niewłaściwej wysokości limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- nieprawidłowego określenia sposobu sfinansowania deficytu,
- nieprawidłowego określenia rodzaju przychodów,
- nadania wstecznej mocy obowiązywania,
- niewyodrębnienia ogólnych kwot dochodów i wydatków oraz dochodów i wydatków bieżących i majątkowych w części normatywnej uchwały,
- wykazania nieprawidłowej kwoty dochodów ogółem oraz wydatków ogółem,
- błędów rachunkowych, nieprawidłowej klasyfikacji,
- braku spójności między załącznikami a treścią uchwały.

W **uchwałach dotyczących wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmian** nieprawidłowości polegały na:

- nieprawidłowym ustaleniu kwoty długu oraz kwoty wyniku budżetu,
- uchwaleniu planowanych wydatków bieżących wyższych od planowanych dochodów bieżących powiększonych o dochody majątkowe, czym naruszono przepis art. 242 uofp,
- podaniu niewłaściwej kwoty kredytów i pożyczek,
- przekroczeniu uprawnień przez zarząd związku,
- zastosowaniu nieprawidłowego wzoru określonego w rozporządzeniu MF,
- braku określenia przeznaczenia planowanej nadwyżki,
- nieuzasadnionym ujęciu przedsięwzięcia oraz uchwaleniu limitu wydatków na to przedsięwzięcie,
- określeniu w nieprawidłowej kwocie przeznaczenia nadwyżki budżetowej, w sytuacji występowania deficytu,

- niespójności z uchwałą budżetową,
- braku umieszczenia zapisu uchylającego dotychczas obowiązującą uchwałę,
- niezamieszczeniu objaśnień uzasadniających przyjęte wartości (objaśnienia stanowią integralną część uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, każdorazowa zmiana tych wielkości wymaga zaktualizowania objaśnień).

W **pozostałych zbadanych uchwałach** nieprawidłowości oraz uchybienia dotyczyły:

- nieprawidłowych zapisów w zakresie określenia płatności za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- braku określenia warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- zamieszczenia postanowień dotyczących miejsca składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odrębnym obwieszczeniu zarządu związku,
- dokonania w uchwale zwolnień o charakterze przedmiotowo-podmiotowym,
- braku podstaw prawnych do umieszczenia we wzorze deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi żądania oświadczenia o zgodności z prawdą podanych w deklaracji danych oraz zobowiązania do wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych,
- zbędnego zapisu o konieczności publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

### *8.1.6. Podsumowanie*

1. *W rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji na dzień 31 grudnia 2013 r. ujętych było 227 związków międzygminnych, z których 59 (26,0% zarejestrowanych) nie podjęło działalności. W 2013 r. zarejestrowano 4 nowe związki międzygminne. Najwięcej związków międzygminnych funkcjonuje w województwie wielkopolskim.*

2. *Związki międzygminne osiągnęły dochody w wysokości 1 639 025 tys. zł, w tym środki pozyskane wyłącznie ze źródeł zagranicznych stanowiły 221 898 tys. zł. W stosunku do roku ubiegłego dochody zwiększyły się o 15,6%, a ich głównym źródłem były wpływy z wpłat gmin (33,0%) oraz wpływy z usług i sprzedaży wyrobów i składników majątkowych (30,8%). Dochody związane z realizacją zadań dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi stanowiły 13,2%, a dotacje celowe otrzymane na realizację programów finansowych ze źródeł zagranicznych 4,8%. Najwyższy wzrost dochodów odnotowano w związkach gmin województwa opolskiego.*

3. *Wydatki ogółem związków międzygminnych w 2013 r. wyniosły 1 560 316 tys. zł, w tym 13,5% stanowiły wydatki finansowane wyłącznie środkami zagranicznymi. Wydatki ogółem były wyższe o 12,9% w stosunku do roku ubiegłego. Wydatki bieżące stanowiły 75,0%, a wydatki majątkowe 25,0% wydatków ogółem. Wydatki inwestycyjne związków międzygminnych wyniosły 386 545 tys. zł. Udział wydatków inwestycyjnych finansowanych wyłącznie środkami zagranicznymi wyniósł 78,9% wszystkich wydatków inwestycyjnych.*

4. *Osiągnięte w 2013 r. dochody, jak i zrealizowane przez nie wydatki stanowiły 0,9% ogółu dochodów i wydatków wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w kraju. Najwyższy udział w zrealizowanych dochodach i wydatkach wszystkich związków międzygminnych*

*w kraju osiągnęły związki województwa śląskiego – odpowiednio 51,8% i 53,3%, województwa wielkopolskiego (16,2% i 14,7%) oraz województwa dolnośląskiego (6,9% i 7,3%).*

5. *Związki międzygminne najwięcej środków finansowych przeznaczyły na realizację zadań w dziale 600 – Transport i łączność – 47,5% oraz 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 44,4% (w roku poprzednim odpowiednio 53,4% i 37,7%). Udział w wydatkach ogółem pozostałych działów kształtował się w granicach od 4,2% (dział 750 – Administracja publiczna) do 0,2% (dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo).*
6. *Zobowiązania związków międzygminnych wg tytułów dłużnych na koniec 2013 r. wyniosły 331 395 tys. zł (20,2% dochodów wykonanych), w tym kredyty i pożyczki – 330 576 tys. zł (99,8%). Zobowiązania wymagalne wyniosły 819 tys. zł i stanowiły 0,2% ogółu zobowiązań. Koszty obsługi długu wyniosły 12 797 tys. zł (1,1% ogółu wydatków).*

## 8.2. Związki powiatów

### 8.2.1. Informacje ogólne

Powiaty podobnie jak gminy mogą z innymi powiatami tworzyć związki i wspólnie wykonywać zadania publiczne. Stosowne regulacje zostały zawarte w przepisach rozdziału 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Uchwały o utworzeniu związku, przystąpieniu do związku lub wystąpieniu ze związku podejmują rady zainteresowanych powiatów. Z dniem ogłoszenia statutu prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, dotyczące wykonywania zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek. Statut związku musi być przyjęty przez rady wszystkich powiatów tworzących związek. Związek powiatów podobnie jak związek gmin jest wpisywany do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji.

Na terenie kraju zarejestrowane są trzy związki powiatów. Od 2003 r. funkcjonuje Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego w Kołobrzegu. Jego statutowym celem jest uruchomienie systemu informatycznego umożliwiającego prowadzenie ewidencji gruntów i budynków obejmującej pełen zakres danych ewidencyjnych, a w szczególności wspólny zakup i wdrożenie jednego oprogramowania dla województwa zachodniopomorskiego do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz założenie komputerowych, ewidencyjnych baz danych. W 2013 r. został zarejestrowany Związek Powiatów Województwa Dolnośląskiego, którego statutowym celem jest – podobnie jak Związku Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego – tworzenie numerycznej mapy ewidencji gruntów i budynków, przekształcenie analogowej mapy zasadniczej do numerycznej obiektowej mapy zasadniczej, założenie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, informatyzacja zbiorów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

### 8.2.2. Dochody, wydatki, wyniki budżetów

W 2013 r. dochody ogółem związków powiatów zostały zrealizowane w wysokości 349 tys. zł, tj. 27,5% w stosunku do uchwalonego planu. Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków powiatów wyniosła 207 tys. zł, tj. 16,3% planu.

Całość wydatków przeznaczono na sfinansowanie zadań bieżących. Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 59,4% poniesionych wydatków, natomiast 40,6% wydatkowano na pokrycie pozostałych kosztów działalności, w tym 30,0% na zakup usług.

Związki zamknęły 2013 r. nadwyżką budżetową w wysokości 142 tys. zł.

### *8.2.3. Podsumowanie*

1. *Podobnie jak w przypadku gmin ustawodawca umożliwił tworzenie związków przez powiaty. W 2013 r. został zarejestrowany jeden związek. Na koniec roku swoją działalność prowadziły wszystkie istniejące związki – Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu, Związek Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego z siedzibą w Żninie oraz nowo powstały Związek Powiatów Województwa Dolnośląskiego z siedzibą w Głogowie.*
2. *Związki powiatów w 2013 r. zrealizowały dochody w wysokości 349 tys. zł, a na wydatki przeznaczyły 207 tys. zł i zamknęły rok budżetowy nadwyżką budżetową w wysokości 142 tys. zł.*

Tabela 8.1. **Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2012 i 2013 (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Dochody ogółem | | Dynamika zmian w % | w tym: wpływy z wpłat gmin | | środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych | | dotacje celowe związane z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych | | wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych | | dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych | | Przychody | | Dynamika zmian w % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2012 | 2013 | 4:3 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 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** | **1 418 034** | **1 639 025** | **115,6** | **464 499** | **541 165** | **163 934** | **119 658** | **153 711** | **77 929** | **470 233** | **504 336** | **13 176** | **10 127** | **225 429** | **284 584** | **126,2** |
| 2 | Dolnośląskie | 88 340 | 113 728 | 128,7 | 7 264 | 11 900 | - | 86 | 8 225 | 776 | 63 031 | 74 123 | 3 748 | 691 | 18 911 | 27 730 | 146,6 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 3 815 | 6 674 | 174,9 | 369 | 1 034 | 1 623 | 2 115 | - | - | 1 238 | 1 521 | 225 | 117 | 517 | 688 | 133,1 |
| 4 | Lubelskie | 27 054 | 48 036 | 177,6 | 4 702 | 35 358 | 1 | - | 15 958 | 8 211 | 1 794 | 2 017 | 257 | 114 | 12 995 | 16 268 | 125,2 |
| 5 | Lubuskie | 12 495 | 47 216 | 377,9 | 2 069 | 3 102 | - | - | - | 389 | 8 910 | 9 059 | 103 | 103 | 2 269 | 3 723 | 164,1 |
| 6 | Łódzkie | 5 843 | 4 552 | 77,9 | 4 256 | 3 716 | - | - | 1 331 | - | - | - | 54 | 49 | 1 862 | 2 952 | 158,5 |
| 7 | Małopolskie | 42 643 | 49 339 | 115,7 | 21 734 | 19 262 | - | - | 9 096 | 8 597 | 9 534 | 8 100 | 321 | 294 | 2 963 | 2 518 | 85,0 |
| 8 | Mazowieckie | 34 539 | 21 114 | 61,1 | 6 017 | 4 483 | - | - | 17 425 | 4 162 | 7 233 | 7 867 | 5 | - | 8 592 | 12 054 | 140,3 |
| 9 | Opolskie | 3 046 | 16 340 | 536,4 | 1 275 | 1 271 | - | - | - | - | 1 696 | 1 966 | - | - | 2 911 | 2 847 | 97,8 |
| 10 | Podkarpackie | 9 485 | 7 167 | 75,6 | 5 832 | 6 481 | 31 | 31 | 3 284 | 387 | 24 | 41 | 55 | 37 | 1 233 | 2 368 | 192,0 |
| 11 | Podlaskie | 3 377 | 3 699 | 109,6 | 2 096 | 1 645 | - | - | 1 099 | 1 260 | 27 | 657 | 120 | 70 | 1 997 | 1 771 | 88,7 |
| 12 | Pomorskie | 26 689 | 45 015 | 168,7 | 6 024 | 7 528 | - | - | 618 | 1 771 | 19 601 | 21 159 | - | - | 1 814 | 1 437 | 79,2 |
| 13 | Śląskie | 828 756 | 848 579 | 102,4 | 366 710 | 409 792 | 80 082 | 61 365 | 14 341 | 13 662 | 309 088 | 311 332 | 4 012 | 4 262 | 42 349 | 65 054 | 153,6 |
| 14 | Świętokrzyskie | 51 598 | 52 007 | 100,8 | 6 963 | 4 632 | 13 508 | - | 3 043 | 17 581 | 17 808 | 18 022 | 4 266 | 4 317 | 15 292 | 18 653 | 122,0 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 12 468 | 29 259 | 234,7 | 11 163 | 5 897 | 5 | 7 | 463 | 272 | 127 | 207 | 10 | 17 | 2 680 | 5 040 | 188,0 |
| 16 | Wielkopolskie | 107 589 | 265 955 | 247,2 | 11 600 | 18 909 | 58 592 | 55 175 | - | - | 25 575 | 28 062 | 2 | 5 | 58 025 | 45 197 | 77,9 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 160 297 | 80 344 | 50,1 | 6 425 | 6 155 | 10 093 | 879 | 78 826 | 20 862 | 4 548 | 20 203 | - | 50 | 51 016 | 76 283 | 149,5 |

Tabela 8.2. **Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2012 i 2013 (w tys. zł)**

| Lp. | WOJEWÓDZTWA | Wydatki ogółem | | z tego: | | | | Dynamika zmian w % | | | Struktura wydatków w % | | | | Rozchody | | Dynamika zmian w % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | wydatki bieżące | | wydatki majątkowe | | | | | | | | | | | |
| | | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 2012 | 2013 | 4:3 | 6:5 | 8:7 | 5:3 | 7:3 | 6:4 | 8:4 | 2012 | 2013 | 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** | **1 382 058** | **1 560 316** | **917 321** | **1 170 159** | **464 737** | **390 157** | **112,9** | **127,6** | **84,0** | **66,4** | **33,6** | **75,0** | **25,0** | **137 325** | **143 169** | **104,3** |
| 2 | Dolnośląskie | 70 132 | 113 503 | 63 453 | 94 532 | 6 679 | 18 972 | 161,8 | 149,0 | 284,1 | 90,5 | 9,5 | 83,3 | 16,7 | 23 695 | 11 728 | 49,5 |
| 3 | Kujawsko-pomorskie | 3 512 | 6 298 | 1 955 | 4 017 | 1 557 | 2 281 | 179,3 | 205,4 | 146,5 | 55,7 | 44,3 | 63,8 | 36,2 | 286 | 143 | 49,9 |
| 4 | Lubelskie | 30 304 | 49 074 | 3 757 | 6 489 | 26 548 | 42 585 | 161,9 | 172,7 | 160,4 | 12,4 | 87,6 | 13,2 | 86,8 | 1 325 | 4 027 | 304,0 |
| 5 | Lubuskie | 11 265 | 38 820 | 10 340 | 36 737 | 925 | 2 083 | 344,6 | 355,3 | 225,2 | 91,8 | 8,2 | 94,6 | 5,4 | 2 660 | 4 294 | 161,4 |
| 6 | Łódzkie | 4 567 | 1 551 | 1 173 | 1 152 | 3 395 | 399 | 34,0 | 98,2 | 11,7 | 25,7 | 74,3 | 74,3 | 25,7 | 90 | 63 | 70,0 |
| 7 | Małopolskie | 42 290 | 47 347 | 25 941 | 31 143 | 16 349 | 16 205 | 112,0 | 120,1 | 99,1 | 61,3 | 38,7 | 65,8 | 34,2 | 797 | 118 | 14,7 |
| 8 | Mazowieckie | 31 027 | 25 297 | 12 390 | 15 049 | 18 637 | 10 247 | 81,5 | 121,5 | 55,0 | 39,9 | 60,1 | 59,5 | 40,5 | 1 665 | 2 288 | 137,4 |
| 9 | Opolskie | 3 005 | 12 642 | 2 208 | 11 188 | 797 | 1 454 | 420,7 | 506,7 | 182,5 | 73,5 | 26,5 | 88,5 | 11,5 | - | - | x |
| 10 | Podkarpackie | 9 244 | 6 529 | 9 195 | 6 393 | 49 | 135 | 70,6 | 69,5 | 275,1 | 99,5 | 0,5 | 97,9 | 2,1 | 290 | - | x |
| 11 | Podlaskie | 3 607 | 3 734 | 566 | 958 | 3 040 | 2 776 | 103,5 | 169,1 | 91,3 | 15,7 | 84,3 | 25,7 | 74,3 | - | - | x |
| 12 | Pomorskie | 27 089 | 41 575 | 26 711 | 41 305 | 378 | 270 | 153,5 | 154,6 | 71,4 | 98,6 | 1,4 | 99,4 | 0,6 | - | 161 | x |
| 13 | Śląskie | 829 630 | 832 273 | 690 509 | 706 522 | 139 122 | 125 751 | 100,3 | 102,3 | 90,4 | 83,2 | 16,8 | 84,9 | 15,1 | 31 338 | 45 227 | 144,3 |
| 14 | Świętokrzyskie | 48 153 | 50 010 | 21 578 | 22 921 | 26 575 | 27 088 | 103,9 | 106,2 | 101,9 | 44,8 | 55,2 | 45,8 | 54,2 | 2 042 | 734 | 35,9 |
| 15 | Warmińsko-mazurskie | 10 135 | 25 258 | 4 525 | 23 796 | 5 610 | 1 462 | 249,2 | 525,9 | 26,1 | 44,6 | 55,4 | 94,2 | 5,8 | 959 | 2 656 | 276,9 |
| 16 | Wielkopolskie | 128 080 | 228 819 | 29 757 | 146 040 | 98 323 | 82 778 | 178,7 | 490,8 | 84,2 | 23,2 | 76,8 | 63,8 | 36,2 | 4 852 | 13 821 | 284,8 |
| 17 | Zachodniopomorskie | 130 016 | 77 587 | 13 262 | 21 918 | 116 754 | 55 669 | 59,7 | 165,3 | 47,7 | 10,2 | 89,8 | 28,2 | 71,8 | 67 326 | 57 910 | 86,0 |