Data publikacji: 14-07-2009

SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 10 lipca 2009 r. **Druk nr 595**

PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY REGIONALNYCH
IZB OBRACHUNKOWYCH
Ryszard Paweł Krawczyk

Pan
Bogdan BORUSEWICZ
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W załączeniu przekazuję Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 roku.

Z poważaniem

(-) Ryszard P. Krawczyk

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2008 ROKU

Warszawa 2009

www.rio.gov.pl

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2008 ROKU

Warszawa 2009

www.rio.gov.pl

Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 roku”

Przewodniczący Zespołu

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

Członkowie Zespołu

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

Projekt medalu XV-lecia RIO opracował artysta rzeźbiarz Kazimierz Stasz

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

ISSN 1732-0879

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 roku". Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 2/2009 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 9 czerwca 2009 r.

Rok 2008, którego dotyczy niniejsze Sprawozdanie, był szczególnym w działalności Izb. Z dniem 1 stycznia 2008 r. minęło bowiem 15 lat obowiązywania ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce. W istocie zapowiedź utworzenia regionalnych izb obrachunkowych zawierała już ustawa o samorządzie terytorialnym uchwalona 8 marca 1990 r., która w przepisie art. 86 stanowiła, że regionalna izba obrachunkowa jest organem nadzoru w zakresie spraw budżetowych. Znamiennym dla działalności Izb był też rok 1997, w którym weszła w życie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Na podstawie przepisu art. 171 ust. 2 Konstytucji regionalne izby obrachunkowe są konstytucyjnym organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Od 1 stycznia 1999 r., w związku z wprowadzeniem zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, funkcjonuje 16 Izb działających na obszarze poszczególnych województw.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza, której układ został znacząco zmieniony, zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w 2008 r., w tym informacje o wynikach kontroli koordynowanych przez KR RIO w zakresie gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz realizacji dochodów z mienia gminy za lata 2006 - 2007, przy czym, na podstawie uchwał KR RIO Nr 3/2009 i 4/2009 z dnia 9 czerwca 2009 r., szczegółowe informacje dotyczące przedmiotowych kontroli zostaną przedstawione w odrębnych opracowaniach. W części tej zaprezentowane zostały też problemy związane ze stosowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego, a także i regionalne izby obrachunkowe, przepisów dotyczących gospodarki finansowej jednostek samorządu, związków komunalnych i samorządowych osób prawnych – wnioski de lege ferenda.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2008. Ma ona charakter analizy wykonania przez jednostki samorządu terytorialnego budżetu w latach 2007 i 2008. Sprawozdanie zawiera bogaty materiał statystyczny. Zaprezentowano 47 tabel; 8 po części pierwszej i 40 w części drugiej oraz liczne zestawienia i wykresy graficzne.

Rok 2008 był kolejnym okresem funkcjonowania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Stabilne zasady finansowania samorządu, ukształtowane tą ustawą spowodowały, że od 2004 r. dochody jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 55,8%, a dochody budżetu państwa o 62,2% W roku sprawozdawczym uwidocznił się jednak wpływ niekorzystnej koniunktury gospodarczej i dochody jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 8,5% (w 2006 r. wzrost o 13,7%, w 2007 r. o 12,3%). Przy wysokim wskaźniku inflacji w 2008 r. realny wzrost dochodów wyniósł 4,3%.

W przedkładanym opracowaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe, a także dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów – w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007 i 2008 oraz przez Główny Urząd Statystyczny – w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2008 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.

Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, które w 2008 r. prowadziły gospodarkę finansową w oparciu o budżet, tj. 2 413 gmin, miasto stołeczne Warszawę jako miasto na prawach powiatu i pozostałe 64 miasta na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 176 związków międzygminnych i jeden związek powiatów. Ogółem w 2008 r. funkcjonowało 2 985 jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

Po raz kolejny Sprawozdanie prezentowane jest w dwóch formach – niniejszego opracowania oraz na stronie internetowej KR RIO www.rio.gov.pl.

dr Ryszard Paweł Krawczyk
Przewodniczący KR RIO

Spis treści

I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2008 roku

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych 12

1.1. Zadania izb 12
1.2. Organizacja i zasady działania izb 14
1.3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami 16
1.4. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających 17
1.5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe 18
1.5.1. Dochody 18
1.5.2. Wydatki 19
1.6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje 22
1.6.1. Zatrudnienie i płace 22
1.6.2. Kwalifikacje 23

2. Działalność nadzorcza 25

2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru 25
2.2. Wyniki działalności nadzorczej 26
2.3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego 32
2.4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych 33

3. Działalność opiniodawcza 35

3.1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej 35
3.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii 36
3.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby 42

4. Działalność kontrolna 43

4.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe 43
4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości 45
4.1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli 46
4.1.3. Skutki finansowe kontroli 55
4.1.4. Działania pokontrolne 58
4.2. Gospodarka finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej 59
4.3. Realizacja dochodów z mienia gminy za lata 2006 - 2007 63
4.4. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych 64

4.5. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych 68

5. Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika .. 69

6. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe 69

7. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego .. 72

8. Działalność informacyjna i szkoleniowa 73

8.1. Działalność szkoleniowa 73
8.2. Działalność informacyjna 74
8.2.1 Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych 74
8.2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej ……..….... 77

9. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych 78

9.1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami …….…. 78
9.2. Rozwój infrastruktury informatycznej ……..... 82

10. Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych …….……...……..…… 84

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2008 r. 92
Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2008 r. 93
Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2008 r. 93
Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2008 r. 93
Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2008 r. 94
Tabela 6. Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2008 r. 95
Tabela 7. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2008 r. 96
Tabela 8. Wyniki dzialalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2008 r. 97

II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 roku

1. Uchwalanie budżetu i jego zmiany 100

1.1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego 100
1.2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian 102
1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych 103
1.4. Poprawność dokonywanych zmian 105
1.5. Podsumowanie 105

2. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego 107

2.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego 107
2.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego 109
2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego 111
2.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego 118
2.5. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie 126
2.6. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności 133
2.7. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst 138
2.8. Podsumowanie 142

Rysunek 2.1. Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. 146
Rysunek 2.2. Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. 147
Rysunek 2.3. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. 148
Tabela 2.1. Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006 - 2008 149
Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2008 r. 149
Tabela 2.3. Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2008 r. 151
Tabela 2.4. Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2007 i 2008 151
Tabela 2.5. Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 152
Tabela 2.6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 152
Tabela 2.7. Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2008 r. 153
Tabela 2.8. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2008 r. 153

Tabela 2.9. Wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2008 r. ... 154
Tabela 2.10. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2008 r. ... 156

3. Wykonanie budżetów przez gminy ... 157

3.1. Dochody ... 159
3.2. Wydatki ... 169
3.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 175
3.4. Podsumowanie ... 179

Rysunek 3.1. Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. ... 182
Tabela 3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2008 r. ... 183
Tabela 3.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2008 r. ... 185
Tabela 3.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2007 i 2008 ... 186
Tabela 3.4. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 ... 187
Tabela 3.5. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 ... 188
Tabela 3.6. Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2008 r. ... 189
Tabela 3.7. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2008 r. ... 190

4. Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa ... 191

4.1. Dochody ... 191
4.2. Wydatki ... 193
4.3. Wynik budżetu oraz zobowiązania i należności ... 194
4.4. Podsumowanie ... 194

5. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu ... 196

5.1. Dochody ... 197
5.2. Wydatki ... 202
5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 208
5.4. Podsumowanie ... 211

Rysunek 5.1. Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. ... 214
Rysunek 5.2. Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. ... 215
Tabela 5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2008 r. ... 216
Tabela 5.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2008 r. ... 217
Tabela 5.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2008 ... 219
Tabela 5.4. Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 ... 220
Tabela 5.5. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 ... 222
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 2008 r. ... 223

Tabela 5.7. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2008 r. ... 225

6. Wykonanie budżetów przez powiaty ... 227

6.1. Dochody ... 227
6.2. Wydatki ... 230
6.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 234
6.4. Podsumowanie ... 236

Rysunek 6.1. Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. ... 238
Tabela 6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2008 r. ... 239
Tabela 6.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów ... 239
Tabela 6.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2007 i 2008 ... 240
Tabela 6.4. Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 ... 240
Tabela 6.5. Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 ... 241
Tabela 6.6. Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2008 r. ... 241
Tabela 6.7. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2008 r. ... 242

7. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe ... 243

7.1. Dochody ... 243
7.2. Wydatki ... 250
7.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności ... 256
7.4. Podsumowanie ... 258

Rysunek 7.1. Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. ... 261
Tabela 7.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2008 r. ... 262
Tabela 7.2. Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2008 r. ... 262
Tabela 7.3. Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2007 i 2008 ... 263
Tabela 7.4. Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 ... 263
Tabela 7.5. Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 ... 264
Tabela 7.6. Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2008 r. ... 264
Tabela 7.7. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2008 r. ... 265

8. Wykonanie budżetów przez związki komunalne ... 266

8.1. Związki międzygminne ... 266

8.1.1. Informacje ogólne ... 266
8.1.2. Dochody ... 267
8.1.3. Wydatki ... 269

8.1.4. Wynik finansowy oraz zobowiązania ... 271
8.1.5. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych w 2008 r. ... 273
8.1.6. Podsumowanie ... 274

8.2. Związek powiatów ... 275

8.2.1. Informacje ogólne ... 275
8.2.2. Dochody, wydatki, wynik finansowy ... 275
8.2.3. Podsumowanie ... 276

Tabela 8.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2007 i 2008 ... 277
Tabela 8.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2007 i 2008 ... 278

I.

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2008 ROKU

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

1. Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych

1.1. Zadania izb

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych nad samorządem terytorialnym wykonującym zadania publiczne na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych, związków komunalnych i stowarzyszeń, samorządowych osób prawnych, a także innych podmiotów w zakresie wykorzystania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego (jst).

Podstawowymi aktami prawnymi określającymi ich pozycję ustrojową i funkcjonalną są Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1] (art. 171) i ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[2].

Konstytucja RP stanowi, iż izby są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Nadzór ten sprawowany jest na podstawie kryterium legalności.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych określa zadania, zasady działania i organizację izb. Reguluje proces postępowania kontrolnego, ustala obowiązki pracowników wykonujących czynności kontrolne oraz przysługujące im prawa, a także stanowi o kompetencjach izb w zakresie nadzoru.

Kompetencje i zadania izb wynikają również z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[3] (uofp) oraz ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego[4] w Polsce.

Do ustawowych zadań izb, wynikających z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, należą:

- nadzór nad działalnością jst i ich związków w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 ustawy,
- przeprowadzanie kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy,
- wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy,
- prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą,
- kontrola formalna i rachunkowa sprawozdań z wykonania budżetów jst oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej,
- rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika,
- opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, w razie potrzeby wskazania organom jst powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań,

[1] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.
[3] Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
[4] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

- opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami (m.in. opracowywanie raportów o stanie gospodarki finansowej jst w przypadku ubiegania się samorządów o pożyczkę z budżetu państwa na podstawie przepisów art. 177 uofp).

  Do zadań izb, na podstawie odrębnych przepisów, należą również:
- rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst – art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego[5],
- sporządzanie, na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[6], zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji funduszy celowych posiadających osobowość prawną, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ), samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, otrzymanych od jst, które są dla tych podmiotów organem założycielskim lub nadzorującym,
- przyjmowanie i przekazywanie sprawozdań sporządzanych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[7],
- sprawdzanie pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowości przedłożonych przez gminy wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości, sporządzonych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych[8] i przekazywanie ich do ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- udostępnianie i publikowanie, na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[9], w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej – informacji publicznych dotyczących działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie określonym ustawą,
- przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst, sporządzanych na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych[10].

---

[5] Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
[6] Dz. U. Nr 113, poz. 770.
[7] Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 z późn. zm.
[8] Dz. U. Nr 65, poz. 599 z późn. zm.
[9] Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
[10] Dz. U. Nr 142, poz. 1020 z późn. zm.

1.2. Organizacja i zasady działania izb

W ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych określono, iż izby są państwowymi jednostkami budżetowymi, nad działalnością których nadzór sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej na podstawie kryterium zgodności z prawem. W razie powtarzającego się naruszenia prawa, Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej – może rozwiązać kolegium izby, określając jednocześnie termin – nie dłuższy niż 3 miesiące – do powołania kolegium w nowym składzie. Rozwiązanie kolegium jest równoznaczne z odwołaniem prezesa i zastępcy prezesa izby.

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

Organizacja wewnętrzna i zasady funkcjonowania izb wynikają z 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[11].

Pracami każdej izby kieruje **prezes izby**. Prezesa izby powołuje Prezes Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych, w drodze konkursu, przez kolegium izby. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Zasady przeprowadzania konkursu na prezesa izby regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej[12]. Prezes izby posiada ustawowo określone kompetencje oraz wykonuje inne, niezastrzeżone dla kolegium izby, czynności przewidziane przepisami prawa. W czasie jego nieobecności działalnością izby kieruje **zastępca prezesa,** który powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek prezesa izby, spośród członków kolegium. Zastępca prezesa izby wykonuje zadania i uprawnienia w zakresie określonym przez prezesa izby.

W każdej izbie działa ustawowo określony organ – **kolegium izby**. W skład kolegium izby wchodzą prezes izby jako przewodniczący kolegium oraz pozostali członkowie. Członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby. Kandydatów do opiniowania przez kolegium izby wyłania się w drodze konkursu ogłoszonego przez prezesa izby. Zasady przeprowadzania konkursu regulują przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej[13].

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

[11] Dz. U. Nr 167, poz. 1747.
[12] Dz. U. Nr 10, poz. 93.
[13] Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

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

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

- ustalanie budżetów jst w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej w terminie do dnia 31 marca roku budżetowego oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy jst,
- rozpatrywanie odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające,
- przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej izby,
- uchwalanie wniosków do projektu budżetu izby oraz ramowego planu pracy,
- przyjmowanie sprawozdań z wykonania budżetu oraz rocznego ramowego planu pracy, w tym planu kontroli,
- rozpatrywanie zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych,
- opiniowanie kandydatów na członków kolegium,
- wybór kandydata na prezesa izby,
- uchwalanie regulaminu organizacyjnego izby,
- podejmowanie uchwał w innych sprawach, określonych w odrębnych przepisach.

Ponadto, w strukturze organizacyjnej każdej izby działają:

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

Regionalne izby obrachunkowe realizują zadania nadzorcze, kontrolne, szkoleniowe i informacyjne w siedzibach, które znajdują się w każdym z miast wojewódzkich oraz w **zespołach zamiejscowych** kierowanych przez członka kolegium wyznaczonego przez prezesa izby. Liczba zespołów zamiejscowych ze wskazaniem ich siedzib została określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania i wynosi 35.

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

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

1.3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

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

- Głównego Urzędu Statystycznego – zestawienie wybranych wydatków budżetowych jst z różnych okresów sprawozdawczych, informacje nt. funkcjonujących systemów informatycznych w jst i regionalnych izbach obrachunkowych oraz udostępnienie bilansów jst za 2007 rok,
- Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – zestawienie dochodów własnych gmin wybranych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca za 2007 r.,
- Izb Rolniczych – dane liczbowe w zakresie planowanych i otrzymanych przez gminy dochodów z tytułu podatku rolnego za 2007 rok,
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – zadłużenie SP ZOZ w okresie lat 2004 - 2007 oraz w I połowie 2008 r. w wybranych województwach,
- Ministerstwa Finansów – dane liczbowe, wynikające z projektów budżetów jst na 2009 r.; wykonanie dochodów, wydatków i zobowiązań jst za 2007 r.; przekazanie ankiet sporządzonych przez jst w zakresie podatków i opłat lokalnych; analiza błędów w systemie informatycznym, dotyczącym sporządzania sprawozdawczości; zestawienie dotyczące realizacji budżetów jst – wykonanie 2007 r. w wybranych województwach,
- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – stan zobowiązań wg tytułów dłużnych SP ZOZ w okresie IV kw. 2006 r. - III kw. 2007 r. i wynikające z nich zagrożenia dla jst,
- Narodowego Banku Polskiego – dane liczbowe dotyczące sytuacji finansowej jst kwartalnie za 2007 i 2008 rok,
- Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – analiza dochodów jst z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi za 2007 r., informacja o stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowościach w zakresie realizowania ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w niektórych jst,
- senatorów i posłów – analiza gospodarki finansowej jst wybranego województwa za 2007 r.,
- urzędów wojewódzkich – informacja dotycząca wpływów z opłaty uzdrowiskowej w wybranych gminach za 2007 rok,
- wyższych uczelni i instytutów naukowych – finansowanie wydatków gmin wybranego województwa środkami UE w latach 2001 - 2007,

oraz, na wniosek sądów, prokuratury i policji udostępniano materiały i przygotowywano opracowania, dotyczące głównie wyników kontroli jst.

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

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 70 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[14], zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną komisji orzekających oraz rzeczników i ich zastępców właściwych w sprawach tych komisji, a także ponoszą, finansowane z budżetu państwa, wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu. Stosownie do postanowień § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela[15] izby zapewniają odpowiednie warunki lokalowe umożliwiające wypełnianie przewidzianych w ustawie funkcji, w tym w szczególności pomieszczenie umożliwiające przeprowadzenie rozpraw z udziałem publiczności, tablicę informacyjną, wyposażenie w niezbędny sprzęt i materiały biurowe oraz zbiór aktów prawnych.

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

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

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, każdy uznany za winnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, zwraca na rzecz Skarbu Państwa koszty postępowania[16]. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2008 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **620** osób w łącznej kwocie **137 008,59 zł**.

Wobec 13 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[17], w wyniku czego wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie **2 777,32 zł**. Tytuły wykonawcze (18) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania w kwocie **3 891,09 zł**. Wobec 10 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających

[14] Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.
[15] Dz. U. Nr 136, poz. 1143.
[16] Koszty te określa się ryczałtowo w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".
[17] Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.

wydali postanowienia o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **2 084,11 zł**.

W 2008 r., po wezwaniu do zapłaty, 1 osoba wpłaciła należności z tytułu kary pieniężnej w kwocie **6 032,00 zł**. W związku zaś ze skierowanym przez przewodniczącego regionalnej komisji orzekającej tytułem wykonawczym urząd skarbowy wyegzekwował należności z tytułu kary pieniężnej w kwocie **2 158,87 zł**.

1.5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

1.5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony według ustawy budżetowej na 2008 r. z dnia 23 stycznia 2008 r.[18], w kwocie 303 000 zł został wykonany w kwocie 337 066 zł, co stanowiło 111,3% planu. Wykonanie dochodów w szczegółowości paragrafów klasyfikacji budżetowej przedstawiało się następująco:

- § 0570 „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności” – 29 239 zł,
- § 0690 „wpływy z różnych opłat” – 151 640 zł,
- § 0750 „dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych ...” – 81 290 zł,
- § 0870 „wpływy ze sprzedaży składników majątkowych” – 7 249 zł,
- § 0920 „pozostałe odsetki” – 13 030 zł,
- § 0970 „wpływy z różnych dochodów” – 28 977 zł,
- § 2400 „wpływy do budżetu nadwyżki dochodów własnych ...” – 25 641 zł.

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które stanowiły 45,0% ogółu dochodów (w 2007 r. – 47,5%). Pozostałe zrealizowane dochody dotyczyły m.in. kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz kar za zwłokę, zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z lat ubiegłych, wynagrodzeń dla płatników za terminowe naliczanie i odprowadzanie składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz wpływów za wynajem pomieszczeń. W 2008 r. uzyskano również dochody ze sprzedaży samochodów służbowych, ze złomowanych grzejników, z opłat związanych z udostępnieniem i przekształceniem informacji publicznej oraz za odpłatne korzystanie z urządzeń kserograficznych. Pobrane dochody były przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2004 - 2008 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2004 - 2008

Wyszczególnienie	Lata				
	2004	2005	2006	2007	2008
Plan (w tys. zł)	1 157	401	417	345	303
Wykonanie (w tys. zł)	1 586	360	346	318	337
Wskaźnik (w %)	137,1	89,8	83,0	92,1	111,3

[18] Dz. U. Nr 19, poz. 117.

1.5.2. Wydatki

Plan wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony według ustawy budżetowej na 2008 r., w kwocie 101 155 tys. zł, uległ w ciągu roku budżetowego zwiększeniu do kwoty 101 925 tys. zł i został wykonany w 99,2%, tj. w kwocie 101 106 tys. zł. Zwiększenie planu wydatków w głównej mierze związane było z uzyskaniem środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 505 tys. zł, z przeznaczeniem na zakup programu ACL, opiekę autorską oraz szkolenie pracowników w zakresie obsługi programu.

W porównaniu do 2007 r. dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 108,9%, natomiast realnie, skorygowana o wskaźnik średniorocznej inflacji[19] na poziomie 4,2% – 104,7%.

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

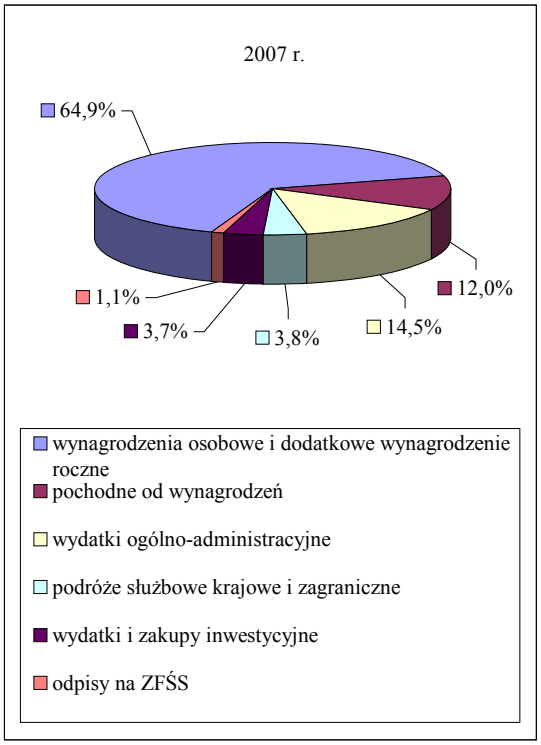
Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w 2008 r.

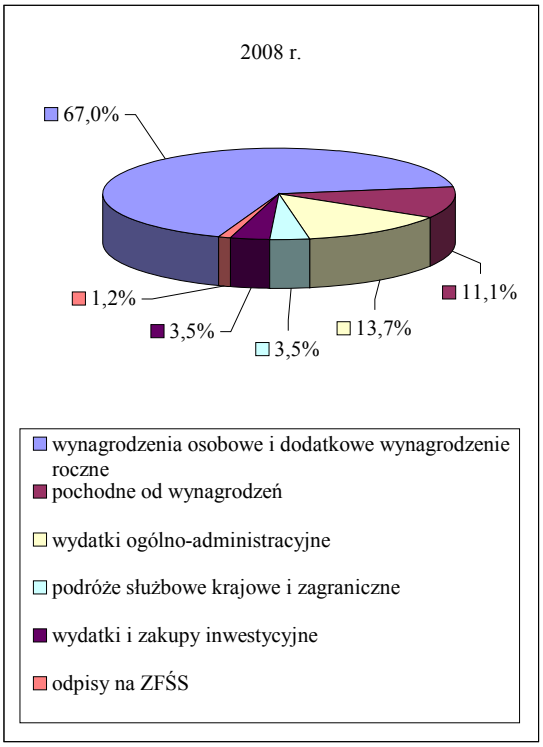
Wyszczególnienie	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)
Wydatki ogółem, z tego:	**101 925**	**101 106**	**100,0**
- wynagrodzenia osobowe	63 517	63 514	62,8
- pochodne od wynagrodzeń	11 181	11 181	11,1
- dodatkowe wynagrodzenie roczne	4 192	4 192	4,2
- wydatki ogólno-administracyjne	14 056	13 888	13,7
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 553	3 550	3,5
- wydatki i zakupy inwestycyjne	4 187	3 542	3,5
- odpisy na ZFŚS	1 239	1 239	1,2

Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków dominujący udział mają wydatki na wynagrodzenia. W 2008 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 67,0% ogółu wydatków (w 2007 r. – 64,9%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 11,1% (w 2007 r. – 12,0%). Zmiany w strukturze wydatków w stosunku do roku ubiegłego (zmniejszony udział wydatków na pochodne od wynagrodzeń przy nieznacznym zwiększeniu wydatków na wynagrodzenia) związane były między innymi z obniżeniem składki rentowej w roku 2008. Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 3,5% ogółu wydatków (w 2007 r. – 3,8%). Wydatki ogólno-administracyjne związane głównie z obsługą działalności podstawowej, utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszów za lokale użytkowe, zakupem energii, materiałów biurowych i pomocy naukowych, podatkami i opłatami oraz wydatkami na szkolenia i kursy pracowników ukształtowały się na poziomie 13,7% (w 2007 r. – 14,5%) ogółu wydatków. Pozostałe wydatki to zakupy i wydatki inwestycyjne, które stanowiły 3,5% (w 2007 r. – 3,7%) oraz obligatoryjny odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych – 1,2%.

[19] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2008 r. (M. P. Nr 5, poz. 58).

Struktura wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2007 i 2008





W 2008 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 63 517 tys. zł został wykonany w 100,0%, podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 4 192 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 2007 i 2008 prezentuje poniższe zestawienie.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2007 i 2008 (w zł)

Wyszczególnienie	wynagrodzenia osobowe ogółem (§ 4010)	z tego:			
		wynagrodzenia	nagrody	nagrody jubileuszowe	odprawy emerytalne
2007	56 389 887	51 278 718	3 364 684	1 045 806	700 679
struktura (%)	100,0	90,9	6,0	1,9	1,2
2008	**63 514 413**	**57 315 381**	**4 336 985**	**1 055 886**	**806 161**
struktura (%)	**100,0**	**90,2**	**6,8**	**1,7**	**1,3**

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

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2004 - 2008 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2004	80 298 817	479 217	0,6	1 670 297	2,1
2005	82 424 433	502 136	0,6	1 395 689	1,7
2006	86 841 924	440 794	0,5	4 547 965	5,2
2007	92 877 001	536 431	0,6	3 402 430	3,7
2008	**101 106 074**	**712 045**	**0,7**	**3 541 969**	**3,5**

W 2008 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 712 tys. zł, co stanowiło zaledwie 0,7% ogółu wydatków. Wzrost wydatków na szkolenia w porównaniu do roku poprzedniego (0,6%) związany był głównie z realizacją szkoleń w zakresie obsługi programu ACL ze środków przyznanych z rezerwy celowej budżetu państwa (142 tys. zł).

Niski poziom środków wydatkowanych na szkolenia pracowników związany jest z ograniczonymi możliwościami finansowymi regionalnych izb obrachunkowych, które w swych planach finansowych zapewnić muszą przede wszystkim środki na wynagrodzenia pracowników, podróże krajowe inspektorów kontroli oraz obowiązkowe świadczenia wypłacane na podstawie odrębnych przepisów.

Powyższy stan prowadzi do istotnego ograniczenia możliwości dokształcania i doskonalenia zawodowego pracowników izb. Zjawisko to, zwłaszcza zaś z uwagi na sukcesywny wzrost liczby i zakresu powierzanych izbom zadań oraz licznych nowelizacji przepisów prawa, jest niepokojące.

Wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne zostały wykonane w łącznej kwocie 3 542 tys. zł, co stanowiło 84,6% planu. Mimo że wydatki te nieznacznie wzrosły w porównaniu do roku poprzedniego (o ok. 140 tys. zł), ich udział w strukturze wydatków uległ zmniejszeniu.

W 2008 r. izby przeznaczyły środki finansowe przede wszystkim na zakup zestawów komputerowych i notebooków wraz z oprogramowaniem, serwerów oraz licencji na programy komputerowe (w tym głównie oprogramowanie ACL dla inspektorów kontroli), urządzeń wielofunkcyjnych (kserokopiarka, drukarka, skaner, urządzenia sieci logicznej, serwer, router), systemu urządzeń do monitoringu instalacji antywłamaniowej i przeciwpożarowej, cyfrowych centrali telefonicznych i klimatyzatorów oraz samochodów służbowych. Podkreślić należy, że środki na oprogramowanie ACL pozyskane z rezerwy celowej budżetu państwa stanowiły 15,8% łącznej kwoty przeznaczonej przez izby na zakupy inwestycyjne.

Wydatki inwestycyjne związane były z wykonaniem dokumentacji technicznej i przeprowadzeniem niezbędnych robót adaptacyjno-modernizacyjnych budynków siedzib izb i zespołów zamiejscowych, wykonaniem prac remontowo-modernizacyjnych budynków, remontami dachów, modernizacją i adaptacją pomieszczeń biurowych, rozbudową centrali telefonicznej, wykonaniem i instalacją systemu alarmowego i monitoringu w siedzibach izb i ich zespołach zamiejscowych, modernizacją węzła cieplnego.

W 2008 r., na podstawie art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 22 ust. 2 pkt 10 uofp, 13 izb prowadziło odrębną gospodarkę finansową w formie rachunku dochodów własnych uzyskiwanych z działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą. Z rachunków tych finansowana była:

– działalność szkoleniowa obejmująca organizowanie i prowadzenie szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych oraz opracowanie i przygotowanie materiałów szkoleniowych,
– działalność informacyjna związana z wydawaniem przez izby biuletynów, informatorów i innych publikacji oraz zakupem wydawnictw.

Uzyskane w 2008 r. dochody w kwocie 4 150 tys. zł, stanowiły wpływy z odpłatności za udział w szkoleniach, za biuletyny i inne wydawnictwa. Poniesione wydatki w kwocie 4 019 tys. zł, podobnie jak w latach poprzednich, dotyczyły kosztów związanych z przygotowaniem i organizacją szkoleń dla pracowników jst, opracowaniem biuletynów, wydawnictw i materiałów szkoleniowych, zakupu oprogramowania i sprzętu komputerowego, w tym zestawów komputerowych do prezentacji materiałów szkoleniowych. Stan środków

pieniężnych na koniec roku wyniósł 299 tys. zł.

Ponadto, w 2008 r., w jednej izbie funkcjonował rachunek dochodów własnych z tytułu odszkodowania i wpłat za utracone mienie oddane jednostce budżetowej w zarząd w celu odtworzenia środka trwałego (samochód osobowy).

W roku 2008, zgodnie z art. 22 ust. 8 uofp, do budżetu państwa odprowadzono nadwyżkę dochodów własnych przekraczającą $^{1}/_{6}$ planowanych na dany rok budżetowy wydatków finansowanych z dochodów własnych, w kwocie 25 641 zł.

1.6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

1.6.1. Zatrudnienie i płace

Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze oraz przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[20]. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2007 i 2008

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	w tym:		Średnie zatrudnienie pracowników		Liczba nieetatowych członków kolegium
		Liczba pracowników z wykształceniem wyższym	(w %) 3:2	ogółem	w tym: średnie zatrudnienie[1)]	
1	2	3	4	5	6	7
1993	936	691	73,8	[2)]	399	10
2007	1 339	1 140	85,1	1 334	845	25
2008	**1 335**	**1 151**	**86,2**	**1 345**	**849**	**25**

[1)] Dotyczy inspektorów wydziału kontroli gospodarki finansowej oraz specjalistów wydziału informacji analiz i szkoleń.
[2)] Brak danych.

Według stanu na koniec grudnia 2008 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 335 etatach. W strukturze wiekowej pracowników izb najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 31 - 40 lat (31,8%) oraz osoby w wieku 51 - 60 lat (27,4%). Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 70%) stanowili pracownicy wydziałów: kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. W tej grupie pracowników następuje największa rotacja zatrudnienia, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze wiekowej.

W 2008 r. z pracy w izbach **odeszło ogółem 136 pracowników** (w 2007 r. – 147, w 2006 r. – 96, w 2005 r. – 88, w 2004 r. – 90, w 2003 r. – 84, w 2002 r. – 116, w 2001 r. – 74, w 2000 r. – 134, w 1999 r. – 233, a w 1993 r. – 66). Z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy 73,2% stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych izb jest zjawiskiem niepokojącym zwłaszcza z uwagi na to, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych wymaga kilku lat.

[20] Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.

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, ponadto, nabycie uprawnień do emerytury lub renty, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika oraz wygaśnięcie umowy o pracę na czas określony. Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami były porozumienie stron, upływ czasu, na który zawarto umowę, wypowiedzenia stosunku pracy przez izbę lub pracownika.

W roku 2008 do pracy w izbach przyjęto 122 osoby, z tego 87 osób do pracy w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń, co stanowi 71,3%. Nabór części pracowników do izb odbywa się na zasadach szczególnych określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, pozostałych w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Ogłoszenia o naborze pracowników publikowane są w prasie, na stronach BIP poszczególnych izb oraz przekazywane do powiatowych urzędów pracy. Postępowanie kwalifikacyjne prowadzone jest w sposób umożliwiający pozyskanie kadry o odpowiednich kwalifikacjach i wykształceniu (rozmowy kwalifikacyjne, testy, zatrudnienie na okres próbny).

W roku 2008 staż absolwencki w izbach odbywało 18 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy.

W 2008 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie, w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem pracowników wynosiło 3 935 zł (w 2007 r. – 3 524 zł), przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 2 944 zł. Natomiast średnie wynagrodzenie pracowników izb bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 3 551 zł (w 2007 r. – 3 204 zł).

Z kolei średnie wynagrodzenie pracowników wydziału kontroli gospodarki finansowej i wydziału informacji analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi oraz dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wynosi odpowiednio: 3 588 zł i 3 176 zł. Wysokość wynagrodzeń stanowi główną przyczynę niepokojącego zjawiska rotacji pracowników w obu wydziałach (w 2008 roku 73,2% osób, które odeszły z izb i 71,3% osób przyjętych do pracy w izbach stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń).

1.6.2. Kwalifikacje

Z ogólnej liczby pracowników, 1 151 osób (86,2%) posiadało wykształcenie wyższe. Wśród pracowników z wyższym wykształceniem 20 osób posiadało tytuł doktora, 50 osób kwalifikacje radcy prawnego, a 28 osób uprawnienia audytora wewnętrznego. Ponadto, ponad 20% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło bądź rozpoczęło specjalistyczne studia podyplomowe.

W 2008 r. 175 pracowników regionalnych izb obrachunkowych (13,1% ogółu zatrudnionych) podnosiło swoje kwalifikacje, z tego:

- 49 pracowników na studiach licencjackich i magisterskich,
- 36 pracowników na studiach podyplomowych,
- 7 pracowników w ramach realizowanej aplikacji,
- 83 pracowników korzystało z innych form dokształcania, którymi były m.in. studia doktoranckie, kurs rachunkowości budżetowej, studium rachunkowości budżetowej, kurs kancelaryjno-archiwalny, kurs z zakresu informacji niejawnych, kurs antykorupcyjny, kurs zarządzania zasobami ludzkimi, kursy językowe.

Należy podkreślić, iż w związku z niewielkimi środkami, które poszczególne izby przeznaczają na szkolenia, pracownicy podnoszący kwalifikacje finansują dokształcanie z własnych środków. Pracodawca tylko w niewielkim zakresie dofinansowywał studia wyższe i podyplomowe oraz kursy języków obcych. Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 1999 - 2008 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych w izbach na dzień 31 grudnia w latach 1999 - 2008

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
			studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
1999	1 301	126	39	17	3	67
2000	1 346	147	79	17	10	41
2001	1 363	155	90	21	9	35
2002	1 344	194	91	29	8	66
2003	1 355	226	88	53	5	80
2004	1 348	140	71	35	4	22
2005	1 351	131	59	30	7	35
2006	1 338	114	40	23	4	47
2007	1 339	140	49	31	9	51
2008	**1 335**	**175**	**49**	**36**	**7**	**83**

Poza wyżej wymienionymi formami dokształcania i doskonalenia zawodowego pracownicy podnosili swoje kwalifikacje i umiejętności zawodowe w ramach szkoleń. W 2008 r. 3 582 pracowników regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyło w 319 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Szczegółowe dane o szkoleniach pracowników izb prezentuje poniższe zestawienie.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2007 i 2008

Lata	Ogółem		Szkolenia zorganizowane przez RIO				Szkolenia zorganizowane przez inne podmioty	
			samodzielnie		z innymi podmiotami			
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1993	128	2 109	45	1 382	83	727	1)	1)
2007	208	2 368	50	1 795	15	315	143	258
2008	**319**	**3 582**	**87**	**2 700**	**6**	**355**	**226**	**527**

1) Brak danych.

Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- wzmacniania działań antykorupcyjnych oraz przeciwdziałania przestępstwom i nadużyciom gospodarczym,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, poprawności (formalnej i merytorycznej) wniosków o ukaranie i odwołań składanych przez rzeczników dyscypliny finansów publicznych,
- budżetu zadaniowego,

- podatków i opłat lokalnych,
- gospodarki nieruchomościami w jst,
- udzielania zamówień publicznych,
- partnerstwa publiczno-prywatnego,
- zasad i trybu udzielania dotacji z budżetu oraz sposobu ich rozliczania,
- zlecania zadań w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- pomocy publicznej dla przedsiębiorców,
- gospodarki finansowej i ewidencji księgowej,
- rachunkowości oraz sprawozdawczości (budżetowej i finansowej),
- procedur audytu i kontroli, standardów kontroli, doboru prób kontrolnych, psychologii kontroli,
- finansowania i kontroli projektów realizowanych z udziałem środków UE, dotacji rozwojowych w budżetach jst,
- kompetencji wojewody i regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru nad jst,
- postępowania administracyjnego, orzecznictwa sądów administracyjnych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego,
- modułu planistycznego oraz modułu raporty w programie BeSTi@ oraz oprogramowania ACL,
- podpisu elektronicznego, elektronicznego obiegu dokumentów i zarządzania informacją, legalności oprogramowania i multimediów,
- ochrony danych osobowych, informacji niejawnych i prawa pracy,
- BHP i zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników izb, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministerstwa Finansów, Najwyższej Izby Kontroli, urzędów wojewódzkich, izb skarbowych i urzędów skarbowych, Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Urzędu Zamówień Publicznych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowej Inspekcji Pracy, a także Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, członków Samorządowego Kolegium Odwoławczego, Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz naukowców z wyższych uczelni krajowych i zagranicznych, pracowników firm komputerowych, instytucji i firm doradczo-konsultacyjnych.

Ponadto, w 2008 r. 1 313 pracowników regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyło w szkoleniach organizowanych przez izby dla przedstawicieli i pracowników jst.

2. Działalność nadzorcza

2.1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych oraz związków powiatów na podstawie kryterium legalności (tj. zgodności z prawem), które zostało określone w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawach ustrojowych samorządu terytorialnego oraz

w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. W ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych wymienia się także kryterium celowości, rzetelności i gospodarności, w odniesieniu do prowadzonych przez izby kontroli w zakresie zadań administracji rządowej, wykonywanych przez te jednostki na podstawie ustaw lub zawieranych porozumień.

Działalność nadzorcza izb obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jst, których katalog został określony w art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i dotyczy spraw:

1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian,
2) budżetu i jego zmian,
3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek,
4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst,
5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa[21],
6) absolutorium.

W ramach kompetencji nadzorczych izby:

- orzekają o nieważności uchwał sprzecznych z prawem bądź wskazują, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, gdy naruszenie prawa jest nieistotne,
- w odniesieniu do uchwał budżetowych, podjętych z naruszeniem prawa – wskazują organom stanowiącym jst nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia,
- orzekając o nieważności uchwały budżetowej jst w części lub całości, ustalają budżet lub jego część dotkniętą nieważnością,
- ustalają budżet jst w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez tę jednostkę na podstawie ustaw lub porozumień, jeżeli organ stanowiący tej jednostki nie uchwalił budżetu do 31 marca roku budżetowego.

W 2008 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 808 jst, z tego 2 413 gmin, 65 miast na prawach powiatu, w tym miasta stołecznego Warszawa, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 176 związków międzygminnych (spośród 238 zarejestrowanych) i jednego związku powiatów.

2.2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2008 r. izby zbadały ogółem **144 676** uchwał i zarządzeń organów jst, związków komunalnych, z tego w sprawach:

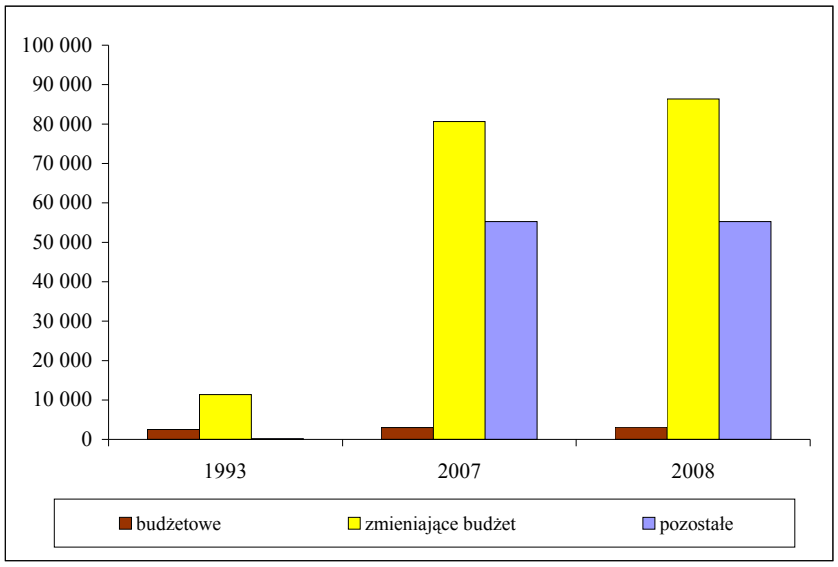
- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 488,
- budżetu – 3 077,
- zmian budżetu – 86 335 ,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek – 6 028,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa – 11 258,
- absolutorium – 2 931,

[21] Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.

– zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 2 604,
– układu wykonawczego budżetu – 15 444,
– innych uchwał objętych nadzorem izb – 16 511.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych prezentuje **tabela 1**. Z danych zawartych w tabeli wynika, że w porównaniu do 2007 r. liczba ogółem zbadanych uchwał i zarządzeń zwiększyła się o 5 688, a w porównaniu do 1993 r. o 130 571. Wzrost ten wynika głównie ze zwiększenia kompetencji nadzorczych izb na przestrzeni piętnastu lat ich działalności, zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek, w związku z dokonaną od 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju, oraz zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst.

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2007 i 2008



W wyniku badania nadzorczego **144 676** uchwał i zarządzeń organów jst, kolegia izb uznały 140 850 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,4% ogółu uchwał i zarządzeń. W 3 826 (2,6% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

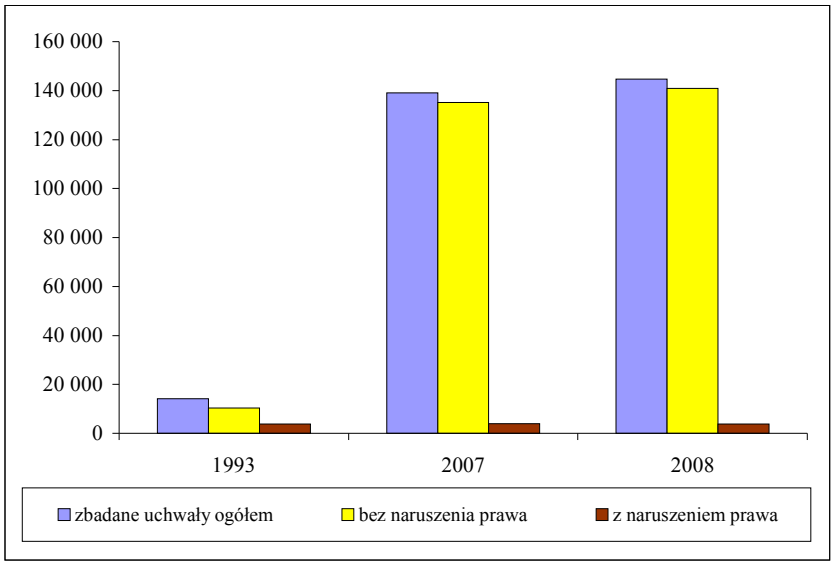
– w 1 334 uchwałach i zarządzeniach (0,9% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
– 1 093 uchwały i zarządzenia (0,8% ogółu) uznano za nieważne, z czego 559 nieważne w części i 534 nieważne w całości,
– w stosunku do 1 246 uchwał i zarządzeń (0,9% ogółu) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
– w stosunku do 153 uchwał i zarządzeń (0,1% ogółu) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności[22].

Z danych zawartych w **tabeli 2**, prezentującej wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2007 i 2008, wynika iż

[22] Z tego: 121 uchwał i zarządzeń dotyczących zmian budżetów roku 2007 zostało zbadanych w 2008 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 te zostały podjęte z naruszeniem prawa. W stosunku do 14 uchwał postępowania nie wszczynano, ponieważ organy jst kolejnymi uchwałami usunęły naruszenie prawa, w 18 uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności.

udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2008 r. zmalał w porównaniu do 2007 r. o 0,2 punktu procentowego, a w porównaniu do 1993 r. o 24,3 punktu.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2007 i 2008



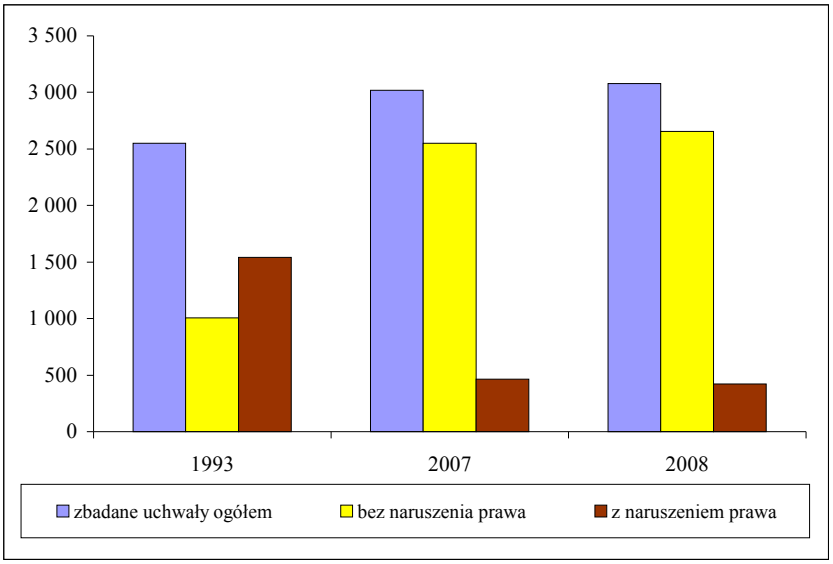
Z ogólnej liczby zbadanych w 2008 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – 89 412 (61,8% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian** oraz **zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3** i **4.**

Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń za 2008 r. wykazały, że:

1) na ogólną liczbę 3 077 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
   - w 2 655 (86,3% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
   - w 191 (6,2%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
   - 18 (0,6%) uznano za nieważne, z tego 17 nieważne w części, a 1 nieważna w całości,
   - w stosunku do 211 (6,9%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,
   - 2 uchwały uznano za podjęte z naruszeniem prawa i nie orzeczono o ich nieważności;
2) na ogólną liczbę 86 335 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
   - w 84 615 (98,0% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
   - w 786 (0,9%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
   - 131 (0,2%) uznano za nieważne, z tego 95 nieważne w części, a 36 nieważne w całości,
   - w stosunku do 683 (0,8%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez jst,
   - w 120 (0,1%) uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet stwierdzono naruszenie prawa, z tego 111 dotyczyło zmian budżetów roku 2007, jedną uchwałę uznano za podjętą z naruszeniem prawa i nie orzeczono o jej nieważności, a w stosunku do 8 nie wszczynano postępowania nadzorczego z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organy jst.

Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2007 i 2008 wskazuje na systematyczne obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 15,4% w 2007 r. i 13,7% w 2008 r.

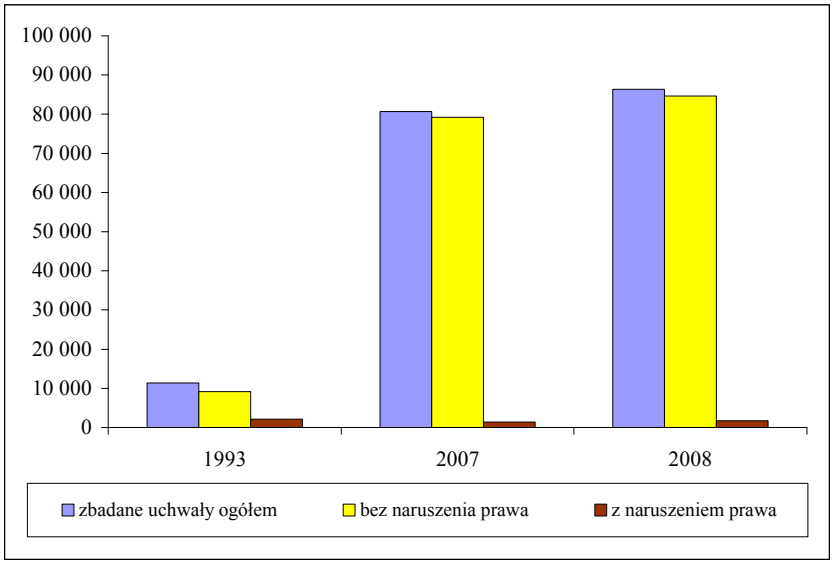
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2007 i 2008



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2007 i 2008 wskazują również na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,8% w 2007 r. i 2,0% w 2008 r. w stosunku do ogólnej liczby zbadanych w tej kategorii.

W analizowanych latach, w ogólnej liczbie uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa, największy odsetek stanowiły podjęte z nieistotnym naruszeniem prawa, a następnie uchwały i zarządzenia, w stosunku do których postępowania umorzono w wyniku usunięcia naruszenia prawa przez właściwy organ jst.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet jst i związków komunalnych w latach 1993, 2007 i 2008



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

- braku w treści uchwały budżetowej obligatoryjnych elementów wynikających z przepisów art. 184 uofp, m.in.: ustalenia struktury dochodów lub wydatków budżetowych w szczegółowości innej niż określona w ustawie, uchwalenia w formie załącznika do uchwały wieloletniego programu inwestycyjnego w formie niespełniającej wymogów wynikających z ww. ustawy, zaniechania określenia lub określenie w niewłaściwej wysokości limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek i emitowanych papierów wartościowych,
- naruszenia zasady równowagi budżetowej (np. zwiększenie deficytu bez wskazania źródeł pokrycia, zwiększenie rozchodów bez jednoczesnego zwiększenia przychodów, zmniejszenie przychodów),
- niezgodności treści uchwały budżetowej z załącznikami stanowiącymi jej integralną część (błędy rachunkowe, pisarskie i redakcyjne),
- dokonania przez organ stanowiący zmian wydatków powodujących zwiększenie deficytu bez zgody organu wykonawczego,
- zaniechania zaplanowania wydatków na obligatoryjne zadania własne jst (np. brak utworzenia rezerwy celowej na zadania z zakresu zarządzania kryzysowego),
- przeznaczenia środków na zadania nie mieszczące się w katalogu zadań danego stopnia samorządu terytorialnego (np. zakup kombajnu zbożowego),
- zaplanowania w budżecie dochodów i wydatków niebędących dochodami i wydatkami budżetu jst,
- zaplanowania dotacji celowej na prace konserwatorskie bez wcześniejszego określenia, w drodze uchwały organu stanowiącego, zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków,
- naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz,
- niewłaściwego zastosowania klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów.

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

- przekroczenia kompetencji do dokonywania zmian w budżecie poprzez przeniesienia wydatków między działami,
- zwiększenia budżetu z tytułu otrzymania dotacji rozwojowej,
- zmiany wydatków na zadania realizowane ze środków pochodzących z budżetu UE bądź zmiany zadań ujętych w wieloletnim programie inwestycyjnym.

W 2008 r. kolegia izb zbadały ogółem **2 931 uchwał** organów stanowiących jst oraz zgromadzeń związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego: 2 901 dotyczyły uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 30 nieudzielenia absolutorium. Zgodnych z prawem było 2 898 uchwał (98,9% ogółu), z tego 2 878 uchwał o udzieleniu absolutorium (99,2%) oraz 20 o nieudzieleniu absolutorium (66,7%). W odniesieniu do uchwał w sprawie nieudzielania absolutorium podjętych z naruszeniem prawa 9 (30,0%) z nich uznano za nieważne w całości. Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 5.**

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

- nieudzielenia absolutorium przy braku merytorycznych podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu,
- nieudzielenia absolutorium przy braku dyskusji dotyczącej wykonania budżetu,
- podjęcia uchwały bez uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady,
- naruszenia przez organ stanowiący określonych przepisami procedur (niedostarczenie radnym sprawozdania z wykonania budżetu, brak wniosku komisji rewizyjnej),
- podjęcia uchwały w sprawie absolutorium po terminie określonym w przepisach ustawy o finansach publicznych,
- postanowienia o publikacji uchwały w dzienniku urzędowym województwa.

W 2008 r., oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, kolegia izb zbadały **52 333** uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych (36,2% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 6.** Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 50 682 (96,8%) podjęto bez naruszenia prawa, w 1 651 (3,2%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 349 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 349 wszczęte postępowania umorzono, a 923 uznano za nieważne (439 w części, 484 w całości), w 10 stwierdzone naruszenia prawa dotyczyły spraw finansowych 2007 r., w stosunku do 6 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organy jst, a w 14 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności.

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

- **podatków i opłat lokalnych** – ustalenie stawek podatków poniżej minimalnych lub powyżej maksymalnych kwot określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[23], uchwalenie zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym, zwolnienie z podatku przedmiotów niepodlegających opodatkowaniu, nieuchwalenie stawek podatku dla wszystkich kategorii przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości lub od środków transportowych, określenie odmiennych stawek podatku dla tego samego przedmiotu opodatkowania, scedowanie na organ wykonawczy kompetencji dotyczących określenia inkasentów i ich wynagrodzenia, niezgłoszenie projektu uchwały zawierającej program pomocowy przewidujący udzielenie pomocy *de minimis* Prezesowi UOKiK, określenie terminu wejścia w życie uchwał podatkowych niezgodnie z przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz nadanie mocy wstecznej obowiązywania uchwały;
- **zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych mających wpływ na wysokość długu publicznego** – postanowienie o zaciągnięciu kredytu/pożyczki na sfinansowanie zadań w przypadku zaplanowania nadwyżki budżetowej, zaciągnięcie kredytu w kwocie innej niż planowany deficyt, a także bez wcześniejszego zaplanowania w przychodach budżetu, nieokreślenie źródeł spłaty zaciąganego kredytu/pożyczki;

[23] Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.

- **udzielania poręczeń majątkowych** – udzielenie poręczenia bez uprzedniego określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty, do której organ wykonawczy może udzielać poręczeń, nieokreślenie maksymalnej kwoty poręczenia i terminu obowiązywania udzielonego poręczenia, wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego poprzez podjęcie uchwały przez organ stanowiący;
- **zasad i zakresu przyznawania dotacji** – wprowadzenie obowiązku rozliczania dotacji z kierunków jej wykorzystania nieznajdującego uzasadnienia w obowiązujących przepisach oraz ustalenie wysokości dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne w wysokości innej niż określona w przepisach ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[24], podjęcie uchwały o udzieleniu dotacji na prace konserwatorskie przy zabytku, bez wcześniejszej uchwały ustalającej zasady jej przyznawania, przekroczenie upoważnienia ustawowego poprzez przyznanie gminie szerokich uprawnień kontrolnych.

2.3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie przepisów art. 18 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku nieuchwalenia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jst w terminie do dnia 31 marca roku budżetowego. Zgodnie z art. 183 ust. 3 uofp budżet jst ustalany jest przez kolegium izby w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, w terminie do dnia 30 kwietnia roku budżetowego. Ponadto kolegium izby, na podstawie przepisów art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części ustala budżet lub jego część dotknięte nieważnością.

W 2008 r., w związku z nieuchwaleniem uchwały budżetowej przez jst do dnia 31 marca roku budżetowego, kolegia trzech izb ustaliły budżety w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych dla 3 gmin i 1 związku międzygminnego. Przyczynami nieuchwalenia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jst było:

- brak podstawy do zwołania sesji rady, ponieważ wygasł mandat przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady gminy w związku z wcześniejszą ich rezygnacją z funkcji,
- zamknięcie sesji budżetowej z powodu konieczności wyjaśnienia przez organ nadzoru ogólnego liczby radnych biorących udział w sesji oraz liczenia wyników głosowania (ustawowy skład rady 15 radnych, faktyczny 17 radnych),
- nieprzegłosowanie przez radnych uchwały budżetowej na rok 2008 (radni byli przeciw lub wstrzymali się od głosowania),
- decyzja o rozwiązaniu i likwidacji związku i przejęcie jego zadań przez nowo utworzone stowarzyszenie zrzeszonych w nim gmin, jednakże formalności z tym związane nie zostały dopełnione.

Ponadto, w jednym przypadku kolegium ustaliło budżet dla związku międzygminnego, ze względu na fakt stwierdzenia nieważności zarządzenia Komisarza Rządowego w sprawie uchwały budżetowej na rok 2008. W ocenie kolegium nie było podstaw do podjęcia uchwały budżetowej wobec faktu niefunkcjonowania żadnego legalnego organu związku.

[24] Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

2.4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

Jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalne izby obrachunkowe, na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[25], skierowały w 2008 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych 44 skargi (35 w 2007 r.). Łącznie jst zaskarżyły 30 rozstrzygnięć kolegiów izb, a regionalne izby obrachunkowe 14 uchwał tych jednostek.

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2008 r. wydały 40 orzeczeń, w tym 12 w odniesieniu do aktów zaskarżonych w 2007 r. Ogółem 22 orzeczenia dotyczyły skarg na uchwały kolegiów izb skierowane przez jst w 2008 r., z tego 9 orzeczeń o oddaleniu skargi jst, 3 o uchyleniu rozstrzygnięcia nadzorczego kolegium, 6 o umorzeniu postępowania oraz 4 o odrzuceniu skarg jst.

W przypadku skarg regionalnych izb obrachunkowych na uchwały jst, wojewódzkie sądy administracyjne wydały w 2008 r. 6 orzeczeń, z czego 3 o stwierdzeniu nieważności uchwał, 1 o umorzeniu postępowania oraz 2 o odrzuceniu skarg.

Orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych o **oddaleniu** skarg wniesionych w 2007 i 2008 r. przez jednostki samorządu terytorialnego dotyczyły m.in. uchwał w sprawie:

- przyjęcia wieloletniego programu inwestycyjnego poza uchwałą budżetową – sąd uznał, w związku z przepisem art. 166 ustawy o finansach publicznych, że przedmiot uchwały jest tożsamy z regulacjami uchwały budżetowej,
- udzielenia pożyczki parafii rzymsko-katolickiej – w ocenie sądu przepis art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawierający upoważnienie dla gmin do zawierania umów z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań gminy nie stanowi podstawy do przekazania przez gminę środków finansowych innemu podmiotowi dla realizacji zadań należących do tego podmiotu,
- ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli – zdaniem sądu uchwała zawiera postanowienia sprzeczne z przepisem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w tym postanowienie o zobowiązaniu osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole do przedstawienia sposobu wykorzystania dotacji,
- układu wykonawczego opracowanego po upływie roku budżetowego – sąd wskazał na treść przepisu art. 186 ust. 1 uofp, który stanowi o terminie opracowania układu wykonawczego budżetu,
- określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na rok 2008 – sąd uznał, że zwolnienie od podatku środków transportowych, zakupionych w 2008 r. przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie transportu, w ramach której nastąpi utworzenie nowych stanowisk pracy dla osób z terenu miasta, ma charakter zwolnienia podmiotowego i stanowi naruszenie przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych,
- opłat za zajęcie pasa drogowego – zdaniem sądu ustalenie stawek opłat dla konkretnego pasa drogi stanowi przekroczenie upoważnienia i naruszenie przepisu art. 40 ust. 8 i 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[26],

[25] Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.
[26] Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.

- regulaminu przyznawania dotacji ze środków Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – sąd, w związku z uchwaleniem przedmiotowego regulaminu przez zarząd, wskazał na naruszenie przepisu art. 32 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie powiatowym,
- podatku od środków transportowych – w ocenie sądu obowiązek podatkowy nałożony został na przedmiot, który na podstawie przepisu art. 8 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z wyłączeniem, nie podlega opodatkowaniu,
- dofinansowania dowozów szkolnych z budżetu gminy – sąd uznał, że uchwała podjęta została bez podstawy prawnej i wskazał, że przepisy art. 6 i 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mają charakter ogólny i nie mogą stanowić podstawy prawnej podjęcia przedmiotowej uchwały,
- zmiany budżetu – zdaniem sądu dokonanie zmian sprzecznie z przedstawionym przez organ wykonawczy projektem uchwały i wbrew jego stanowisku stanowi naruszenie przepisu art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz przepisu art. 179 uofp.

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

- dopuszczalne jest ujęcie w planie finansowym Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników i pochodne od wynagrodzeń, bowiem żaden przepis prawa nie zawiera zakazu przekazywania środków z celowego funduszu do budżetu w formie dotacji ani finansowania wynagrodzeń poprzez dotację lub bezpośrednio z funduszu (2 przypadki),
- niedopuszczalne jest stwierdzenie nieważności uchwały budżetowej w przypadku niewykazania, że uchwała narusza prawo w sposób istotny.

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

Przyczyną **odrzucenia** przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg jst było nieuzupełnienie braków formalnych, nieuiszczenie opłaty sądowej od wniesionej skargi oraz w dwóch przypadkach wniesienie skargi przez organ nieuprawniony.

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

- trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom publicznym i niepublicznym – sąd uznał, że uchwała podjęta została sprzecznie z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w związku z zawarciem w niej postanowienia, zgodnie z którym do rozliczenia dotacji podmiot zobowiązany jest przedłożyć kserokopie faktur, rachunków oraz listy płac (2 przypadki),
- zwolnień od podatku od nieruchomości – sąd wskazał, że ustalenie zwolnień wyłącznie na wniosek podatnika stanowi przekroczenie kompetencji.

Postępowanie umorzone na wniosek regionalnej izby obrachunkowej dotyczyło uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnień w tym podatku, którą organ zmienił we własnym zakresie i usunął naruszenia prawa.

W 2008 r. wojewódzkie sądy administracyjne odrzuciły 2 skargi w związku z wniesieniem ich po upływie terminu. Przedmiotowe skargi dotyczyły uchwały budżetowej i układu wykonawczego budżetu.

Sądy nie rozpatrzyły 8 skarg, które dotyczyły następujących zagadnień:
- udzielania i rozliczania dotacji szkołom publicznym i niepublicznym,
- przekroczenia limitów zobowiązań w uchwale budżetowej,
- zaplanowania w budżecie wydatków na pokrycie zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej.

3. Działalność opiniodawcza

3.1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej

Zakres działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych reguluje art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Przepis ten określa obowiązek wydania przez izbę opinii w sprawie możliwości spłaty kredytu, pożyczki oraz wykupu papierów wartościowych, w sprawie projektu budżetu, w sprawie możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prawidłowości prognozy kwoty długu, w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu, w sprawie wniosku komisji rewizyjnej, a także o uchwale rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium – na podstawie dokumentów przedkładanych przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zarządy powiatów i zarządy województw.

Wydawanie opinii, zgodnie z art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, należy do właściwości składów orzekających, złożonych z 3 członków kolegium, wyznaczonych przez prezesa izby. Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Odwołanie od opinii wydanej w sprawie przedłożonego przez zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu budżetu, informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz sprawozdania z wykonania budżetu kolegium izby rozpatruje w terminie 14 dni od daty jego wniesienia.

Z przepisu art. 83 ust. 2 uofp wynika obowiązek uzyskania opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, natomiast z art. 181 ust. 2 obowiązek przedstawienia organowi stanowiącemu jst – przed uchwaleniem budżetu – opinii o projekcie uchwały budżetowej oraz o prognozie kwoty długu. Ponadto, przepis art. 172 ust. 2 ustawy zobowiązuje jednostkę samorządu terytorialnego do opublikowania opinii o możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości dołączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu – w terminie miesiąca od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej – na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Wydanie przez izbę negatywnej opinii:
- o projekcie budżetu jst – nie wstrzymuje procedury uchwalania budżetu, jednakże organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty – przed uchwaleniem budżetu (art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych),
- o prognozie kwoty długu jst – zobowiązuje jst do dokonania takiej zmiany uchwały budżetowej, aby zostały zachowane relacje określone w art. 169 i 170 uofp (art. 172 ust. 3 uofp),

– o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst – nie jest wiążące dla organu stanowiącego, niemniej organ wykonawczy zobowiązany jest przedstawić opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty – przed rozpatrzeniem absolutorium (art. 21 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

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

3.2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały w 2008 r. **20 531 opinii**, tj. o 516 (o 2,5%) mniej niż w 2007 r., z tego:

- 17 796 opinii pozytywnych (86,7% wydanych),
- 2 664 opinii pozytywnych z uwagami (13% wydanych),
- 71 opinii negatywnych (0,3% ogółu wydanych).

Wśród wydanych w 2008 r., wzrósł udział opinii pozytywnych (z 84,6% w 2007 r. do 86,7% w 2008 r.), a obniżył się udział opinii pozytywnych z uwagami i opinii negatywnych. Wyniki działalności opiniodawczej izb w 2008 r. wskazują duże podobieństwo do wyników z 2006 r., w którym wydano 20 616 opinii, w tym 86,5% opinii pozytywnych.

Wyniki działalności opiniodawczej i charakter opinii wydanych w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii		Charakter opinii wydanych w 2008 r.		
	2007 r.	2008 r.	pozytywne	pozytywne z uwagami	negatywne
Ogółem, z tego w sprawie:	**21 047**	**20 531**	**17 796**	**2 664**	**71**
− możliwości spłaty kredytów, pożyczek lub wykupu papierów wartościowych	3 648	3 713	3 662	41	10
− projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia	3 179	2 998	2 016	972	10
− możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości prognozy kwoty długu	5 279	4 863	4 605	245	13
− informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze	2 978	2 979	2 361	613	5
− sprawozdań z wykonania budżetu	2 980	2 983	2 432	544	7
− wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	2 973	2 973	2 707	245	21
− uchwały o nieudzieleniu absolutorium	10	22	13	4	5

Analiza liczby opinii wydanych w latach 2007 i 2008 pozwala zauważyć, że w 2008 r. wydano 2 998 (o 181 mniej niż w 2007 r.) opinii w sprawie przedłożonych projektów budżetu wraz z informacjami o stanie mienia i 4 863 (o 416 mniej niż w 2007 r.) opinii o możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości prognozy długu, dołączonej do projektu budżetu.

Składy orzekające izb, na wniosek organów wykonawczych jst, wydały w 2008 r. 3 713 (o 65 więcej niż w 2007 r.) opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, z tego o 29 więcej opinii o możliwości spłaty kredytów lub pożyczek i o 36 więcej opinii o możliwości wykupu papierów wartościowych.

Na poziomie porównywalnym z 2007 r. ukształtowała się liczba opinii wydanych w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2008 r. (2 979 opinii), w sprawie sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2007 (2 983 opinie) oraz w sprawie wniosków komisji rewizyjnych (2 973 opinie).

W sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium za rok 2007, składy orzekające izb wydały 22 opinie, z tego 10 o nieudzieleniu absolutorium wójtowi, 9 o nieudzieleniu absolutorium burmistrzowi, 2 o nieudzieleniu absolutorium prezydentowi miasta i 1 o nieudzieleniu absolutorium zarządowi województwa. Dla porównania w 2007 r. wydano 10 opinii, w tym 2 negatywne.

W 2008 r. najwięcej negatywnych opinii wydano o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (21) i o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego (13). Najwięcej opinii pozytywnych z uwagami (972) wydano o projektach budżetów, w tym 825 o projektach budżetów gmin i 85 o projektach budżetów powiatów.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2007 i 2008 w podziale na szczeble jst, prezentuje **tabela 8**.

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości

1) <u>w przypadku opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki</u> (3 571 opinii, w tym 40 pozytywnych z uwagami i 10 negatywnych, wśród negatywnych 9 o możliwości spłaty przez gminy), wskazywano na:
   - zagrożenie przekroczenia granicy zadłużenia określonej w art. 170 ust. 1 uofp, tj. 60% wykonanych dochodów, w związku z nierealnym oszacowaniem poziomu dochodów w latach spłaty wnioskowanego kredytu,
   - zagrożenie przekroczenia granicy spłaty długu, o której mowa w art. 169 ust. 1 uofp, tj. 15% planowanych dochodów, w związku z nierzetelnym prognozowaniem dochodów,
   - dopuszczenie do wzrostu kwoty zobowiązań wymagalnych (do ponad 12% planowanych dochodów), co stanowi naruszenie zasady dokonywania wydatków w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 35 ust. 3 uofp) i wskazuje na utratę zdolności terminowego regulowania zobowiązań,
   - brak podstaw prawnych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek, w związku z nieokreśleniem ich kwot w budżecie, co stanowi naruszenie art. 83 ust. 1 i art. 184 ust. 1 pkt 4 i 9 uofp,

   ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
   - brak uzyskania nadwyżki operacyjnej w trzech latach poprzedzających wystąpienie z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty kolejnego kredytu,
   - brak dokonania rzetelnej oceny możliwości spłaty i ryzyka wzrostu kosztów obsługi długu, szczególnie w sytuacji ubiegania się o kredyt na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych;
2) <u>w opiniach o przedłożonych projektach uchwał budżetowych jst wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami</u> (2 998 opinii, w tym 972 pozytywne z uwagami i 10 negatywnych, wśród negatywnych 6 o projektach budżetów gmin) stwierdzano:
   - zagrożenie przekroczenia ustawowo dopuszczonej granicy łącznej kwoty długu

i granicy łącznej kwoty spłat (art. 170 ust. 1 i art. 169 ust. 1 uofp),
- brak zachowania równowagi budżetowej w wyniku nieprawidłowego ustalenia wysokości planowanego deficytu budżetu, w związku z niepełnym określeniem źródeł finansowania deficytu lub określeniem źródeł w wysokości przekraczającej kwotę planowanego deficytu (art. 184 ust. 1 pkt 3 uofp),
- nieprawidłowe określenie limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych (art. 184 ust. 1 pkt 9 uofp),
- ustalenie źródeł finansowania planowanego deficytu budżetu niezgodnie z wymogami art. 168 ust. 2 uofp,
- brak upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań na realizację zadań określonych w limitach WPI i w limitach wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków UE (art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. a uofp),
- brak upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym (art. 184 ust. 1 pkt 10 lit. b uofp),
- niezachowanie ustawowych wymogów opracowania projektu uchwały budżetowej w szczegółowości określonej w art. 184 ust. 1 i 3 uofp oraz niewypełnienie wymogów art. 166 ust. 2 uofp przy opracowaniu załączników do projektu uchwały budżetowej,
- przedstawienie dochodów i wydatków bez uwzględnienia wymogu ich podziału na bieżące i majątkowe (art. 184 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 165a uofp),
- zaplanowanie dochodów ze źródeł zniesionych, tj. z tytułu opłaty administracyjnej, z tytułu podatku od posiadania psów, a także brak zaplanowania należnych jst dochodów z tytułu 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[27]),
- brak zaplanowania wydatków na realizację obligatoryjnych zadań własnych jst, w tym: rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego (art. 26 ust. 4 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[28]), środków na przeciwdziałanie narkomanii (art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[29]), środków na dokształcanie nauczycieli (art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[30]), środków na utrzymanie zieleni w miastach i gminach (art. 78 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[31]),
- brak zaplanowania w budżecie związku wydatków na realizację zadań określonych w statucie związku,
- opracowanie informacji o stanie mienia komunalnego niezgodnie z zasadami określonymi w art. 180 uofp,

ponadto, w opiniach niejednokrotnie formułowano uwagi dotyczące:
- konieczności zachowania wewnętrznej spójności danych przedstawionych w załącznikach

[27] Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.
[28] Dz. U. Nr 89, poz. 590.
[29] Dz. U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.
[30] Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.
[31] Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm.

do projektu, w tym poprzez wyeliminowanie błędów w stosowaniu klasyfikacji budżetowej, a także błędów rachunkowych (art. 184 ust. 1 pkt 2 uofp),
- nieprawidłowego finansowania instytucji kultury oraz bibliotek, tj. niezgodnie z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[32] oraz art. 13 ust. 7 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach[33],
- zaplanowania obligatoryjnej wpłaty na rzecz izby rolniczej w wysokości niższej niż 2% planowanych wpływów z tytułu podatku rolnego (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych[34]),
- planowania wydatków bezpośrednich na rzecz Policji, zamiast w prawnie dopuszczonej formie wpłaty na fundusz celowy (art. 13 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[35]);

3) w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz o prawidłowości prognozy kwoty długu (4 863 opinie, w tym 245 pozytywnych z uwagami i 13 negatywnych) wskazywano na:
   - zagrożenie przekroczenia granicy zadłużenia jst, określonej w art. 170 uofp,
   - możliwość przekroczenia w roku budżetowym lub w następnych latach ustawowo dopuszczonego poziomu łącznej kwoty spłat, tj. 15% planowanych dochodów (art. 169 uofp),
   - nieprawidłowe ustalenie prognozowanej kwoty długu na koniec roku budżetowego lub lat następnych, na które zaciągnięto zobowiązania (art. 11 ust. 1 uofp),
   - nieprawidłowe wyliczenie relacji łącznej kwoty spłat w roku budżetowym lub w latach następnych w tym w związku z nieuwzględnieniem potencjalnych spłat kwot z tytułu udzielonych poręczeń (art. 169 ust. 1 pkt 3 uofp),
   - nieustalenie prognozowanych kwot długu i jego spłaty na wszystkie lata następne, na które zaciągnięto zobowiązania (art. 180 uofp),
   - nieuzasadnione wskazanie już zaangażowanych nadwyżek z lat ubiegłych jako źródła sfinansowania deficytu,
   - brak dokonania rzetelnej oceny możliwości spłaty planowanych i zaciągniętych zobowiązań wobec nierealnego oszacowania prognozowanych wielkości dochodów, stanowiących podstawę wyliczenia poziomu wskaźników;

4) w opiniach o przedkładanych przez zarządy powiatów, zarządy województw, zarządy związków oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2008 r. (2 979 opinii, w tym 613 pozytywnych z uwagami i 5 negatywnych, wśród negatywnych 4 o przebiegu wykonania budżetu związku) stwierdzano:
   - brak wyjaśnienia przyczyn zaniechania dokonywania wydatków na realizację zadań przejętych od gmin – członków związku (art. 35 ust. 3 uofp),
   - brak zgodności przedstawionego planu wydatków z uchwalonym przez zgromadzenie związku (art. 35 ust. 1 uofp),
   - dopuszczenie do wystąpienia zobowiązań wymagalnych i wzrostu łącznej kwoty

[32] Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 z późn. zm.
[33] Dz. U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.
[34] Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927 z późn. zm.
[35] Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm.

długu powyżej 60% planowanych dochodów (art. 170 ust. 2 uofp),
- brak dokonania płatności z tytułu zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich i dopuszczenie do dalszego wzrostu zobowiązań wymagalnych (art. 36 ust. 1 uofp),
- obciążenie budżetu wydatkami z tytułu zapłaty odsetek i kar (art. 35 uofp),
- nieuregulowanie w terminie zobowiązań wobec ZUS z tytułu obligatoryjnych składek (art. 138 pkt 2 uofp),
- wykonanie wydatków z tytułu odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych poniżej 75% równowartości odpisów (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych[36]),
- brak przedstawienia informacji o przebiegu wykonania planu finansowego przez samorządowe osoby prawne, w tym stanu zobowiązań SP ZOZ (art. 198 ust. 1 uofp),

ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
- brak dokonania oceny możliwości wykonania budżetu w planowanych wielkościach, szczególnie wydatków majątkowych i dochodów ze sprzedaży majątku,
- niedopełnienie obowiązku uprzedniego określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze oraz informacji o przebiegu wykonania planu finansowego przez SP ZOZ i instytucje kultury (art. 198 ust. 2 uofp),
- konieczność oceny realizacji planu w jednostkach budżetowych w związku z wystąpieniem przypadków przekroczenia planu wydatków i obowiązek zawiadomienia rzecznika o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zagrożenie utraty płynności finansowej w zakładach budżetowych w związku z występowaniem ujemnego stanu środków obrotowych,
- występowanie wysokiego stanu zobowiązań wymagalnych w SP ZOZ, które w razie jego likwidacji z mocy prawa stają się zobowiązaniami organu założycielskiego;

5) w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2007 (2 983 opinii, w tym 544 pozytywnych z uwagami i 7 negatywnych) – poza nieprawidłowościami wymienionymi w pkt 4 – wskazywano na:
- w 2 przypadkach negatywnych opinii o wykonaniu budżetu związku – przekroczenie, w wyniku rażąco niskiej realizacji dochodów, ustawowo dopuszczalnej granicy zadłużenia (art. 170 ust. 1 w związku z art. 171 uofp),
- w 3 przypadkach negatywnych opinii o wykonaniu budżetu gminy – przekroczenie planu wydatków, czym naruszono art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 uofp, brak dokonania spłaty kredytu zaciągniętego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu, czym naruszono zasadę z art. 82 ust. 2 uofp, zagrożenie utraty płynności finansowej w następstwie dalszego wzrostu zobowiązań wymagalnych i obciążenia budżetu zapłatą odsetek i kar za nieterminowe regulowanie zobowiązań, w tym zobowiązań wobec ZUS,
- w 2 przypadkach negatywnych opinii o wykonaniu budżetu gminy – niedopełnienie obowiązku sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu w szczegółowości nie mniejszej niż w uchwale budżetowej i obowiązku jego przedstawienia w terminie do 20 marca 2008 r. (art. 199 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 uofp),
- zagrożenie naruszenia zasady równowagi budżetowej w związku z nieuzyskaniem

[36] Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.

pełnej kwoty planowanej nadwyżki lub dopuszczeniem do pogłębienia deficytu,
- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków publicznych (art. 35 ust. 1 uofp i art. 11 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych),
- przekroczenie ujętego w budżecie limitu rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek (art. 34 ust. 1 pkt 2 uofp),
- niższe, od zrealizowanych dochodów z tytułu wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wykonanie wydatków na realizację zadań profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 35 ust. 2 uofp),
- brak przedstawienia wykazu jednostek budżetowych, które utworzyły rachunki dochodów własnych oraz zestawienia dochodów własnych i wydatków nimi sfinansowanych (art. 199 ust. 1 uofp),

ponadto, składy orzekające zwracały uwagę na:
- obowiązek dokonania analizy wykonania budżetu i wyjaśnienia przyczyn odchyleń realizacji od wielkości uchwalonego planu,
- obowiązek wyjaśnienia przypadków przekroczenia zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań oraz obowiązek zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- konieczność dokonania analizy wzrostu poziomu zadłużenia i oceny ryzyka utraty zdolności spłaty zobowiązań, szczególnie w przypadkach tych jst, których zadłużenie przekroczyło 40% wykonanych dochodów,
- konieczność przedstawienia informacji o zakresie zmian dokonanych w planie dochodów i wydatków budżetu oraz o zakresie korzystania z upoważnień ustawowych i udzielonych przez organ stanowiący,
- znaczenie przedstawienia wyczerpującej informacji o wykonaniu zadań inwestycyjnych oraz projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych;

6) <u>w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2007</u> (2 973 opinii, w tym 245 pozytywnych z uwagami i 21 negatywnych):
   - w 13 przypadkach negatywnych opinii o wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium, z tego wójtowi (7 przypadków), burmistrzowi (4 przypadki), prezydentowi miasta (1 przypadek), zarządowi powiatu (1 przypadek) – wskazywano niedopełnienie wymogów formalnych oraz prawnych, w związku ze sformułowaniem wniosku bez dopełnienia wymogu zaopiniowania wykonania budżetu i przedstawienia przesłanek motywujących negatywną opinię, a także brak logicznego związku między wnioskiem absolutoryjnym i opinią o wykonaniu budżetu, stanowiącą jego uzasadnienie,
   - w 8 przypadkach negatywnych opinii o wniosku w sprawie udzielenia absolutorium (w 6 przypadkach wójtowi gminy i w 2 przypadkach zarządowi związku) – zarzucono komisjom rewizyjnym rad gmin niespełnienie podstawowej przesłanki sformułowania wniosku, którą jest obowiązek dokonania merytorycznej i rzetelnej oceny wykonania budżetu (art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym), a w przypadku związków także brak podjęcia próby ustalenia przyczyn niskiej realizacji dochodów, skutkującej przekroczeniem ustawowo dopuszczonych granic zadłużenia;

7) w opiniach w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium za rok 2007 (22 opinie, w tym 4 pozytywne z uwagami i 5 negatywnych):
   - w 3 przypadkach negatywnych opinii – zarzucono radom gmin brak rozpatrzenia na sesji absolutoryjnej sprawozdania z wykonania budżetu, bądź uwzględnienie innych przesłanek o charakterze niewiążącym się bezpośrednio z wykonaniem budżetu, czym naruszono przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 199 ust. 3 uofp,
   - w 2 przypadkach negatywnych opinii – postawiono zarzut nieuprawnionego sformułowania uchwały absolutoryjnej, wobec braku rozstrzygnięcia absolutorium w wyniku głosowania, czym naruszono przepis art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Niezależnie od sprawy, będącej przedmiotem zaopiniowania i charakteru wydanej opinii, składy orzekające zawierały pouczenie o przysługującym prawie wniesienia odwołania do kolegium izby.

3.3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby

Do kolegiów izb w 2008 r., na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wniesiono 8 odwołań (w 2007 r. – 27) od uchwał składów orzekających w sprawie opinii, z tego dotyczących oceny:
- możliwości spłaty kredytu przez gminę – 1,
- projektu budżetu gminy i projektu związku na rok 2009 – 2,
- informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy za I półrocze 2008 r. – 2,
- wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium za rok 2007 – 3.

Kolegia izb, po rozpatrzeniu odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii i rozpoznaniu charakteru stawianych zarzutów, postanowiły:
1) w 5 przypadkach o uwzględnieniu odwołania, z tego: odwołania od pozytywnej z uwagami opinii o możliwości spłaty kredytu, od negatywnej opinii o projekcie budżetu związku, od pozytywnej z uwagami opinii o przebiegu wykonania budżetu gminy za I półrocze 2008 r. i od negatywnej opinii o wniosku komisji rewizyjnej o nieudzieleniu absolutorium burmistrzowi, z uwagi na wyrażenie opinii z użyciem ekonomicznych kryteriów oceny bez wyraźnego postawienia zarzutu naruszenia prawa,
2) w 2 przypadkach o oddaleniu odwołania, z tego: od negatywnej opinii w sprawie wniosku o nieudzieleniu absolutorium prezydentowi miasta i od pozytywnej z uwagami opinii w sprawie projektu budżetu gminy na rok 2009,
3) w 1 przypadku o umorzeniu postępowania odwoławczego (od opinii w sprawie wniosku komisji rewizyjnej).

Prezesi izb po upływie terminu do wniesienia odwołania powiadomili, zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, właściwych wojewodów i Ministra Finansów o 5 przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2007 wraz z przedstawieniem zarzutów sformułowanych w opiniach składów orzekających.

4. Działalność kontrolna

4.1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe, na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, obejmują kontrolą w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych:

- jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty i województwa samorządowe,
- związki gmin oraz związki powiatów,
- stowarzyszenia gmin, stowarzyszenia gmin i powiatów oraz stowarzyszenia powiatów,
- samorządowe jednostki organizacyjne, w tym posiadające osobowość prawną,
- inne podmioty w przypadku wykorzystywania otrzymanych dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Funkcja kontrolna izb wyraża się poprzez wykonywanie trzech rodzajów kontroli: kompleksowych, problemowych i doraźnych. Dodatkowo, w razie zaistnienia potrzeb, prezesi izb mogą zarządzić sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po poprzednio przeprowadzanych kontrolach.

Od dnia 21 marca 2001 r. zakres kontroli kompleksowych prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe jest jednolity i został ustalony przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych uchwałą Nr 3/2001. Obejmuje on w szczególności niżej wymienione zagadnienia:

1) ustalenia ogólno-organizacyjne, w tym kontrolę wewnętrzną;
2) prowadzenie księgowości i sporządzanie sprawozdań budżetowych;
3) gospodarkę pieniężną i rozrachunki, w tym zadłużenie jednostek;
4) realizację dochodów budżetowych, w tym dochodów z podatków i opłat lokalnych oraz z gospodarowania majątkiem;
5) dokonywanie wydatków budżetowych, w tym z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, wydatków na cele inwestycyjne, jak również udzielanie zamówień publicznych;
6) gospodarowanie mieniem komunalnym, a zwłaszcza nieruchomościami oraz przeprowadzanie inwentaryzacji tego mienia;
7) realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych i powierzonych jst;
8) rozliczenia finansowe jst z jej jednostkami organizacyjnymi.

W 2008 r. regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1 296 kontroli. Kontroli kompleksowych, których obowiązek przeprowadzania, co najmniej raz na cztery lata w każdej jst, wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zrealizowano 764. W ramach przedmiotowych kontroli dokonywane było też sprawdzenie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych wydanych po przeprowadzonych poprzednio kontrolach. Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych izby realizowały także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, których w 2008 r. przeprowadzono 62.

Kontroli problemowych dotyczących wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych zrealizowano 244.

Kontrole doraźne przeprowadza się w uzasadnionych przypadkach (np. weryfikacja

powziętych informacji pod kątem zasadności zarzutów naruszenia prawa). W 2008 r. miało to miejsce 226 razy, z czego w 54% przypadków dotyczyło kontroli gmin. Ogółem regionalne izby obrachunkowe w 2008 r. zweryfikowały zasadność 490 informacji o występowaniu nieprawidłowości (45 pism policji, 27 – prokuratury, 16 – wojewodów, w pozostałych przypadkach różne instytucje, osoby prawne i fizyczne, jak też pisma anonimowe).

Kontrole przeprowadzone w 2008 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:	**1 296**	**100**	**764**	**100**	**244**	**100**	**226**	**100**	**62**	**100**
Województwa samorządowe	2	0,2	2	0,3	0	x	0	x	0	x
Powiaty ziemskie	82	6,3	66	8,6	1	0,4	14	6,2	1	1,6
Miasta na prawach powiatu	45	3,5	28	3,7	4	1,6	13	5,8	0	x
Gminy ogółem:	861	66,4	638	83,5	47	19,3	122	54,0	54	87,1
- miejskie	102	7,9	65	8,5	13	5,3	20	8,8	4	6,5
- miejsko-wiejskie	211	16,3	164	21,5	11	4,5	29	12,8	7	11,3
- wiejskie	548	42,2	409	53,5	23	9,5	73	32,4	43	69,3
Związki jst	16	1,2	11	1,4	1	0,4	3	1,3	1	1,6
Stowarzyszenia jst	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	290	22,4	19	2,5	191	78,3	74	32,7	6	9,7

Analogicznie, jak w latach poprzednich, w strukturze kontroli wg ich rodzaju przeważały kontrole kompleksowe – 59%. Udział procentowy kontroli problemowych, doraźnych i sprawdzających w ogólnej liczbie kontroli wyniósł odpowiednio: 18,8%, 17,4%, 4,8%. W 2008 r., w przypadku jst i ich związków, dominowały kontrole kompleksowe, natomiast w przypadku jednostek organizacyjnych jst oraz pozostałych podmiotów przeważającą liczbę stanowiły kontrole problemowe i doraźne (191 kontroli problemowych i 74 doraźnych na 290 kontroli ogółem).

Kontrole jednostek organizacyjnych jst oraz samorządowych osób prawnych przeprowadzone w 2008 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %
Ogółem, z tego:	**290**	**100**	**19**	**100**	**191**	**100**	**74**	**100**	**6**	**100**
Jednostki budżetowe	139	47,9	9	47,4	89	46,6	39	52,7	2	33,3
Zakłady budżetowe	42	14,5	8	42,1	26	13,6	7	9,5	1	16,7
Gospodarstwa pomocnicze	3	1,0	0	x	0	x	3	4,0	0	x
Instytucje kultury[1)]	36	12,4	2	10,5	24	12,6	8	10,8	2	33,3
SP ZOZ[1)]	57	19,7	0	x	47	24,6	9	12,2	1	16,7
Pozostałe osoby prawne[1)]	4	1,4	0	x	2	1,0	2	2,7	0	x
Pozostałe[2)]	9	3,1	0	x	3	1,6	6	8,1	0	x

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

Z analizy liczby nieprawidłowości w poszczególnych kategoriach oraz ogólnej liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli przeprowadzonych w 2008 r. wynika, że jednostkami, w których występuje największa liczba naruszeń prawa, są gminy. Szczególnie dotyczy to ustaleń kontroli kompleksowych przeprowadzonych w gminach miejsko -wiejskich oraz wiejskich, z których wynika, że na każdą kontrolę kompleksową, przypada średnio ponad 20 różnego rodzaju nieprawidłowości.

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

Typ jednostki	Rodzaj kontroli				
	ogółem	kompleksowa	problemowa	doraźna	sprawdzająca
Ogółem, z tego:	**13,2**	**19,4**	**6,5**	**2,8**	**2,5**
Województwo samorządowe	14,5	14,5	-	-	-
Powiat ziemski	9,1	10,7	3,0	2,6	1,0
Miasto na prawach powiatu	10,0	15,0	3,5	1,3	-
Gminy ogółem:	16,3	21,1	4,3	2,0	2,5
- miejskie	12,3	17,8	4,3	2,0	1,3
- miejsko-wiejskie	17,7	21,7	5,8	3,0	2,3
- wiejskie	16,6	21,4	3,6	1,7	2,7
Związki jst	6,4	6,0	18,0	5,0	3,0
Jednostki organizacyjne jst i inne	6,1	4,7	7,1	4,4	2,0

4.1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W ramach prowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono wystąpienie 17 171 przypadków nieprawidłowości, przy czym jednostkowa liczba niewłaściwych działań wyniosła 98 916.

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2004 - 2008

Wyszczególnienie	2004		2005		2006		2007		2008	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	**17 494**	**100,0**	**16 576**	**100,0**	**16 549**	**100,0**	**15 876**	**100,0**	**17 171**	**100,0**
Ustalenia ogólno-organizacyjne	2 217	12,7	2 052	12,4	2 064	12,4	1 916	12,1	1862	10,8
Księgowość i sprawozdawczość budżetowa	3 460	19,7	3 348	20,1	3 462	20,8	3 196	20,2	3596	20,9
Gospodarka pieniężna i rozrachunki	1 728	9,9	1 585	9,6	1 613	9,8	1 070	6,7	1166	6,8
Wykonanie budżetu, w tym:	6 335	36,2	6 027	36,4	5 789	35,0	6 238	39,3	6404	37,4
- dochody i przychody	3 728	21,3	3 452	20,8	3 285	19,9	3 726	23,5	3759	21,9
- wydatki i rozchody	2 366	13,5	2 339	14,1	2 319	14,0	2 281	14,4	2449	14,4
- inne	241	1,4	236	1,5	185	1,1	231	1,4	196	1,1
Zamówienia publiczne	2 118	12,1	1 809	10,9	2 032	12,3	1 972	12,4	2339	13,6
Mienie komunalne	1 152	6,6	1 281	7,7	1 254	7,6	1 093	6,9	1338	7,8
Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	88	0,5	115	0,7	92	0,6	163	1,0	188	1,1
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	396	2,3	359	2,2	243	1,5	228	1,4	278	1,6

W 2008 r. nieprawidłowości występowały w kilku podstawowych grupach zagadnień: ustalenia ogólno-organizacyjne, księgowość i sprawozdawczość budżetowa, gospodarka pieniężna i rozrachunki, wykonanie budżetu, w tym dochody i przychody oraz wydatki i rozchody, zamówienia publiczne, mienie komunalne, zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień, rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w 2008 r. wynika, iż największa liczba nieprawidłowości wystąpiła w zakresie działań związanych z realizacją budżetu, w tym dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów, jak również w zagadnieniach tematycznych dotyczących księgowości i sprawozdawczości budżetowej oraz udzielania zamówień publicznych.

4.1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli

Ustalenia ogólno-organizacyjne

Regionalne izby obrachunkowe prowadząc kontrole gospodarki finansowej i zamówień publicznych kontrolują też zagadnienia z zakresu organizacji jednostek, ograniczając się do tych, które mają bezpośredni wpływ na gospodarkę finansową.

W 2008 r. wystąpiły 1 862 przypadki nieprawidłowości dotyczących zagadnień związanych z organizacją pracy jednostek, do których zaliczały się w głównej mierze:

- brak lub niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (w tym np. zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera) – 378 przypadków,
- nieprzeprowadzenie kontroli 5% wydatków w jednostkach podległych lub nadzorowanych – 318,
- brak lub niekompletne opracowanie procedur kontroli finansowej – 215,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 155.

Nierealizowanie obowiązku prowadzenia audytu w Starostwie Powiatowym w Gnieźnie (woj. wielkopolskie), przez co naruszono przepis art. 49 ust. 2 uofp. Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Starostwie Powiatowym w Oświęcimiu (woj. małopolskie).

W Gminach Jonkowo, Giżycko oraz Dźwierzuty (woj. warmińsko-mazurskie) w 2007 r. w żadnej z gminnych jednostek organizacyjnych nie została przeprowadzona kontrola co najmniej 5% wydatków. Obowiązek przeprowadzania takiej kontroli w każdym roku wynika z przepisu art. 187 ust. 2 i 3 uofp.

W trakcie kontroli Gminy Horyniec-Zdrój (woj. podkarpackie) ustalono, że do pełnienia funkcji Skarbnika Gminy powołano osobę niespełniającą wymogów (wykształcenie), określonych dla tego stanowiska w art. 45 ust. 2 pkt 4 uofp.

Wójt Gminy Osjaków (woj. łódzkie) nie wykonał wniosku pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, sformułowanego po zakończeniu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej w 2004 r., dotyczącego podjęcia działań w celu wyboru banku na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Księgowość i sprawozdawczość budżetowa

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji stwierdzono 3 596 przypadków działań naruszających przepisy powszechnie obowiązujące, jak i przepisy wewnętrzne. W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 303 przypadki,
- wykazywania w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją księgową – 302,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont analitycznych, zestawień obrotów i sald itp.) – 250,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 273, w tym istotnych nieprawidłowości skutkujących zawiadomieniem organów ścigania w związku z art. 77 ustawy o rachunkowości[37] – 38,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 234.

W sporządzonym na dzień 30 czerwca 2007 r. sprawozdaniu Rb-Z – o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych, poręczeń i gwarancji Gminy Cielądz (woj. łódzkie) nie wykazano udzielonych poręczeń na rzecz stowarzyszenia na kwotę 88 000,00 zł, co było niezgodne z zasadami sporządzania ww. sprawozdania określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[38]. Nieprawidłowe dane wykazano również w sprawozdaniu Rb-Z za 2006 r. sporządzonym przez Miasto i Gminę Mirosławie (woj. zachodniopomorskie), w którym zobowiązania wymagalne wykazano w wysokości 0,00 zł, zamiast w kwocie łącznej 294 376,47 zł.

W Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Imielinie (woj. śląskie) zaniechano prowadzenia ksiąg rachunkowych w okresie od 1 stycznia 2008 r. do dnia kontroli, tj. do 7 października 2008 r. Powyższym naruszono przepis art. 4 i art. 13 ustawy o rachunkowości. Ponadto w ww. jednostce na dzień 31 grudnia 2006 r. i 31 grudnia 2007 r. zaniechano zamknięcia ksiąg rachunkowych, czym naruszono postanowienia art. 12 ust. 2 pkt 1 i art. 12 ust. 5 ww. ustawy.

W ewidencji księgowej Urzędu Gminy Sędziejowice (woj. łódzkie) na koncie 011 nie ujęto gruntów stanowiących własność Gminy o łącznej wartości 1 931 432,31 zł. Takie prowadzenie ewidencji księgowej naruszało postanowienia art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Urzędzie Miejskim w Byczynie (woj. opolskie), w którym w ewidencji księgowej nie ujęto nieruchomości o wartości 62 814,00 zł, przejętej przez Gminę Byczyna w zamian za zaległości podatkowe.

W sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych Miasta i Gminy Krosno Odrzańskie (woj. lubuskie) wykazano na koniec 2007 r. stan środków na rachunku budżetu jst w wysokości 3 671 767,38 zł, podczas gdy faktycznie środki na rachunku budżetu Miasta i Gminy wg stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. wynosiły 1 605 847,48 zł.

W księgach rachunkowych Urzędu Miasta Jarosławia (woj. podkarpackie) nie ujęto wartości udziałów objętych przez Miasto w latach 1997 - 2007 w spółkach: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. oraz Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w kwocie łącznej 29 651 576,27 zł. Nieujęcie tak znacznych kwot w księgach rachunkowych

[37] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.).
[38] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.).

świadczy o ich nierzetelnym prowadzeniu i jest niezgodne z przepisem określonym w art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Gospodarka pieniężna i rozrachunki

W ramach każdej kontroli, zwłaszcza kompleksowej, szczególną uwagę zwraca się m.in. na terminowość regulowania zobowiązań przez jednostki. W 2008 r. ujawniono 257 przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań, co podobnie jak w roku poprzednim stanowiło około 22% ogólnej liczby 1 166 nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli gospodarki pieniężnej i rozrachunków. Kolejnymi, pod względem liczby ich występowania, były następujące nieprawidłowości:

- nieprzeprowadzenie lub nierzetelne przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji finansowych składników mienia i rozrachunków lub nieudokumentowanie jej wyników – 159 przypadków,
- nierzetelne lub nieprawidłowe ewidencjonowanie operacji gotówkowych (niebieżące, nierzetelne, niesprawdzalne prowadzenie raportów kasowych), niesporządzanie raportów kasowych mimo występowania obrotu gotówką – 125,
- realizowanie zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych pod względem merytorycznym, formalno -rachunkowym, niezatwierdzonych do wypłaty – 107,
- wypłata gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania – 43.

Zarówno liczba ujawnionych w 2008 r. nieprawidłowości, jak i ich układ rodzajowy podobne są do występujących w 2007 r.

Gmina Tuchomie (woj. pomorskie) nie wystąpiła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie możliwości spłaty zaciągniętych w latach 2006 - 2007 trzech kredytów długoterminowych w łącznej kwocie 439 500,00 zł oraz dwóch pożyczek długoterminowych w łącznej wysokości 810 000,00 zł. Powyższy stan niezgodny był z przepisem art. 83 ust. 2 uofp.

Wójt Gminy Kolbudy (woj. pomorskie) udzielił w 2006 r. pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy jako zabezpieczenia umowy kredytowej zawartej w dniu 21 listopada 2006 r. pomiędzy Gminą, a bankiem na kwotę 310 000,00 zł, czym naruszył art. 195 ust. 4 uofp.

Związek Gmin Dorzecza Górnej Raby i Krakowa (woj. małopolskie) nieterminowo regulował zobowiązania wobec kontrahentów, co skutkowało zapłaceniem przez jednostkę kosztów komorniczych w wysokości 191 009,55 zł, kosztów procesu w kwocie 93 084,00 zł, odsetek karnych – 667 288,35 zł oraz kar umownych – 586 098,52 zł.

W Mieście i Gminie Margonin (woj. wielkopolskie) stwierdzono przypadki niepodejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania należności wynikających z umów cywilnoprawnych, poprzez zaniechanie kierowania spraw na drogę postępowania sądowego, przez co dopuszczono do przedawnienia należności w łącznej wysokości 30 229,13 zł.

Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Gminie Solec n. Wisłą (woj. mazowieckie), w której Wójt nie skierował na drogę postępowania sądowego pozwów o zapłatę zaległych czynszów mieszkaniowych w kwocie 18 474,14 zł oraz za najem lokali użytkowych w kwocie 20 466,82 zł, przez co dopuścił do przedawnienia należności z tytułu najmu lokali za lata 2003 - 2005 w kwocie 22 708,98 zł.

Zakład Gospodarki Komunalnej w Ścinawie (woj. dolnośląskie) nieterminowo opłacił składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy za miesiące od maja do grudnia 2007 r. na łączną kwotę 374 834,47 zł. Skutkiem przekroczenia terminu zapłaty składek należnych wobec ZUS Oddział w Legnicy, była zapłata odsetek w kwocie 5 252,22 zł.

Miasto Żary (woj. lubuskie) nie dokonało ostatecznej spłaty w ostatnim dniu roku budżetowego 2006 wykorzystanego kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 1 785 091,38 zł zaciągniętego na finansowanie występującego w ciągu roku budżetowego niedoboru budżetu w latach 2005 - 2008. Powyższy kredyt, zgodnie z postanowieniami umowy miał być spłacony w ostatnim dniu poszczególnych lat budżetowych. Niedokonanie spłaty ww. kredytu było niezgodne z przepisem art. 82 ust. 2 uofp.

Wykonanie budżetu – dochody i przychody

W tej kategorii zagadnień, kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały największą liczbę nieprawidłowości, tj. 3 759 przypadków.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa popełnionych przez jednostki należy zaliczyć:

- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 256 przypadków,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżenia stawek podatkowych – 234,
- 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) – 197,
- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości – 193,
- nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku rolnym – 158,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od nieruchomości – 134,
- nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 134.

W Gminie Krasnopol (woj. podlaskie) nie objęto postępowaniem egzekucyjnym zaległości podatkowych w wysokości 155 934,00 zł, zaś zaległości na kwotę 61 458,00 zł uległy przedawnieniu. Analogiczna nieprawidłowość wystąpiła w Gminie Chełmiec (woj. małopolskie), w której na skutek zaniechania przez organ podatkowy czynności windykacyjnych przedawnieniu uległy zaległości podatkowe na łączną kwotę 74 741,77 zł. Powyższy stan świadczy o niewykonywaniu przez organy podatkowe w ww. jednostkach obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[39].

W budżecie Gminy Żarów (woj. dolnośląskie) nie ujęto dochodów i wydatków związanych z administrowaniem mieniem Gminy przez spółki z jej udziałem. Dochody nieodprowadzone do budżetu za lata 2006 - 2007 wyniosły 1 731 806,35 zł, wydatki dokonane poza budżetem wyniosły 866 549,28 zł.

[39] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 z późn. zm.).

W Mieście Płock (woj. mazowieckie) stwierdzono brak kontroli nad prawidłowością poboru i rozliczania się inkasentów z pobranych opłat targowych. Inkasenci nie rozliczyli się lub rozliczyli się nieprawidłowo z pobranych dochodów na kwotę 1 176 716,00 zł.

Burmistrz Miasta Świecie (woj. kujawsko-pomorskie) w 2007 r. udzielił podatnikowi będącemu przedsiębiorcą ulgi podatkowej w postaci umorzenia odsetek od zaległości z tytułu podatku od nieruchomości, w ramach pomocy de minimis w kwocie 1 257 945,00 zł, tj. w kwocie przekraczającej dopuszczalny limit 200 000,00 euro. Powyższe działanie jest niezgodne z treścią art. 2 ust. 2 rozporządzenia Komisji Wspólnoty Europejskiej NR 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis[40].

W Gminie Nędza (woj. śląskie), nieprawidłowo ustalono w latach 2001 - 2008 należności Gminy z tytułu czynszu za dzierżawę nieruchomości gruntowej, na skutek zaniechania przez Gminę wyegzekwowania od dzierżawcy informacji dotyczących wartości faktycznie wydobytej kopaliny za lata 2001 - 2007. Skutkiem powyższego zaniechania dzierżawca uiścił za ww. lata czynsz w wysokości 800 000,00 zł, natomiast czynsz dzierżawny należny Gminie wynosił 2 783 718,10 zł.

Wójt Gminy Ostrów (woj. podkarpackie), nie naliczał i nie egzekwował w terminach określonych w umowie, a następnie umorzył należność za II i III kwartał 2008 r. w wysokości 90 847,66 zł od dzierżawcy części nieruchomości, na której położone jest składowisko odpadów komunalnych. Powyższa należność została umorzona bez podstawy prawnej, gdyż Rada Gminy w Ostrowie nie podjęła uchwały w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

Skutki obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa

Czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie realizacji dochodów objęto również prawidłowość wykazywania w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego 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.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2008 r. stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w 234 jednostkach.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2007 - 2008

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2007	2008	2007	2008
Ogółem, z tego:	**11 769 984,90**	**19 393 083,70**	**7 004 762,91**	**7 563 350,92**
Skutki obniżenia górnych stawek podatków	6 401 018,78	11 024 609,24	1 154 494,76	1 503 728,88
Skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	4 350 150,58	7 741 251,74	3 324 085,00	3 000 307,49
Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa	1 018 815,54	627 222,72	2 526 183,15	3 059 314,55

Różnice wystąpiły m.in. w Mieście Bydgoszcz (woj. kujawsko-pomorskie), w którym wartość danych zaniżonych w sprawozdaniu w 2006 r. wyniosła 1 428 570,00 zł, w 2007 r.

[40] Dz. U. L 379 z 28.12.2006, str. 5.

– 1 951 569,00 zł, w Mieście Mława (woj. mazowieckie) dane w sprawozdaniu za 2007 r. zawyżono o 1 078 643,67 zł, Gminie Szepietowo (woj. podlaskie) – zaniżenie za 2007 r. wyniosło 421 215,00 zł.

Dane wykazywane w sprawozdaniach budżetowych składanych przez jednostki samorządu terytorialnego do regionalnych izb obrachunkowych i za ich pośrednictwem do Ministra 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.

Gmina Unisław (woj. kujawsko-pomorskie) w sprawozdaniu z wykonania dochodów podatkowych zaniżyła skutki finansowe z tytułu obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości oraz z tytułu udzielonych zwolnień w podatku od nieruchomości: w 2006 r. o kwotę 220 607,67 zł, w 2007 roku o kwotę 221 067,65 zł. Izba przekazała korekty ww. sprawozdań za 2006 r. i 2007 r. Ministrowi Finansów, który wydał decyzję zmniejszającą część wyrównawczą subwencji ogólnej dla Gminy na 2008 r. o kwotę 183 125,00 zł.

Gmina Jeżowe (woj. podkarpackie) w sprawozdaniu z wykonania dochodów podatkowych za 2006 r. wykazała zaniżone dane w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości o kwotę 16 586,42 zł oraz w zakresie udzielonych umorzeń i zwolnień w podatku od nieruchomości o kwotę 317 672,71 zł. Na podstawie ustaleń kontroli, po korekcie sprawozdania, Minister Finansów decyzją z dnia 26 września 2008 r. zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej dla Gminy na 2008 r. o kwotę 330 914,00 zł oraz zobowiązał Gminę do zapłaty odsetek od nienależnej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymanej w miesiącach styczeń - wrzesień 2008 r.

Miasto i Gmina Kalwaria Zebrzydowska (woj. małopolskie) wykazała nieprawidłowe dane w sprawozdaniu z wykonania dochodów podatkowych za 2006 r. W wyniku ustaleń kontroli, po korekcie ww. sprawozdania, Minister Finansów na podstawie decyzji z dnia 24 czerwca 2008 r. zmniejszył część wyrównawczą subwencji ogólnej dla Miasta i Gminy na 2008 r. o kwotę 141 460,00 zł oraz zobowiązał jednostkę do zapłaty odsetek od nienależnej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymanej w miesiącach styczeń - czerwiec 2008 r.

Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody

W trakcie badania zgodności działalności jednostek z prawem i zgodności ich dokumentacji ze stanem faktycznym, izby ustaliły 2 449 przypadków naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych. Występujące najczęściej to m.in.:

- nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 266 przypadków,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 248,
- niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników – 243,
- przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków – 191,
- brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 187,
- nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS – 163,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 162,
- przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 155.

W Gminie Łukowica (woj. małopolskie) stwierdzono liczne przypadki dokonywania wydatków powyżej kwot określonych w budżecie jst oraz w planie finansowym jednostki organizacyjnej, co stanowi naruszenie zasad gospodarki finansowej określonych art. 35 oraz art. 189 w związku z art. 138 uofp. Największe przekroczenia stwierdzono w dz. 600 rozdz. 60016 § 4270: na dzień 24 września 2006 r. – 1 334 481,14 zł, na dzień 24 czerwca 2007 r. – 503 221,66 zł.

W 2006 r. w Gminie Szczecinek (woj. zachodniopomorskie) z budżetu jst przekazano 14 podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku, kwotę 86 528,58 zł tytułem dotacji na realizację zadań Gminy, bez przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, czym naruszono przepisy art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[41].

W Gminie Poronin (woj. małopolskie), w okresie od 2004 r. do 2007 r., Wójt Gminy bez podstawy prawnej przyznał i wypłacał kierownikowi oraz pracownikom Administracji Placówek Oświatowych Gminy Poronin dodatki służbowe, a w 2008 r. (w okresie styczeń – kwiecień) kierownikowi tejże jednostki - dodatek specjalny. Ogółem kwota bezpodstawnie wypłaconych dodatków wyniosła 122 564,00 zł.

Wykonanie budżetu – inne nieprawidłowości

W 2008 r. wydziały kontroli dokonywały czynności sprawdzających działania jednostek organizacyjnych jst związane z konstruowaniem planów finansowych oraz ich wykonywania.

Do nieprawidłowości, które wynikały z analizy działań formalnych na etapie projektowania i dokonywania zmian w planach finansowych, należy zaliczyć przede wszystkim ich niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie oraz brak ich aktualizacji – 86 przypadków. W 33 przypadkach wskazano uchybienia w przekazywaniu przez organy wykonawcze jst jednostkom organizacyjnym, informacji niezbędnych do opracowania planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu.

Zamówienia publiczne

Wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań w sposób jawny i przejrzysty realizowane jest m.in. poprzez stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych[42]. Przepisy ww. ustawy obligują jednostki do stosowania określonych procedur przy dokonywaniu zakupów, zlecaniu podmiotom zewnętrznym poszczególnych zadań i prac. W 2008 r. stwierdzono w tym zakresie 2 339 przypadków nieprawidłowości, stanowiących ponad 13% łącznej liczby nieprawidłowości. Występowały one zarówno na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i ich udzielania.

Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości oraz uchybienia dotyczyły:

- braku lub niewłaściwej treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia – 161 przypadków,
- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia – 148,
- nieokreślenia lub niewłaściwego określenia wartości zamówienia – 132,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o postępowaniu i o zawarciu umowy – 117,
- nieprawidłowości przy ustalaniu lub pobieraniu zabezpieczenia należytego wykonania

[41] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).
[42] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.).

umowy – 111,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 98,
- nieodrzucenia nieprawidłowej oferty lub odrzucenia prawidłowej – 96,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia (cechy techniczne i jakościowe, kosztorys, projekt) – 95,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia – 87,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych realizowanych inwestycji – 85.

Burmistrz Miasta Grójec (woj. mazowieckie) udzielił zamówienia publicznego na modernizację i remont budynku kotłowni o wartości 2 500 000,00 zł, bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Burmistrz Miasta Aleksandrów Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie) zlecił spółce komunalnej odpłatne wykonanie robót budowlanych, polegających na przebudowie chodników oraz nawierzchni kilku miejskich ulic na łączną kwotę 888 133,29 zł, z pominięciem ustawy Prawo zamówień publicznych. Zakres wykonywanych prac wykraczał poza cele oraz przedmiot działalności określony w akcie założycielskim spółki komunalnej.

Nieprawidłowo ustalono wartość zamówienia dla zadania polegającego na udzieleniu Gminie Sławoborze (woj. zachodniopomorskie) kredytu inwestycyjnego w wysokości 1 330 000,00 zł. Wartość zamówienia publicznego ustalono w wysokości marży banku (13 255,75 zł), bez uwzględnienia w całkowitym koszcie kredytu kwoty odsetek, czym naruszono przepis art. 34 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych.

W latach 2002 - 2006 w Gminie Chełmiec (woj. małopolskie), w ramach zadania pn. „Rozbudowa kanalizacji sanitarnej w Gminie Chełmiec – wsie Biczyce, Chełmiec, Niskowa, Świniarsko wraz z pompowniami" poprzez wielokrotne zmiany zakresu przedmiotu zamówienia wprowadzane aneksami i porozumieniami do umowy głównej – udzielono zamówień publicznych bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych na łączną kwotę 6 077 707,63 zł.

W Mieście Tychy (woj. śląskie), w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie „Budowa Hali Widowiskowo-Sportowej przy Zespole Szkół Municypalnych", wykluczono wykonawcę uzasadniając, że nienależycie wykonał na rzecz Miasta uprzednie zamówienie na „Modernizację i rozbudowę basenu w latach 2000 - 2001" wyrządzając szkodę, która nie została naprawiona do dnia wszczęcia opisywanego postępowania. W toku kontroli ustalono, że ww. przetarg nieograniczony został wszczęty 9 maja 2005 r., natomiast szkoda została wyrządzona przez wykluczonego wykonawcę w uprzednio realizowanym zadaniu, które zostało odebrane 16 listopada 2001 r., a zatem ustawowy trzyletni okres od wyrządzenia szkody upłynął 16 listopada 2004 r. Skutkiem nieprawidłowości bezpodstawnie wykluczono wykonawcę, którego oferta była o 1 961 790,67 zł tańsza od oferty wybranej jako najkorzystniejsza.

Mienie komunalne

Działania jednostek w zakresie gospodarki nieruchomościami winny być, w myśl przepisu art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami[43], zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki.

[43] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Najczęściej do naruszenia prawa dochodziło na skutek:
- nieprzestrzegania przepisów przy sprzedaży nieruchomości – 360 przypadków,
- nieprzestrzegania przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwały zarząd itp.) – 247,
- nieprzeprowadzenia, nierozliczenia lub nieprawidłowego przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych – 160,
- nieprzestrzegania przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 60.

Naruszenie przez byłego Wójta i byłego Zastępcę Wójta Gminy Poronin (woj. małopolskie) kompetencji Rady Gminy określonych w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, poprzez zawarcie w dniu 15 października 1999 r. umowy dzierżawy nieruchomości gruntowej o pow. 0,1393 ha położonej w Murzasichlu na okres 30 lat – bez stosownej zgody Rady Gminy.

Nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji środków trwałych wystąpiły w Urzędzie Miasta Lublin (woj. lubelskie) i polegały m.in. na nieudokumentowaniu wyników inwentaryzacji środków trwałych w budowie przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2005 r. oraz nierozliczeniu stwierdzonych w jej trakcie różnic inwentaryzacyjnych na łączną kwotę 984 447,66 zł w księgach rachunkowych roku, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Nieprawidłowość w zakresie inwentaryzacji stwierdzono również w Urzędzie Gminy Dzierżoniów (woj. dolnośląskie), w którym nie przeprowadzono inwentaryzacji gruntów, których wartość wg ewidencji księgowej wynosiła 18 383 526,20 zł.

W Urzędzie Miejskim w Łomży (woj. podlaskie) stwierdzono rozporządzenie majątkiem Miasta z naruszeniem prawa, poprzez nieuzasadnione odstąpienie od trybu przetargowego przy wyłonieniu najemcy nieruchomości gruntowej o pow. 1,1434 ha przeznaczonej pod działalność gospodarczą, a następnie bezprawne zaniechanie trybu przetargowego przy ustanowieniu na rzecz tego najemcy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

Zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień

Poddane kontroli przypadki wykorzystania dotacji i ich rozliczeń wykazały błędy szczególnie na etapie prowadzenia rozliczeń wykorzystanych środków finansowych. Dotyczyło one zwłaszcza:
- nieodprowadzenia, nieterminowego odprowadzenia lub odprowadzenia w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 43 przypadki,
- nierozliczenia lub nieprawidłowego rozliczenia otrzymanych dotacji – 31,
- nieopracowania lub nieprawidłowego opracowania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej – 14,
- wykorzystywania dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 9.

Gmina Ostrowice (woj. zachodniopomorskie), nie dokonała zwrotu na rachunek Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie niewykorzystanych dotacji: w 2006 r. w kwocie 1 062,86 zł, w 2007 r. w kwocie 2 150,00 zł. Powyższy stan był niezgodny z przepisem art. 144 ust. 1 uofp.

Gmina Potęgowo (woj. pomorskie) nie zwróciła do budżetu państwa części dotacji otrzymanej na pokrycie kosztów udzielania edukacyjnej pomocy materialnej dla uczniów, która została wydana w sposób niezgodny z postanowieniami regulaminu udzielania pomocy materialnej o charakterze socjalnym wprowadzonego stosowną uchwałą Rady Gminy. W wyniku zawyżania stawek stypendium niezgodnie z regulaminem, wydatkowano kwotę 6 512,00 zł.

Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi

W zakresie rozliczeń budżetów jst z ich jednostkami organizacyjnymi, w 2008 r. ujawniono nieprawidłowości w 278 przypadkach. Główny zarzut stanowiło nieegzekwowanie od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań, które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń oraz niedokonywanie lub dokonywanie bez zachowania ustalonego terminu, wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych przez zakłady budżetowe lub części zysku gospodarstw pomocniczych.

W Mieście Białystok (woj. podlaskie) stwierdzono nieprawidłowe ustalenie dotacji przedmiotowych dla zakładu budżetowego i gospodarstwa pomocniczego. Kwota dotacji w łącznej wysokości 450 000,00 zł została ustalona bez wcześniejszego określenia przez Radę Miasta stawek jednostkowych oraz przekazana bez związku z dopłatą do określonych wyrobów lub usług. Powyższy stan był niezgodny z przepisem art. 174 w związku z art. 106 ust. 2 pkt 3 uofp. Stwierdzono ponadto, iż nie zostały ustalone przez Prezydenta Miasta zasady rozliczenia dotacji przedmiotowej przez zakład budżetowy, co stanowiło naruszenie § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną [44].

Zakład Usług Komunalnych w Ostrowie (woj. podkarpackie) powinien odprowadzić do budżetu Gminy nadwyżkę środków obrotowych za 2007 r. w kwocie 1 037 579,48 zł, a odprowadził kwotę 472 000,00 zł. Niedokonywanie wpłat do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładu budżetowego jest niezgodne z § 49 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno -prawną. Zaniechanie wpłaty do budżetu nadwyżki środków obrotowych przez zakład budżetowy wystąpiło również w Gminie Czarnocin (woj. świętokrzyskie), w której Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej nie dokonał wpłaty do budżetu Gminy nadwyżki za 2007 r. w kwocie 17 835,25 zł.

Zespół Szkoła Podstawowa – Przedszkole w Wąsowie – jednostka organizacyjna Gminy Kuślin (woj. wielkopolskie) przeznaczył dochody w kwocie 8 262,11 zł, uzyskane w 2006 r., na pokrycie wydatków bieżących poniesionych w 2006 r., zamiast odprowadzić powyższe dochody do budżetu Gminy. Działanie takie było sprzeczne z przepisem art. 20 ust. 1 uofp.

W latach 2005 - 2007 z budżetu Gminy Busko-Zdrój (woj. świętokrzyskie) udzielono dla zakładu budżetowego Pływalnia Miejska, dotacji celowych na finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych w łącznej kwocie 634 616,00 zł. Do rozliczenia udzielonych dotacji nienależnie została przyjęta kwota 111 970,27 zł, którą stanowił podatek VAT niebędący kosztem realizacji inwestycji, gdyż podlegał odliczeniu na podstawie deklaracji VAT-7.

Powyższe stanowi naruszenie przepisu § 41 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną.

4.1.3. Skutki finansowe kontroli

Zgodnie z uchwałą Nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r., którą przyjęte zostały „Standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych", wyniki działalności kontrolnej, począwszy od 2007 r., prezentowane

[44] Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.

są w ujęciu liczbowym i finansowym. Wykazywane skutki finansowe obrazują skalę finansową nieprawidłowości, tj. rząd wielkości kwot operacji, przy których doszło do wystąpienia nieprawidłowości.

Nieprawidłowości finansowe

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości (17 171) dotyczyły niewłaściwych działań jednostek na łączną kwotę 4 681,53 mln zł.
Struktura tych nieprawidłowości ze względu na rodzaj, przedstawia się następująco:
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 2 637,22 mln zł – 56,3%,
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1 254,05 mln zł – 26,8%,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 585,29 mln zł – 12,5%,
- uszczuplenia środków publicznych – 96,30 mln zł – 2,1%,
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 52,91 mln zł – 1,1%,
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 28,66 mln zł – 0,6%,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem kryterium rzetelności – 27,10 mln zł – 0,6%.

Poniżej przedstawiono strukturę nieprawidłowości w ujęciu finansowym w odniesieniu do wyodrębnionych obszarów poddawanych w 2008 r. kontroli.

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2008 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	Nieprawidłowości	%
Ogółem, z tego:	**4 681,53**	**100,0**
- ustalenia ogólno-organizacyjne	0,00	x
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	2 407,26	51,4
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	280,81	6,0
- wykonanie budżetu - dochody i przychody	194,35	4,2
- wykonanie budżetu - wydatki i rozchody	401,14	8,6
- wykonanie budżetu - inne	26,97	0,6
- zamówienia publiczne	539,93	11,5
- mienie komunalne	760,48	16,2
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	19,71	0,4
- rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi	50,88	1,1

Największą, podobnie jak w 2007 r., wynoszącą ponad 50% ogólnej kwoty, grupę nieprawidłowości stanowiły uchybienia w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej, w łącznej wysokości 2 407,26 mln zł. Na taką skalę zjawiska złożyło się przede wszystkim nieprowadzenie wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika kont analitycznych, zestawień obrotów i sald itp.) oraz wykazywanie w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją.

W dalszym ciągu, podobnie jak w 2007 r., drugą, co do wielkości skutków finansowych grupą nieprawidłowości były zagadnienia związane z mieniem komunalnym. Łącznie stwierdzono w 1 338 przypadkach podjęcie 4 897 nieprawidłowych czynności ujętych wartościowo na kwotę 760,48 mln zł. Nieprawidłowości te stanowiły łącznie ponad 16% całej kwoty.

Na taki wynik nieprawidłowości w wymiarze finansowym, stwierdzonych przy kontroli mienia komunalnego, złożyły się przede wszystkim nieprawidłowości przy:
- przeprowadzaniu i rozliczaniu inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych – 566,09 mln zł,
- zbywaniu nieruchomości – 42,25 mln zł,
- dysponowaniu ograniczonymi prawami rzeczowymi (najem, dzierżawa, trwały zarząd itp.) – 39,7 mln zł.

Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2008 r. skutkowała ujawnieniem nie tylko nieprawidłowości w działalności jednostek, lecz również przynosiła korzyści finansowe zarówno jednostkom samorządu terytorialnego, jak i ich mieszkańcom. Ogólna kwota uzyskanych korzyści finansowych wyniosła 7,40 mln zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych (w mln zł)

Wyszczególnienie	Korzyści finansowe	%
Ogółem, z tego:	**7,40**	**100,0**
- ustalenia ogólno-organizacyjne	0,00	x
- księgowość i sprawozdawczość budżetowa	0,18	2,4
- gospodarka pieniężna i rozrachunki	0,25	3,4
- wykonanie budżetu - dochody i przychody	4,54	61,4
- wykonanie budżetu - wydatki i rozchody	0,8	10,8
- wykonanie budżetu - inne	0,00	x
- zamówienia publiczne	0,37	5,0
- mienie komunalne	1,15	15,5
- zadania zlecone i realizowane w ramach porozumień	0,01	0,1
- rozliczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi	0,10	1,4

Ze względu na rodzaj uzyskanych korzyści, można je podzielić na:
- pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 5,35 mln zł,
- oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 1,08 mln zł,
- oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela, bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 0,58 mln zł,
- inne nieutracone pożytki finansowe – 0,37 mln zł.

Grupy zagadnień, w których uzyskano najwięcej wartościowo korzyści finansowych stanowiły:
- dochody i przychody – 4,54 mln zł, co stanowiło 61,4% ogółu korzyści,
- mienie komunalne – 1,15 mln zł, co stanowiło 15,5%,
- wydatki i rozchody – 0,8 mln zł, co stanowiło 10,8%,
- zamówienia publiczne – 0,37 mln zł, co stanowiło 5,0%.

Korzyści finansowe najczęściej były efektem kontroli obszarów dotyczących pozyskiwania dochodów. Dotyczyły one w szczególności:
- nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości – 1,09 mln zł,
- nieprzestrzegania przepisów przy sprzedaży nieruchomości – 0,86 mln zł,

- niewłaściwego podejmowania lub zaniechania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 0,71 mln zł,
- niezachowania zasady powszechności opodatkowania – podatek rolny – 0,64 mln zł,
- ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości – 0,52 mln zł,
- pobierania innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) – 0,44 mln zł,
- nieprowadzenia postępowań podatkowych w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek rolny, od nieruchomości i od środków transportowych – 0,18 mln zł.

Gmina Juchnowiec Kościelny (woj. podlaskie) nie podejmowała działań w celu pobrania opłaty planistycznej od podmiotów, które zbyły nieruchomości objęte zmianą planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z uchwały Nr XVII/140/04 Rady Gminy z dnia 28 września 2004 r. Przeprowadzona w jednostce kontrola sprawdzająca wykazała, iż w ramach wykonania wniosków pokontrolnych w tym zakresie, do dnia kontroli, zostały wydane decyzje ustalające ww. opłatę na łączną sumę 435 251,10 zł.

Gmina Miastkowo (woj. podlaskie) w 2007 r. ze środków publicznych opłaciła koszty wywozu odpadów stałych składowanych w ogólnodostępnych kontenerach na sumę 107 449,09 zł. Finansowanie przez Gminę wywozu odpadów stałych za właścicieli nieruchomości pozostawało w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[45] i postanowieniami uchwały Rady Gminy z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miastkowo. W związku z podjęciem, na skutek wniosków pokontrolnych, przez Wójta Gminy działań zmierzających do usunięcia wskazanej nieprawidłowości, Gmina uzyska w skali roku oszczędności środków publicznych w wysokości ok. 100 000,00 zł.

W Mieście Lublin (woj. lubelskie) na skutek niewłaściwego pełnienia obowiązków przez inspektora nadzoru inwestorskiego dopuszczono do nieuzasadnionej zapłaty wynagrodzenia za roboty niewykonane w łącznej kwocie 40 711,06 zł na rzecz wykonawcy inwestycji pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej i deszczowej w dzielnicy Węglin Płd. w Lublinie – etap II, w rejonie POD „Węglinek" oraz ulic Owczej i Urzędowskiej". Na skutek kontroli dokonano korekty wynagrodzenia.

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 2008 r. izby wydały 17 471 wniosków pokontrolnych.

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jednostki kontrolowane mogą zgłaszać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do ww. wniosków. W 2008 r. jednostki kontrolowane zgłosiły zastrzeżenia ogółem do 202 wniosków pokontrolnych (w 2007 r. – 224), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 43 przypadkach (w 2007 r. w 52), w części w 7 przypadkach (w 2007 r. w 10).

W wielu przypadkach ustalone w trakcie kontroli nieprawidłowości, z uwagi na ich rodzaj i rozmiar, wymagają działań powołanych do tego organów.

[45] Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.

W 2008 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 711 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów.

Dane dotyczące przekazanych przez regionalne izby obrachunkowe zawiadomień, wniosków i sygnalizacji

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje	Liczba	
	2007	2008
Ogółem, z tego:	**581**	**711**
– do organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa	49	59
– do rzecznika dyscypliny finansów publicznych o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych	472	505
– do wojewody	17	17
– do organów skarbowych	17	29
– do innych organów	26	101

Do organów ścigania przekazano ogółem 59 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. poświadczenia nieprawdy w dokumencie, nieprowadzenia ksiąg rachunkowych przez jednostki do tego zobowiązane, fałszowania dokumentów, składania fałszywych oświadczeń, działania na szkodę jednostki.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano 505 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Stwierdzone przypadki ww. naruszeń dotyczyły m.in. nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych, dokonywaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym, zaciąganiem zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Do organów skarbowych skierowano 29 zawiadomień dotyczących m.in. nieprowadzenia ksiąg rachunkowych lub ich prowadzenia w sposób nierzetelny i wadliwy oraz niepobierania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.

W 17 przypadkach koniecznym było poinformowanie wojewodów o wystąpieniu nieprawidłowości. Dotyczyły one między innymi nieterminowego zwrotu do budżetu lub wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dotacji celowych przyznanych jst na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz naruszenia art. 24f ust. 1 i 1a ustawy o samorządzie gminnym, poprzez prowadzenie działalności gospodarczej przez radnego z wykorzystaniem mienia komunalnego.

Ponadto, zawiadomienia kierowano do Ministerstwa Finansów, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Państwowej Inspekcji Pracy, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Urzędu Zamówień Publicznych, Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego i innych – ogółem 101 zawiadomień.

4.2. Gospodarka finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych podejmując uchwałę Nr 6/2007 z dnia 22 listopada 2007 r. postanowiła o przeprowadzeniu przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe kontroli koordynowanej w zakresie gospodarki finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej za lata 2006 - 2007.

Celem kontroli była ocena prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej[46], dla których funkcję organów założycielskich pełnią gminy, powiaty i samorządy województw, w odniesieniu do określonych obszarów tej gospodarki.

Kontrola dotyczyła działań o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości (zamówienia publiczne, gospodarowanie majątkiem) oraz ewidencji i sprawozdawczości finansowej zobowiązań zakładów opieki zdrowotnej.

Badaniem objęto również wykorzystywanie przez organy założycielskie (jednostki samorządu terytorialnego) instrumentów prawno-finansowych wpływających na gospodarkę finansową SP ZOZ (dotacje, poręczenia, pożyczki).

Przedmiotem kontroli było też wykorzystanie przez SP ZOZ środków otrzymanych na zadania związane z restrukturyzacją SP ZOZ[47] oraz prawidłowość realizacji postępowania restrukturyzacyjnego.

Kontrola objęła **46** samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, z których 40 uczestniczyło w procesie restrukturyzacji.

W świetle wyników kontroli uzasadniona jest krytyczna ocena prawidłowości wykonywania przez kontrolowane podmioty obowiązków w zakresie:

- ustalenia uregulowań wewnętrznych,
- gospodarki finansowej,
- gospodarowania majątkiem,
- rzetelności sporządzania i terminowego przekazywania sprawozdań finansowych.

Negatywna ocena związana jest także z brakiem zrealizowania przez większość zakładów uczestniczących w postępowaniu restrukturyzacyjnym założonych celów i parametrów ekonomicznych, mimo że w odniesieniu do poszczególnych etapów procedury restrukturyzacji izby nie stwierdziły istotnych uchybień, a środki uzyskane przez SP ZOZ tytułem pożyczki ze Skarbu Państwa wydatkowane zostały zgodnie z przeznaczeniem[48]. Trudności w utrzymaniu płynności finansowej spowodowały nieuregulowanie zobowiązań finansowych zarówno o charakterze publiczno, jak i cywilno-prawnym.

Rezultaty czynności kontrolnych wskazały również na brak należytego wykonywania przez organy założycielskie ich obowiązków nadzorczych.

Charakterystycznym zjawiskiem była duża rotacja na stanowiskach kierowniczych w SP ZOZ, co nie miało pozytywnego wpływu na jakość zarządzania tymi podmiotami.

Brak stabilizacji kadry zarządzającej nie sprzyjał także prawidłowemu wykonywaniu obowiązków przez służby pracownicze kontrolowanych zakładów, jak również realizacji zakreślonych na dłuższy czas programów zakładających zmianę sposobu zarządzania zakładami i poprawę ich wyników ekonomicznych.

Regionalne izby obrachunkowe ujawniły istotne naruszenia związane z niepełnymi regulacjami wewnętrznymi, w szczególności w zakresie gospodarki finansowej, w tym kontroli finansowej, aż do sytuacji braku wprowadzenia wymaganych regulacji. Sformułowane zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim dokumentacji opisującej przyjęte

[46] Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, m.in. samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych.

[47] Restrukturyzacja realizowana była w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 78, poz. 684 z późn. zm.).

[48] Art. 35 ust. 4 pkt 3 ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

zasady (politykę) rachunkowości, regulaminów porządkowych, procedur kontroli finansowej. W wielu przypadkach obowiązywały unormowania nieaktualne. W szeregu zakładach pracownicy nie zostali zapoznani z regulacjami określającymi warunki i sposób wykonywania obciążających ich zadań, a także tych opisujących procedury kontroli finansowej dla danego typu działalności.

Nieprawidłowości związane z opisem przyjętych w zakładach zasad (polityki) rachunkowości miały także wpływ na ujawnione przez izby naruszenia w zakresie sporządzania sprawozdań finansowych. W obszarze tym izby sformułowały zastrzeżenia dotyczące braku sporządzenia sprawozdań, sporządzenia ich niezgodnie ze stanem faktycznym, jak również niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a ponadto przekraczania wyznaczonych przepisami terminów przekazywania sprawozdań. Podkreślić należy, że sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, charakteryzująca się wysokim poziomem zobowiązań, w tym także wymagalnych, czyni bezspornym wniosek, że informacje w tym zakresie powinny być przekazywane terminowo, a dane finansowe muszą być rzetelne i oparte o prawidłowo prowadzoną ewidencję księgową. Zagadnienia te powinny być przedmiotem wnikliwej weryfikacji przez organy założycielskie SP ZOZ, czego wymagają przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Największa liczba stwierdzonych naruszeń i nieprawidłowości o znaczącym charakterze dotyczyła kwestii związanych z gospodarowaniem majątkiem będącym w dyspozycji SP ZOZ, jak również naruszenia zasad zakupu lub przyjęcia darowizny aparatury i sprzętu medycznego. Szczególnie negatywnie należy ocenić sytuacje polegające na braku podejmowania czynności windykacyjnych, zaniżaniu ustalanych stawek czynszu najmu lub dzierżawy, zaniechaniu aktualizacji czynszu najmu lub dzierżawy – wbrew postanowieniom zawartych umów, jak również nienaliczaniu odsetek z tytułu nieterminowych płatności należności na rzecz zakładów z tytułu odpłatnego udostępnienia składników majątkowych. Czynności kontrolne ujawniły także przypadki zawarcia umów naruszających interes ekonomiczny SP ZOZ. Tymczasem, w ocenie izb, wobec utrzymującego się wysokiego zadłużenia SP ZOZ optymalna realizacja przychodów powinna być jednym z priorytetów działania osób zarządzających zakładami. Wyniki kontroli były podstawą złożenia do rzecznika dyscypliny finansów publicznych szeregu zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych w omawianym zakresie[49].

Kontrola wykazała ponadto przypadki niewywiązania się przez organy jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku określenia zasad, w oparciu o które zakłady powinny podejmować decyzje odnoszące się do zbycia aktywów trwałych, oddania ich w dzierżawę, najem, użytkowanie lub użyczenie oraz do nabycia aparatury i sprzętu medycznego. Niewystarczająca była także kontrola nad respektowaniem ustalonych zasad ze strony właściwych jednostek samorządowych (organów założycielskich).

Ujawniono także przypadki naruszenia zakazu prowadzenia na terenie SP ZOZ działalności uciążliwej dla pacjenta lub przebiegu leczenia albo innej działalności, która nie służy zaspokajaniu potrzeb pacjenta i realizacji jego praw oraz zakazu prowadzenia na

[49] W szczególności, przedmiotem zawiadomień była możliwość popełnienia czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

terenie SP ZOZ działalności polegającej na udzielaniu takich samych świadczeń zdrowotnych przez wymienione w ustawie podmioty[50].

Rezultaty czynności kontrolnych weryfikujących przestrzeganie przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej zasad i trybu udzielania zamówień publicznych pozwoliły na wniosek, że zakłady nie zawsze prawidłowo realizowały procedury związane z udzielaniem zamówień publicznych. Najwięcej zastrzeżeń sformułowano w zakresie zapisów przyjmowanych przez zamawiających w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Najpoważniejsze zarzuty dotyczyły naruszenia zasady wyboru najkorzystniejszej oferty. Regułą było nieprzestrzeganie przez zakłady zawartych umów w zakresie terminów płatności za zamawiane dostawy, usługi i roboty budowlane.

Regionalne izby obrachunkowe nie stwierdziły w badanej próbie istotnych naruszeń formalnych w zakresie realizacji poszczególnych etapów postępowania restrukturyzacyjnego mając na uwadze określone dla nich wymogi formalne, wynikające z przepisów ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a także nieprawidłowości w wykorzystaniu środków uzyskanych z pożyczki od Skarbu Państwa, udzielanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W trakcie toczących się postępowań restrukturyzacyjnych w większości przypadków zauważyć można było tendencję spadkową w zakresie poziomu zadłużenia obciążającego samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Niezależnie jednak od powyższego, wyniki kontroli wykazały, że większość kontrolowanych zakładów nie osiągnęła wszystkich celów i parametrów ekonomicznych założonych w programach restrukturyzacyjnych. W 36 zakładach w trakcie trwania postępowania restrukturyzacyjnego powstały zaległości z tytułu zobowiązań cywilnoprawnych, w szczególności wobec dostawców i wykonawców. Zaległości te utrzymywały się także po zakończeniu postępowania.

Na poprawę wyników finansowych zakładów, szczególnie w roku zakończenia postępowania restrukturyzacyjnego, znaczący wpływ miały zyski nadzwyczajne związane z umorzeniem części zobowiązań publicznoprawnych i części pożyczki otrzymanej z Banku Gospodarstwa Krajowego.

W świetle powyższego zauważyć należy, że zapoczątkowana w 2005 r. restrukturyzacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przyczyniając się do zmniejszenia zadłużenia oraz do zmiany jego struktury, okazała się instrumentem niewystarczającym do jakościowej zmiany sytuacji finansowej SP ZOZ. Nie doprowadziła także do wyselekcjonowania tych zakładów, w przypadku których rachunek ekonomiczny uzasadniałby ich likwidację. Decyzje o zakończeniu restrukturyzacji były wydawane także w stosunku do zakładów, które wprawdzie spełniły formalne przesłanki określone w przepisach ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, ale ich sytuacja finansowa nie uległa istotnej poprawie. Aż w 18 zakładach ujawniono sytuacje powstawania zaległości z tytułu zobowiązań publicznoprawnych po zakończeniu postępowania restrukturyzacyjnego, przy czym w 5 przypadkach kwoty zaległości przekraczały milion złotych[51].

Rezultaty czynności kontrolnych pokazały także bardzo zróżnicowaną aktywność organów założycielskich, poczynając od przejmowania zobowiązań restrukturyzowanych podmiotów, poprzez udzielanie pożyczek, poręczeń, aż po brak korzystania z przewidzianych

[50] W szczególności, zakłady opieki zdrowotnej utworzone przez spółki, stowarzyszenia lub fundacje.
[51] Dane w tym zakresie izby gromadziły według stanu na dzień przeprowadzania czynności kontrolnych w danym SP ZOZ.

w przepisach instrumentów prawno-finansowych i zaniechanie kontroli w zakresie prawidłowości działań restrukturyzacyjnych.

Jednocześnie izby ujawniły przypadki zawierania przez SP ZOZ umów z podmiotami świadczącymi usługi o charakterze doradczym i finansowym w związku z realizacją restrukturyzacji, także na warunkach niekorzystnych dla zakładu.

Szerzej wyniki kontroli przedstawione zostaną w odrębnym opracowaniu.

4.3. Realizacja dochodów z mienia gminy za lata 2006 - 2007

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych podejmując uchwałę Nr 6/2007 z dnia 22 listopada 2007 r. postanowiła o przeprowadzeniu przez wszystkie regionalne izby obrachunkowe kontroli koordynowanej w zakresie realizacji dochodów z mienia gminy za lata 2006 - 2007.

Celem podjętej kontroli koordynowanej była ocena realizacji dochodów z mienia gminy, w szczególności pod kątem:

- przestrzegania ustawowych kompetencji organów gminy w aspekcie gospodarowania zasobem nieruchomości gminnych,
- zgodności z przepisami procedur w zakresie zbywania i udostępniania nieruchomości,
- sposobu ustalania, pobierania i windykacji dochodów z mienia,
- prawidłowości udzielania ulg w zapłacie należności z tytułu zbycia, udostępnienia mienia gminy.

Równocześnie przeprowadzana kontrola miała na celu sprawdzenie:

- poprawności ewidencjonowania majątku, w tym kompletności objęcia ewidencją wszystkich składników majątkowych oraz dokonania prawidłowej wyceny składników majątku,
- przestrzegania ustawowych zasad przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji,
- sposobu ewidencjonowania dochodów z mienia gminy.

Kontrolą objęto w szczególności zagadnienia dotyczące realizowanych dochodów z tytułu sprzedaży, użytkowania wieczystego nieruchomości, trwałego zarządu oraz najmu i dzierżawy jako najliczniej występującej grupy w obrocie mieniem gminy.

Do kontroli wytypowano **48** gmin z obszaru całej Polski, statystycznie po 3 z każdego województwa, których dochody z mienia w badanym okresie stanowiły znaczny odsetek w strukturze dochodów ogółem.

Przeprowadzona kontrola koordynowana wykazała, że w badanym obszarze realizacji dochodów z mienia gminy występują liczne nieprawidłowości.

Na podstawie wyników kontroli wskazać należy, iż głównymi przyczynami występujących nieprawidłowości była błędna interpretacja i nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa oraz wadliwie funkcjonujący system kontroli finansowej.

Podczas kontroli stwierdzano naruszenie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tych ustaw.

Najważniejszymi ze stwierdzonych nieprawidłowości były:

- nieaktualne operaty szacunkowe przy sprzedaży mienia,
- niesporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży,

- zamieszczanie niekompletnych danych w sporządzanych wykazach nieruchomości i ogłoszeniach,
- zaniżanie ceny sprzedaży nieruchomości,
- nieprawidłowe ustalanie wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, najem i dzierżawę,
- nieprawidłowe udzielanie ulg w spłacie należności.

Przeprowadzone kontrole wykazały również występowanie nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji mienia, tj. niezgodnie z przepisami art. 23 i art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tego rodzaju nieprawidłowości mają istotny wpływ na realizację dochodów z mienia gminy. Kontrole wykazały, że organy uprawnione do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości nie dysponowały kompletnymi danymi o posiadanym mieniu, co skutkowało nieprawidłowościami w ich zarządzaniu oraz obniżeniu osiąganych dochodów z gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. W konsekwencji powyższego nieprawidłowo prezentowano wartość majątku w sporządzanych przez jednostki sprawozdaniach finansowych oraz nierzetelnie sporządzano informacje o stanie mienia komunalnego. Nierzetelna ewidencja aktywów trwałych była również przyczyną nieprawidłowości przy przeprowadzaniu i rozliczaniu inwentaryzacji majątku.

Kontrolując dochody z mienia gminy w większości kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości związane z ewidencją operacji gospodarczych zmian w stanie mienia, co skutkowało nierzetelnym prowadzeniem ksiąg rachunkowych w tym zakresie. Jednocześnie wyniki kontroli wykazały zaniechanie windykacji zaległości dochodów z mienia lub ich zaprzestanie na etapie sporządzania i przesłania wezwania do zapłaty. Powyższe działania, których rezultatem było przedawnienie należności wymagalnych z gospodarowania zasobem nieruchomości, skutkowały zmniejszeniem dochodów z mienia gminy.

Wskazać należy również, że zagadnienia te są systematycznie monitorowane przez regionalne izby obrachunkowe w ramach ustawowego obowiązku wykonywania kontroli kompleksowych gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz na etapie wydawania przez składy orzekające opinii o projekcie budżetu, w którym zawarta jest informacja o stanie mienia gminy (art. 180 uofp). W 2008 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych odrębnie przedstawiła kompleksową informację o wynikach kontroli w zakresie gospodarki nieruchomościami w latach 2004 - 2007.

Szczegółowe ustalenia kontroli zostaną przedstawione w odrębnym opracowaniu.

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

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

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań z wykonania budżetów jst, z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, funduszy celowych, dochodów własnych jednostek budżetowych oraz w zakresie należności i zobowiązań, a także stanu

środków finansowych na rachunkach bankowych jst regulują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Zadaniem izb jest weryfikacja ww. sprawozdań przekazanych przez jst (w formie elektronicznej i formie dokumentu) i przesłanie do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej danych z tych sprawozdań oraz w formie dokumentu oryginałów sprawozdań z wykonania dochodów podatkowych.

W 2008 r. izby skontrolowały łącznie **113 260 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 26 084 korekt sprawozdań budżetowych, co stanowiło 23,0% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań.

W porównaniu do 2007 r. liczba skontrolowanych przez izby sprawozdań budżetowych zmalała o 427 (0,4%). W 2008 r. jst przekazały o 2 804 (12,0%) korekt więcej niż w 2007 r. Wzrost liczby skorygowanych sprawozdań był konsekwencją wprowadzenia zmian w zasadach sporządzania sprawozdań Rb-Z i Rb-N[52]. Nowe regulacje zwiększyły szczegółowość w zakresie wykazywania danych zarówno co do układu podmiotowego jak i przedmiotowego sprawozdań, co spowodowało szereg wątpliwości przy prawidłowym ich sporządzaniu.

Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

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

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

- niewykazywaniu w sprawozdaniu środków na rachunku bankowym lub w kasie jako depozytów na żądanie i terminowych lub gotówki,
- nieprawidłowym ujęciu kwot należności zarówno w układzie podmiotowym (wg grup dłużników), jak i przedmiotowym (wg tytułów), w tym nieprawidłowym dokonaniu podziału na należności wymagalne i pozostałe należności oraz nieprawidłowym wykazaniu lub niewykazaniu należności wymagalnych oraz pozostałych należności.

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2007 i 2008 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe jst zbadane w latach 2007 i 2008

2007			2008		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
113 687	23 280	20,5	113 260	26 084	23,0

W 2008 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość sporządzonych **22 wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych** i przekazały je do Ministerstwa Finansów. Sposób ustalania i tryb przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej, wzór wniosku oraz termin jego składania wynikają z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych. Wykaz gmin, które w danym roku podatkowym nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości i którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej, określa corocznie, w drodze rozporządzenia, Minister Gospodarki. W 2008 r., na podstawie rozporządzenia z dnia 21 kwietnia 2008 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2007[53], część rekompensująca subwencji ogólnej przysługiwała 22 gminom z ośmiu województw (dolnośląskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego i śląskiego). W ustawowym terminie 23 gminy złożyły wnioski do właściwych miejscowo regionalnych izb obrachunkowych, w tym jedna gmina (województwo warmińsko-mazurskie), która nie znajdowała się w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki.

W 2008 r. izby, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sporządzały zbiorcze **sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych (kwartalne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ i Rb-UN)**.

Liczbę i rodzaje zbadanych w 2008 r. sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych prezentuje poniższe zestawienie.

[53] Dz. U. Nr 84, poz. 509.

Sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych zbadane w 2008 r.

Rodzaj sprawozdania	Liczba zbadanych sprawozdań
Rb-Z Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji	20 919
Rb-N Kwartalne sprawozdanie o stanie należności	21 787
Rb-UZ Roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych	5 242
Rb-UN Roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności z tytułu papierów wartościowych według wartości księgowej	4 630

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

Korekty stanowiły około 5% skontrolowanych sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

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

- rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych rodzajach sprawozdań,
- rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi w poszczególnych częściach sprawozdań,
- niezgodności danych ze sprawozdań przekazanych w formie elektronicznej z danymi wykazywanymi w sprawozdaniach sporządzonych w formie dokumentu,
- sporządzania sprawozdań z uwzględnieniem gminnych i powiatowych funduszy celowych nieposiadających osobowości prawnej,
- błędnego klasyfikowania należności/zobowiązań do poszczególnych grup lub wg poszczególnych tytułów,
- błędów rachunkowych i formalnych (nieprawidłowe dane identyfikacyjne jst, brak numeru REGON, stosowanie niewłaściwych formularzy, wykazywanie w sprawozdaniach kwot w groszach, niewskazanie lub wskazanie nieprawidłowego okresu sprawozdawczego, brak pieczątek lub podpisów osób odpowiedzialnych za sporządzenie sprawozdania, niewłaściwa data sporządzenia sprawozdania).

W 2008 r., w związku z zapisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, izby pośredniczyły w przekazywaniu następujących sprawozdań sporządzanych przez jst:

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

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

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

W 2008 r., zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, izby przekazały do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej **3 039 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** (wraz z korektami) sporządzonych na dzień 31 grudnia 2007 r. Na podstawie wyżej wymienionego rozporządzenia wszystkie jst mają obowiązek sporządzania skonsolidowanych bilansów.

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

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

Do ustalenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej udzielanej gminom przyjmowane są dochody, które dana gmina może uzyskać z podatku rolnego, stosując do obliczenia średnią cenę skupu żyta oraz z podatku leśnego średnią cenę skupu drewna ogłoszone przez Prezesa GUS, a przy pozostałych podatkach i opłatach lokalnych, stosując do ich obliczenia górne granice stawek obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które gmina może uzyskać, zalicza się również skutki finansowe wynikające z zastosowania przewidzianych w przepisach prawa podatkowego ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Wielkość kwot dochodów podatkowych i skutków ich obniżenia zawarta w rocznych sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za rok 2006 z uwzględnieniem korekt złożonych do dnia 30 czerwca 2007 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na 2008 r. Nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań 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.

W 2008 r. wysłanych zostało 51 informacji, z tego 47 dotyczyło nieprawidłowości w zakresie danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-PDP stwierdzonych podczas kontroli gospodarki finansowej jst, a 4 informacje dotyczyły nieprawidłowości w zakresie rozliczeń dotacji celowych.

Informacje dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości wysyłane były przez izby do Ministra Finansów lub bezpośrednio do Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego w różnej formie (uchwały kolegium w sprawie przyjęcia informacji, informacje

o przyczynach sporządzenia korekt oraz informacje z pełnymi danymi o stwierdzonych nieprawidłowościach). Przekazane informacje dotyczyły nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań Rb-PDP w 128 gminach od 2005 r. do połowy 2008 r. Ogółem informacje zawierały dane z korekt sprawozdań dotyczące zawyżenia skutków na kwotę 2 474 709,93 zł i zaniżenia na kwotę 8 434 349,18 zł. Wykazanie przez gminy niższej kwoty skutków udzielonych ulg i zwolnień powoduje ustalenie wyższej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej w danym okresie.

Nieprawidłowości przy rozliczeniach dotacji celowych (2 informacje) dotyczyły rozdysponowania środków z dotacji niezgodnie z przeznaczeniem. W pierwszym przypadku na ogólną kwotę 7 114,62 zł dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystano 597,99 zł, tj. 8,4 % dotacji, w drugim z kwoty 96 600 zł niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystano 172,02 zł, tj. 0,2 % kwoty dotacji. Informacje o wymienionych nieprawidłowościach prezesi izb przekazali odpowiednio dyrektorowi Delegatury Krajowego Biura Wyborczego i wojewodzie. W 2 pozostałych informacjach wysłanych do wojewody nieprawidłowość dotyczyła zwrotu niewykorzystanej dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami po upływie terminu określonego w uofp.

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

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

W 2008 r. do izb nie wpłynęły powiadomienia o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

6. Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrzenia 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 2008 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 358 pism i skarg, w których podnoszono naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, w tym 85 dotyczyło działalności organów stanowiących jst.

W porównaniu z rokiem 2007 odnotowano wzrost (o 22,6%) liczby pism i skarg skierowanych do regionalnych izb obrachunkowych. Analiza liczby wpływających do regionalnych izb obrachunkowych pism i skarg w latach 1999 - 2008 wskazuje na znaczące odchylenia w tym okresie, przy czym w latach 2001 - 2008 liczba ta utrzymywała się na poziomie przekraczającym 300 pism rocznie, za wyjątkiem 2007 r., w którym odnotowano jej spadek.

Z ogólnej liczby 85 skarg na działalność organów stanowiących jst w 73 przypadkach wnoszący wnioskowali o stwierdzenie nieważności uchwał podjętych przez te organy. Podnoszone zarzuty dotyczyły uchwał w sprawie:

a) procedury uchwalania budżetu (7);
b) budżetu i jego zmian (23), w tym:
   - zaplanowania w budżecie innych zadań niż ujęte w projekcie budżetu – bez zgody wójta,
   - ujęcia w budżecie zadań, które zdaniem wnoszących nie należą do zadań gminy,
   - wprowadzenia nowych zadań inwestycyjnych lub zwiększenia wydatków planowanych na realizację zadania,
   - zaplanowania wydatków w wysokości niewystarczającej na prawidłową realizację zadań jednostek,
   - zmniejszenia środków na niektóre zadania;
c) określania zasad i wysokości dotacji (11), w tym:
   - udzielenia dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków,
   - trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych;
d) określenia stawek podatków i opłat lokalnych (12), które w szczególności dotyczyły:
   - ustalenia stawki podatku od nieruchomości związanej z działalnością gospodarczą bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków,
   - stawek opłaty targowej, zasad poboru oraz terminu płatności, wysokości wynagrodzenia za inkaso,
   - zwolnienia z podatku od nieruchomości spółki komunalnej;
e) absolutorium (8);
f) naruszenia trybu podejmowania uchwał (3), w tym w zakresie:
   - zaniechania głosowania wniosków zgłoszonych przez radnych,
   - dostarczenia radnym niekompletnych dokumentów, w tym nieprzekazania projektów uchwał,
   - udziału w głosowaniu nad uchwałą w sprawie absolutorium radnych będących członkami zarządu powiatu;
g) likwidacji zespołu ekonomiczno-administracyjnego szkół oraz zmiany formy prowadzenia obsługi administracyjno-finansowej, wynagrodzeń pracowników placówek oświatowych niebędących nauczycielami, bezczynności rady bądź jej przewodniczącego, niewygaszenia mandatu radnego, który prowadzi działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego (ogółem 9 skarg).

Skargi na działalność organów stanowiących kierowane były najczęściej przez radnych i organy wykonawcze gmin oraz przez osoby fizyczne. Wśród podmiotów skarżących występowały również osoby prawne i organy ścigania.

Skargi dotyczące stwierdzenia nieważności uchwał w latach 2007 i 2008

Skargi w sprawie	2007		2008		Dynamika % (4:2)
	Liczba skarg	Struktura %	Liczba skarg	Struktura %	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	**56**	**100,0**	**73**	**100,0**	**130,4**
- procedury uchwalania budżetu	3	5,4	7	9,6	233,3
- budżetu i jego zmian	26	46,4	23	31,5	88,5
- określenia zasad i wysokości dotacji	2	3,6	11	15,1	550,0
- podatków i opłat lokalnych	7	12,5	12	16,4	171,4
- absolutorium	6	10,7	8	11,0	133,3
- trybu podejmowania uchwał	8	14,3	3	4,1	37,5
- inne	4	7,1	9	12,3	225,0

Z analizy danych wynika, że w 2008 r. w porównaniu do roku 2007 zwiększyła się liczba skarg, w których wnoszono o stwierdzenie nieważności uchwał. Największy (4,5-krotny) wzrost dotyczył uchwał w sprawie określenia zasad i wysokości dotacji, procedury uchwalania budżetu (o 133,3%) oraz uchwał wyszczególnionych w zestawieniu powyżej, w kategorii inne (o 125,0%). Zwiększyła się również liczba zarzutów dotyczących uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 71,4%) oraz uchwał w sprawie absolutorium (o 33,3%). Spadek liczby skarg dotyczył uchwał w sprawie budżetu i jego zmian (o 11,5%) oraz trybu podejmowania uchwał (o 62,5%).

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

– uznały uchwałę za nieważną (10 przypadków),
– stwierdziły naruszenie prawa (3),
– wszczęły postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, w wyniku którego organ stanowiący usunął naruszenie prawa (5),
– w pozostałych przypadkach nie stwierdziły naruszenia prawa.

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

Pozostałe skargi (12) dotyczyły m.in.:

– sprzedaży nieruchomości,
– ustalenia stawek czynszu dzierżawnego.

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

W 2008 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły **273 skargi** na działalność organów wykonawczych jst (art. 229 pkt 3 - 5 kpa), z tego 258 na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów i przewodniczących zarządów związków gmin, 12 na działalność starostów i zarządów powiatów oraz 3 na działalność marszałków i zarządów województw, które zostały przekazane do rozpatrzenia właściwym organom, tj. radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa, zgodnie z art. 231 kpa.

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

7. Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. l0a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w razie potrzeby wskazania organom jst powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań, izba, na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej, przedstawia raport o stanie gospodarki finansowej tej jednostki. Kolegium izby uchwałą decyduje o sporządzeniu raportu, określa jego zakres i termin. Po przyjęciu raportu przez kolegium, prezes izby przekazuje raport organowi stanowiącemu i wykonawczemu właściwej jst. Organy tej jednostki mogą wnieść do kolegium zastrzeżenia do raportu w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium uwzględnia zastrzeżenia i zmienia raport lub je oddala. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym. Postanowienia powyższe stosuje się odpowiednio do związków jst z tym, że raport przekazuje się także organom jednostek należących do związku.

W 2008 r. regionalne izby obrachunkowe sporządziły 3 raporty, z tego 2 o stanie gospodarki finansowej powiatów i 1 związku międzygminnego. Sporządzone raporty zawierały charakterystykę danej jednostki, wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej prowadzonej przez izby, ocenę stanu gospodarki finansowej i jej wpływ na wykonywanie zadań, oraz wnioski końcowe, w których zawarto zalecenia i wskazano sposoby poprawy istniejącej sytuacji.

Raporty o stanie gospodarki finansowej powiatów sporządzono na wniosek zarządów powiatów, w związku z ubieganiem się o pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 101 ust. 1 pkt 1 oraz art. 177 ust. 5 uofp, stosownie do § 3 pkt 19 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych[54]. Główną przyczyną ubiegania się o pożyczkę była konieczność pilnej restrukturyzacji i oddłużenia SP ZOZ, dla których powiaty były organami założycielskimi. Raporty wskazują na możliwość zachowania stabilnej bieżącej działalności i nieprzekroczeniu wskaźników zadłużenia i spłat zobowiązań, określonych w art. 169 i art. 170 uofp.

Raport o stanie gospodarki finansowej związku międzygminnego był sporządzony z przyczyn określonych w art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a głównie z powodu pogarszającej się sytuacji finansowej związku, której przyczyną było realizowanie inwestycji z kredytów i pożyczek bez zapewnienia źródeł dochodów na spłatę zaciąganych zobowiązań. W roku 2005 relacja kwoty długu do wykonanych dochodów związku wyniosła 79,5%, a w roku 2006 wzrosła do 162,9% (w stosunku do poziomu 60% określonego w uofp). Powyższa sytuacja, przy braku dochodów z prowadzonej działalności, powodowała zagrożenie spłaty zaciągniętych zobowiązań. We wnioskach końcowych tego

[54] Dz. U. Nr 61, poz. 433.

raportu, zawarto zalecenia dotyczące naprawy finansów związku oraz obowiązkowe stosowanie przepisów prawa w zakresie gospodarki nieruchomościami, w tym uchwalenie odpowiednich postanowień w statucie związku.

Do sporządzonych raportów organy jst nie wniosły zastrzeżeń. Opracowane raporty zostały opublikowane w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP) poszczególnych izb.

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 2008 r. izby zorganizowały 341 szkoleń, w których uczestniczyło 24 913 pracowników jst. Spośród wymienionych szkoleń, 40 zostało zorganizowanych we współpracy izb z innymi podmiotami.

Uczestnikami szkoleń byli m.in. przewodniczący i członkowie organów stanowiących, marszałkowie województw, przewodniczący oraz członkowie zarządów powiatów, prezydenci miast, burmistrzowie, wójtowie i skarbnicy jst. Ponadto w szkoleniach brali udział informatycy oraz osoby obsługujące system zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@, pracownicy merytoryczni urzędów zajmujący się podatkami i opłatami lokalnymi, zamówieniami publicznymi, gospodarką nieruchomościami oraz kontrolą wewnętrzną. W szkoleniach uczestniczyli też kierownicy oraz pracownicy samorządowych instytucji kultury, zakładów opieki zdrowotnej, placówek oświatowych, przedstawiciele urzędów wojewódzkich oraz izby skarbowej i urzędu pracy.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2007 i 2008

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
2007	380	24 289	335	21 457	45	2 832
2008	**341**	**24 913**	**301**	**22 373**	**40**	**2 540**

Tematyka przeprowadzonych szkoleń była różnorodna, dotyczyła jednak przede wszystkim zagadnień związanych z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

– rozliczenia podatku od towarów i usług VAT w samorządzie terytorialnym,

- zamknięcia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań finansowych w jst oraz jednostkach budżetowych,
- nowelizacji przepisów, w tym dotyczących rachunkowości budżetowej,
- działalności instytucji zarządzającej ZPORR oraz zasad dysponowania i rozliczania środków pochodzących z budżetu UE,
- podatków i opłat lokalnych, w tym zabezpieczenia podatków (hipoteka i zastaw skarbowy), nieprawidłowości w uchwałach podatkowych,
- form i procedury audytu i kontroli gospodarki finansowej,
- gospodarki nieruchomościami i realizacji dochodów z majątku,
- sprawozdawczości jst oraz ich jednostek podległych za lata 2007 i 2008,
- realizacji zadań jst przez organizacje pozarządowe (wybór organizacji, kontrola realizacji zadań, rozliczenie),
- obowiązków jst wynikających z przepisów ustawy o podpisie elektronicznym,
- finansowania przez jst zadań wynikających z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- zadań jst w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- finansowania i ujęcia w budżecie warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej,
- finansowania sportu – zadań jst wynikających z ustaw o kulturze fizycznej i sporcie kwalifikowanym,
- audytu wewnętrznego w jst w świetle znowelizowanych przepisów,
- pomocy publicznej dla przedsiębiorców i w rolnictwie udzielanej przez jst na podstawie obowiązujących przepisów,
- odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy publicznych w tym pracowników jst, wynikającej z popełnienia czynów zabronionych w związku z wykonywaną funkcją,
- udzielania i rozliczania dotacji z budżetu jst,
- finansowania ochotniczych straży pożarnych,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Prowadzącymi szkolenia byli pracownicy izb: prezesi, zastępcy prezesów, członkowie kolegiów, naczelnicy wydziałów, inspektorzy i specjaliści oraz zaproszeni eksperci – przedstawiciele Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Banku Ochrony Środowiska, przedstawiciele urzędów marszałkowskich i Najwyższej Izby Kontroli, a także pracownicy naukowi wyższych uczelni.

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 interpretacji na pytania kierowane przez jst, wydawaniu biuletynów i udzielaniu instruktażu.

W roku 2008 izby udzieliły 529 pisemnych odpowiedzi i interpretacji dotyczących przede wszystkim:

- podatków i opłat lokalnych, w tym: możliwości różnicowania stawek w podatku od nieruchomości dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania, pobierania opłaty targowej, zwolnienia z podatku od nieruchomości SP ZOZ, składanie przez spółkę cywilną informacji lub deklaracji na podatek od nieruchomości (art. 5, art. 7 ust. 3, art. 6 ust. 1 pkt 9, art. 15 i 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych); właściwości organu podatkowego, zastosowania ulg lub umorzeń podatków w związku z gradobiciem, prawidłowości naliczania stawek podatku rolnego i leśnego, wydania opinii o możliwości udostępnienia przez burmistrza dokumentów składanych przez podatników oraz decyzji wydanych przez burmistrza w zakresie spraw podatkowych, stwierdzenia nadpłaty podatku (art. 14, art. 19, art. 48, art. 63, art. 67, art. 297 - 299 ustawy Ordynacja podatkowa);
- kompetencji organów jst i komisji stałych organów stanowiących jst , w tym: uprawnień dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie w zakresie inwestycji i remontów, dokonywania zmian w budżecie w zakresie dysponowania dotacją rozwojową, konieczności dokonywania zmian w budżecie na podstawie zawiadomień kierowników jednostek budżetowych o zmianach dokonanych w ich planach finansowych (art. 188, art. 203 uofp); kompetencji organu wykonawczego do zaciągania kredytów i pożyczek, zaciągania kredytu przez zakład budżetowy, kontrasygnaty skarbnika na wekslu *in blanco*, podejmowania decyzji o udzieleniu poręczenia przez radę (art. 82 w związku z art. 24, art. 86, art. 168 ust. 2, art. 194 uofp oraz art. 43 ustawy o samorządzie gminnym); kompetencji komisji rewizyjnej rady do kontrolowania działalności spółki gminnej oraz do wglądu do dokumentów księgowych dotyczących poszczególnych osób fizycznych (art. 18a ustawy o samorządzie gminnym); kompetencji organu wykonawczego i stanowiącego w procedurze uchwalania budżetu (art. 53, art. 60 ustawy o samorządzie gminnym i art. 179, art. 183 uofp);
- klasyfikacji budżetowej określonej obowiązującym rozporządzeniem, w tym klasyfikowania kradzieży gotówki pobranej z kasy na wydatki, kosztów zastępstwa procesowego, dochodów gmin z tytułu odszkodowania za grunty przejęte pod drogi, wpłat jst na rzecz związków międzygminnych, klasyfikowania wydatków na straż miejską (art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[55]), świadczeń pieniężnych wypłacanych żołnierzom rezerwy odbywającym ćwiczenia wojskowe (art. 119a ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej[56]);
- współfinansowania programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE, w tym: możliwość przechowywania środków dotacji rozwojowej na rachunku bankowym służącym do obsługi budżetu, wykorzystywania odrębnego rachunku bankowego oraz trybu zgłaszania wniosków o dofinansowanie z funduszy unijnych, zawarcia umowy gminy z instytucją kultury na realizację inwestycji z udziałem środków UE, przekazania środków finansowych jako wkładu własnego do stowarzyszenia będącego „liderem" projektu (art. 3, art. 130, art. 189a, art. 202, art. 203 uofp);

[55] Dz. U. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.
[56] Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.

- zaciągania zobowiązań, w tym możliwości zaciągania zobowiązań wieloletnich i udzielania w tej materii upoważnień kierownikom jednostek organizacyjnych, zobowiązania gminy z tytułu kredytów zaciąganych przez wspólnoty mieszkaniowe, w których gmina ma udziały, możliwości zawarcia z rodzicem dziecka umowy w sprawie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki uczniom niepełnosprawnym, możliwości przejęcia długu przez miasto od miejskiego przedsiębiorstwa wodno -kanalizacyjnego, prawidłowości ewidencji przez gminę odsetek w okresie wykorzystania kredytu oraz prawidłowości przepływów pieniężnych (art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[57], art. 17 ust. 3a pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, art. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno -prywatnym[58] w związku z art. 11 ust. 1 i art. 170, art. 169 uofp oraz art. 84 tej ustawy);
- gospodarki komunalnej, w tym: finansowania przez gminy budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, porządkowania działek niebędących własnością gminy, świadczenia usług przez powiatową komisję urbanistyczno-architektoniczną na rzecz gmin, możliwości prowadzenia szaletów miejskich przez jst w sposób nieodpłatny przez osobę zatrudnioną w ramach prac interwencyjnych, możliwości świadczenia przez zakład budżetowy usług zarządzania i administrowania we wspólnotach mieszkaniowych, przeciwdziałania bezpośrednim zagrożeniom życia i zdrowia spowodowanym złym stanem technicznym obiektu o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 3, art. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach art. 5 ust. 2, art. 61, art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[59], art. 25 ust. 1 art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, art. 2, art. 3 ust. 1, art. 4, art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[60]);
- zamówień publicznych, w tym: postępowania o zamówienie na którego realizację zaplanowano środki niższe od najtańszej oferty, możliwości rozwiązania umowy dostawy przed upływem terminu jej ważności, udzielenia zamówienia publicznego obejmującego promocję miasta, konkretnemu klubowi sportowemu, zmiany postanowień zawartych w umowie w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, przetargu nieograniczonego na udzielenie długoterminowego kredytu bankowego ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego, udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy będącego radnym (art. 22 ust. 2, art. 24, art. 29 ust. 1 i 2, art. 38 pkt 4, art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 139 i 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych w związku z art. 353^1 i 357^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[61])

oraz innych przepisów które mają zastosowanie w działalności jst i oddziaływują na sytuację finansową samorządów, dotyczących m.in. sfery wynagrodzeń pracowników samorządowych.

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@.

[57] Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.
[58] Dz. U. Nr 169, poz. 1420 z późn. zm.
[59] Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.
[60] Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.
[61] Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej izby wydawały przede wszystkim biuletyny i informatory oraz opracowania tematyczne, dotyczące różnych dziedzin gospodarki finansowej jst. Publikacje pracowników ukazywały się również na łamach miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne" oraz innych wydawnictw („Rachunkowość budżetowa", „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego"). Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były również wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych".

W 2008 r. na stronie internetowej każdej z izb oraz na stronie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych www.rio.gov.pl prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, wyjaśnienia 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

W 2008 r. regionalne izby obrachunkowe, podobnie jak w latach poprzednich realizowały, określony ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, obowiązek udostępniania informacji publicznej. Izby zamieszczały informacje publiczne, w tym treść dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej, udostępniały je na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów oraz w drodze wyłożenie lub wywieszenie w siedzibach izb i zespołów zamiejscowych.

W okresie sprawozdawczym udostępniane były informacje publiczne i treść dokumentów będących w posiadaniu izby, w tym informacje pochodzące od innych podmiotów. Niektóre izby zamieszczały je także, bądź wyłącznie na odrębnych serwisach własnych, stosując odesłania (linki) do BIP.

Udostępniane na stronach podmiotowych BIP informacje i dokumenty ujęto w czterech kategoriach, zachowując z reguły systematykę menu przedmiotowego zgodną z katalogiem art. 6 ust.1 ustawy.

W ramach pierwszej kategorii „polityka wewnętrzna" niektóre z izb zamieściły plany pracy oraz plany kontroli. W drugiej zamieszczane były informacje związane ze statusem prawnym izb, organizacją, przedmiotem działalności, organami i osobami sprawującymi w nich funkcje i ich kompetencjami oraz majątkiem, którym izby dysponują. Ponadto, w grupie tej udostępniane były regulaminy organizacyjne wraz z uchwałami kolegiów izb, opisy dotyczące organizacji, struktury organizacyjnej wydziałów, schematy organizacyjne oraz krótkie informacje zawierające opis realizowanych zadań w ramach działalności nadzorczej, opiniodawczej, kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej. Przedmiotowe informacje publikowano w formie tabel, bądź wykazu. Trzecią grupę informacji zamieszczanych w BIP odnoszącą się do zasad funkcjonowania izb stanowiły informacje w formie ogłoszeń i komunikatów, dotyczące sposobu załatwiania spraw adresów i godzin pracy, a także wykazy prowadzonych rejestrów. Komunikaty i wykazy zawierały między innymi informacje dotyczące terminów posiedzeń kolegiów izb wraz ze spisami uchwał organów jst podlegających ocenie, terminów przedkładania organom nadzoru sprawozdań budżetowych, naboru kandydatów na wolne stanowiska, sposobu udostępniania dokumentów niezamieszczonych w BIP. Czwartą kategorię informacji publicznej stanowią dane publiczne. W ramach tej kategorii większość izb

zamieszczała wystąpienia pokontrolne, wykazy zawierające podsumowania przeprowadzanych kontroli, zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych wnoszone przez organy jst oraz uchwały kolegiów izb w sprawie ich rozpatrzenia. W 2008 r. zamieszczono raporty o stanie gospodarki finansowej, sporządzone dla powiatu i związku międzygminnego.

Izby udostępniały również informacje i dokumenty związane z realizacją zadań w ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej. Publikowane były teksty uchwał kolegiów izb, a także programy posiedzeń kolegiów izb wraz z wynikami oceny legalności uchwał i zarządzeń (ewidencja, wykaz) organów jst oraz opinie wydawane przez składy orzekające, na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w tym opinie o możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości dołączonej do projektu uchwały budżetowej prognozy kwoty długu jst (art. 172 ust. 1 pkt 1 uofp). Wyniki działalności opiniodawczej niejednokrotnie przedstawiano w formie tabel.

Izby wypełniając określone przepisami art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz art. 12 uofp zamieszczały w BIP sprawozdania ze swojej działalności, w tym z wykonania planów finansowych.

Wśród podmiotów występujących do izb w 2008 r. z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej wyróżnić można dwie grupy. Pierwszą stanowiły osoby fizyczne, którym przepisy ustawy zagwarantowały dostęp do informacji publicznej, drugą zaś pozostałe podmioty, którym prawo do tego typu informacji przysługuje na mocy innych ustaw (m.in. posłowie, dziennikarze). Na 53 wnioski od osób fizycznych i 21 od pozostałych podmiotów najczęściej występowano o udostępnienie protokołów kontroli, wystąpień pokontrolnych, sprawozdań budżetowych, danych o zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego oraz informacji dotyczących przetargów. W porównaniu do 2007 r. liczba wniosków osób fizycznych uległa zwiększeniu o 71%, natomiast pozostałych podmiotów zmniejszyła się o 25%.

9. Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

9.1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami

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

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

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

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

W Krajowej Radzie funkcjonuje pięć stałych Komisji:

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

W roku 2008 odbyło się pięć posiedzeń plenarnych KR RIO. Podczas obrad podejmowano tematy dotyczące m.in. nowelizacji ustawy o finansach publicznych w zakresie dotyczącym funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych oraz audytu finansowego w jst. Dokonano analizy sytuacji finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w aspekcie poziomu ich zadłużenia.

Krajowa Rada przyjęła, jak co roku, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 roku*, przedkładane Sejmowi i Senatowi RP oraz uchwałę dotyczącą przyjęcia wniosków do projektu budżetu państwa na rok 2009 w części 80, obejmującej regionalne izby obrachunkowe. Członkowie Krajowej Rady przyjęli uchwałę *w sprawie wytycznych do prowadzenia akt kontroli.*

KR RIO przyjęła *Stanowisko w sprawie zadłużenia SP ZOZ, dla których organem założycielskim są jednostki samorządu terytorialnego* oraz *Stanowisko w sprawie finansowania oświetlenia dróg publicznych przez gminy.*

W 2008 r. odbywały się także posiedzenia stałych komisji Rady oraz okresowe spotkania naczelników wydziałów kontroli oraz wydziałów informacji, analiz i szkoleń koordynowane przez właściwe komisje Krajowej Rady. Komisja Szkoleń, Informacji i Promocji wspólnie z Urzędem Zamówień Publicznych zorganizowała seminarium na temat nowej ustawy o zamówieniach publicznych dla członków kolegiów regionalnych izb obrachunkowych. Komisja Legislacji i Orzecznictwa wspólnie z Komisją Koordynacji Kontroli wniosły pod obrady KR RIO zagadnienia Wniosków *de lege ferenda* dotyczących prawa samorządowego – stanowisko KR RIO przekazano do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Kontroli Państwowej Sejmu. Komisjom tym przedstawiono także Informację dotycząca skuteczności realizacji funkcji kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych w aspekcie obowiązywania przepisów prawnych.

Komisja Koordynacji Kontroli Krajowej Rady organizowała spotkania naczelników wydziałów kontroli gospodarki finansowej, na których omawiane były zagadnienia związane z udoskonaleniem metod kontroli oraz standaryzacji audytu. Zasadniczym zadaniem Komisji był nadzór nad wdrażaniem kontroli koordynowanych. Dotyczyło to m.in. kontroli gospodarki finansowej samorządowych instytucji kultury zakończonej przedstawieniem

Informacji o kontroli samorządowych instytucji kultury oraz kontroli gospodarki finansowej SP ZOZ, której wyniki zostaną przedstawione w roku bieżącym. Z inicjatywy Komisji rozpoczęto również prace nad wdrożeniem nowych technik kontrolnych, m.in. programu ACL, w oparciu o który będą realizowane kontrole w następnych latach – umożliwi to łatwiejsze sporządzanie raportów pokontrolnych i dokładniejsze badanie wydatków jst. Komisja Analiz Budżetowych zajmowała się koordynacją prac związanych z przygotowaniem corocznego sprawozdania dla Sejmu i Senatu z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jst, analizą finansów jst o zasięgu ogólnokrajowym współpracując ściśle z poszczególnymi wydziałami informacji, analiz i szkoleń. Komisja do Spraw Budżetów Regionalnych Izb Obrachunkowych skupiła się przede wszystkim na przygotowaniu informacji o projektach budżetów izb i ich realizacji przez poszczególne izby, a także przygotowaniu wniosków Krajowej Rady do projektu budżetu państwa w części 80 – regionalne izby obrachunkowe.

Podsumowaniem dotychczasowej działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie prowadzenia nadzoru i kontroli oraz realizacji funkcji informacyjno-szkoleniowej w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, a także przedstawienie relacji między teorią a praktyką w tym zakresie, było zorganizowanie w związku z 15-leciem powołania izb konferencji regionalnych na temat systemu funkcjonowania kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym.

Krajowa Rada w roku 2008 zaopiniowała i wniosła szereg uwag m.in. do następujących aktów normatywnych:

- projektu ustawy o finansach publicznych,
- projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych oraz o zmianie innych ustaw,
- przepisów ustawy o funduszu sołeckim.

Wnioski i propozycje *de lege ferenda* członków Krajowej Rady zostały przygotowane w odrębnej publikacji, którą wydano w 2008 r. i skierowano do wybranych Komisji Sejmu i Senatu RP, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów, a także podmiotów reprezentujących środowiska samorządowe.

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, a także z Departamentem Podatków i Opłat Lokalnych. Realizuje zadania wynikające z ustawowych obowiązków w zakresie przekazywania i weryfikacji danych sprawozdawczych z jst do Ministerstwa Finansów. Współpracuje z Ministerstwem Finansów w zakresie przekazywania danych planistycznych z projektów uchwał budżetowych systemem BeSTi@ w celu przygotowania informacji dotyczącej analizy sytuacji finansowej jst przekazywanej corocznie przez Ministerstwo Finansów do Eurostatu.

Przedstawiciele Krajowej Rady uczestniczyli w realizacji zadań wynikających z wcześniej podpisanego porozumienia z Ministerstwem Finansów w sprawie współpracy dotyczącej wdrożenia i eksploatacji informatycznego systemu zarządzania budżetami jst, które zobowiązuje regionalne izby obrachunkowe do kontynuacji współpracy i aktywnego

udziału w pracach kolejnego projektu *„System zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego – sprawozdawczość jednostek organizacyjnych – SJO BeSTi@”*, w tym przy opracowywaniu struktury organizacyjnej dla informatycznego projektu realizowanego w ramach Kontraktu 2 projektu Transition Facility.

Podobnie jak w latach ubiegłych, KR RIO współpracowała z Najwyższą Izbą Kontroli, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędem Zamówień Publicznych Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwem Zdrowia, Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Głównym Urzędem Statystycznym.

Izby i Krajowa Rada ściśle współpracują z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, bowiem minister właściwy ds. administracji sprawuje nadzór nad działalnością izb.

W 2008 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 konferencji współorganizowanej przez EURORAI w maju na Majorce uczestniczyli przedstawiciele regionalnych izb obrachunkowych z Bydgoszczy, Łodzi, Katowic, Krakowa, Olsztyna i Szczecina. KR RIO reprezentował prezes RIO w Katowicach Mariusz Siwoń, który wygłosił referat na temat kontroli samorządu terytorialnego wykonywanych przez regionalne izby obrachunkowe. Na kolejnej konferencji, która odbyła się w październiku w Innsbrucku, polskie izby reprezentowali przedstawiciele z Bydgoszczy, Katowic i Szczecina. Referat na temat *Kontrola jako instrument nadzoru nad wydatkami publicznymi finansowanymi z dotacji i subwencji* wygłosiła Pani Małgorzata Kern, Naczelnik Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń RIO w Katowicach.

RIO w Bydgoszczy nawiązała współpracę z Państwowym Biurem Audytu na Węgrzech (State Audit Office of Hungary), wynikiem tego była oficjalna wizyta przedstawicieli Izby w siedzibie SAO w Budapeszcie.

Kontynuowana była również współpraca regionalnych izb obrachunkowych z trybunałami obrachunkowymi z Niemiec. W ramach współpracy bilateralnej z izbami niemieckim zorganizowano konferencję w Zielonej Górze. W konferencji organizowanej przez stronę niemiecką w Budziszynie uczestniczyli prezesi regionalnych izb obrachunkowych z Łodzi, Katowic, Krakowa, Poznania i Zielonej Góry. Podczas tej konferencji prezesi izb z Krakowa i Katowic wygłosili referaty na temat nowych technik audytorskich w wykrywaniu korupcji oraz rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużeniu jst w Polsce.

Ponadto, RIO w Katowicach na podstawie porozumienia z Trybunałem Obrachunkowym w Sachsen-Anhalt w Saksonii realizuje program współpracy, który obejmuje wymianę doświadczeń w zakresie kontroli finansowej, w tym wspomaganie rozwoju zawodowego pracowników izby i trybunału, a RIO w Opolu kontynuuje program współpracy z Trybunałem Obrachunkowym Nadrenii-Pallatynatu w Speyer, w ramach którego organizowane są m.in. seminaria dla pracowników Izby i Trybunału.

W roku 2008 koszty działalności KR RIO wyniosły 49 477 zł. W kwocie tej, wzorem lat ubiegłych, największą pozycję stanowiły wydatki na sporządzenie *Sprawozdania ...* dla Sejmu i Senatu.

Skład Krajowej Rady w 2008 r. przedstawiał się następująco (prezesi i członkowie kolegium poszczególnych izb): Stanisław Srocki i Wanda Orłowska (RIO Białystok), Tadeusz Dobek i Włodzimierz Bartkowiak (RIO Bydgoszcz), Henryk Ledóchowski i Alina

Kowalewska-Wołowska (RIO Gdańsk), Mariusz Siwoń i Mirosław Cer (RIO Katowice), Henryk Rzepa i Wojciech Czerw (RIO Kielce), Janusz Kot i Bożena Jakubowska (RIO Kraków), Marek Poniatowski i Alina Smagała (RIO Lublin), Ryszard Paweł Krawczyk i Paweł Jaśkiewicz (RIO Łódź), Iwona Bendorf-Bundorf i Bogumił Pliszka (RIO Olsztyn), Janusz Gałkiewicz i Grzegorz Czarnocki (RIO Opole), Grażyna Wróblewska i Ryszard Auksztulewicz (RIO Poznań), Zbigniew K. Wójcik i Anna Trałka (RIO Rzeszów), Józef Chodarcewicz i Mikołaj Kilanowski (RIO Szczecin), Jerzy Urbaniak i Witold Kaczkowski (RIO Warszawa), Bogdan Cybulski i Krystyna Sawicka (RIO Wrocław) oraz Andrzej Skibiński i Ryszard Zajączkowski (RIO Zielona Góra).

Sekretariat KR RIO działa przy przewodniczącym, którym był w 2008 r. Ryszard Paweł Krawczyk, prezes RIO w Łodzi (ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź; lodz@rio.gov.pl).

Zastępcami przewodniczącego byli: Iwona Bendorf-Bundorf, prezes RIO w Olsztynie, (Al. Marszałka J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn; olsztyn@rio.gov.pl), Andrzej Skibiński, prezes RIO w Zielonej Górze, (ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra; zielonagora@rio.gov.pl).

9.2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2008 r. regionalne izby obrachunkowe kontynuowały wspólnie kilka rozpoczętych w latach minionych projektów w zakresie infrastruktury informatycznej (IT). Najważniejsze z nich to:

- zintegrowany system zarządzania finansami jst LGBMS BeSTi@,
- poczta internetowa dla jst.

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

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

W 2008 r. odbyły się 2 robocze spotkania 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 nowym projektem Ministerstwa Finansów dotyczącym sprawozdawczości jednostek organizacyjnych jst uzupełniającym funkcjonalność systemu BeSTi@;
3) zarządzanie treścią portalu internetowego regionalnych izb obrachunkowych (www.rio.gov.pl);
4) zmianę sposobu zbierania i przetwarzania zbiorczych sprawozdań samorządowych jednostek z osobowością prawną.

W ramach współpracy z Ministerstwem Finansów oraz Wykonawcą nowego systemu przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych kontynuowali prace Zespołu Merytorycznego przy DFST MF, który jest odpowiedzialny m.in. za następujące obszary działania systemu BeSTi@:

- monitoring funkcjonalności,

– wypracowywanie rozwiązań w zakresie obsługi i administracji Systemem, w tym analizy sytuacji finansowej jst.

Ponadto w IV kwartale 2008 r. wszystkie izby zakupiły łącznie 40 licencji pakietu ACL, narzędzia wspomagającego procesy kontroli danych zgromadzonych w systemach informatycznych kontrolowanych jednostek w szczególności w systemach finansowo -księgowych. W ramach wdrożenia tego pakietu pracownicy izb – głównie inspektorzy kontroli oraz informatycy – brali udział w cyklu szkoleń z zakresu podstawowych oraz zawansowanych technik wykorzystywania pakietu ACL. Pełne wdrożenie pakietu ACL do prowadzenia e-kontroli przez inspektorów kontroli izb przewidywane jest na 2009 r.

Infrastruktura internetowa

Serwer internetowy izb

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

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

W 2008 r. forum internetowe izb, służące jako platforma wymiany poglądów, udzielania wskazówek w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości cieszyło się rosnącą popularnością. Przydatność forum dla użytkowników została potwierdzona zwłaszcza działem „BeSTi@”, w którym użytkownicy mogli znaleźć wiele informacji dotyczących obsługi systemu sprawozdawczości elektronicznej. Równie dużą popularnością cieszyły się działy „Problemy ogólne finansów publicznych” oraz „Problemy ogólne rachunkowości budżetowej”, w których użytkownicy serwisu (pracownicy jst oraz izb) wymieniali poglądy oraz informacje dotyczące rozwiązywania problemów pojawiających się w trakcie bieżącej pracy.

Poczta internetowa regionalnych izb obrachunkowych

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

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

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

Poczta internetowa dla jst

Izby i jst w 2008 r. do wymiany korespondencji w zdecydowanej większości przypadków używały kont poczty elektronicznej udostępnionych im nieodpłatnie na serwerze regionalnych izb obrachunkowych, korzystając z zapewnionej tam ochrony antywirusowej oraz antyspamowej. Ujednolicone adresy pozwalają na sprawny przepływ informacji.

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

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

1. Termin udzielania dotacji niepublicznym jednostkom oświaty

Osoby prawne i fizyczne mogą – zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty – zakładać szkoły i placówki niepubliczne, po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązaną do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Wpisu do ewidencji prowadzonej przez właściwą miejscowo gminę wymaga również podjęcie przez osoby prawne lub fizyczne prowadzenia wychowania przedszkolnego w niepublicznych formach, tj. w zespołach wychowania przedszkolnego lub punktach przedszkolnych (art. 89a ust. 1 ustawy).

Niepubliczne jednostki systemu oświaty otrzymują – w myśl art. 90 ustawy o systemie oświaty – dotacje z budżetu odpowiedniej jst. Podkreślić należy, że ustawa nie przewiduje rozwiązania fakultatywnego. Sam fakt działania przedszkola, szkoły lub placówki niepublicznej przesądza o obowiązku gminy czy powiatu udzielenia dotacji, zgodnie z trybem ustalonym przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego. Jedynym warunkiem, jaki musi zostać spełniony przez prowadzącego placówkę jest podanie organowi właściwemu do udzielania dotacji informacji o planowanej liczbie dzieci (uczniów) nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Spełnienie tego warunku umożliwi jst zaplanowanie w budżecie roku następnego odpowiednich środków na dotacje dla placówek oświatowych.

Przepisy regulujące powyższe kwestie nie budzą wątpliwości. Niepubliczna placówka otrzyma dotację, jeśli w odpowiednim czasie poda właściwemu organowi informację o planowanej liczbie uczęszczających do niej dzieci. Sprawa jest oczywista w przypadku szkół i przedszkoli działających w okresie, w którym składa się powyższą informację. Dane złożone przez jednostki do 30 września 2009 r. zostaną wykorzystane przy planowaniu budżetów jst na 2010 r. Od nowego roku budżetowego każda z placówek, która spełni omawiany warunek otrzyma dotację.

W zupełnie innej sytuacji będą natomiast szkoły i przedszkola rozpoczynające swoją działalność w trakcie roku budżetowego. W świetle omówionych uregulowań wiele z nich nie będzie w stanie sprostać wymogom ustawy, dotyczącym złożenia informacji o planowanej liczbie dzieci do dnia 30 września roku poprzedzającego rok, w którym ma być udzielona dotacja. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w której od momentu rozpoczęcia działalności do końca roku budżetowego jednostki te będą musiały utrzymać się w całości ze środków własnych. Omawiany zapis ustawy utrudnia i ogranicza możliwość

tworzenia prywatnych szkół i przedszkoli. Sytuacja tych placówek jest tym bardziej trudna, że koszty początkowego okresu działalności są wyższe niż w okresach późniejszych. Czesne płacone przez rodziców pokrywa zaledwie część potrzeb, a chcąc utrzymać się na rynku należy ustalać jego wysokość realnie. W związku z tym dotacje z budżetów jst stanowią istotne źródło finansowania placówek niepublicznych.

Nie trzeba podkreślać wagi i roli, jaką pełnią dziś przedszkola. Konkurencja na rynku wychowania przedszkolnego z pewnością wpływa korzystnie na rozwój najmłodszych dzieci. Niepubliczne przedszkola zawierają w swojej ofercie coraz więcej różnorodnych i niezwykle atrakcyjnych dla dzieci zajęć. W dużych miastach rodzice od wielu lat borykają się z trudnościami związanymi z zapisem dzieci do przedszkoli, których ciągle jest za mało. Problem stanowi również liczba dzieci w grupach przedszkolnych, która często przekracza 30 osób.

W trakcie roku budżetowego rozpoczynają swoją działalność także szkoły niepubliczne. Również te placówki przynajmniej przez pewien czas będą musiały utrzymywać się w całości z własnych środków.

W związku z omówioną sytuacją wydaje się uzasadnione dopuszczenie możliwości udzielania przez jst dotacji dla tych niepublicznych jednostek systemu oświaty, które nie złożyły informacji o planowanej liczbie dzieci do końca września roku poprzedzającego rok budżetowy, z powodu braku prowadzenia w tym okresie działalności. Warunkiem uzyskania dotacji byłoby wówczas wyrażenie przez organ stanowiący jst woli udzielenia dotacji oraz posiadanie przez daną jst odpowiednich środków.

Z praktyki nadzorczej izb wynika, że niejednokrotnie gminy miałyby możliwości finansowe do udzielenia dotacji dla nowopowstałych szkół czy przedszkoli niepublicznych, które nie spełniły, bo nie mogły spełnić, wymogu dostarczenia informacji o planowanej liczbie dzieci w oznaczonym ustawowo terminie. Jednostki samorządu są zainteresowane wspieraniem niepublicznych szkół i przedszkoli, gdyż ich powstanie jest często bardzo oczekiwane społecznie. Jednakże przepisy ograniczają możliwość spełnienia przez gminę czy powiat ich obowiązków w zakresie finansowania edukacji publicznej.

Kolegia regionalnych izb obrachunkowych dopuszczają możliwość dotowania przez jst niepublicznych szkół, pomimo złożenia informacji w terminie późniejszym niż określony przepisami ustawy. Ma to miejsce najczęściej w przypadku powstania szkół niepublicznych w wyniku likwidacji szkół publicznych. Długotrwała procedura likwidacji szkół publicznych wydłużała procedurę wpisu do ewidencji szkół niepublicznych i powodowała, że złożenie informacji w ustawowym terminie nie było możliwe. Konsekwencją ścisłego przestrzegania zapisów ustawy byłoby bowiem uniemożliwienie tworzenia szkół niepublicznych bezpośrednio po likwidacji szkół publicznych. Obecnie – z chwilą wejścia w życie przypisów ostatniej nowelizacji ustawy o systemie oświaty[62] – istnieje możliwość umownego przekazywania osobom prawnym i fizycznym prowadzenia małych szkół publicznych (do 70 uczniów), ale nie rozwiązuje to sygnalizowanego problemu odnoszącego się do tworzenia niepublicznych przedszkoli i szkół powstających niejako samoistnie.

Rodzi się w tym miejscu pytanie o stanowisko organów nadzoru w omawianej kwestii. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym udzielenie dotacji dla szkoły, która nie spełniła

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

ustawowego wymogu należałoby uznać za naruszenie prawa. Trudno jednak nie zauważyć, że omawiany przepis art. 90 ustawy narusza zapewnioną konstytucyjnie i chronioną sądownie samodzielności jst (art. 165 Konstytucji RP).

W ocenie KR RIO wynikające z ustawy uregulowania dotyczące warunku udzielania dotacji z budżetów jst dla niepublicznych jednostek systemu oświaty, mają umożliwić jst jedynie zaplanowanie środków w budżetach kolejnego roku budżetowego. W związku z tym trudno uznać, że brak zachowania określonego w art. 90 ustawy terminu składania informacji o planowanej liczbie dzieci powinien skutkować niemożliwością udzielenia dotacji nowopowstałym jednostkom oświaty, w sytuacji gdy budżet jst dysponuje odpowiednimi środkami, a jej organ stanowiący wyrazi chęć dotowania szkoły czy przedszkola. Możliwość udzielenia dotacji w takiej sytuacji musi jednak wynikać wprost z przepisów prawa. Zasadna wydaje się więc zmiana ustawy, która – uznając samodzielność jst – powinna zastrzec możliwość dotowania placówek oświatowych powstających w roku budżetowym, które z przyczyn oczywistych nie są w stanie złożyć informacji w formie wymaganej ustawą, o ile organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wyrażą na to zgodę. Ponadto, uregulowanie omawianej kwestii pozwoliłoby organom nadzoru uniknąć dylematu dotyczącego z jednej strony umożliwienia jst realizacji ich ustawowych zadań, a z drugiej – ścisłego przestrzegania prawa, które w tym przypadku działa na szkodę obywateli.

Propozycja zmian:

W art. 90 ustawy o systemie oświaty dodaje się ust. 8:
„8. Warunku zgłoszenia informacji o planowanej liczbie uczniów w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, o którym mowa w ust. 1a, ust. 2a, ust. 2b, ust. 2d, ust. 3 i ust. 3a nie stosuje się do udzielenia dotacji szkołom lub placówkom niepublicznym utworzonym w terminie uniemożliwiającym jego dopełnienie, jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zapewni w budżecie środki na sfinansowanie tych dotacji”.

Rozważyć można również wprowadzenie analogicznych zmian dotyczących ust. 2c art. 80 ustawy o systemie oświaty.

2. Przeszkody w zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w jednostkach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzone (od 30 lipca 2007 r.) – kolejną nowelizacją ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych[63] – przepisy art. 26 ust. 6a i art. 26e miały w swym założeniu – jak wynika z odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 2584 – zwiększyć zainteresowanie pracodawców osobami niepełnosprawnymi jako efektywnymi i pełnowartościowymi pracownikami. Wskazane przepisy miały dać jednostkom budżetowym możliwość korzystania z dofinansowania do tworzonych stanowisk pracy osób niepełnosprawnych w postaci zwrotu kosztów wyposażenia stanowiska pracy (art. 26e) oraz kosztów przystosowania stanowiska pracy, adaptacji pomieszczeń zakładu pracy oraz kosztów nabycia urządzeń ułatwiających osobie niepełnosprawnej funkcjonowanie w zakładzie pracy (art. 26 ust. 6a).

[63] Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 115, poz. 791).

Zwrot tych kosztów jednostkom budżetowym (po spełnieniu określonych w ustawie wymogów) może nastąpić tylko na wydzielony rachunek dochodów własnych, o którym mowa w art. 22 ust. 1 uofp, ale warunkiem zwrotu kosztów jest ich poniesienie ze środków uprzednio zgromadzonych na tym rachunku.

Warunek ten jest jednak niemożliwy do spełnienia, szczególnie w małych jst, bez naruszenia obowiązujących przepisów.

Uprzednie poniesienie kosztów ze środków zgromadzonych z tytułów określonych w art. 22 ust. 1 uofp (tj. opłat za dokumentacje przetargową, spadków, darowizn i odszkodowań za uszkodzone lub utracone mienie) jest niemożliwe ze względu na ustawowe ich przeznaczenie, określone – odpowiednio do źródeł – w ust. 6 pkt 1 - 3 ustawy. Dodany w tym ustępie pkt 4 nie ma swojego odpowiednika w art. 22 ust. 1 i mieć nie może ze względu na ograniczenie wynikające z ust. 9 tego artykułu, zgodnie z którym odrębne ustawy nie mogą określać innych źródeł dochodów własnych niż określone m.in. w ust. 1, nie mogą też określać innego ich przeznaczenia.

Nie wszystkie jednostki budżetowe, które chciałyby skorzystać z możliwości danej w art. 26e, mają rachunki dochodów własnych utworzone na podstawie art. 22 ust. 1 uofp oraz zgromadzone na nich dochody z tych tytułów. Zatem jednostki nieposiadające takich rachunków nie mają możliwości skorzystania z przewidzianej ustawą o rehabilitacji[64] formy zwrotu poniesionych kosztów na utworzenie dla osób niepełnosprawnych miejsc pracy.

Ponieważ ustawa o rehabilitacji odwołuje się do art. 22 ust. 1 uofp, organ stanowiący nie ma podstaw do zaplanowania ponoszenia takich wydatków z rachunku dochodów własnych utworzonych przez organ stanowiący w oparciu o art. 22 ust. 3 uofp.

3. Ustalanie wskaźnika zmian stawek w podatku od środków transportowych.

Istnieje rozbieżność między stosowaniem przez Ministra Finansów przepisów art. 12b ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a ich literalnym brzmieniem.

Art. 12b stanowi:

„1. Stawki określone w załącznikach nr 1 - 3 do ustawy, począwszy od 2004 r., ulegają przeliczeniu na następny rok podatkowy **zgodnie z procentowym wskaźnikiem kursu euro na pierwszy dzień roboczy października danego roku w stosunku do kursu euro w roku poprzedzającym dany rok podatkowy.**

2. Do przeliczenia stawek określonych w załącznikach nr 1 - 3 stosuje się kurs wymiany euro i walut krajowych opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych oblicza corocznie wskaźnik, o którym mowa w ust. 1. **Jeżeli wskaźnik jest niższy niż 5%, stawki określone w załącznikach nr 1 - 3 nie ulegają zmianie w następnym roku podatkowym.**

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, nie później niż do dnia 31 października każdego roku, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski" stawki, o których mowa w ust. 1, obowiązujące w następnym roku podatkowym, przeliczone zgodnie z zasadami określonymi w ust. 1 - 3, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy."

[64] Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami art. 12b ust. 3 „jeśli wskaźnik jest niższy niż 5%" stawki podatkowe nie ulegają zmianie (wskaźnik oblicza się jako stosunek kursu euro na pierwszy dzień roboczy października do kursu euro w roku poprzedzającym dany rok podatkowy – art. 12b ust. 1 ustawy).

W praktyce stawki podatkowe pozostają bez zmiany, gdy zmiana kursu euro jest mniejsza niż 5% (a nie ustalony wskaźnik niższy niż 5%), np. w przypadku stawek podatkowych na 2008 r. w uzasadnieniu do obwieszczenia Ministra Finansów[65] wskazano, że kurs euro zmniejszył się o 4,82% i stawki nie ulegają przeliczeniu, podczas gdy wskaźnik obliczony metodą wynikającą z art. 12b ust. 3 wynosi 95,18% (jest wyższy niż 5%), tj.:

- kurs na pierwszy roboczy dzień października 2007 r.: 3,77 zł
- kurs w roku 2006: 3,9608 zł

wskaźnik obliczony zgodnie z zapisami art. 12b ust. 1 w obecnym brzmieniu wynosi 95,18% (tj. 3,77/3,9608).

Poprawne (wynikające z przepisów art. 12b ust. 1 i 3 ustawy) zastosowanie metody ustalania czy stawki podatkowe powinny zostać przeliczone prowadzi więc do skutków odwrotnych od zamierzonych przez ustawodawcę. Gdyby zastosować metodę wynikającą z tego przepisu, stawki ulegałyby zmianie przy minimalnych wahaniach kursu euro, a pozostawałyby bez zmian wówczas, gdy kurs euro zmienił się w sposób zasadniczy.

Poniżej przedstawiono skrajne przykłady poprawnego (zgodnego z aktualnym brzmieniem) zastosowania przepisu art. 12b ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Przykład 1
kurs na pierwszy roboczy dzień października: 4 zł
kurs w roku poprzedzającym dany rok podatkowy: 4,10 zł
wskaźnik obliczony zgodnie z treścią art. 12b ust. 1 (w obecnym brzmieniu) wynosi 97,56% (4/4,10) i jest wyższy niż 5%; stawki powinny ulec zmianie (nowa stawka podatku powinna wynosić 97,56% stawki podatku na poprzedni rok).

Przykład 2
kurs na pierwszy roboczy dzień października: 0,15 zł
kurs w roku poprzedzającym dany rok podatkowy: 4 zł
wskaźnik obliczony zgodnie z treścią art. 12b ust. 1 (w obecnym brzmieniu) wynosi 3,75% (0,15/4) i jest niższy niż 5%; stawki nie powinny ulec zmianie.

Propozycja zmian:

Art. 12b ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych otrzymuje brzmienie:
„3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych oblicza corocznie wskaźnik, o którym mowa w ust. 1. **Jeżeli wskaźnik odbiega od 100% o mniej niż 5%, stawki określone w załącznikach nr 1 - 3 nie ulegają zmianie w następnym roku podatkowym.**"
lub
„3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych oblicza corocznie wskaźnik, o którym mowa w ust. 1. **Jeżeli kurs euro zmienia się o mniej niż 5%, stawki określone w załącznikach nr 1 - 3 nie ulegają zmianie w następnym roku podatkowym."**

[65] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 10 października 2007 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2008 r. (M. P. Nr 76, poz. 813).

4. Oświadczenia patronackie

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) obsługujący Krajowy Fundusz Mieszkaniowy stawia inwestorom budownictwa czynszowego nowe warunki promes udzielania kredytu polegające m.in. na zmianie zasad zabezpieczenia kredytu w postaci poręczeń finansowych gmin oraz składaniu oświadczeń patronackich, **które odnoszą się także do kredytów już udzielonych i skonsumowanych.**

W powszechnej ocenie samorządowców BGK został reaktywowany, aby wspomagać jednostki samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu środków finansowych. Powszechność żądań wzmocnienia zabezpieczenia kredytów udzielonych przez BGK ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego pozwala przypuszczać, że działania te nie są związane z przypadkami obsługi kredytowej kredytobiorców o obniżonej zdolności kredytowej, lecz są elementem polityki Banku mającej na celu wzmocnienie kapitałowe tej instytucji i przeniesienie całego ryzyka kredytowego na jednostki samorządu terytorialnego.

Postanowienia – wydanego na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 8 lit. c ustawy o rachunkowości – rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków[66] wymieniają oświadczenie patronackie wśród zabezpieczeń, które umożliwiają bankom pomniejszenie podstawy tworzenia rezerw celowych, pozwalając ograniczyć ryzyko bankowe (§ 5 ust. 2 pkt 7). W wykazie zabezpieczeń ekspozycji kredytowych (bilansowych należności banku z tytułu m.in. kredytów i pożyczek – w myśl § 1 pkt 2 rozporządzenia), stanowiącym załącznik nr 2 do tego rozporządzenia oświadczenie patronackie zostało określone jako: „oświadczenie zawierające zobowiązanie wystawcy do podjęcia działań wobec dłużnika, mających na celu utrzymanie terminowej obsługi ekspozycji kredytowej banku oraz utrzymanie niebudzącej obaw sytuacji ekonomiczno-finansowej dłużnika, pod warunkiem, że:

- bank posiada opinię prawną potwierdzającą możliwość i skuteczność dochodzenia ewentualnych roszczeń wobec wystawcy oświadczenia,
- zobowiązanie ciążące na wystawcy oświadczenia jest ujęte w jego księgach”.

Oświadczenia patronackie proponowane wg wzorów ustalonego przez Bank są, w opinii wielu prawników, tzw. oświadczeniami twardymi, rodzącymi skutki finansowe dla wystawcy w postaci ujęcia wartości zobowiązań w księgach gmin, a to oznacza, że powinny być uwzględniane przy ustalaniu wysokości zadłużenia jst i/lub obciążeń z tego tytułu, o których mowa w art. 169 i art. 170 uofp.

Wobec niejednoznacznego określenia charakteru oświadczeń patronackich, a także możliwych skutków, wynikających ze złożenia takich oświadczeń, dla budżetów jst uzasadniona jest – w ocenie KR RIO – zgłaszana m.in. przez samorządy wątpliwość, co do dopuszczalności stosowania tego rodzaju zabezpieczenia umów w sektorze finansów publicznych, natomiast niedopuszczalne jest żądanie tego typu dodatkowych zabezpieczeń w stosunku do umów już zawartych.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych zwraca także uwagę, że niektóre terenowe oddziały Banku wykupują zobowiązania gmin dotyczące zawartych umów inwestycyjnych jeszcze przed ich realizacją i terminem zapłaty. Ma tu więc miejsce finansowanie inwestycji jst w sposób nieprzewidziany w przepisach ustawy o finansach

[66] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie zasad tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków (Dz. U. Nr 235, poz. 1589).

publicznych, a konsekwencją tego jest niewykazywaniu w sprawozdawczości jst, w części przedstawiającej dane dotyczące zadłużenia jednostki, zobowiązań z tytułu operacji wykupu przez bank wierzytelności, mimo że tego typu ukryte zobowiązania wpływają na faktyczną wielkość zadłużenia poszczególnych jst. Należy zauważyć również, że tego rodzaju praktyka może niweczyć starania regionalnych izb obrachunkowych o utrzymanie długu jst w granicach określonych przez art. 170 uofp.

5. Regionalne Programy Operacyjne

Województwa samorządowe, usytuowane jako instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi (RPO), dysponują przyznanymi przez UE środkami finansowymi na realizację tych programów. Swobodnie decydują także o wyborze projektów, które będą dofinansowane (zarówno projektów samorządu województwa jak i projektów gmin lub powiatów). W ramach limitu środków na realizację RPO dokonano tylko wyodrębnienia środków na realizację osi priorytetowych, bez ich podziału na wszystkie podmioty realizujące RPO, którymi są nie tylko województwa, lecz także gminy i powiaty. Każdy stopień samorządu terytorialnego ma do wykonywania określone ustawami zadania własne, a organy tych jednostek są odpowiedzialne za ich realizację wobec własnej wspólnoty.

Dotychczasowa praktyka wdrażania RPO wskazuje, że centralizacja w ręku samorządu województwa środków finansowych i prawo decydowania o ich rozdysponowaniu, bez określenia puli środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów zgłaszanych przez gminy i powiaty, sprawia, że województwa w pierwszej kolejności zapewniają finansowanie projektów pozostających w zakresie zadań własnych samorządu województwa, a dopiero w dalszej kolejności projektów związanych z realizacją zadań własnych jednostek innych szczebli samorządu terytorialnego. Dostęp gmin i powiatów do środków UE jest przez to ograniczony.

II. Wnioski dotyczące funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych.

1. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Stosownie do art. 108 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego rzecznik dyscypliny finansów publicznych doręcza osobie, wobec której było ono wszczęte. Osobie tej służy zażalenie na to postanowienie.

Przepisy ustawy nie nakładają takiego obowiązku w stosunku do podmiotów zawiadamiających rzecznika o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest oparte na zasadach znanych w postępowaniu karnym.

W postępowaniu karnym o umorzeniu śledztwa zawiadamia się osobę lub instytucję, która złożyła zawiadomienie o przestępstwo. Wskazane byłoby, więc przenieść również tę zasadę na grunt ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, jednakże bez przyznawania podmiotom zawiadamiającym prawa do składania zażalenia na postanowienie o umorzeniu postępowania.

Znajomość wskazanych w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu postępowania przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się rzecznik umarzając postępowanie wyjaśniającego ma dla zawiadamiającego istotne znaczenie. Niejednokrotnie może pomóc

zweryfikować prawidłowość oceny stwierdzonych nieprawidłowości, będących podstawą kierowanych do rzecznika zawiadomień, a jednocześnie w żaden sposób nie naruszy praw osób w stosunku do których złożono zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Propozycja zmian:

W art. 108 po ust. 1 dodaje się ust. 1a o treści:
„1a. Odpis postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego doręcza się zawiadamiającemu".

2. Sprawozdania o pomocy publicznej w rolnictwie i rybołówstwie

Zgodnie z art. 32a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej jednostki samorządu terytorialnego przekazują ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa sprawozdania o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie albo informacje o nieudzieleniu takiej pomocy.

Sprawozdania te albo informacje przekazywane są za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych. Zakres sprawozdań i informacji, terminy ich składania i okresy sprawozdawcze oraz wzory formularzy określiła Rada Ministrów w stosownym rozporządzeniu[67].

Jak pokazuje dotychczasowe doświadczenie, liczba składanych przez jst sprawozdań o udzieleniu pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie w porównaniu do liczby informacji o nieudzieleniu takiej pomocy jest niewielka.

Nie wydaje się więc konieczne miesięczne monitorowanie udzielanej pomocy (wystarczający będzie okres kwartalny), zwłaszcza biorąc pod uwagę nakład pracy jednostek samorządu terytorialnego związany z przygotowaniem miesięcznych sprawozdań i informacji, a także regionalnych izb obrachunkowych, związany z weryfikacją poprawności plików i ich przekazywaniem do właściwych organów.

Propozycje zmian:

1. W § 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie oraz informacji o nieudzieleniu pomocy wprowadza się następujące zmiany:
   1) ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:
      „3) lit. c i d – za każdy kwartał roku kalendarzowego w terminie 20 dni od dnia zakończenia danego kwartału.",
   2) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
      „Podmiot nieudzielający pomocy przekazuje informacje, o których mowa w § 1 pkt 2 za dany rok kalendarzowy, w terminie 90 dni od dnia zakończenia tego roku kalendarzowego.".
2. Proponuje się także wprowadzić w rozporządzeniu określenie nazewnictwa plików, precyzyjnie informujące o tym, co dany plik zawiera: sprawozdanie o udzielonej pomocy, czy też informację o nieudzieleniu pomocy (nazwa pliku z informacją o nieudzieleniu pomocy powinna zawierać słowo „zerowe").

[67] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej w rolnictwie oraz informacji o nieudzieleniu pomocy (Dz. U. Nr 174, poz. 1081).

Tabela 1. **Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2008 r.**

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		Ogółem w 2007 r.	Ogółem w 2008 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:				
							z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
										nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	3 018	**3 077**	-	2 655	422	191	211	18	17	1
2	zmian budżetu	80 660	**86 335**	53 271	84 615	1 720	786	683	131	95	36
3	procedury uchwalania budżetu	830	**488**	60	438	50	8	11	31	19	12
4	układu wykonawczego budżetu	13 326	**15 444**	15 413	15 333	111	54	30	18	9	9
5	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	171	**240**	2	227	13	4	4	5	2	3
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący	1 568	**1 829**	1	1 732	97	7	54	36	2	34
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	5 510	**5 298**	10	5 168	130	37	40	53	6	47
8	udzielania pożyczek	168	**104**	49	97	7		1	6		6
9	udzielania poręczeń	645	**386**	51	352	34	1	7	26	2	24
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	266	**171**	58	160	11		1	10		10
11	określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst	786	**941**	28	894	47	5	12	30	6	24
12	zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych	1 391	**1 663**	13	1 451	212	34	21	150	78	72
13	podatków i opłat lokalnych	14 446	**11 258**	6	10 700	558	124	79	348	261	87
14	absolutorium	2 942	**2 931**	-	2 898	33	8	3	21	8	13
14	pozostałe uchwały i zarządzenia	13 261	**14 511**	3 195	14 130	381	75	89	210	54	156
Ogółem		138 988	**144 676**	**72 157**	**140 850**	**3 826**[1)]	**1 334**	**1 246**	**1 093**	**559**	**534**

[1)] *W tym: 121 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2007 r., a zbadanych w 2008 r.; 18 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 14 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęły nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 2. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2008 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	14 105	10 317	73,1	3 788	26,9	3 070	21,8	575	4,1	126	0,9	1)	x	1)	x
2007	138 988	135 081	97,2	3 907	2,8	1 265	0,9	1 236	0,9	1 264	0,9	669	0,5	595	0,4
2008	**144 676**	**140 850**	**97,4**	**3 826**2)	**2,6**	**1 334**	**0,9**	**1 246**	**0,9**	**1 093**	**0,8**	**559**	**0,4**	**534**	**0,4**
z tego:															
- gminy	114 729	111 486	97,2	3 243	2,8	1 130	1,0	1 054	0,9	945	0,8	498	0,4	447	0,4
- powiaty	17 273	16 890	97,8	383	2,2	143	0,8	119	0,7	91	0,5	34	0,2	57	0,3
- miasta na prawach powiatu	8 488	8 363	98,5	125	1,5	31	0,4	52	0,6	40	0,5	23	0,3	17	0,2
- województwa samorządowe	2 842	2 826	99,4	16	0,6	5	0,2	3	0,1	8	0,3	3	0,1	5	0,2
- związki międzygminne	1 330	1 271	95,6	59	4,4	25	1,9	18	1,4	9	0,7	1	0,1	8	0,6
- związek powiatów	14	14	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

1) *Brak danych.*

2) *W tym: 121 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2007 r., a zbadanych w 2008 r.; 18 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 14 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęły nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 3. **Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2008 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	2 550	1 007	39,5	1 543	60,5	1 162	45,6	367	14,4	10	0,4	1)	x	1)	x
2007	3 018	2 552	84,6	466	15,4	191	6,3	254	8,4	17	0,6	15	0,5	2	0,1
2008	**3 077**	**2 655**	**86,3**	**422**2)	**13,7**	**191**	**6,2**	**211**	**6,9**	**18**	**0,6**	**17**	**0,6**	**1**	**0,0**
z tego:															
- gminy	2 491	2 145	86,1	346	13,9	153	6,1	180	7,2	13	0,5	13	0,5	-	x
- powiaty	320	277	86,6	43	13,4	21	6,6	21	6,6	1	0,3	1	0,3	-	x
- miasta na prawach powiatu	71	58	81,7	13	18,3	6	8,5	4	5,6	3	4	3	4	-	x
- województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,3	1	6	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne	177	158	89,3	19	10,7	10	5,6	6	3,4	1	0,6	-	x	1	1
- związek powiatów	2	2	100	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

1) *Brak danych.*

2) *W tym: 2 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności.*

Tabela 4. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżety jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2008 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	11 363	9 196	80,9	2 167	19,1	1 902	16,7	158	1,4	100	0,9	1)	x	1)	x
2007	80 660	79 237	98,2	1 423	1,8	661	0,8	515	0,6	128	0,2	90	0,1	38	0,0
2008	**86 335**	**84 615**	**98,0**	**1 720**2)	**2,0**	**786**	**0,9**	**683**	**0,8**	**131**	**0,2**	**95**	**0,1**	**36**	**0,0**
z tego:															
- gminy	67 990	66 552	97,9	1 438	2,1	667	1,0	570	0,8	110	0,2	79	0,1	31	0,0
- powiaty	11 207	10 992	98,1	215	1,9	98	0,9	78	0,7	14	0,1	10	0,1	4	0,0
- miasta na prawach powiatu	5 017	4 972	99,1	45	0,9	14	0,3	24	0,5	6	0,1	5	0,1	1	0,0
- województwa samorządowe	1 494	1 490	99,7	4	0,3	3	0,2	-	x	1	0	1	0	-	x
- związki międzygminne	622	604	97,1	18	2,9	4	0,6	11	1,8	-	x	-	x	-	x
- związek powiatów	5	5	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

1) *Brak danych.*

2) *W tym: 111 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2007 r., a zbadanych w 2008 r.; 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o jej nieważności; 8 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęły nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 5. **Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2008 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993 - ogółem, z tego:[1]	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	[2]	x	[2]	x
- udzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	[2]	x	[2]	x
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	[2]	x	[2]	x
2007 - ogółem, z tego:	2 942	2 927	99,5	15	0,5	4	0,1	3	0,1	8	0,3	-	x	8	0,3
- udzielenie	2 923	2 913	99,7	10	0,3	4	0,1	3	0,1	3	0,1	-	x	3	0,1
- nieudzielenie	19	14	73,7	5	26,3	-	x	-	x	5	26,3	-	x	5	26,3
2008 - ogółem, z tego:	**2 931**	**2 898**	**98,9**	**33[3]**	**1,1**	**8**	**0,3**	**3**	**0,1**	**21**	**0,7**	**8**	**0**	**13**	**0,4**
- udzielenie	**2 901**	**2 878**	**99,2**	**23**	**0,8**	**7**	**0,2**	**3**	**0,1**	**12**	**0,4**	**8**	**0**	**4**	**0,1**
- nieudzielenie	**30**	**20**	**66,7**	**10**	**33,3**	**1**	**3**	**-**	**x**	**9**	**30,0**	**-**	**x**	**9**	**30,0**
z tego:															
- gminy															
- ogółem, z tego:	2 374	2 349	98,9	25	1,1	6	0,3	2	0,1	16	0,7	8	0	8	0,3
- udzielenie	2 349	2 331	99,2	18	0,8	5	0,2	2	0,1	10	0,4	8	0	2	0,1
- nieudzielenie	25	18	72,0	7	28,0	1	4	-	x	6	24,0	-	x	6	24,0
- powiaty															
- ogółem, z tego:	310	308	99,4	2	1	-	x	-	x	2	1	-	x	2	1
- udzielenie	307	307	100,0	-	x	-	x	-	x			-	x	-	x
- nieudzielenie	3	1	33,3	2	67	-	x	-	x	2	67	-	x	2	67
- miasta na prawach powiatu															
- ogółem, z tego:	61	59	96,7	2	3	-	x	1	2	1	2	-	x	1	2
- udzielenie	60	59	98,3	1	2	-	x	1	2	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	1	-	x	1	100	-	x	-	x	1	100	-	x	1	100
- województwa samorządowe															
- ogółem, z tego:	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	15	15	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	1	1	100	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne															
- ogółem, z tego:	169	165	97,6	4	2,4	2	1,2	-	x	2	1,2	-	x	2	1,2
- udzielenie	169	165	97,6	4	2,4	2	1,2	-	x	2	1,2	-	x	2	1,2
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związek powiatów															
- ogółem, z tego:	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1] *Dotyczy również sejmików samorządowych.*

[2] *Brak danych.*

[3] *W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez stwierdzania nieważności.*

Tabela 6. **Wyniki badania uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2008 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8	1)	x	1)	x
2007	52 368	50 365	96,2	2 003	3,8	409	0,8	464	0,9	1 111	2,1	564	1,1	547	1,0
2008	**52 333**	**50 682**	**96,8**	**1651** 2)	**3,2**	**349**	**0,7**	**349**	**0,7**	**923**	**1,8**	**439**	**0,8**	**484**	**0,9**
z tego:															
- gminy	41 874	40 440	96,6	1 434	3,4	304	0,7	302	0,7	806	1,9	398	1,0	408	1,0
- powiaty	5 436	5 313	97,7	123	2,3	24	0,4	20	0,4	74	1,4	23	0,4	51	0,9
- miasta na prawach powiatu	3 339	3 274	98,1	65	1,9	11	0,3	23	0,7	30	0,9	15	0,4	15	0,4
- województwa samorządowe	1 316	1 305	99,2	11	0,8	1	0,1	3	0,2	7	0,5	2	0,2	5	0,4
- związki międzygminne	362	344	95,0	18	5,0	9	2,5	1	0,3	6	1,7	1	0	5	1,4
- związek powiatów	6	6	100,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

1) *Brak danych.*

2) *W tym: 10 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2007 r., a zbadanych w 2008 r.; 6 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęły nieprawidłowości we własnym zakresie); 14 uchwał/zarządzeń z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności .*

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

- procedury uchwalania budżetu,
- układu wykonawczego budżetu,
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący,
- udzielania pożyczek,
- udzielania poręczeń,
- określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst,
- zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych,
- podatków i opłat lokalnych,
- inne, w sprawie :

~ planu przychodów i wydatków funduszy celowych
~ harmonogramu realizacji dochodów i wydatków
~ wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego
~ blokowania planowanych wydatków budżetowych
~ wzorów formularzy deklaracji i informacji podatkowych
~ wyboru banku do obsługi bankowej jst
~ upoważnienia organu wykonawczego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu
~ wieloletnich programów inwestycyjnych
~ utworzenia / zmiany / likwidacji rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych
~ przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu za I półrocze i za rok
~ zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu jst za I półrocze
~ udzielenia pomocy finansowej / materialnej
~ umorzeń pożyczek
~ ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez organ wykonawczy
~ ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym
~ określenia wysokości sumy, do której organ wykonawczy może samodzielnie zaciągać zobowiązania
~ zasad i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa
~ zabezpieczenia środków finansowych w budżecie
~ zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową
~ założenia do projektu budżetu
~ trybu i warunków wspierania sportu kwalifikowanego
~ zasad sporządzania, zatwierdzania sprawozdań finansowych

Tabela 7. **Skargi do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w 2008 r.**

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2007	2008
1	2	3	4
I.	**Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:**	138 988	**144 676**
	- uznane za nieważne	1 264	**1 093**
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 265	**1 334**
II.	**Liczba skarg skierowanych do WSA**	35	**44**
	1. Liczba skarg na uchwały kolegiów izb skierowane do WSA przez jednostki samorządu terytorialnego	25	**30**
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń:	20	**29**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	7	**-**
	2007 r.	**-**	**7**
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego,	12	**12**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	4	**-**
	2007 r.	**-**	**3**
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium,	3	**3**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	1	**-**
	2007 r.	**-**	**-**
	- umarzających postępowanie	1	**9**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	1	**-**
	2007 r.	**-**	**3**
	- inne rozstrzygnięcia (odrzucenie skargi)	4	**5**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	1	**-**
	2007 r.	**-**	**1**
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do dnia 31 grudnia	9	**9**
	2. Liczba uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby do WSA	10	**14**
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń	10	**11**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	6	**-**
	2007 r.	**-**	**5**
	- oddalających skargę regionalnych izb obrachunkowych,	1	**5**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	**-**	**-**
	2007 r.	**-**	**5**
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego	**-**	**3**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	**-**	**-**
	2007 r.	**-**	**-**
	- umarzających postępowanie	3	**1**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	2	**-**
	2007 r.	**-**	**-**
	- inne rozstrzygnięcia (odrzucenie skargi)	6	**2**
	w tym dotyczących skarg z: 2006 r.	4	**-**
	2007 r.	**-**	**-**
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia	6	**8**

Tabela 8. **Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2008 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	**2007 r. - ogółem:**	21 047	17 809	3 161	77
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	3 542	3 484	54	4
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	3 179	1 837	1 333	9
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 978	2 215	750	13
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst i zadań zleconych jst,	2 980	2 361	610	9
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 973	2 785	171	17
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	106	104	2	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	5 279	5 018	238	23
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium	10	5	3	2
3	**2008 r. - ogółem:**	**20 531**	**17 796**	**2 664**	**71**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	**3 571**	**3 521**	**40**	**10**
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	**2 998**	**2 016**	**972**	**10**
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	**2 979**	**2 361**	**613**	**5**
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	**2 983**	**2 432**	**544**	**7**
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	**2 973**	**2 707**	**245**	**21**
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	**142**	**141**	**1**	**-**
	g) możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego,	**4 863**	**4 605**	**245**	**13**
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium	**22**	**13**	**4**	**5**
	z tego:				
4	**2008 r. - gminy**	**16 927**	**14 677**	**2 199**	**51**
	a)	3 048	3 017	22	9
	b)	2 442	1 611	825	6
	c)	2 414	1 903	510	1
	d)	2 415	1 958	452	5
	e)	2 410	2 200	193	17
	f)	107	106	1	-
	g)	4 071	3 870	192	9
	h)	20	12	4	4
5	**2008 r. - powiaty**	**2 163**	**1 912**	**247**	**4**
	a)	347	331	16	-
	b)	315	229	85	1
	c)	314	263	51	-
	d)	314	278	36	-
	e)	312	282	29	1
	f)	26	26	-	-
	g)	535	503	30	2
	h)	-	-	-	-
6	**2008 r. - miasta na prawach powiatu**	**513**	**455**	**56**	2
	a)	134	134	-	-
	b)	64	48	16	-
	c)	65	55	10	-
	d)	65	48	17	-
	e)	65	57	7	1
	f)	6	6	-	-
	g)	113	107	6	
	h)	1	-	-	1
7	**2008 r. - województwa samorządowe**	**116**	**97**	**19**	**-**
	a)	20	20	-	-
	b)	17	10	7	-
	c)	16	10	6	-
	d)	16	14	2	-
	e)	16	15	1	-
	f)	3	3	-	-
	g)	27	24	3	-
	h)	1	1	-	-
8	**2008 r. - związki komunalne**	**812**	**655**	**143**	**14**
	a)	22	19	2	1
	b)	160	118	39	3
	c)	170	130	36	4
	d)	173	134	37	2
	e)	170	153	15	2
	f)	-	-	-	-
	g)	117	101	14	2
	h)	-	-	-	-

II.

WYKONANIE BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2008 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 jst na rok 2008 były opracowane według zasad określonych w Dziale IV rozdział 2 ustawy o finansach publicznych[1] (uofp). Zgodnie z art. 181 uofp organ wykonawczy jst przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – i organowi stanowiącemu, najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz prognozę łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne, wynikającą z planowanych i zaciągniętych zobowiązań oraz informację o stanie mienia komunalnego. Analizując terminy przedłożonych regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów na 2008 r. stwierdzono, że 60,5% jst złożyło projekty w ustawowym terminie, natomiast w latach 2000 - 2007 projekty budżetów, przedkładane w ustawowym terminie stanowiły, odpowiednio 40,0%, 49,6%, 40,2%, 53,4%, 52,8%, 51,3%, 51,4% i 50,3% projektów budżetów ogółem.

Największe zdyscyplinowanie przy przedkładaniu projektów budżetu na 2008 r. wykazały:

- miasta na prawach powiatu – 93,8% (projekty na 2007 r. złożone w 2006 r. – 96,9%),
- samorządy województw – 75,0% (projekty na 2007 r. złożone w 2006 r. – 87,5%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2008 r.

Wyszczególnienie	Liczba projektów budżetów na 2008 r. przedłożonych				
	Ogółem	do 15.11.2007	%	po 15.11.2007	%
Ogółem, z tego:	**2 980**	**1 801**	**60,5**	**1 179**	**39,5**
- gminy	2 413	1 401	58,1	1 012	41,9
- miasta na prawach powiatu	65	61	93,8	4	6,2
- powiaty	314	217	69,1	97	30,9
- województwa samorządowe	16	12	75,0	4	25,0
- związki komunalne	172	110	63,9	62	36,1

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[2], wydają opinie o przedłożonych przez jst projektach budżetów wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami. Oceniając przedłożone na 2008 r. projekty budżetów (bez względu na datę wydania powyższych opinii) składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały 2 980 opinii, z czego 1 833 stanowiły opinie pozytywne, 1 141 opinie pozytywne z uwagami, 6 opinie negatywne. W porównaniu z rokiem ubiegłym wzrosła liczba opinii pozytywnych, a obniżyła się liczba opinii pozytywnych z uwagami. Opinie negatywne o projektach budżetów na 2008 r. zostały wydane dla 2 gmin, 1 powiatu i 3 związków komunalnych. W stosunku do roku poprzedniego ich liczba obniżyła się (z 18 w 2007 r. do 6 w 2008 r.).

Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na rok 2008 przedstawia niżej zamieszczone zestawienie.

[1] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).
[2] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2008 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:					
		pozytywne	%	pozytywne z uwagami	%	negatywne	%
Ogółem, z tego:	**2 980**	**1 833**	**61,5**	**1 141**	**38,3**	**6**	**0,2**
- gminy	2 413	1 454	60,3	957	39,6	2	0,1
- miasta na prawach powiatu	65	45	69,2	20	30,8	0	0,0
- powiaty	314	212	67,5	101	32,2	1	0,3
- województwa samorządowe	16	13	81,2	3	18,8	0	0,0
- związki komunalne	172	109	63,4	60	34,9	3	1,7

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

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

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

Terminy uchwalenia budżetów na 2008 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	z tego uchwalonych przez organ stanowiący:				Ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe	%
		do 31.12.2007	%	do 31.03.2008	%		
Ogółem, z tego:	**2 985**	**1 924**	**64,4**	**1 056**	**35,4**	**5**	**0,2**
- gminy	2 413	1 539	63,8	871	36,1	3	0,1
- miasta na prawach powiatu	65	52	80,0	13	20,0	0	0,0
- powiaty	314	252	80,3	62	19,7	0	0,0
- województwa samorządowe	16	9	56,2	7	43,8	0	0,0
- związki komunalne	177[1)]	72[2)]	40,6	103[3)]	58,2	2[4)]	1,2

[1)] W liczbie budżetów ogółem brak jest uchwały budżetowej Związku Gmin Dorzecza Rzeki Troi, ponieważ w dniu 17.12.2007 r. związek został rozwiązany. Związek przedłożył projekt budżetu.

[2)] W liczbie budżetów uchwalonych do 31.12.2007 r. wykazano budżet Związku Gmin Ziemi Lubaczowskiej, który nie przedłożył projektu, ale uchwalił budżet w dniu 12.12.2007 r.

[3)] W liczbie budżetów związków komunalnych wykazano budżet Związku Gmin Regionu Puszczy Białowieskiej, który uchwalił budżet w terminie do 31.03.2008 r. a nie złożył projektu.

W liczbie tej ujęto również budżet Związku Komunalnego Gmin Województwa Toruńskiego, który w lutym 2008 r. reaktywował działalność celem likwidacji związku.

[4)] W liczbie budżetów ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe ujęto budżet Związku Gmin Radłów-Wierzchosławice ds. Wodociągowania. Z uwagi na fakt nie funkcjonowania w dacie podjęcia uchwały budżetowej żadnego legalnego organu związku, kolegium regionalnej izby obrachunkowej stwierdziło nieważność uchwały budżetowej w całości i ustaliło budżet związku.

Ponadto, w związku z nieuchwaleniem budżetu do 31 marca roku budżetowego przez Związek Gmin „Porozumienie Gospodarczo – Turystyczne Gmin Górnej Panwi oraz Górnej Liswarty" w Lubińcu kolegium regionalnej izby obrachunkowej ustaliło budżet związku.

Z ogólnej liczby uchwalonych budżetów 64,4% jst uchwaliło budżety na 2008 r. do 31 grudnia 2007 r. Natomiast w pierwszych trzech miesiącach 2008 r. budżety uchwaliło 35,4% jst.

W związku z nieuchwaleniem budżetu przez jst w ustawowym terminie, regionalne izby obrachunkowe ustaliły 5 budżetów dla 3 gmin i 2 związków, co stanowiło 0,2% ogółu uchwalonych budżetów. Dla porównania w roku 2007 regionalne izby obrachunkowe ustaliły 4 budżety dla 3 gmin i 1 związku. Łączna liczba budżetów na 2008 r. uchwalonych oraz ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe (2 985) była wyższa od liczby jst (wyjaśnienia w tym zakresie zamieszczone są pod zestawieniem).

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 jst. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa, a w gminach wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmian budżetów i w budżetach. Dokonywanie zmian w zakresie przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmian budżetu w wyniku angażowania nadwyżki budżetowej, wolnych środków, kredytów, pożyczek oraz wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł pozabudżetowych należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zakres uprawnień organu wykonawczego jst do dokonywania zmian w budżecie określa art. 188 uofp.

Ustawa o finansach publicznych zawiera katalog upoważnień, w które organ stanowiący może wyposażyć organ wykonawczy jst w celu sprawnej realizacji budżetu. W art. 184 ust. 1 zawarte są m.in. upoważnienia do zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące z innych źródeł niż wyżej wymienione, a także na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich zawartych między Radą Ministrów i samorządem województwa. Uchwała budżetowa jst określać powinna również upoważnienie organu wykonawczego jst do zaciągania zobowiązań z tytułów umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym.

Obowiązujące uregulowania prawne umożliwiają również organowi stanowiącemu wprowadzenie do uchwały budżetowej rozszerzonych uprawnień dla organu wykonawczego do prowadzenia gospodarki finansowej. Najczęściej stosowanymi dodatkowymi upoważnieniami, dla organu wykonawczego w roku 2008 były, podobnie jak w 2007 i 2006 r., upoważnienia do:

- zaciągania długu i spłaty zobowiązań,
- udzielania pożyczek i poręczeń do określonej kwoty,
- samodzielnego zaciągania zobowiązań,

[3] Art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142. poz. 1590 z późn. zm.).

- zaciągania zobowiązań na finansowanie wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności,
- zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i termin zapłaty upływa w roku następnym,
- emisji papierów wartościowych.

Ponadto, samorządy korzystają w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych z wprowadzaniem w trakcie roku budżetowego zmian kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa oraz z budżetów innych jst.

Podobnie jak w latach ubiegłych w 2008 r. większość, bo 99,7% (91,8% w 2007 r., 92,3% w 2006 r., 89,9% w 2005 r., 92,2% w 2004 r.) organów stanowiących jst upoważniło organ wykonawczy do dokonywania zmian w planie wydatków, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. W mniejszym zakresie (54,4%) stosowane było upoważnienie do przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym jst (w 2007 r. – 43,0%, w 2006 r. – 40,0%, w 2005 r. – 35,1%, w 2004 r. – 37,3%). Ponadto, 82,7% organów stanowiących jst udzieliło organowi wykonawczemu upoważnienia do lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach (w 2007 r. – 73,9%, w 2006 r. – 60,5%, w 2005 r. – 57,2%, w 2004 r. – 50%). Natomiast 92,8% organów stanowiących upoważniło organ wykonawczy do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetowego (w 2007 r. – 82,5%, w 2006 r. – 80,3%, w 2005 r. – 76,3%, w 2004 r. – 75,2%).

Zmianę budżetu stanowią zmiany w uchwale budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem kwoty uchwalonego budżetu. Wymienić tu należy przede wszystkim zmiany w planach dochodów i wydatków, w tym z tytułu zmiany kwot subwencji oraz dotacji celowych. Natomiast zmiany dokonywane w budżecie to przeniesienia wydatków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, dysponowanie rezerwami oraz inne nie mające wpływu na ogólną wielkość ustalonych dochodów i wydatków.

Dokonywanie zmian budżetu i w budżecie jest efektem zarówno działań zewnętrznych polegających na wprowadzeniu kwot dotacji celowych, subwencji ogólnej, środków otrzymanych ze źródeł pozabudżetowych, czy też wprowadzaniu do budżetu wydatków finansowanych z zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, jak i wewnętrznych zmian wynikających z konieczności prawidłowej realizacji budżetu oraz zapobiegania i przeciwdziałania naruszeniom dyscypliny finansów publicznych. Polega to przede wszystkim na przenoszeniu środków finansowych między zadaniami w paragrafach, rozdziałach i działach klasyfikacji budżetowej. Wymienione zmiany należą do najczęściej dokonywanych zmian w budżetach jst.

1.3. Zmiany w uchwałach budżetowych

W 2008 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst wyniosła 86 335, tj. o 7,0% więcej niż w 2007 r. Podobnie jak w latach ubiegłych, najwięcej uchwał i zarządzeń zmieniających budżet podjętych zostało w gminach.

W roku 2008 najczęściej w budżetach jst wprowadzane były zmiany dotyczące kwot dotacji celowych. W niewielkim stopniu zmiany te dotyczyły dochodów własnych i subwencji. Wzrost planu dotacji celowych o 25,7% związany był głównie ze wzrostem w budżetach jst ogółem finansowania zadań dotacjami rozwojowymi (najwyższy wzrost wystąpił w budżetach województw samorządowych) oraz ze zmianą w klasyfikowaniu dochodów na realizację zadań z udziałem środków UE. W poprzednim okresie programowania (2004 - 2006) środki te klasyfikowane były w dochodach własnych jst (§ 270 oraz § 629 z czwartą cyfrą „8" lub „9"). Zmiany wprowadzone w budżetach na rok 2008 spowodowały również wzrost planowanych wydatków bieżących o 7,0% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 5,6% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

Zmiany budżetów jst w 2008 r.

Wyszczególnienie	Plan budżetu (w tys. zł)		Struktura planowana		% wzrostu (3:2)
	Początkowy	po zmianach	początkowa	po zmianach	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem, z tego:	**138 116 389,0**	**146 269 006,0**	**100,0**	**100,0**	**105,9**
- dochody własne	74 726 732,0	75 991 418,0	54,1	52,0	101,7
- dotacje celowe	23 726 463,0	29 821 088,0	17,2	20,4	125,7
- subwencje	39 663 193,0	40 456 500,0	28,7	27,7	102,0
Wydatki ogółem, z tego:	**154 378 336,0**	**159 872 419,0**	**100,0**	**100,0**	**103,6**
- wydatki bieżące	112 295 635,0	120 160 282,0	72,7	75,2	107,0
- wydatki majątkowe	42 082 701,0	39 712 137,0	27,3	24,8	94,4
Deficyt budżetu	**-16 261 947,0**	**-13 603 413,0**	**x**	**x**	**83,7**

Na podstawie art. 191 uofp jst mogą podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z końcem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący ustala wykaz wydatków, ostateczne terminy ich realizacji oraz ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. W 2008 r. jst podjęły 1 183 uchwały w tym zakresie (w 2007 r. – 1 198, w 2006 r. – 954, w 2005 r. – 823). Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (przedłużające się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych[4], warunki atmosferyczne), niezależnie od posiadanych na te zadania środków finansowych, nie mogły być zrealizowane przed upływem roku budżetowego. Były to zadania majątkowe w tym: inwestycje dotyczące budowy i modernizacji dróg, ulic, mostów, chodników, parkingów, przebudowa skrzyżowań, itp., sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i urządzeń towarzyszących, oczyszczalni ścieków komunalnych, oświetlenia ulicznego, informatyzacji oświaty i administracji publicznej, budowy i modernizacji obiektów użyteczności publicznej, modernizacji wyposażenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, oświaty, transportu, gospodarki komunalnej, ochrony środowiska, zakupów inwestycyjnych. Środki finansowe na wydatki niewygasające zgodnie z zapisem uofp, były gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jst. Po upływie określonego w uchwale terminu

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

realizacji zadań, niewykorzystane środki zwracane są na rachunek dochodów budżetowych danej jst.

Wydatki niewygasające, oprócz wydatków na zadania inwestycyjne, dotyczyły również wydatków na zadania bieżące, np.: remonty obiektów użyteczności publicznej, remonty budynków komunalnych, sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego, itp.

W przypadku stwierdzenia w jst niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków czy naruszenia zasad gospodarki finansowej określonych w art. 154 uofp, organ wykonawczy jst, na podstawie art. 192 tej ustawy, podejmuje decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków albo wstrzymanie przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu jst. W roku budżetowym 2008 podjęto 6 uchwał i zarządzeń o blokowaniu planowanych wydatków (w 2007 r. – 5, 2006 r. – 7, w 2005 r. – 9). Blokowaniem w 2008 r. objęto wydatki z tytułu:

- realizacji zadań finansowanych z budżetu powiatu w dziale 852 rozdziale 85204 „Rodziny zastępcze" paragrafie 3110 „Świadczenia społeczne",
- wydatki Ośrodka Pomocy Społecznej w dziale 852, rozdziałach 85212, 85213, 85214, paragrafie 3110 „Świadczenia społeczne",
- wydatki Administracji Oświaty w dziale 801, rozdziale 80101, paragrafach 4010, 4110, 4120,
- wydatków bieżących w dziale 852, w rozdziałach 85201, 85203, 85204, 85220, 85231,
- wydatków majątkowych w dziale 851 rozdziale 85111 oraz wydatki bieżące i inwestycyjne (dział 801 rozdziały 80120, 80130).

1.4. Poprawność dokonywanych zmian

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

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

1.5. Podsumowanie

1. *Ustawowy termin przedłożenia przez jst projektu budżetu na 2008 r. to 15 listopada 2007 r. W tym terminie projekty złożyło 60,5% jst (na 2007 r. – 50,3%, na 2006 r. – 51,4%).*
2. *Regionalne izby obrachunkowe wydały 2 980 opinii o projektach budżetów na 2008 r., w tym 6 opinii negatywnych (na 2007 r. – 2 983, w tym 18 negatywnych). W porównaniu do ubiegłego roku wzrosła liczba opinii pozytywnych, a obniżyła się liczba opinii*

negatywnych i pozytywnych z uwagami. Spadek liczby opinii negatywnych dotyczył gmin (z 11 w 2007 r. do 2 w 2008 r.) i związków komunalnych (z 7 w 2007 r. do 3 w 2008 r.).

3. *Z dniem 1 stycznia 2008 r. organy wykonawcze w 64,4% jst realizowały dochody i wydatki w oparciu o uchwalone budżety (w 2007 r. – 37,2%, w 2006 r. – 66,8%).*
4. *Organy stanowiące jst w roku budżetowym 2008 (do 31 marca) uchwaliły 1 056 budżetów (35,4%). Po tym terminie regionalne izby obrachunkowe ustaliły 5 budżetów: dla 3 gmin i 2 związków (w 2007 r. – 4 budżety: dla 3 gmin i 1 związku, w 2006 r. – 6 budżetów: dla 4 gmin i 2 związków komunalnych).*
5. *W 2008 r., podobnie jak w latach poprzednich, o 7,0% wzrosła liczba uchwał i zarządzeń organów jst zmieniających budżet (w 2007 r. o 5,9%, w 2006 r. o 2,4%). W największym zakresie zmian dokonano w planie dotacji celowych (wzrost o 25,7%) co związane było m.in. ze zmianą klasyfikowania środków na realizację przedsięwzięć z udziałem środków UE.*
6. *Organy stanowiące jst podjęły 1 183 uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na kwotę 2 629 967 tys. zł (w 2007 r. – 1 198, na kwotę 2 224 673 tys. zł). Sytuacja ta była głównie wynikiem złożonych procedur wyłaniania wykonawców w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.*
7. *Organy wykonawcze jst podjęły w 2008 r. 6 uchwał i zarządzeń w sprawie blokowania planowanych wydatków budżetowych (w 2007 r. – 5, w 2006 r. – 7). Blokowanie wydatków mające na celu zapobieganie drastycznym przypadkom niegospodarności i naruszaniu zasad gospodarki finansowej jest w dalszym ciągu rzadko stosowanym instrumentem.*

2. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

2.1. Zmiany przepisów prawa regulujących gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego

Rok 2008 był piątym rokiem, w którym jst funkcjonowały w warunkach stabilnych zasad kształtowania dochodów[5]. Do katalogu źródeł dochodów własnych wprowadzono opłatę uzdrowiskową a dotychczasowy podatek od posiadania psów zastąpiono opłatą od posiadania psów[6]. Określono minimalne warunki klimatyczne i krajobrazowe, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową[7]. Ponadto ukazało się rozporządzenie dotyczące sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jst w roku 2008[8]. Zwiększenie kwoty subwencji oświatowej zdeterminowane zostało wzrostem średnich wynagrodzeń nauczycieli (z uwzględnieniem skutków awansu zawodowego)[9].

Począwszy od 2008 r. dochody gromadzone przez gminy ujmowane są obligatoryjnie w uchwałach budżetowych w podziale na dochody bieżące i majątkowe. Zmiana ustawy o finansach publicznych określiła źródła poszczególnych typów dochodów: do dochodów majątkowych zaliczane są dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a dochody budżetowe nie będące majątkowymi stanowią dochody bieżące[10].

Do przychodów urzędu jst zaliczone zostały dochody budżetu jst nieujęte w planach finansowych innych samorządowych jednostek budżetowych[11]. Dotyczy to w głównej mierze dochodów z tytułu subwencji i dotacji z budżetu państwa.

Zmianie uległy terminy składania przez organizacje pozarządowe prowadzące działalność kulturalną oraz instytucje kultury, dla których organizatorami są jst, wniosków o dotacje z budżetu państwa na wykonywanie zadań objętych mecenatem państwa w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego[12].

Zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego[13] doprowadziła do zgodności przepisy zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny, które

---

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

[6] Ustawa z dnia 7 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1828).

[7] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz. 1851).

[8] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 grudnia 2007 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2008 (Dz. U. Nr 247, poz. 1825).

[9] Ustawa z dnia 6 grudnia 2007 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 247, poz. 1821).

[10] Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832).

[11] Rozporządzenie Ministra Finansów z 15 kwietnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 72, poz. 422).

[12] Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 17 grudnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakresu zadań objętych mecenatem państwa, szczegółowego trybu składania wniosków o udzielenie dotacji oraz trybu przekazywania i rozliczania udzielonych dotacji (Dz. U. Nr 247, poz. 1831).

[13] Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 191, poz. 1370 z późn. zm.).

dotyczyły finansowania ustawowych ulg w przewozach autobusowych z dochodów własnych województw. Od 1 stycznia 2008 r. koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych są pokrywane z budżetu państwa w formie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Ponadto, od 2008 r. zmianie uległ sposób przekazywania na rachunki jst dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, należnych za miesiąc grudzień. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmieniła również zasady podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i dla powiatów oraz części regionalnej subwencji dla województw.

W 2008 r. weszła w życie ustawa o pomocy osobom uprawnionym do alimentów[14]. Przepisami tej ustawy wprowadzony został fundusz alimentacyjny, który ma na celu wspieranie środkami finansowymi z budżetu państwa osoby uprawnione do alimentów. Przyznawanie i wypłata świadczeń z funduszu oraz działania wobec dłużników stanowią zadanie zlecone gminie z zakresu administracji rządowej.

Na realizację zadań polegających na budowie i rozbudowie kompleksów sportowych w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012" jst otrzymują z budżetu państwa dofinansowanie inwestycji[15]. Ponadto, w oparciu o zmienione przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gminy mogą otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych[16].

Jednostki samorządu terytorialnego realizujące programy i projekty w zakresie wspólnej polityki rolnej, finansowane z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich mogą otrzymać dofinansowanie ze środków publicznych. Zasady uruchamiania krajowych środków publicznych na prefinansowanie i współfinansowanie wspólnej polityki rolnej określiła ustawa z dnia 29 lutego 2008 r.[17].

Zmiana ustawy o ochronie przeciwpożarowej[18] umożliwiła jst przekazywanie ochotniczym strażom pożarnym środków pieniężnych w formie dotacji.

Gminy, związki międzygminne, powiaty i organizacje pożytku publicznego uprawnione są do uzyskania z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie, remoncie lub zamianie sposobu użytkowania budynku (będącego własnością odpowiednio: gminy, związku międzygminnego, powiatu albo organizacji pożytku publicznego), w wyniku którego powstaną noclegownie, domy dla

[14] Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. Nr 192, poz. 1378 z późn. zm.).
[15] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa inwestycji planowanych do realizacji w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012" (Dz. U. Nr 61, poz. 376).
[16] Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1419).
[17] Ustawa z dnia 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. Nr 52, poz. 304).
[18] Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1015).

bezdomnych lub nastąpi zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń mieszkalnych, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub domu dla bezdomnych[19].

2.2. Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Dochody budżetów jst zaplanowane w 2008 r. na poziomie 146 269 006 tys. zł, zrealizowane zostały w kwocie 142 568 988 tys. zł, czyli w wysokości 97,5% planu. Na niepełne wykonanie planu wpływ miało niższe o 20,3% wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych, w tym wskaźnik realizacji dotacji na zadania własne wyniósł jedynie około 60%. Szczególnie niski był stopień wykonania dochodów z tytułu dotacji na zadania własne o charakterze inwestycyjnym (37,4%), stanowiły one jednak niewielki odsetek (8,6%) wszystkich uzyskanych przez jst dotacji. Pozostałe grupy dochodów charakteryzowały się pełnym wykonaniem planu – dochody z tytułu subwencji oraz dochodów własnych zrealizowano, odpowiednio w 100% i 103,1%. Kwoty wyższe od planowanych uzyskano niemal ze wszystkich dochodów o charakterze podatkowym, osiągając najwyższy stopień przekroczenia planu w podatku od spadków i darowizn (122,2%) oraz podatkach od osób fizycznych (108,8%) i prawnych (104,5%).

Ze wszystkich typów jst tylko województwa samorządowe nie zrealizowały w pełni zaplanowanych dochodów – wyniosły one 72,2% planu, podczas gdy w pozostałych przypadkach wielkości te wyniosły: 100,3% w gminach, 100,7% w powiatach, 101,2% w miastach na prawach powiatów i 103,2% w m. st. Warszawa. Dochody własne, przesądzające o samodzielności ekonomicznej jednostek, wykonano ponad zaplanowane kwoty we wszystkich typach jst: w gminach – 102,6%, m. st. Warszawie – 103,8%, miastach na prawach powiatu – 102,8%, powiatach – 105,3% i województwach – 103,6%. Dotacje celowe nie zostały w pełni zrealizowane, województwa samorządowe uzyskały jedynie 37,3% zaplanowanych kwot.

Wydatki zaplanowane w budżetach jst na 2008 r. w kwocie 159 872 419 tys. zł zrealizowane zostały w 90,8% i wyniosły 145 182 636 tys. zł. Wydatki bieżące wykonane zostały w stopniu wyższym (94,3%) niż wydatki majątkowe (80,4%) – prawidłowość taka w realizacji wydatków jst utrzymuje się od kilku lat. Podobnie jak w przypadku dochodów, w najniższym stopniu wydatki wykonały województwa samorządowe – 69,6% (w tym również wydatki majątkowe – 58,2%), w pozostałych typach jst realizacja ukształtowała się na poziomie powyżej 90%.

W 2008 r. jst zaplanowały **deficyt** w wysokości 13 603 413 tys. zł, jednak wyższy stopień realizacji dochodów niż wydatków spowodował, że w efekcie niedobór budżetowy wyniósł 19,2% planu (2 613 649 tys. zł) i stanowił 1,8% zrealizowanych dochodów. Wszystkie typy jst planowały deficyt a jego realizacja wyniosła od 9,8% w gminach do 35,3% w miastach na prawach powiatu. Powiaty jako jedyne wygospodarowały nadwyżkę, podczas gdy w 2007 r. wszystkie typy jst zamknęły rok budżetowy takim wynikiem. Wpływ na sytuację w 2007 r. miało wyhamowanie tempa realizacji zadań finansowanych przy udziale środków pochodzących z budżetu UE oraz z państw członkowskich EFTA. Jednak w 2008 r. widoczne były już skutki uruchomienia środków nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007 - 2013. Spowodowało to wyższe zadłużanie się jednostek wynikające ze specyfiki finansowania zadań

[19] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 maja 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 93, poz. 590).

realizowanych z udziałem bezzwrotnych środków zagranicznych, polegającej na wcześniejszym wydatkowaniu środków z budżetów jst i ich późniejszej refundacji.

Łączna kwota wliczanych do długu publicznego zobowiązań jst na koniec 2008 r. wyniosła 28 774 694 tys. zł, co stanowiło 20,2% w relacji do osiągniętych dochodów (w 2007 r. – 19,7%). Wzrost wskaźnika zadłużenia w stosunku do roku ubiegłego był wynikiem wyższej dynamiki wydatków (12,4%) niż dochodów (8,5%).

Relacja zobowiązań jst wliczanych do długu publicznego do ich dochodów budżetowych w roku 1999 oraz w latach 2004 -2008 (w %)

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

[1)] Brak danych dla m. st. Warszawy dla 1999 r. Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.) przekształciła Warszawę ze związku gmin w miasto na prawach powiatu. Jednak ze względu na funkcje tego miasta oraz wysoki poziom osiąganych dochodów i wydatków budżetowych (który zniekształcałby wyniki osiągane przez pozostałe miasta na prawach powiatu) zachowano wyodrębnienie tej jednostki na równi z innymi typami jst.

Wzrost wskaźnika zadłużenia nie jest sygnałem pogarszającej się sytuacji jst, gdyż z reguły tempo wzrostu dochodów było wyższe, co przekłada się na możliwości korzystania przez jst w szerszym zakresie z zewnętrznych, zwrotnych źródeł zasilania finansowego. Przeciętny poziom zadłużenia jst w Polsce nie był zbyt wysoki, nie ma więc szczególnej presji na ograniczenie zakresu korzystania przez te jednostki z kredytów, pożyczek czy środków uzyskiwanych w drodze emisji papierów wartościowych.

Podobnie, jak w latach poprzednich, w 2008 r. w największym stopniu z możliwości zaciągania kredytów i pożyczek korzystały silne ośrodki miejskie. Wskaźnik zadłużenia miast na prawach powiatu wyniósł 26,8%, a m. st. Warszawy – 22,0%, przy przeciętnym zadłużeniu gmin – 17,4%, powiatów – 15,9% i województw – 18,1%. W miastach na

prawach powiatu i województwach zadłużenie wzrosło w stosunku do roku ubiegłego. Pozostałe typy jst zanotowały spadek relacji długu do uzyskiwanych przez nie dochodów.

Połowa, spośród 16 województw, odnotowała spadek poziomu zadłużenia w stosunku do 2007 r., w 5 wskaźnik wzrósł, a w jednym przypadku pozostał na poziomie zeszłorocznym. Niższy stopień zadłużenia kształtował się w jst województw słabiej rozwiniętych gospodarczo, natomiast jednostki regionów zamożnych, odważniej korzystające z zewnętrznych źródeł przychodów wykazały wyższe wskaźniki zadłużenia. Jednostki województw niezbyt zamożnych realnie oceniają możliwości spłaty swoich zobowiązań i unikają zbyt szerokiego korzystania z kredytów i pożyczek. Wyjątek stanowiły, nie zaliczane do najbogatszych, jst województwa małopolskiego i kujawsko-pomorskiego, w których przeciętne relacje długu do dochodów były najwyższe i wyniosły, odpowiednio 29,5% i 26,6%. Niski poziom zadłużenia wykazuje część zamożnych województw: śląskiego (16,0%), zachodniopomorskiego (17,5%) czy wielkopolskiego (17,6%). Stosunkowo niski (21,1%) wskaźnik zadłużenia odnotowano w województwie mazowieckim, którego jst osiągały przeciętnie najwyższy w kraju poziom dochodów. Najmniej zadłużone w 2008 r. były jst województwa świętokrzyskiego (12,6%).

Przeciętnie niewysoki, daleko odbiegający od ustawowej granicy 60%, poziom zadłużenia jst świadczy o umiejętności realnej oceny możliwości spłaty zobowiązań zaciąganych przez te jednostki. Znalazło to wyraz w generowaniu przez jst długu publicznego państwa. W 2008 r. jst zrealizowały dochody w wysokości 56,2% dochodów realizowanych przez budżet państwa i wydatki w wysokości równej 52,2% wydatków budżetu państwa oraz w 4,7% uczestniczyły w tworzeniu długu publicznego państwa.

2.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

Dynamika i poziom dochodów budżetowych jst

Mimo stabilizacji zasad kształtowania dochodów jst od 2004 r., ich poziom w kolejnych latach wykazywał znaczną dynamikę, którą w głównej mierze należało przypisać poprawiającej się koniunkturze gospodarczej. W 2008 r. można było dostrzec stopniowe osłabienie dynamiki wpływów do budżetów jst. Pojawienie się w końcu roku ogólnoświatowego kryzysu finansowo-gospodarczego oraz wzrastający wskaźnik inflacji przełożyły się na wzrost wielkości dochodów jedynie o 8,5% (realnie o 4,3%), podczas gdy w latach poprzednich wskaźnik ten kształtował się na poziomie około 12%.

Dynamika dochodów jst i budżetu państwa w latach 2004 i 2007 - 2008

Wyszczególnienie	Dochody (w mln zł)			Wskaźniki dynamiki dochodów (w %)					
	2004	2007	2008	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2008/2007		2008/2004
				nominalnie				realnie[1)]	nominalnie
Polska, z tego:	**91 504,0**	**131 380,2**	**142 569,0**	**112,5**	**113,7**	**112,3**	**108,5**	**104,3**	**155,8**
- gminy	40 308,5	57 003,1	62 317,8	113,7	112,9	110,2	109,3	105,1	154,6
- m. st. Warszawa	5 983,4	9 771,8	10 257,0	122,6	116,9	113,9	105,0	100,8	171,4
- miasta na prawach powiatu	25 770,4	37 101,6	39 186,8	112,3	112,0	114,5	105,6	101,4	152,1
- powiaty	12 471,4	16 154,8	18 147,2	110,4	107,9	108,8	112,3	108,1	145,5
- województwa samorządowe	6 970,3	11 348,9	12 660,2	101,4	134,2	119,6	111,6	107,4	181,6
Budżet państwa	**156 281,2**	**236 367,5**	**253 547,3**	**115,0**	**109,9**	**119,6**	**107,3**	**103,1**	**162,2**

[1)] Wskaźnik inflacji w 2008 r. wyniósł 4,2%.

W najwyższym stopniu w 2008 r. wzrosły dochody powiatów (o 12,3%) i województw samorządowych (o 11,6%), a w najniższym m. st. Warszawy (o 5,0%) i miast na prawach powiatu (o 5,6%). W latach 2004 - 2008 (w okresie obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[20]) dochody województw samorządowych wzrosły o 81,6% (w wyższym stopniu niż dochody budżetu państwa), co nie pozostawało bez związku z rozszerzaniem się roli województw jako instytucji zarządzającej i pośredniczącej w realizacji programów unijnych. W tym okresie w najniższym stopniu wzrosły dochody powiatów (o 45,5%), pomimo, że w 2008 r. ta grupa jst zanotowała najwyższą dynamikę wpływów do budżetu.

Od 2008 r. przyjęty został obligatoryjny podział dochodów na bieżące i majątkowe. Do dochodów majątkowych zalicza się: dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. O ile dochody własne zapewniają cykliczny i przewidywalny wpływ do budżetu, o tyle charakter dochodów majątkowych jest incydentalny i w dużym stopniu nieprzewidywalny. W budżetach jst dochody bieżące stanowiły 91,9% dochodów ogółem i zostały wykonane w 100,8%. Tylko województwa samorządowe, które ogólnie charakteryzowały się najniższym stopniem wykonania dochodów, nie wykonały w pełni planu (88,3%). Podobna sytuacja wystąpiła w realizacji dochodów majątkowych, na ogólny wskaźnik wykonania na poziomie 71,1%, województwa osiągnęły wynik 33,1%.

Dynamika dochodów budżetowych jst w podziale na podstawowe części w 2008 r. (w %)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna	
	2008/2007	2007/2006	2008/2007	2007/2006	2008/2007	2007/2006	2008/2007	2007/2006
POLSKA, z tego:	**108,5**	**112,3**	**105,7**	**117,9**	**116,0**	**104,4**	**110,1**	**106,5**
- gminy	109,3	110,2	108,8	115,1	107,2	105,6	111,5	105,8
- m.st.Warszawa	105,0	113,9	104,7	115,6	94,2	89,9	111,3	112,2
- miasta na prawach powiatu	105,6	114,5	104,1	119,9	107,4	102,9	109,2	106,3
- powiaty	112,3	108,8	112,8	113,9	119,9	102,0	108,4	108,8
- województwa samorządowe	111,6	119,6	95,6	128,0	200,9	110,0	107,3	101,7

Tempo wzrostu dochodów własnych jst było niższe niż w 2007 r. o 12,2 punktu procentowego. Spadek nastąpił we wszystkich typach jst, w województwach dynamika dochodów tej grupy obniżyła się o 32,4 punkty procentowe. Dochody własne (udziały w podatku dochodowym, wpływy z majątku oraz pozostałych dochodów), które przesądzają o stopniu samodzielności ekonomicznej osiągnęły w województwach wskaźnik dynamiki poniżej 100% (odpowiednio 95,8%, 97,8% oraz 95,0%). W pozostałych typach jst wzrost dochodów własnych kształtował się od 4,1% w miastach na prawach powiatu do 12,8% w powiatach. W najwyższym stopniu wzrosły udziały w podatku dochodowym (o 14,5% w gminach i 13,8% w powiatach) oraz z tytułu pozostałych dochodów (o 31,1% w m. st. Warszawie i 11,8% w powiatach). Wzrost wpływów z majątku odnotowały powiaty (o 9,9%), pozostałe grupy jst zamknęły 2008 r. niższymi dochodami z majątku niż w 2007 r. Z uwagi na fakt, iż skala dochodów własnych poszczególnych samorządów jest wynikiem przyjętej przez nie strategii w zakresie organizacji realizowanych przez nie zadań, trudno

[20] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2003 (Dz. U. Nr 88, poz. 539 z późn. zm.).

jest dokonać jednoznacznego porównania w sytuacji, gdy w niektórych samorządach część działalności może być wyodrębniona w formie zakładów budżetowych czy gospodarstw pomocniczych, a w innych stanowić element budżetu.

Niższy od zeszłorocznego wzrost dochodów własnych przełożył się na wyższy wskaźnik dynamiki dochodów uzyskiwanych przez jst z tytułu dotacji celowych, w 2008 r. wpływy z tego tytułu wzrosły o 16,0% (w 2007 r. – o 4,4%). Na wysokie tempo wzrostu złożyły się w głównej mierze dotacje celowe województw, które w 2008 r. wzrosły dwukrotnie. Wynikało to głównie ze zwiększenia kwot dotacji celowych na zadania własne – zwłaszcza dotacji rozwojowych, które dotąd zaliczane były do dochodów własnych. Pozostałe typy jst – poza m. st. Warszawą, w której dochody z tego tytułu zmniejszyły się o 5,8% – odnotowały dodatnią dynamikę dotacji celowych w porównaniu do poprzedniego roku, od 7,2% w gminach, 7,4% w miastach na prawach powiatu do 19,9% w powiatach.

Największa stabilność jst dotyczyła przekazywania kwot subwencji ogólnej, która w 2008 r. zwiększyła się w wyższym stopniu od dochodów własnych, uzyskując tempo wzrostu 10,1%. Wszystkie typy jst odczuły wzrost dochodów z tego tytułu, jednak gminy i m. st. Warszawa w stopniu najwyższym – odnotowując w swoich budżetach wzrost dochodów z tego tytułu odpowiednio o 11,5% i 11,3%. Część oświatowa subwencji ogólnej w 2008 r. wzrosła w sposób wyrównany, średnio o 9,6%, tylko województwa samorządowe uzyskały kwoty wyższe od ubiegłorocznych o 2,9%. Stabilny wzrost dochodów z tego tytułu jest niezmiernie ważny, z uwagi na cele, na które środki te są przeznaczane. Oświata jest dziedziną wymagającą dużych nakładów i niezapewnienie wystarczających środków na jej funkcjonowanie stanowić może poważne utrudnienie w pracy samorządów. Część wyrównawcza subwencji ogólnej przekazywana dla jst 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 2008 r. kwota części wyrównawczej subwencji ogólnej wzrosła średnio o 16,5%, w największym stopniu w powiatach – o 19,3%, w najmniejszym w województwach samorządowych – o 10,2%.

W 2008 r. 5 województw zanotowało niższe od średniej krajowej tempo wzrostu dochodów ogółem. Poniżej 8,5% wzrosły dochody województw: lubuskiego (2,0%), dolnośląskiego (4,7%), pomorskiego (6,7%), mazowieckiego (7,0%) oraz śląskiego (7,8%), czyli województw, które osiągnęły już wysoki poziom rozwoju gospodarczego. Pozostałe województwa znalazły się w przedziale od 8,9% w opolskim do 14,0% w świętokrzyskim.

Podobnie kształtował się wzrost dochodów własnych, na przeciwległych krańcach znalazły się województwa: lubuskie, w którym dynamika dochodów własnych była niższa od zeszłorocznej o 4,2 punktu procentowego oraz świętokrzyskie, które osiągnęło najwyższy wzrost 14,9% (w 2007 r. województwo świętokrzyskie uzyskało wzrost dochodów własnych o 10,7% a województwo lubuskie o 22,9%). Niskie tempo wzrostu tej grupy dochodów wystąpiło także w województwach zamożnych, które uzyskały niską dynamikę dochodów ogółem, czyli w województwach dolnośląskim, pomorskim czy mazowieckim, a najwyższe w województwach uboższych, tj. w kujawsko-pomorskim, łódzkim, podkarpackim czy podlaskim.

Dochody budżetowe jst w przeliczeniu na jednego mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999 i 2008 oraz relacja poziomu dochodów jst do średniej krajowej w roku 1999 oraz w latach 2005 - 2008

Województwa	Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)		Relacja poziomu dochodów jst wg województw do średniej krajowej (w %)										
			1999	2005	2006	2007	2008						
	1999	2008	dochody ogółem					dochody własne	udziały w podatku dochodowym	dotacje celowe	subwencja ogólna	część oświatowa	część wyrównawcza
POLSKA	**1 679**	**3 740**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Dolnośląskie	1 869	3 895	114	107	107	108	104	117	106	95	85	89	65
Kujawsko-pomorskie	1 544	3 581	92	94	94	94	96	82	79	117	109	106	117
Lubelskie	1 475	3 255	88	87	87	86	87	63	61	108	122	107	186
Lubuskie	1 763	3 534	105	103	99	101	94	84	78	115	104	100	107
Łódzkie	1 560	3 466	93	90	90	90	93	92	87	99	91	91	100
Małopolskie	1 537	3 542	91	92	93	94	95	86	91	100	108	109	117
Mazowieckie	2 095	4 725	125	125	129	129	126	160	183	75	91	93	71
Opolskie	1 611	3 476	96	95	93	92	93	85	77	105	100	98	113
Podkarpackie	1 548	3 481	92	91	92	91	93	66	60	122	128	116	180
Podlaskie	1 518	3 396	90	91	91	89	91	73	66	106	117	104	159
Pomorskie	1 680	3 930	100	104	106	107	105	107	101	109	99	104	80
Śląskie	1 613	3 471	96	96	94	93	93	106	108	75	77	90	26
Świętokrzyskie	1 560	3 511	93	90	92	89	94	72	68	124	119	107	175
Warmińsko-mazurskie	1 617	3 774	96	101	101	100	101	78	68	137	124	113	156
Wielkopolskie	1 570	3 611	93	98	95	96	97	96	97	99	97	104	75
Zachodniopomorskie	1 809	3 817	108	102	100	101	102	97	81	121	101	97	107

Relacje kwot dochodów budżetowych, osiąganych przez jst poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca, do poziomu średniego dla jst całego kraju w 2008 r. zmniejszyły się znacznie bardziej niż w latach poprzednich. Przewaga zamożnych województw obniżyła się (z 129% do 126% w województwie mazowieckim, z 108% do 104% w dolnośląskim i z 107% do 105% w pomorskim). Poprawie uległa, w stosunku do lat poprzednich, sytuacja dochodowa jst województw najmniej zamożnych (w województwie lubelskim poziom dochodów w relacji do średniej krajowej wzrósł z 86% do 87%, w podlaskim z 89% do 91%, w łódzkim z 90% do 93%, w podkarpackim z 91% do 93% i w najwyższym stopniu w świętokrzyskim z 89% do 94%). Udział w podatku dochodowym jst znacząco uległ zmianie w 3 województwach: małopolskim (wzrost z 85% do 91%), świętokrzyskim (wzrost z 63% do 68%) i mazowieckim (spadek z 190% do 183%), w pozostałych pozostał na poziomie roku ubiegłego bądź odnotowano wzrost o 1% - 2%. Jedynie w województwie śląskim obniżył się z 109% do 108% średniej krajowej.

Zaistniałe zmiany wskazują na pozytywny kierunek różnicowania dochodów jst poszczególnych województw. Dodatkowo, odważna polityka polegająca na szerszym korzystaniu z zewnętrznych źródeł przynosiła na ogół rezultaty i pozwalała na zmianę miejsc jst poszczególnych województw w rankingu zamożności. W województwie małopolskim, którego jst osiągnęły najwyższy przeciętny wskaźnik zadłużenia (29,5% w relacji do dochodów w 2008 r.) relacja poziomu dochodów do średniej krajowej wzrosła z 91% w 1999 r. do 95% w 2008 r., a w województwie kujawsko-pomorskim (o wskaźniku zadłużenia równym 26,6%) z 92% do 96%. W województwach wyjątkowo ostrożnie

korzystających z kredytów i pożyczek nastąpił jedynie nieznaczny wzrost dochodów. Jednostki samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego, których przeciętny wskaźnik zadłużenia wynosił 12,6%, w 1999 r. uzyskały dochody na poziomie 93%, a w 2008 r. – 94%. Województwo podlaskie (14,0% zadłużenia) również zanotowało wzrost relacji dochodów do średniej krajowej, z 90% w 1999 r. do 91% w roku 2008. Nie ma jednak gwarancji, że zawsze szerokie korzystanie z kredytów i pożyczek przyniesie pozytywne rezultaty. Jednostki samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego, mimo relatywnie wysokiego wskaźnika zadłużenia (25,1% przy średniej krajowej równej 20,2%) obniżyły swoją pozycję dochodową z 107% w 2005 r. do 104% przeciętnego krajowego poziomu dochodów w 2008 r.

Dotacje celowe oraz subwencja ogólna stanowiły elementy wyrównujące różnice w ogólnym poziomie dochodów. Z dotacji w najszerszym zakresie korzystały jst województw mniej zamożnych. Elementem subwencji ogólnej, który z założenia ma służyć wyrównywaniu poziomu dochodów jst, jest część wyrównawcza. W konstrukcji mechanizmu wyrównawczego uwzględnia się jedynie różnice w poziomie dochodów o charakterze podatkowym, co nie pozbawia jednostek samorządowych dążeń do samodzielnego zwiększenia swojej zamożności, bez liczenia jedynie na pomoc zewnętrzną związaną z redystrybucją. Jednocześnie funkcjonowanie tego mechanizmu chroni działające w najgorszych warunkach i najmniej zaradne jednostki przed sytuacją braku środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb zbiorowych ich społeczności. Kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej uzyskiwane przez jst poszczególnych województw wyraźnie związane były z przeciętnym poziomem uzyskiwanych dochodów. Najwięcej jst spełniających kryteria decydujące o przyznaniu tej części subwencji oraz jednostek uzyskujących najwyższe kwoty z tego źródła wystąpiło w województwach jst całej tzw. ściany wschodniej, tj. lubelskim, podkarpackim, świętokrzyskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim. Ich poziom w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa stanowił odpowiednio 186%, 180%, 175%, 159% i 156% średniej krajowej.

Struktura dochodów

Zakres zadań realizowanych przez jednostki poszczególnych poziomów samorządu terytorialnego, w tym zadań własnych, z zakresu administracji rządowej zleconych ustawami i przejmowanych w drodze porozumień oraz związany z tym sposób ich finansowania, jak również zakres samodzielności ekonomicznej mają wpływ na strukturę dochodów poszczególnych typów jst.

Udział poszczególnych typów jst w ogólnej kwocie samorządowych dochodów budżetowych w latach 1999 i 2004 oraz 2006 - 2008. Udział poszczególnych typów jst w podstawowych składnikach tych dochodów w 2008 r. (w %)

Wyszczególnienie	1999	2004	2006	2007	2008			
	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	44,2	43,5	43,7	39,2	49,3	49,2
- m. st. Warszawa	7,1	6,5	7,3	7,4	7,2	11,3	1,5	2,6
- miasta na prawach powiatu	29,9	28,2	27,7	28,2	27,5	32,6	19,0	22,6
- powiaty	15,2	13,6	12,7	12,3	12,7	7,5	17,7	20,0
- województwa samorządowe	5,1	7,6	8,1	8,6	8,9	9,4	12,5	5,6

W 2008 r. zasadnicza część zadań samorządowych realizowana była niezmiennie przez gminy, utrzymujące swój wysoki udział w ogólnej kwocie dochodów na poziomie 43,7%. Porównanie partycypacji w dochodach ogółem pozostałych typów jednostek wyraźnie wskazuje na – utrzymujący się od momentu reformy administracyjnej Polski w 1999 r. – sukcesywny wzrost znaczenia zadań realizowanych przez województwa samorządowe z 5,1% w 1999 r. do 8,9% w 2008 r. (choć ich udział w dochodach ogółem wciąż kształtował się na poziomie niższym od 10%).

Utrzymujący się w 2008 r. wyższy udział gmin (49,2%) w dochodach uzyskiwanych w formie dotacji od udziału w ogólnej kwocie dochodów (43,7%) świadczył o wciąż dużym obciążeniu gmin zadaniami zleconymi lub przejętymi w drodze porozumień (dotacje na zadania własne stanowiły tylko 4,4% dochodów gmin), jednak w porównaniu do 2007 r. udział dotacji celowych realizowanych przez gminy obniżył się o 4 punkty procentowe na korzyść województw (wzrost o 5,3 punktu procentowego). Wynikało to głównie ze zmiany klasyfikowania bezzwrotnych środków zagranicznych, które od 2008 r. zaliczane były do dotacji celowych (wcześniej traktowane były jako dochody własne).

Wyższy (49,2%) od ogólnego udział gmin w kwocie przysługującej jst subwencji ogólnej związany był w dużej mierze z szerokim zakresem realizowanych przez gminy zadań oświatowych. Natomiast, niski udział województw samorządowych w subwencji ogólnej przysługującej jst (5,6% przy 8,9% udziale w ogólnej kwocie samorządowych dochodów budżetowych) i m. st. Warszawy (2,6%, przy 7,2% udziale w ogólnej kwocie dochodów) świadczył o niewielkim ich uczestnictwie w realizacji tych zadań.

Struktura dochodów budżetowych poszczególnych typów jst w latach 2003 i 2004 oraz 2007 i 2008 (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
	2007	56,4	25,3	14,2	4,9	15,6	28,0	21,5	4,7
	2008	55,0	25,3	13,7	4,3	16,7	28,4	21,7	5,1
- 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
	2007	49,5	17,4	19,1	4,8	19,2	31,3	23,1	7,5
	2008	49,3	18,2	18,7	4,4	18,8	32,0	23,2	8,1
- 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
	2007	86,3	41,5	17,9	9,3	3,9	9,8	8,6	0,0
	2008	86,1	42,2	14,9	7,1	3,5	10,4	9,0	0,0
- 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
	2007	66,1	28,5	16,3	6,4	11,3	22,6	20,5	0,2
	2008	65,2	29,4	16,1	5,8	11,5	23,3	21,5	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
	2007	32,2	17,1	x	1,7	21,7	46,1	36,9	6,2
	2008	32,4	17,3	x	1,6	23,2	44,5	35,7	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
	2007	68,3	52,0	x	0,9	13,1	18,6	5,2	7,5
	2008	58,5	44,7	x	0,8	23,5	17,9	4,8	7,4

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 i obniżało się – dotacji celowych. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego widocznie zwiększyła samodzielność ekonomiczną jst, podnosząc w ich dochodach udział dochodów własnych z 43,5% w 2003 r. do 51,5% w 2004 r. Tendencja ta utrzymała się w latach 2005 i 2006, jednak w wyniku wspomnianego już 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 15,6% w 2007 r. i 16,7% w 2008 r.).

W 2003 r. największą swobodę w dysponowaniu dochodami posiadały miasta na prawach powiatu, a przede wszystkim m. st. Warszawa oraz gminy. Udział dochodów własnych m. st. Warszawy w ogólnej kwocie dochodów wynosił 73,0%, pozostałych miast na prawach powiatu – 52,7%, a gmin – 47,3%. W wyniku wprowadzonej od początku 2004 r. zmiany zasad kształtowania niektórych dochodów jst, zwiększył się udział dochodów własnych we wszystkich typach jst, jednak w najwyższym stopniu wzrost nastąpił w województwach samorządowych (z 15,9% w 2003 r. do 58,5% w 2008 r.). Zasadnicza zmiana w tym zakresie widoczna była w powiatach (wzrost z 11,3% do 32,4%), co wpłynęło pośrednio na wzrost udziału dochodów własnych w dochodach miast na prawach powiatu (z 52,7% do 65,2%). W niewielkim stopniu zwiększył się, wyznaczony udziałem dochodów własnych, zakres samodzielności ekonomicznej gmin. Wciąż najmniejszą część dochodów w postaci dochodów własnych uzyskiwały powiaty, co oznaczało, że ich dochody najsilniej związane są z transferami z budżetu państwa.

Wzrostowi znaczenia dochodów własnych towarzyszyło ograniczanie roli dotacji celowych, z czego wyłączone były jedynie gminy, w których przeciętnie udział dotacji wzrósł z 10,5% w 2003 r. i 12,5% w 2004 r. do 19,2% w 2007 r., po czym w 2008 r. nastąpił spadek o 0,4 punktu procentowego. W pozostałych typach jst udział dotacji celowych obniżał się (w województwach samorządowych z 51,0% w 2003 r. i 22,4% w 2004 r. do 13,1% w 2007 r.), jednak w 2008 r. udział w dochodach ogółem wzrósł w trzech typach jst: w miastach na prawach powiatu, powiatach i w największym stopniu w województwach (odpowiednio o 0,2, 1,5 i 10,4 punktu procentowego). W ogólnej kwocie dotacji 10,3% stanowiły dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, 5,1% – na realizację zadań własnych, 0,7% – na zadania realizowane w wyniku porozumień między jst, 0,5% – na zadania finansowane z funduszy celowych i 0,2% – na realizację zadań przejętych na podstawie porozumień z administracją rządową. W każdym typie jst większość dochodów z tytułu dotacji to dotacje na zadania zlecone. Wyjątkiem okazały się jedynie województwa, w których to zadania własne dofinansowane były w większym stopniu (dotacje na zadania własne stanowiły 12,9% dochodów ogółem, przy 9,3% udziale dotacji na zadania zlecone). W uzyskiwanych przez jst kwotach dotacji przeważały środki otrzymywane na realizację zadań bieżących. Tylko 14,8% dotacji posiadało przeznaczenie inwestycyjne i podobnie jak w roku poprzednim to województwa samorządowe były najbardziej uprzywilejowane pod tym względem (37,1% uzyskiwanych przez nie dotacji przeznaczonych było na cele inwestycyjne).

W 2008 r. zahamowany został, rozpoczęty w 2004 r., spadek udziału subwencji ogólnej w dochodach wszystkich typów jst. Na przełomie ostatnich lat jej udział obniżył się z 40,1%

w 2003 r. do 34,2% w 2004 r. i 28,0% w 2007 r. (związane to było ze zmniejszaniem się wagi części oświatowej tej subwencji). W 2008 r. udział tego źródła zasilania budżetu wzrósł w gminach i miastach na prawach powiatu o 0,7 punktu procentowego, w m. st. Warszawie o 0,6, a obniżył się w powiatach i województwach samorządowych odpowiednio o 1,6 i 0,7 punktu procentowego. Jednostki samorządu terytorialnego odnotowały niewielkie różnice części oświatowej i wyrównawczej subwencji, nie zmienił się jednak zasadniczo ich poziom z roku poprzedniego. Wciąż zasadniczą część dochodów w postaci subwencji ogólnej uzyskiwały powiaty (44,5%), gminy (32,0%) 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.

2.4. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Dynamika i poziom wydatków

W związku z coraz szerszym wykorzystywaniem przez samorządy zwrotnych źródeł zasilania w postaci kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, realizowane przez nie wydatki kolejny rok z rzędu przekroczyły poziom uzyskanych wpływów do budżetu. Przy wzroście dochodów, w stosunku do 2007 r., o 8,5%, wydatki jst wzrosły o 12,4% (realny wzrost wydatków 8,2%).

Wydatki budżetowe ogółem jst i ich dynamika w roku 2004 i latach 2006 - 2008

Wyszczególnienie	Wydatki (w mln zł)				Wskaźniki dynamiki wydatków w %					
	2004	2006	2007	2008	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2008/2007		2008/2004
					nominalnie				realne[1)]	nominalne
POLSKA, z tego:	**91 389,1**	**120 038,2**	**129 113,1**	**145 182,6**	**113,6**	**115,6**	**107,6**	**112,4**	**108,2**	**158,9**
- gminy	40 941,8	53 179,6	56 074,1	62 892,6	112,0	116,0	105,4	112,2	108,0	153,6
- m. st. Warszawa	6 257,0	8 086,1	9 098,0	10 522,3	119,5	108,2	112,5	115,7	111,5	168,2
- miasta na prawach powiatu	25 879,7	33 151,3	36 779,1	40 650,1	112,1	114,3	110,9	110,5	106,3	157,1
- powiaty	12 444,7	15 593,0	16 069, 6	18 114,9	111,6	112,3	103,1	112,7	108,5	145,6
- województwa samorządowe	5 865,9	10 028,1	11 092,2	13 002,7	129,3	132,2	110,6	117,2	113,0	221,7

[1)] Wskaźnik inflacji – 4,2%.

Rok 2008 charakteryzował się zrównoważonym wzrostem wydatków, od 10,5% w miastach na prawach powiatu do 17,2% w województwach. Wydatki wszystkich typów jst rosły szybciej niż dochody (o 2,9 punktu procentowego w gminach, o 10,7 w m. st. Warszawie, o 4,9 w miastach na prawach powiatu, o 0,4 w powiatach, o 5,6 w województwach). W dłuższym okresie – w latach 2004 - 2008 – wyższą od średniej (58,9%) dynamikę wydatków osiągnęły jedynie m. st. Warszawa (68,2%) oraz województwa (121,7%), w przypadku dochodów – wszystkie typy jst z wyjątkiem powiatów.

Najbardziej dynamicznie wzrosły wydatki jst województw najbogatszych: zachodniopomorskiego (o 15,0%), mazowieckiego (o 14,8%) oraz dolnośląskiego (o 14,4%), przy przeciętnym wzroście dla wszystkich jst o 12,4%. Dynamika dochodów jst województwa mazowieckiego i dolnośląskiego w 2008 r. była jedną z najniższych. Środki

na wydatki nieznajdujące pokrycia w dochodach województwa te pozyskiwały z zewnątrz – poziom zaciągniętych kredytów i pożyczek był w tych regionach najwyższy.

Dynamika podstawowych części wydatków budżetowych jst w roku 2008 (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące							
	ogółem		inwestycyjne		ogółem		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu	
	2008/2007	2008/2004	2008/2007	2008/2004	2008/2007	2008/2004	2008/2007	2008/2004	2008/2007	2008/2004	2008/2007	2008/2004
POLSKA, z tego:	**117,9**	**210,1**	**117,4**	**207,8**	**111,0**	**148,6**	**110,7**	**133,2**	**113,7**	**165,8**	**132,4**	**151,6**
- gminy	122,0	172,4	121,1	169,8	109,9	149,4	109,3	130,7	116,2	161,6	133,4	152,5
- m. st. Warszawa	122,5	211,6	122,5	215,7	114,1	160,0	111,9	145,6	121,6	143,7	110,6	114,5
- miasta na prawach powiatu	110,7	256,4	110,9	256,4	110,5	140,4	110,7	131,1	113,7	151,0	130,1	139,2
- powiaty	124,4	206,9	124,3	207,3	111,0	138,6	111,8	132,6	114,5	188,3	136,4	207,0
- województwa samorządowe	117,4	274,1	115,1	267,8	117,1	199,5	123,5	181,8	108,8	195,5	188,1	290,6

Na ogólną dynamikę wydatków ogółem osiąganą przez jst w znacznym stopniu wpłynął wzrost wydatków o charakterze majątkowym, które w 96,5% były wydatkami inwestycyjnymi. Wzrost wydatków majątkowych, w stosunku do 2007 r., wyniósł 17,9% (w tym inwestycyjne 17,4%) przy niższej od średniej dynamice wydatków bieżących (11,0%). Wydatki na inwestycje w najwyższym stopniu wzrosły w powiatach o 24,3%, w roku poprzednim ta kategoria samorządu odnotowała najniższą dynamikę na poziomie 92,3% w stosunku do roku poprzedniego. Miasta na prawach powiatu i województwa w mniejszym stopniu niż pozostałe jst wykorzystały środki na inwestycje. Porównując dynamikę wzrostu poszczególnych rodzajów wydatków w okresie 2004 - 2008 należy stwierdzić, że wydatki na inwestycje wzrosły w znacznie większym stopniu niż wydatki bieżące we wszystkich typach jst (w 2008 r. w strukturze jednak dominują wydatki bieżące – 78,0%). Należy szczególnie podkreślić, że jst nie wykorzystywały wzrostu uzyskiwanych przez nie dochodów głównie na podwyższenie wynagrodzeń pracowników samorządowych. W ciągu pięciu lat kwota tych wydatków wzrosła o 33,2%, a w stosunku do 2007 r. tylko o 10,7%. Najwyższy wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne zapewniły województwa samorządowe i m. st. Warszawa. Obciążenie jst wydatkami związanymi z obsługą długu wzrosło głównie w województwach samorządowych, co było wynikiem m.in. realizowania przez nie dużej liczby zadań finansowanych z bezzwrotnych źródeł zagranicznych.

Porównanie wielkości wydatków inwestycyjnych jst poszczególnych województw prowadzi do pozytywnych wniosków. Tylko w jst dwóch województw (w 2007 r. – 5): lubuskiego i opolskiego, obniżyło się tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych odpowiednio o 4,8% i 10,3%, pozostałe jst osiągnęły wzrost tych wydatków. Najwyższy wzrost środków na inwestycje odnotowano w jst województwa zachodniopomorskiego (30,8%), w dalszej kolejności jst województw: lubelskiego (wzrost o 28,4%), kujawsko -pomorskiego (o 25,2%), łódzkiego (o 24,2%) czy dolnośląskiego (o 21,0%). Jednostki samorządu terytorialnego województw tzw. ściany wschodniej, w porównaniu do roku poprzedniego, znacznie wzmocniły swoją pozycję, a w szczególności jst województw:

podlaskiego (wzrost o 20,0%), świętokrzyskiego (o 19,4%), podkarpackiego (o 16,8%), czy ww. lubelskiego. Różnice w zakresie realizacji inwestycji w skali kraju stają się mniej widoczne. Wzrost wydatków bieżących jst był wyrównany, od 9,1% w województwie śląskim do 13,0% w mazowieckim. Najniższe tempo wzrostu wystąpiło w województwie lubelskim (8,4%) i było to wynikiem uzyskania jednego z najwyższych wskaźników dynamiki wydatków inwestycyjnych. Zrównoważona była również sytuacja poszczególnych typów jst, wzrost wydatków bieżących wyniósł od 9,9% w gminach, 10,5% w miastach na prawach powiatu i 11,0% w powiatach, do 14,1% w m. st. Warszawie i 17,1% w województwach samorządowych. Wszystkie typy jst odnotowały wzrost podstawowych grup wydatków bieżących. Podobnie jak w roku ubiegłym, tempo wzrostu wynagrodzeń (10,7%) nie było przeciętnie wyższe od wzrostu ogólnej kwoty wydatków bieżących (nieco bardziej niż w innych typach jst wzrosła kwota wydatków na wynagrodzenia i pochodne w województwach samorządowych). Bardziej dynamicznie zwiększył się zakres zadań przekazywanych przez jst do realizacji jednostkom uzyskującym z budżetu dotacje – ta forma realizowania wydatków zyskała większą rolę szczególnie zwiększyła się w m. st. Warszawie (o 21,6%). Zdecydowany wzrost wydatków z tytułu obsługi długu wystąpił prawie we wszystkich typach jst. Wydatki te wzrosły (przy przeciętnej dynamice na poziomie 32,4%) w powiatach o 36,4%, gminach o 33,4%, w miastach na prawach powiatu o 30,1% a w województwach aż o 88,1%. Jedynie m. st. Warszawa utrzymało wskaźnik dynamiki na poziomie niższym od przeciętnego (wzrost o 10,6%). We wszystkich jst kraju wydatki te wzrosły bardziej dynamicznie od pozostałych grup wydatków bieżących i majątkowych, jednak ich udział w ogólnej kwocie wydatków pozostawał nadal niewielki.

Poziom wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wykazywał różnice między województwami, pokrywając się w dużej mierze z mapą zróżnicowania dochodów. Wydatki budżetowe zrealizowane w 2008 r. przez jst województwa mazowieckiego stanowiły 130% przeciętnego poziomu dla jst kraju, a wydatki inwestycyjne – 144%, podczas gdy wydatki ogółem i inwestycyjne jst województw lubelskiego i podlaskiego stanowiły, odpowiednio 87% i 79% średniej krajowej. Wyższe od przeciętnych wydatki budżetowe ogółem oraz wydatki inwestycyjne zrealizowały jst województw dolnośląskiego (109% i 119%) oraz pomorskiego (106% i 117%). Do województw, których jst realizowały wydatki budżetowe i inwestycyjne znacząco niższe od średnich krajowych należały, obok województwa lubelskiego i podlaskiego, województwa: lubuskie (94% i 73%), opolskie (90% i 77%), podkarpackie (90% i 78%) i świętokrzyskie (89% i 76%).

Struktura wydatków budżetowych

Wskaźnikiem informującym o intensywności realizowanej polityki rozwojowej, jest struktura wydatków budżetowych. Ich udział w ogólnej kwocie wydatków wskazuje na konsumpcyjne lub prorozwojowe kierunki działania samorządów. Wzrost udziału wydatków inwestycyjnych może wskazywać na poprawę sytuacji finansowej jst, które są w stanie wygospodarować wyższą niż dotąd nadwyżkę ponad kwoty niezbędne dla realizacji obligatoryjnych zadań – najczęściej o charakterze bieżącym. Pamiętać jednak należy, że jednostki w coraz większym stopniu korzystają z bezzwrotnych środków zagranicznych, które w głównej mierze przeznaczane są na cele inwestycyjne, trudno więc jednoznacznie

stwierdzić, że wysokość wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem przesądza o sytuacji dochodowej jst.

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

Wyszczególnienie	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach						Udział poszczególnych typów jst w samorządowych wydatkach inwestycyjnych		
	1999	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2007	2008
POLSKA, z tego:	**18,6**	**16,2**	**17,1**	**20,3**	**20,3**	**21,2**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
- gminy	20,9	18,1	17,9	20,1	18,5	20,0	49,8	39,4	40,7
- m. st. Warszawa	27,6	15,5	13,1	15,1	18,7	19,8	6,5	6,5	6,8
- miasta na prawach powiatu	17,2	13,6	15,7	20,0	22,2	22,3	23,8	31,1	29,3
- powiaty	6,4	10,1	11,6	14,6	13,1	14,4	8,5	8,0	8,5
- województwa samorządowe	31,8	28,8	31,4	35,5	35,4	34,8	11,4	15,0	14,7

Pogarszająca się koniunktura gospodarcza wpłynęła na obniżenie w 2008 r. dynamiki dochodów i wydatków bieżących jst. Wydatki inwestycyjne samorządów nadal dynamicznie rosły, co przełożyło się na wzrost ich udziału w ogólnej kwocie wydatków z 20,3% w 2007 r. do 21,2% w 2008 r. We wszystkich typach jst wydatki inwestycyjne zwiększyły się, jedynie województwa samorządowe odnotowały spadek ich udziału w wydatkach ogółem o 0,6 punktu procentowego, ale to właśnie województwa na inwestycje przeznaczały wciąż najwięcej ze swoich budżetów – 34,8% wydatków ogółem. Najkorzystniej w tym zakresie sytuacja przedstawiała się w gminach, w których wzrósł udział wydatków inwestycyjnych z 39,4% w 2007 r. do 40,7% w 2008 r. Poprawa nastąpiła również w m. st. Warszawie i powiatach. Zmiany w wykorzystaniu dochodów na cele inwestycyjne przez poszczególne typy jst miały wpływ na sytuację poszczególnych województw. Najniższy udział wydatków inwestycyjnych w 2008 r. wystąpił w jst województw lubuskiego (16,6%) i warmińsko -mazurskiego (16,8%), a najwyższy: mazowieckiego (23,5%), pomorskiego (23,4%), dolnośląskiego (23,1%) oraz śląskiego i łódzkiego (22,0%). Taki wynik utrwala dotychczasowe zróżnicowanie przestrzenne poziomu rozwoju infrastruktury komunalnej kraju.

Wzrost udziału wydatków inwestycyjnych przełożył się na obniżenie wydatków na finansowanie zadań bieżących. Taka zmiana nie dotyczyła tylko miast na prawach powiatu i województw, w których udział wydatków bieżących w kwocie wydatków ogółem pozostał na poziomie roku poprzedniego, na co w pewnym stopniu miała wpływ wysokość wydatków przeznaczanych na wynagrodzenia i pochodne – przy ogólnym spadku tych wydatków w porównaniu do roku poprzedniego, w miastach na prawach powiatu pozostały one na niezmienionym poziomie, a w województwach samorządowych wzrosły o 0,7 punktu procentowego (spośród wszystkich typów jst województwa przeznaczają na wynagrodzenia najmniej).

Stanowiące podstawową część wydatków bieżących wydatki na wynagrodzenia i pochodne w największym stopniu obciążały budżety powiatów i gmin (odpowiednio 52,3% i 35,6%). Związane było to ze specyfiką realizowanych przez nie zadań, które wykonywane były przez własne jednostki budżetowe (oświata, opieka społeczna, bezpieczeństwo). Z charakterem realizowanych zadań związany był również najniższy udział tych wydatków w budżetach województw samorządowych. Wydatki na obsługę długu, od początku funkcjonowania samorządów, utrzymywały się na niskim poziomie (absorbowały 0,9%

wydatków bieżących jst) i nie wykazywały zdecydowanych zmian. Najwyższe wydatki w tym zakresie zrealizowało m. st. Warszawy i miasta na prawach powiatu. W strukturze wydatków nie wyodrębniono wydatków poniesionych w związku z udzielonymi przez jst poręczeniami, ponieważ kwoty te były niewielkie (we wszystkich typach jst osiągały poziom 0,1% ogólnej kwoty wydatków).

Udział poszczególnych grup wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst w latach 2003 i 2004 oraz 2007 i 2008 (w %)

Wyszczególnienie	Lata	Wydatki ogółem	Udział wydatków bieżących			
			wynagrodzenia i pochodne	dotacje	obsługa długu	pozostałe
POLSKA, z tego:	2003	84,5	43,4	9,0	1,0	31,1
	2004	83,4	40,8	9,9	0,9	31,7
	2007	79,0	34,8	10,2	0,8	33,2
	2008	78,0	34,2	10,3	0,9	32,5
- gminy	2003	82,9	44,6	5,8	0,9	31,6
	2004	81,7	41,8	5,5	0,8	33,6
	2007	81,2	36,5	5,6	0,6	38,5
	2008	79,5	35,6	5,8	0,8	38,6
- m. st. Warszawa	2003	84,1	33,5	11,1	1,9	37,6
	2004	84,2	29,5	17,2	1,7	35,7
	2007	81,2	26,4	13,9	1,2	39,7
	2008	80,1	25,6	14,7	1,2	38,6
- miasta na prawach powiatu	2003	87,3	42,3	11,6	1,5	32,0
	2004	85,6	39,8	11,4	1,3	33,1
	2007	76,6	33,2	10,6	1,0	31,8
	2008	76,5	33,2	10,9	1,2	31,2
- powiaty	2003	91,2	57,1	4,7	0,5	28,9
	2004	89,8	57,3	5,1	0,6	26,6
	2007	86,9	52,7	6,5	0,7	27,0
	2008	85,5	52,3	6,6	0,8	25,6
- województwa samorządowe	2003	66,7	17,7	28,7	0,4	19,9
	2004	70,3	15,4	35,8	0,5	18,5
	2007	63,3	12,0	34,1	0,4	16,8
	2008	63,3	12,7	31,6	0,6	18,3

Zdecydowana większość zadań realizowanych przez jst miała charakter zadań własnych (89,8%), przy czym w najwyższym stopniu dotyczyło to m. st. Warszawy (97,3%), miast na prawach powiatu (92,6%) oraz województw (90,7%). W strukturze wydatków gmin i powiatów, ze względu na przekazane im w ostatnich latach nowe zadania, wydatki na zadania zlecone stanowiły największą część (odpowiednio 13,1% i 11,4%).

Podobnie jak w latach ubiegłych wydatki jst koncentrowały się w czterech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (30,0%), Transport i łączność (16,0%), Pomoc społeczna (13,6%) i Administracja publiczna (9,2%). Wydatki oświatowe stanowiły dominującą grupę wydatków we wszystkich typach jst poza województwami (5,7% wydatków tych jednostek) oraz m. st. Warszawą, która przeznaczyła na ten cel około 20% swoich wydatków (przy średniej dla kraju 30,0%). W rozwój transportu w najwyższym stopniu zaangażowane były województwa (40,2%) oraz m. st. Warszawa (27,6%). Gminy jako jedyne – poza województwami – odnotowały wzrost tej grupy wydatków. Na uwagę zasługuje (pomimo niewielkiego udziału w wydatkach) wzrost znaczenia środków

przeznaczanych na kulturę fizyczną i sport z 2,1% w 2007 r. do 3,2% w 2008 r. (wpływ na to miała m. in. realizacja programu „Moje boisko – Orlik 2012").

Struktura wydatków budżetowych jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2004, 2007 i 2008 (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem			Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
	2004	2007	2008	2008				
Razem wydatki budżetowe	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
801 - Oświata i wychowanie	36,6	30,5	30,0	35,9	20,1	30,5	31,9	5,7
600 - Transport i łączność	12,7	16,1	16,0	9,3	27,6	17,3	12,6	40,2
852 - Pomoc społeczna	12,8	14,7	13,6	17,3	5,6	12,8	15,9	1,3
750 - Administracja publiczna	9,9	9,1	9,2	10,3	8,5	7,0	11,6	7,8
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5,7	5,4	5,4	7,5	2,5	7,0	0,0	0,3
700 - Gospodarka mieszkaniowa	3,1	3,4	3,8	3,4	10,5	5,2	0,8	0,3
921 - Kult1ura i ochrona dziedzictwa narodowego	3,3	3,7	3,7	3,2	5,1	3,6	0,5	9,9
926 - Kultura fizyczna i sport	1,5	2,1	3,2	3,6	2,4	4,2	0,7	2,4
851 - Ochrona zdrowia	2,3	2,4	2,5	0,8	2,4	1,6	5,7	9,5
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	2,9	3,1	2,5	1,5	2,2	2,9	6,9	1,1
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	2,2	2,1	2,3	1,3	2,4	2,6	6,3	0,3
010 - Rolnictwo i łowiectwo	2,2	2,0	1,9	2,9	0,0	0,1	0,4	5,7
758 - Różne rozliczenia	1,2	1,5	1,6	0,3	7,4	1,1	0,5	5,6
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0,9	1,3	1,5	0,3	0,8	1,2	3,8	5,4
757 - Obsługa długu	1,0	0,8	1,0	0,8	1,3	1,2	1,1	0,7
Pozostałe działy	1,7	1,8	1,8	1,6	1,2	1,7	1,3	3,8

Chęć przyciągnięcia na swój teren nowych inwestorów skutkuje ponoszeniem przez jst coraz wyższych nakładów na promocję, choć wciąż są to nieznaczne kwoty (ich udział w wydatkach ogółem w 2008 r. stanowił 0,3%[21]). Wydatki te w 2008 r., w największym stopniu obciążały budżety miast na prawach powiatu (0,5%). Województwa, m. st. Warszawa i gminy przeznaczyły na promocję 0,3% swoich wydatków, a powiaty 0,2%. Największą aktywnością wykazały się miasta na prawach powiatu województwa łódzkiego (notującego najwyższy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem), które przeznaczyły na ten cel ze swoich budżetów 1,0% wydatków, a najmniejszą miasta na prawach powiatu województwa śląskiego – 0,2%. Jednostki samorządu terytorialnego w celu promocji organizowały festiwale, dożynki, konferencje, wydawały różnego rodzaju publikacje i periodyki (albumy, kalendarze, foldery), zamieszczały reklamy (na portalach internetowych, w gazetach, mediach), brały udział w targach, ponosiły koszty organizacji misji przyjazdowych inwestorów zagranicznych czy koszty ponoszone w związku z partnerstwem miast.

Zdecydowaną część zadań samorządowych realizowały gminy (43,3%), których szczególnie duży udział przypadł na realizację zadań z zakresu rolnictwa i łowiectwa (68,6%), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (60,0%), pomocy społecznej (55,1%), oświaty i wychowania (51,8%) oraz kultury fizycznej i sportu (49,0%). Najpoważniejszą część zadań z zakresu utrzymania i budowy dróg wciąż realizowały miasta na prawach powiatu (30,2% wydatków samorządowych na te zadania, chociaż wzrost wydatków

[21] Przedstawione dane liczbowe nie są pełnym odzwierciedleniem wydatków ponoszonych przez jst na promocję, a jedynie tych, które zawarte zostały w rozdziale 75075 „Promocja". Nakłady na ten rodzaj działalności ujmowane są przez jst również w innych działach, co utrudnia analizę tego zagadnienia.

na drogi zanotowały zarówno gminy – do 25,1%, jak i województwa samorządowe – do 22,4%). Miasta na prawach powiatu wyróżniało również wysokie zaangażowanie w realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (36,2%), gospodarki mieszkaniowej (38,1%), kultury fizycznej i sportu (36,3%) oraz bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (32,6%). Powiaty wykonywały wiele zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego (34,4%), edukacyjnej opieki wychowawczej (33,7%), pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej (31,3%) i ochrony zdrowia (28,2%), a województwa samorządowe – głównie zadania z zakresu ochrony zdrowia (33,5%), pozostałych zadań z polityki społecznej (32,1%), rolnictwa i łowiectwa (27,8%) oraz kultury i dziedzictwa narodowego (23,9%).

Udział poszczególnych typów jst w wydatkach budżetowych według działów klasyfikacji budżetowej w 2008 r. (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Wydatki budżetowe jst wg typów, w tym w działach	**100,0**	**43,3**	**7,2**	**28,0**	**12,5**	**9,0**
801 - Oświata i wychowanie	100,0	51,8	4,9	28,4	13,2	1,7
600 - Transport i łączność	100,0	25,1	12,5	30,2	9,8	22,4
852 - Pomoc społeczna	100,0	55,1	3,0	26,4	14,6	0,9
750 - Administracja publiczna	100,0	48,6	6,7	21,3	15,8	7,6
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	100,0	60,0	3,2	36,2	0,1	0,5
700 - Gospodarka mieszkaniowa	100,0	38,8	19,8	38,1	2,6	0,7
921 - Kult1ura i ochrona dziedzictwa narodowego	100,0	37,6	9,9	27,1	1,5	23,9
926 - Kultura fizyczna i sport	100,0	49,0	5,4	36,3	2,5	6,8
851 - Ochrona zdrowia	100,0	13,6	6,8	17,9	28,2	33,5
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	100,0	24,8	6,1	31,5	33,7	3,9
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	100,0	24,2	7,8	32,6	34,4	1,0
010 - Rolnictwo i łowiectwo	100,0	68,6	0,0	1,2	2,4	27,8
758 - Różne rozliczenia	100,0	9,6	34,1	20,3	4,3	31,7
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	100,0	9,6	4,0	23,0	31,3	32,1
757 - Obsługa długu	100,0	35,3	9,4	34,7	14,1	6,5

W 2008 r. jst inwestowały głównie w infrastrukturę drogową, choć w strukturze wydatków ogółem środki na ten cel obniżyły się z 40,7% w 2007 r. do 37,0% w 2008 r. Zmieniło się – w stosunku do roku poprzedniego – zaangażowanie poszczególnych typów jst w realizację zadań związanych z transportem i łącznością. Ponad połowę inwestycji realizowały województwa samorządowe (52,8%), m. st. Warszawa i powiaty, odpowiednio 43,5%, 42,6%, miasta na prawach powiatu 36,4% oraz gminy 29,6% (w 2007 r. to m. st. Warszawa i powiaty ponosiły najwyższe wydatki na modernizację i budowę dróg). Malejącą, ale nadal znaczącą część wydatków inwestycyjnych jst stanowiły inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (13,2%). Większość zadań w tym zakresie realizowały gminy i miasta na prawach powiatu (odpowiednio 19,0% i 17,5%). W strukturze wydatków inwestycyjnych odnotowano wzrost poziomu inwestowanych środków w dziale Kultura fizyczna i sport, który zwiększył się dwukrotnie (z 5,3% do 10,0%), choć wciąż w wydatkach ogółem stanowił 10%.

Struktura wydatków inwestycyjnych jst według działów klasyfikacji budżetowej w latach 2004, 2007 i 2008 (w %)

Działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem			Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
	2004	2007	2008	2008				
Razem wydatki inwestycyjne	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
600 - Transport i łączność	34,9	40,7	37,0	29,6	43,5	36,4	42,6	52,8
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	17,7	14,2	13,2	19,0	3,3	17,5	0,1	0,5
926 - Kultura fizyczna i sport	3,7	5,3	10,0	11,6	6,5	13,0	3,5	5,0
801 - Oświata i wychowanie	12,4	9,0	9,6	12,8	12,3	8,0	11,0	1,7
851 - Ochrona zdrowia	4,9	6,0	6,3	0,9	8,2	2,9	19,9	19,3
700 - Gospodarka mieszkaniowa	5,1	4,9	5,9	6,3	6,9	9,2	1,4	0,2
010 - Rolnictwo i łowiectwo	10,8	6,5	4,9	9,1	0,0	0,2	0,7	7,3
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2,5	4,5	4,0	3,2	6,7	4,2	0,3	7,0
750 - Administracja publiczna	2,7	2,8	2,9	2,6	6,6	2,1	4,5	2,6
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,7	1,8	2,1	2,0	1,4	1,7	6,6	0,6
852 – Pomoc społeczna	1,4	1,1	1,4	0,6	1,3	1,7	6,3	0,1
Pozostałe działy	2,2	3,2	2,7	2,3	3,3	3,1	3,1	2,9

W zadania z dziedziny transportu w największym stopniu inwestowały gminy (wzrost z 28,0% w 2007 r. do 32,5% w 2008 r.) oraz województwa (wzrost z 17,3% do 20,9%), w miastach na prawach powiatu w tym zakresie odnotowano spadek z 35,9% do 28,9%. Gminy dominowały głównie jako inwestor w rozwoju infrastruktury dla rolnictwa i łowiectwa, gdzie zrealizowały 75,7% inwestycji w tym zakresie, ponadto poniosły duże wydatki na zadania dotyczące gospodarki komunalnej (58,7%), infrastruktury oświatowej (54,5%) oraz kultury fizycznej i sportu (47,1%). Miasta na prawach powiatu w największym stopniu realizowały inwestycje samorządowe w gospodarce mieszkaniowej (45,8%), odnotowano również wysoki udział w rozbudowie infrastruktury dla gospodarki komunalnej (39,0%) oraz kultury fizycznej i sportu (38,1%).

Udział poszczególnych typów jst w wydatkach inwestycyjnych według działów klasyfikacji budżetowej w 2008 r. (w %)

Ważniejsze działy klasyfikacji budżetowej	Jst ogółem	Gminy	M. st. Warszawa	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Wydatki inwestycyjne wg typów, w tym w działach	**100,0**	**40,7**	**6,8**	**29,4**	**8,5**	**14,7**
600 - Transport i łączność	100,0	32,5	8,0	28,9	9,7	20,9
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	100,0	58,7	1,7	39,0	0,0	0,6
926 - Kultura fizyczna i sport	100,0	47,1	4,4	38,1	3,0	7,4
801 - Oświata i wychowanie	100,0	54,5	8,7	24,4	9,7	2,7
851 - Ochrona zdrowia	100,0	5,5	8,9	13,5	26,8	45,3
700 - Gospodarka mieszkaniowa	100,0	43,9	7,9	45,8	2,0	0,4
010 - Rolnictwo i łowiectwo	100,0	75,7	0,0	1,3	1,1	21,9
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	100,0	32,7	11,1	30,3	0,6	25,3
750 - Administracja publiczna	100,0	36,5	15,6	21,2	13,2	13,5
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	100,0	40,2	4,6	24,2	27,0	4,0
852 – Pomoc społeczna	100,0	18,3	6,4	35,8	38,1	1,4

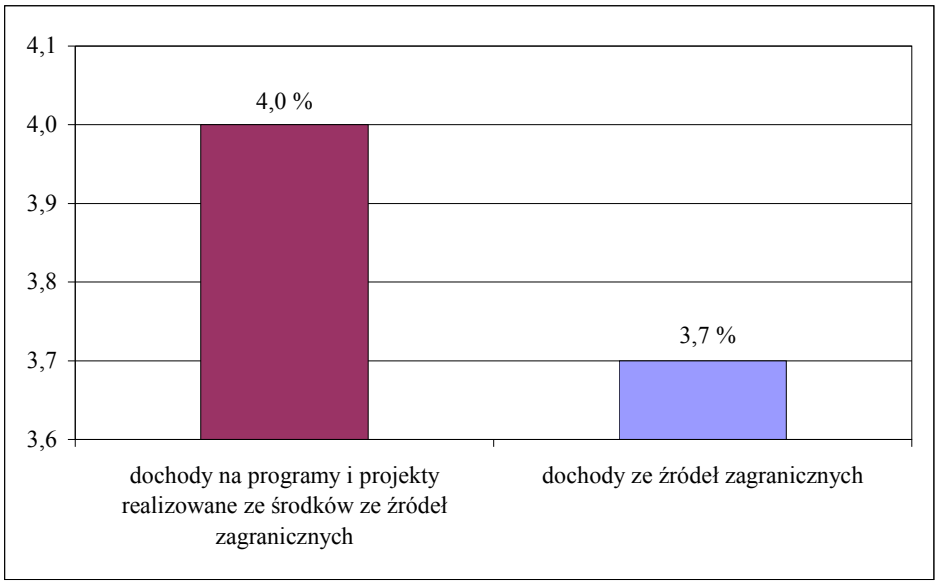
Powiaty wyróżniały się zakresem inwestowania w dziedzinie pomocy społecznej (38,1% udział w realizacji tych inwestycji przy przeciętnym dla całości inwestycji samorządowych, równym 8,5%), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (27,0%) oraz ochrony zdrowia (26,8%). Województwa samorządowe, które przeciętnie realizowały 14,7% inwestycji samorządowych, miały wysoki udział w rozbudowie infrastruktury dla ochrony zdrowia – 45,3%, w wydatkach na zadania z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – 25,3% oraz w realizacji inwestycji samorządowych dla rolnictwa – 21,9%.

2.5. Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Dochody ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Jednostki samorządu terytorialnego, w celu wspierania inwestycji bądź realizacji innych, nieinwestycyjnych projektów publicznych, korzystają z dodatkowego źródła finansowania, którym są środki ze źródeł zagranicznych. Są to m.in. środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż wcześniej wymienione. Wykonanie dochodów jst ze środków przeznaczonych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[22] w skali kraju wyniosło w 2008 r. 5 755 572 tys. zł, co stanowiło 4,0% wykonania dochodów ogółem. Wykonanie dochodów ze środków ze źródeł zagranicznych[23] wyniosło 5 310 517 tys. zł, co stanowiło 3,7% dochodów ogółem.

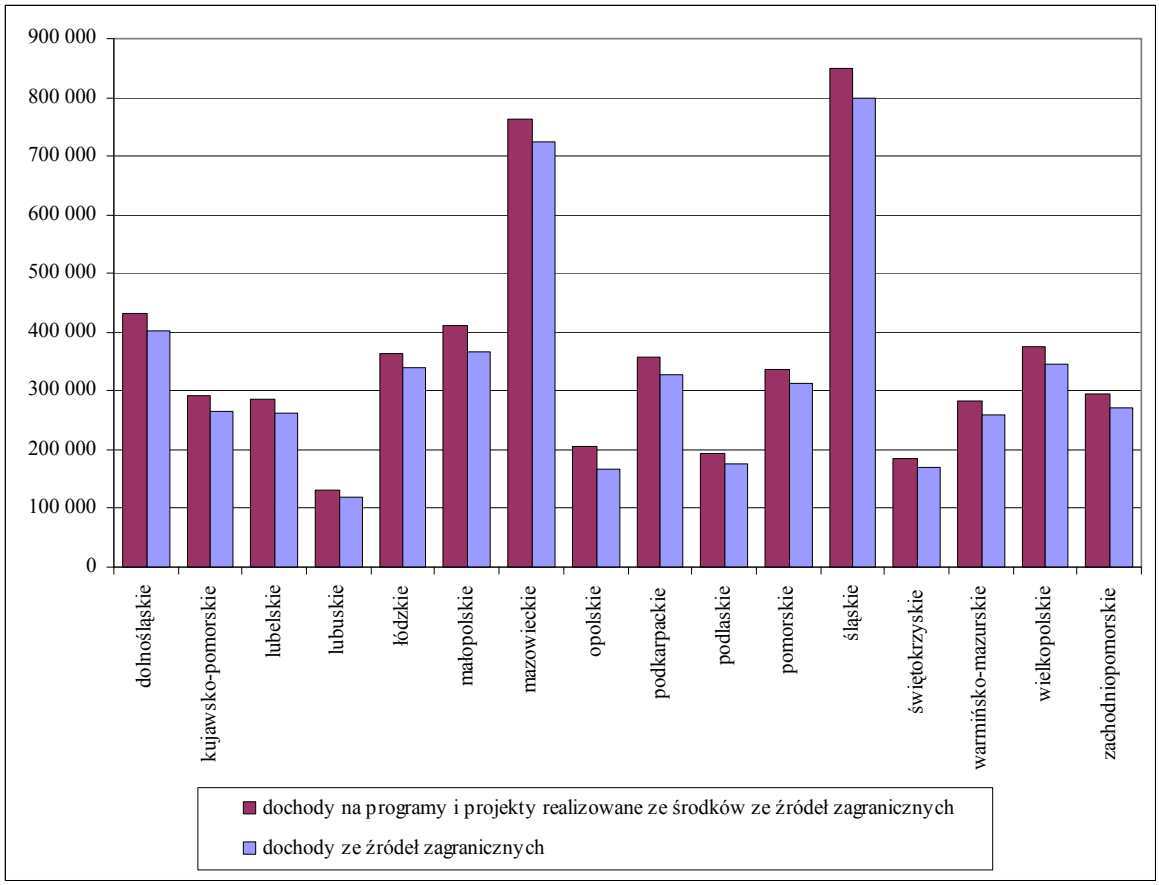
Udział dochodów na programy i projekty realizowane zagranicznych z udziałem środków zagranicznych oraz dochodów ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem jst w 2008 r. (w%).



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

[23] W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów z tytułu środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochody ze źródeł zagranicznych w 2008 r. (w tys. zł)



Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w roku 2008 przeznaczono w województwie śląskim – 848 958 tys. zł (w tym wykonanie dochodów ze źródeł zagranicznych 799 835 tys. zł). Najniższe wykonanie wystąpiło w województwie lubuskim 129 992 tys. zł (w tym ze źródeł zagranicznych 118 844 tys. zł). Udział dochodów pozyskanych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w stosunku do dochodów ogółem był najwyższy w województwie opolskim i wyniósł 5,7% (udział dochodów ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem był najwyższy w województwie śląskim – 5,0%). Na najniższym poziomie w stosunku do dochodów ogółem pozyskano dochody na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych oraz pozyskano środki zagraniczne (odpowiednio 3,1% i 2,8%).

Wydatki ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

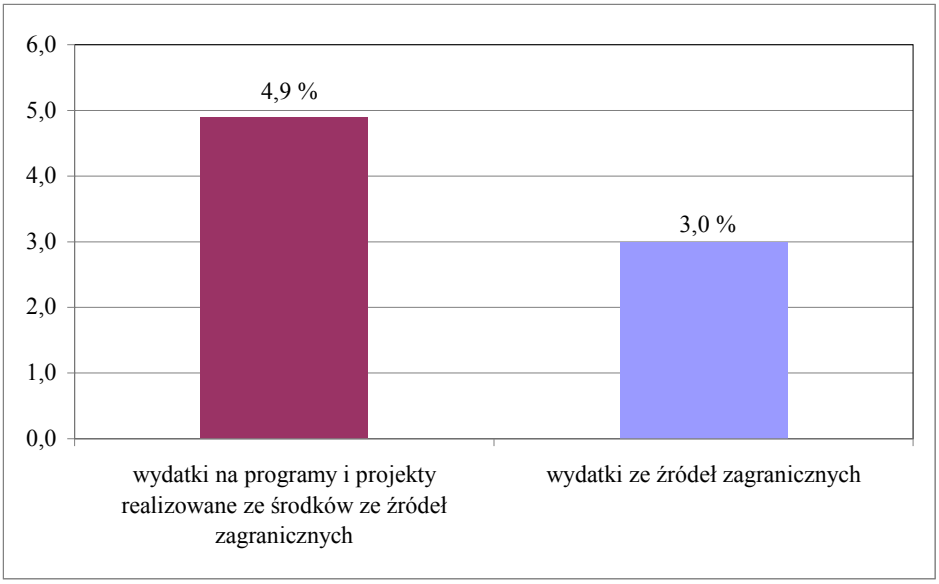
Wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych[24] wyniosło 7 142 725 tys. zł (w tym ze środków zagranicznych[25]

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

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

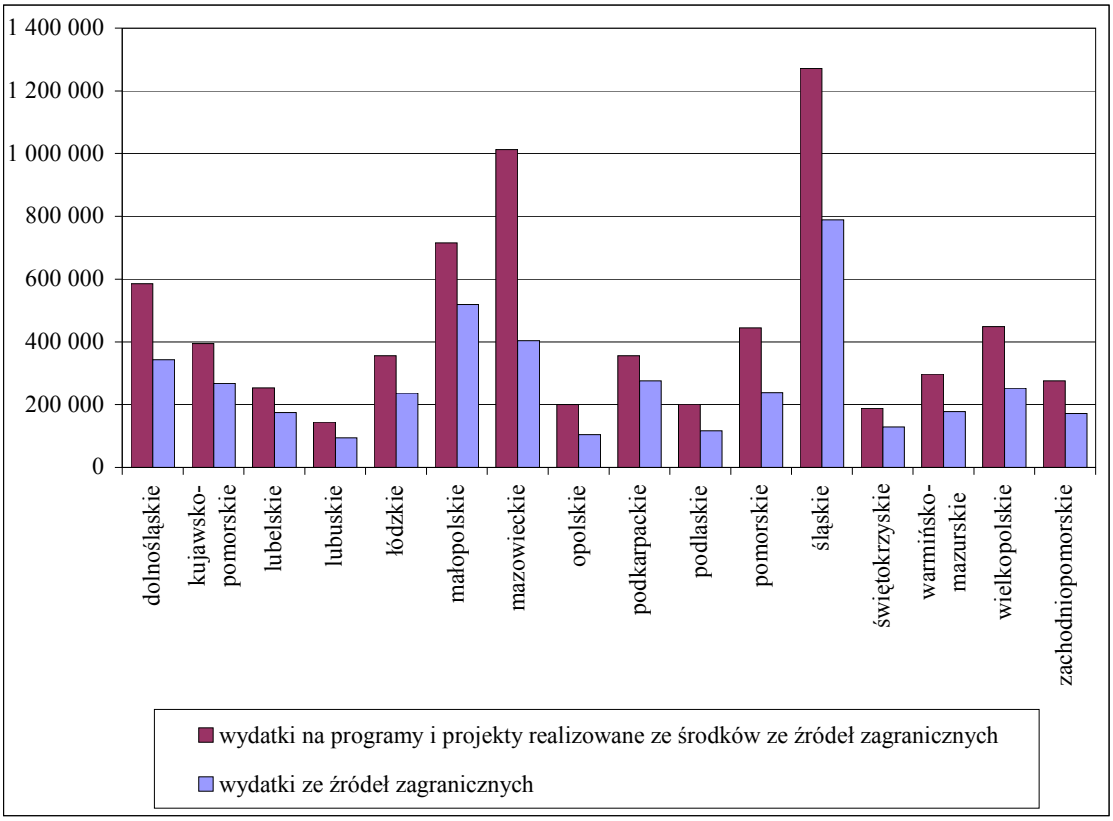
4 293 932 tys. zł), co stanowiło odpowiednio 4,9% i 3,0% udziału tych środków w wydatkach budżetowych ogółem.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach jst ogółem w roku 2008 (w %).



Wysokość wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz wydatków ze środków zagranicznych w roku 2008 w ujęciu województw przedstawia poniższy wykres.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki ze źródeł zagranicznych w 2008 r. (w tys. zł)



Najwyższe wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych zrealizowały jst województwa śląskiego – 1 271 352 tys. zł (z tego wydatki ze środków zagranicznych – 789 327 tys. zł), a najniższe jst województwa lubuskiego – odpowiednio: 144 299 tys. zł i 94 051 tys. zł.

Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych oraz wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach budżetowych ogółem w 2008 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	Udział wydatków na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem	Udział wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem
Polska, z tego:	**145 182 636**	**4,9**	**3,0**
Dolnośląskie	11 917 438	4,9	2,9
Kujawsko-pomorskie	7 563 087	5,2	3,5
Lubelskie	7 159 478	3,5	2,4
Lubuskie	3 606 799	4,0	2,6
Łódzkie	8 971 535	4,0	2,6
Małopolskie	11 922 768	6,0	4,4
Mazowieckie	25 709 237	3,9	1,6
Opolskie	3 561 747	5,6	2,9
Podkarpackie	7 210 699	4,9	3,8
Podlaskie	3 935 254	5,1	3,0
Pomorskie	8 948 479	5,0	2,7
Śląskie	16 195 690	7,8	4,9
Świętokrzyskie	4 328 334	4,3	3,0
Warmińsko-mazurskie	5 321 285	5,6	3,3
Wielkopolskie	12 334 630	3,6	2,0
Zachodniopomorskie	6 496 175	4,2	2,6

Również w relacji do wydatków ogółem najwięcej na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych zrealizowały jst województwa śląskiego – 7,8%. Również jst tego województwa odnotowały największy udział wydatków zagranicznych – 4,9%. Natomiast najniższe ww. relacje uzyskały jst dwóch województw, a mianowicie lubelskiego – 3,5%, mazowieckiego – 1,6%. Wydatki ze środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach[26]. Kierunek wydatkowania tych środków przedstawia poniższe zestawienie.

Największa kwota środków przeznaczonych na realizację programów i projektów z udziałem źródeł zagranicznych została poniesiona w dziale 600 – Transport i łączność i wyniosła w roku 2008 – 2 056 095 tys. zł, co stanowiło 28,8% wykonanych wydatków ogółem w kraju. W dalszej kolejności dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – wykonanie w wysokości 1 688 775 tys. zł, tj. 23,6% wydatków ogółem, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej 781 249 tys. zł – 10,9% kwoty wydatków ogółem. Proporcje te zostały również zachowane w części dotyczącej udziału wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem.

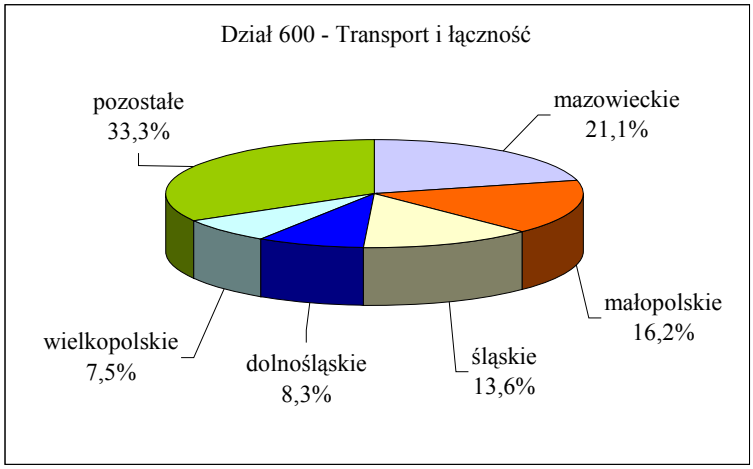
[26] Wydatki ze środków zagranicznych nie wystąpiły w następujących działach: 020 – Leśnictwo, 100 – Górnictwo i kopalnictwo, 500 – Handel, 550 – Hotele i restauracje, 751 – Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, 752 – Obrona narodowa.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków za źródeł zagranicznych i wydatki ze źródeł zagranicznych oraz struktura obu tych grup wydatków w działach klasyfikacji budżetowej w 2008 r. (w tys. zł)

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	Struktura (w %)	Wydatki ze źródeł zagranicznych	Struktura (w %)
Wydatki budżetowe jst w tym w działach	**7 142 725**	**100,0**	**4 293 932**	**100,0**
150 - Przetwórstwo przemysłowe	233 909	3,3	182 625	4,3
750 - Administracja publiczna	280 971	3,9	227 816	5,3
010 - Rolnictwo i leśnictwo	285 398	4,0	180 905	4,2
852 - Pomoc społeczna	315 761	4,4	276 347	6,4
801 - Oświata i wychowanie	338 953	4,7	244 327	5,7
926 - Kultura fizyczna i sport	350 343	4,9	149 321	3,5
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	392 113	5,5	160 129	3,7
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	781 249	10,9	678 400	15,8
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	1 688 775	23,6	934 916	21,8
600 - Transport i łączność	2 056 095	28,8	1 028 114	23,9
Pozostałe	419 159	5,9	231 033	5,4

W dziale 600 – Transport i łączność najwięcej wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych wydatkowano w województwie mazowieckim – 21,1%, w którym liderem okazało się m. st. Warszawa[27], a na drugim miejscu jst województwa małopolskiego – 16,2% (w którym najwięcej środków na programy i projekty z udziałem środków pomocowych wydatkował Kraków[28]), a następnie województwo śląskie – 13,6% (z miastem Żory[29] jako liderem w wydatkowaniu środków na programy i projekty z udziałem środków pomocowych). W dalszej kolejności znalazły się województwa: dolnośląskie i wielkopolskie.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w dziale 600 – Transport i łączność



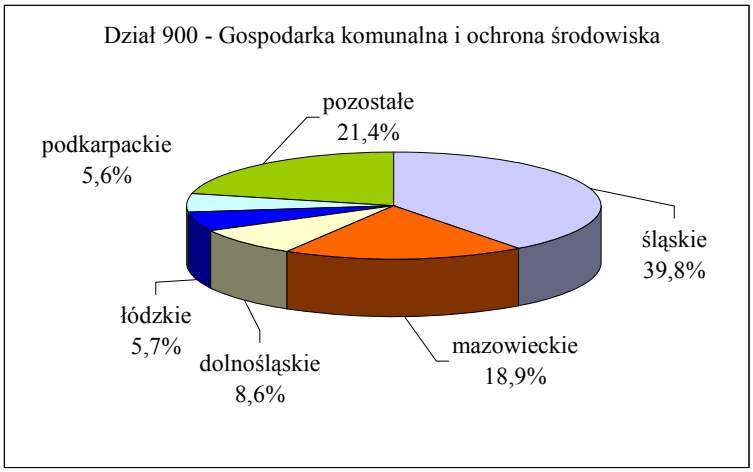
[27] M.in. projekt: „Budowa I linii metra odcinek od szlaku B20 do stacji A23 Młociny wraz z torami dostawczymi i węzła komunikacyjnego Młociny" – finansowane z Sektorowego Programu Operacyjnego Transport.

[28] M.in. projekty dotyczące budowy i przebudowy dróg wraz z oświetleniem oraz budowy ścieżek rowerowych – źródło finansowania – środki Banku Rozwoju Rady Europy.

[29] M.in. projekt: „Przebudowa i wzmocnienie nawierzchni odcinka DK-81 w Żorach" w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport.

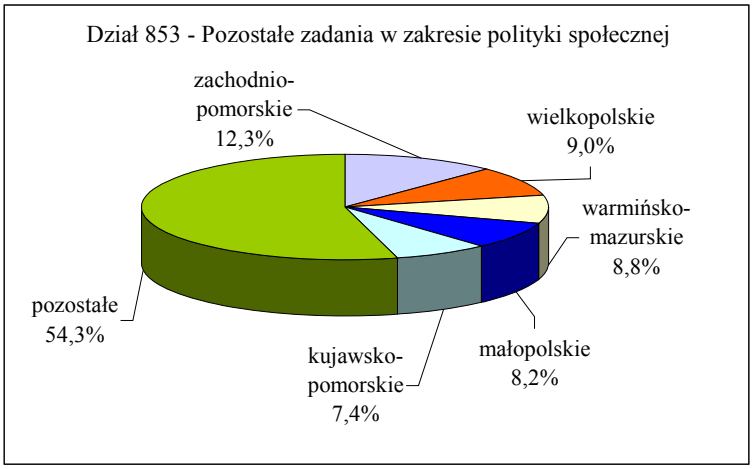
W dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska najwięcej środków na programy i projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w roku 2008 wydatkowały jst województwa śląskiego 39,8% wydatków ogółem[30], województwa mazowieckiego – 18,9%[31] i dolnośląskiego – 8,6%, w którym najwyższe wydatki poniósł Wrocław, w dalszej kolejności jst województwa łódzkiego i podkarpackiego.

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



W dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej liderem były jst województwa zachodniopomorskiego z wydatkami na programy i projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych na poziomie 12,3%, następnie jst województwa wielkopolskiego – 9,0% i warmińsko-mazurskiego – 8,8%.

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej

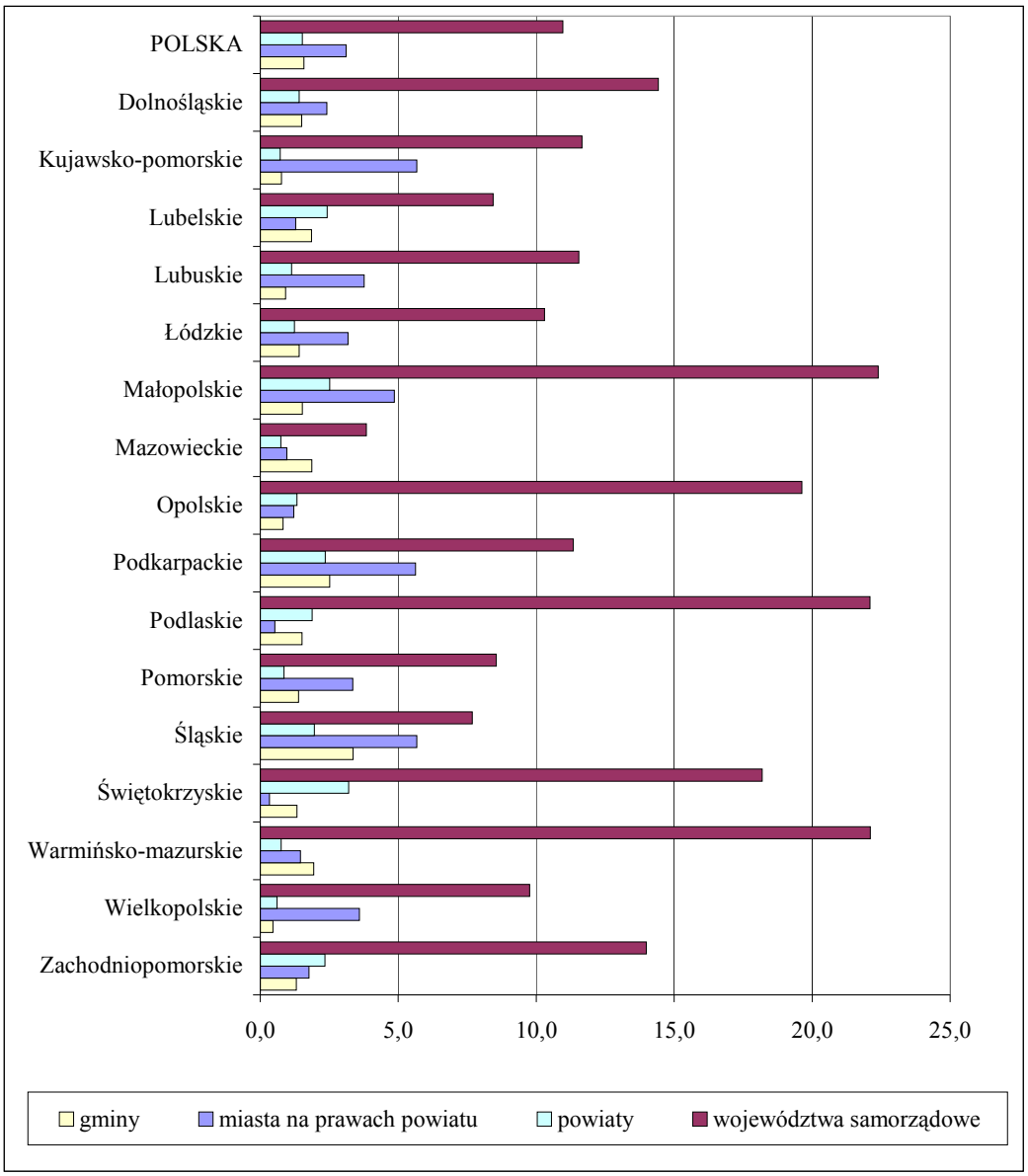


[30] Przykłady największych projektów z zakresu ochrony środowiska realizowanych w województwie śląskim, to: „Gospodarka ściekowa w Tychach" i „Budowa systemu kanalizacji sanitarnej w Rybniku" współfinansowane z Funduszu Spójności.

[31] M.in. Piaseczno realizujące projekt „Program gospodarki wodno-ściekowej w Piasecznie" współfinansowanym z Funduszu Spójności.

Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane ze środków pomocowych (**tabela 2.9**) odnotowały w roku 2008 województwa samorządowe (średnia w typie wydatków na programy i projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych 15,0% wydatków ogółem, w tym 11,0% wydatków ze źródeł zagranicznych). Na drugim miejscu uplasowały się miasta na prawach powiatu, odpowiednio 6,4% i 3,6% wydatków. Od tej średniej, wyższy wynik uzyskały miasta na prawach powiatu województwa śląskiego (9,8% wydatków na programy i projekty z udziałem środków pomocowych w tym 5,7% ze źródeł zagranicznych). Stanowiło to zbliżoną wartość do wydatków poniesionych przez województwo samorządowe, odpowiednio – 9,8% wydatków na programy i projekty ze środków zagranicznych, w tym 7,7% ze źródeł zagranicznych.

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



Jednostki samorządu terytorialnego realizując projekty z udziałem środków ze źródeł zagranicznych lub ze źródeł zagranicznych finansowały je z różnych programów. Dla

przejrzystości finansów jst są one ujmowane w budżetach z odpowiednią, czwartą cyfrą paragrafu różną od zera, wskazującą źródło pochodzenia tych środków[32].

Programy realizowane ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych - przykłady	Czwarta cyfra paragrafu
ISPA, UE Transition Facility	**1**
ISPA, UE Transition Facility	**2**
pożyczki EBI, pożyczki Banku Światowego	**3**
pożyczki EBI, pożyczki Banku Światowego	**4**
Fundacja Współpracy Polsko - Niemieckiej, Polsko - Amerykańska Fundacja Wolności, Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki	**5**
Fundacja Współpracy Polsko - Niemieckiej, Polsko - Amerykańska Fundacja Wolności, Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki	**6**
Socrates (komponenty: Comenius, Grundtvig), Leonardo da Vinci, Młodzież	**7**
Interreg, Equal, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności	**8**
Interreg, Equal, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności	**9**

2.6. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

Zrealizowane w 2008 r. przez jst wydatki budżetowe były o 2 613 649 tys. zł wyższe od dochodów, a wysokość łącznego deficytu wszystkich jst stanowiła 1,8% w relacji do ich dochodów. Pomimo łącznego deficytu, dominowały jednostki, które zamknęły swój budżet nadwyżką – 1 515 jst, przy łącznej kwocie nadwyżki wynoszącej 2 710 449 tys. zł. Deficytem, który ogółem wyniósł 5 324 098 tys. zł zakończyło rok 45,5% gmin, 68,7% miast na prawach powiatu, 46,2% powiatów, 37,5% województw samorządowych oraz m. st. Warszawa.

Wyniki budżetów jst i ich relacja do dochodów w 2008 r.

Wyszczególnienie	Nadwyżka			Deficyt		
	Liczba jst	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)	Liczba jst	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)
POLSKA, z tego:	**1 515**	**2 710 449**	**4,6**	**1 293**	**5 324 098**	**6,3**
- gminy	1 316	1 586 708	5,2	1 097	2 161 583	6,8
- m. st. Warszawa	-	-	-	1	265 304	2,6
- miasta na prawach powiatu	20	340 062	2,8	44	1 803 329	6,7
- powiaty	169	350 948	3,6	145	318 613	3,8
- województwa samorządowe	10	432 731	7,1	6	775 269	11,9

Przeciętna kwota deficytu w przeliczeniu na jednostki, które w 2008 r. zamknęły budżet deficytem wyniosła 4 117,6 tys. zł. Dużo niższa była przeciętna kwota nadwyżek jst „nadwyżkowych" – 1 789,1 tys. zł. W 2007 r. wielkości te były odwrotne – przeciętny deficyt wyniósł 2 403,5 tys. zł, a nadwyżka – 2 713,5 tys. zł. Najwyższe przeciętne kwoty nadwyżek wygospodarowały – tak jak w roku ubiegłym – miasta na prawach powiatu

[32] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 z późn. zm).

(17 003,1 tys. zł) i województwa (43 273,1 tys. zł), podobnie jak najwyższe deficyty (odpowiednio 40 984,8 tys. zł i 129 211,5 tys. zł).

W związku z planowanym na 2008 r. deficytem, w budżetach jst przyjęto przychody wyższe od rozchodów o 13 087 228 tys. zł. Wydatki, które nie znalazły pokrycia w dochodach sfinansowane zostały przychodami w kwocie 21 023 578 tys. zł, które stanowiły zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane przez jst papiery wartościowe, uzyskane spłaty udzielonych wcześniej pożyczek, przychody z prywatyzacji majątku oraz nadwyżka z lat ubiegłych i inne źródła (tzw. wolne środki).

Struktura przychodów jst w 2008 r.

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:	40,2	37,4	22,9	48,9	45,6	38,5
- na realizację programów przy udziale środków zagranicznych	4,7	3,6	0,0	5,9	2,0	10,1
- Spłata pożyczek udzielonych	0,5	0,3	0,0	0,3	1,0	1,6
- Nadwyżka z lat ubiegłych, w tym:	17,4	21,0	0,0	12,3	10,3	33,1
- środki na pokrycie deficytu	2,8	3,1	0,0	2,2	1,7	5,6
- Papiery wartościowe i obligacje jst, w tym:	4,4	5,6	0,0	3,5	7,9	3,4
- na realizację progr. przy udziale środków zagranicznych	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
- Prywatyzacja majątku	0,6	1,4	0,1	0,0	0,0	0,0
- Inne źródła, w tym:	36,9	34,3	77,0	34,8	35,2	23,4
- środki na pokrycie deficytu	5,4	7,8	0,0	5,0	5,7	2,6

W 2008 r. w przychodach wciąż dominowały środki uzyskiwane z zaciągniętych kredytów i pożyczek, których udział jednak systematycznie obniżał się (z 61,8% w 2004 r. do 46,5% w 2007 r. i 40,2% w 2008 r.). Kredyty i pożyczki zaciągnięte na realizację programów i projektów z udziałem środków zagranicznych stanowiły 4,7% (w roku ubiegłym – 15,8%) ogółu zobowiązań z tego tytułu. Sukcesywnie wzrastało znaczenie przychodów w postaci nadwyżki z lat ubiegłych (17,4%) i środków z pozostałych źródeł, czyli tzw. wolnych środków (36,9%). Środki te w niewielkim stopniu (choć z tendencją wzrastającą) wykorzystane zostały na sfinansowanie deficytu (odpowiednio 2,8% i 5,4%). Kredyty i pożyczki były głównym źródłem przychodów miast na prawach powiatu i powiatów (odpowiednio 48,9% i 45,6%), a nadwyżka z lat ubiegłych w znaczącym stopniu zasiliła województwa samorządowe (33,1%). Udział wolnych środków pochodzących z niewykorzystanych, wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek wzrósł, w stosunku do roku ubiegłego, we wszystkich typach jst poza m. st. Warszawą (pomimo spadku o 22,8 punktów procentowych nadal stanowił 77,0% jej przychodów) i wyniósł 35,2% w powiatach, 34,8% w miastach na prawach powiatu, 34,3% w gminach – 23,4% w województwach samorządowych. We wszystkich jednostkach wykorzystanie wolnych środków na pokrycie deficytu było niewysokie. Wyemitowane przez jst papiery wartościowe i obligacje zapewniały tylko 4,4% przychodów jst i miały większe znaczenie jedynie w miastach na prawach powiatu i w powiatach.

W rozchodach jst dominowała spłata kredytów i pożyczek. W m. st. Warszawa udział ten wyniósł 98,8%, a w województwach samorządowych – 80,6%, przy czym w tych ostatnich 71,7% rozchodów stanowiły spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych. Wykup wcześniej wyemitowanych papierów wartościowych i obligacji stanowił znaczącą pozycję w rozchodach miast na prawach powiatu (16,3%), a udzielone przez jst pożyczki – w województwach (17,6% przy średniej dla kraju 4,0%). W kategorii inne cele jst ujmowały rozchody z tytułu lokat bankowych, które wystąpiły głównie w gminach (26,5% rozchodów ogółem).

Struktura rozchodów jst w 2008 r.

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:	73,7	67,8	98,8	74,2	75,8	80,6
- na realizację programów przy udziale środków zagranicznych	20,8	10,6	0,0	19,3	11,2	71,7
- Pożyczki udzielone	4,0	0,6	0,0	2,3	7,2	17,6
- Wykup papierów wartościowych i obligacji jst, w tym:	7,6	5,1	1,2	16,3	8,1	1,8
- na realizację progr. przy udziale środków zagranicznych	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
- Inne cele	14,7	26,5	0,0	7,2	8,9	0,0

Zobowiązania i należności

W kwocie zobowiązań wliczanych do państwowego długu publicznego, poza zobowiązaniami z tytułu niespłaconych jeszcze kredytów i pożyczek, niewykupionych papierów wartościowych wyemitowanych przez jst oraz przyjętych i wykorzystanych w budżetach depozytów, uwzględniane są zobowiązania publicznoprawne i cywilnoprawne, których termin płatności minął, co nadało im charakter zobowiązań wymagalnych.

Granicą dla wysokości długu jest wyznaczony w ustawie o finansach publicznych limit zadłużenia jst, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku budżetowego nie może w relacji do ich dochodów (odpowiednio planowanych, wykonanych) przekroczyć 60%. Ograniczenie to nie obejmuje wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy udziale środków z budżetu UE, środków uzyskiwanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych.

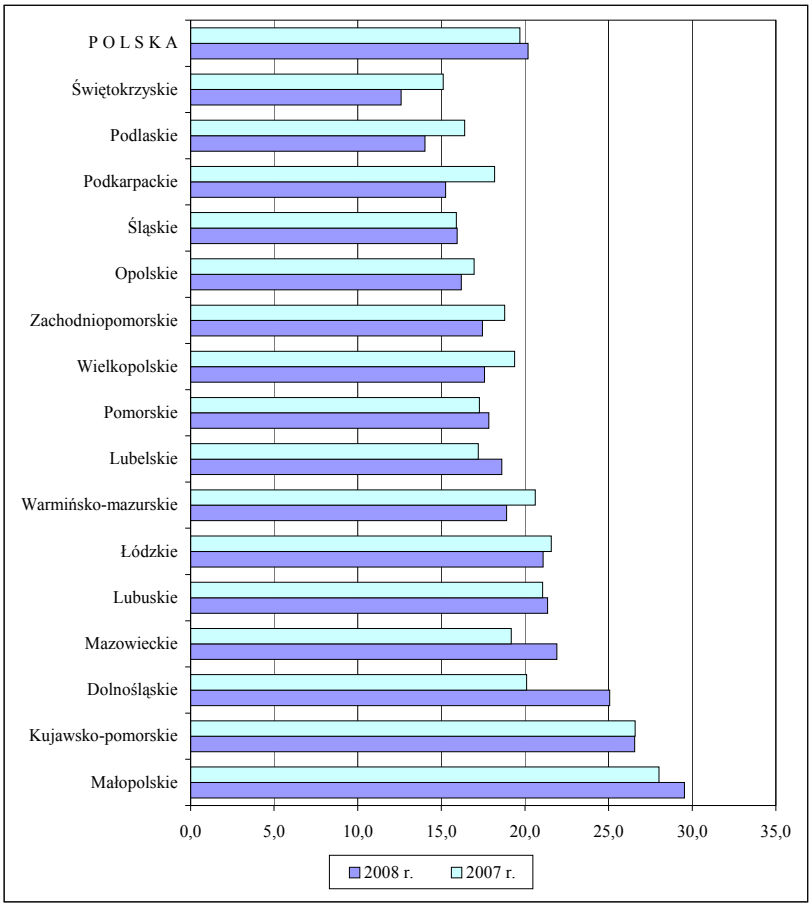
Granice te okazują się barierą dla jednostek osiągających wysokie dochody, szczególnie dochody własne oraz posiadających dużą swobodę w ich dysponowaniu. Takie jednostki zdolne są wygospodarować znaczną nadwyżkę dochodów ponad potrzeby sfinansowania obligatoryjnych wydatków bieżących, którą można przeznaczyć na sfinansowanie wydatków majątkowych (przede wszystkim inwestycyjnych) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Dla jednostki o niskich dochodach lub szczególnie wysokich potrzebach w zakresie zadań bieżących czy o wysokim koszcie ich realizacji oscylowanie wokół ustawowych limitów zadłużenia może być niebezpieczne. Wskaźnikiem, najczęściej wskazywanym jako wiarygodny miernik zdolności spłacania zobowiązań jest nadwyżka operacyjna brutto, czyli nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi. Brak

dodatniej różnicy świadczy o pokrywaniu części obligatoryjnych wydatków bieżących ze środków, które winny służyć finansowaniu rozwoju.

Nałożony od 2008 r. na jst obowiązek podziału dochodów na bieżące i majątkowe pozwala na miarodajną analizę kondycji finansowej poszczególnych typów jst. W 2008 r. nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (17 728 195 tys. zł) wystąpiła we wszystkich typach jst i stanowiła 12,4% w relacji do dochodów ogółem. Podobnie jak w roku ubiegłym była ona najwyższa w województwach samorządowych – 22,1%, a najniższa w powiatach – 6,1%. Gminy wygospodarowały 13,0% dochodów ponad potrzeby finansowania wydatków bieżących, a miasta na prawach powiatu i m. st. Warszawa odpowiednio 11,7% i 11,3%. W oparciu o wielkości przeciętne nie ma więc powodów do niepokoju. Uzyskaną poprawę możliwości inwestowania oraz zwrotu zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek jst wykorzystały jedynie częściowo.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst wzrosły z 19,7% w 2007 r. do 20,2% w relacji do dochodów jst, co nie wykluczało wystąpienia trudności finansowych w poszczególnych jednostkach. Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (26,8%) i m. st. Warszawa (22,0%), w najniższym stopniu długiem obciążone były powiaty (15,9%).

Zobowiązania jst poszczególnych województw w relacji do dochodów budżetowych w 2007 i 2008 r. (w %)



Do 67,6% zwiększyła się grupa jednostek, w których dług nie przekraczał 20% w relacji do ich dochodów, jednocześnie zmniejszył się odsetek jst, w których wskaźnik zadłużenia przekraczał 40% (z 5,0% w 2007 r. do 4,9%).

Granicy 40% zadłużenia nie przekroczyło 95,2% gmin i powiatów oraz 93,8% miast na prawach powiatu i tyle samo województw. Obniżyła się do 28 liczba jednostek o zadłużeniu mieszczącym się w przedziałach 50% - 60% (w 2007 r. – 34) i powyżej 60% – 3 (w 2007 r. – 5). W 2008 r. jedna jednostka przekroczyła limit zadłużenia określony w art. 170 uofp, w dwóch pozostałych usankcjonowane było to przepisami prawa, wyłączającymi z obowiązujących limitów kwoty zobowiązań zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy współudziale środków zagranicznych.

Jst według poziomu relacji zadłużenia do dochodów ogółem wykonanych przez jst w 2008 r.

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
	poniżej 10%	10% - 20%	20% - 30%	30% - 40%	40% - 50%	50% - 60%	60% i powyżej
liczba jst ogółem	**1 106**	**792**	**506**	**266**	**107**	**28**	**3**
% jst ogółem	**39,4**	**28,2**	**18,0**	**9,5**	**3,8**	**1,0**	**0,1**
liczba gmin	972	683	424	216	92	23	3
% gmin	40,3	28,3	17,6	9,0	3,8	1,0	0,1
m. st. Warszawa	x	x	1	x	x	x	x
liczba miast na prawach powiatu	8	15	20	17	3	1	0
% miast na prawach powiatu	12,5	23,4	31,3	26,6	4,7	1,6	0,0
liczba powiatów	118	93	59	29	11	4	0
%powiatów	37,6	29,6	18,8	9,2	3,5	1,3	0,0
liczba województw	8	1	2	4	1	0	0
% województw	50,0	6,3	12,5	25,0	6,3	0,0	0,0

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania wyniosły 28 774 694 tys. zł i w 85,1% miały charakter krajowy (w 2004 r. – 91,9%, w 2007 r. – 88,7%). Zobowiązania wobec podmiotów zagranicznych wykazywały: m. st. Warszawa (79,4%), województwa samorządowe (20,0%) i miasta na prawach powiatu (19,4%). W zadłużeniu krajowym główną grupą wierzycieli stanowiły banki (70,1% zadłużenia jst). Zobowiązania wobec sektora finansów publicznych wyniosły 13,4% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst.

Struktura zobowiązań jst wliczanych do długu publicznego według typów jst i tytułów dłużnych w 2008 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:	**28 774 694**	**100,0**	**100,0**	**9,8**	**89,6**	**87,4**	**0,0**	**0,6**	**0,4**
- gminy	10 821 046	37,6	100,0	10,8	88,2	87,3	0,0	1,0	0,7
- m. st. Warszawa	2 260 671	7,9	100,0	0,6	99,4	99,4	0,0	0,0	0,0
- miasta na prawach powiatu	10 514 617	36,5	100,0	10,1	89,4	88,7	0,0	0,5	0,4
- powiaty	2 888 909	10,0	100,0	16,2	83,7	83,3	0,0	0,1	0,0
- województwa samorządowe	2 289 451	8,0	100,0	5,1	94,8	75,4	0,0	0,1	0,0

[1)] Dane wykazane w tej kolumnie (zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie sprawozdawczości budżetowej obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

W porównaniu do poprzednich lat struktura zobowiązań według tytułów dłużnych nie uległa zmianie. Nadal pozycją dominującą były kredyty i pożyczki (89,6%). Zobowiązania z tytułu emisji przez jst papierów wartościowych obniżyły się w stosunku do roku poprzedniego o 5,9 punktu procentowego[33] i stanowiły 9,8% ogólnej kwoty zadłużenia tych jednostek. O dobrej na ogół kondycji finansowej jst świadczą niewielkie i nadal malejące udziały zobowiązań wymagalnych. W 2004 r. wynosiły one 1,9% zobowiązań jst, w 2007 r. – 0,7% a w 2008 r. – 0,6%. Najbardziej obciążone niespłaconymi w terminie zobowiązaniami były budżety gmin (1,0%), jednak udział tych zobowiązań obniżył się o 0,2% w stosunku do 2007 r.

Należności oraz wybrane aktywa finansowe jst w 2008 r. wyniosły 30 120 762 tys. zł i składały się głównie z depozytów na żądanie (48,0% należności ogółem), depozytów terminowych (10,9%) oraz należności wymagalnych (28,3%)[34]. Głównymi dłużnikami jst były banki (58,0%), gospodarstwa domowe (20,3%) oraz przedsiębiorstwa niefinansowe (14,2%).

W 2008 r. jst udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 3 309 784 tys. zł, jednak wartość niewymagalnych zobowiązań z tego tytułu była ponad dwukrotnie wyższa (6 791 205 tys. zł – wzrost w stosunku do 2007 r. o 92,9%). Zwiększeniu uległa również wartość zobowiązań wymagalnych (poręczonych przez jst i niespłaconych przez dłużników) z 3 147 tys. zł w 2007 r. do 41 099 tys. zł. W 2008 r. jst zapłaciły za beneficjentów poręczenia w wysokości 57 891 tys. zł, a odzyskały 1 802 tys. zł wierzytelności z tego tytułu (3,1% kwot spłaconych przez jst). Wśród jst udzielających poręczeń dominowały powiaty i gminy. Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez nie poręczeń stanowiła, odpowiednio 44,8% i 19,9% ogólnej kwoty tych zobowiązań, ich udział w wierzytelnościach (kwoty zapłacone przez jst i jeszcze niewyegzekwowane od dłużników) z tytułu udzielonych poręczeń – 57,8% i 14,0%, a udział w spłatach dokonanych w 2008 r. – 29,6% i 60,5%.

2.7. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst

Kwota zobowiązań nadzorowanych przez jst jednostek posiadających osobowość prawną w 2008 r. wyniosła 4 857 926 tys. zł. W 97,3% składała się ze zobowiązań nadzorowanych przez jst samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SP ZOZ). Jednostki nadzorowane przez jst posiadające osobowość prawną, winny wszystkie wydatki pokrywać z uzyskanych przez siebie przychodów, jednak w przypadku, gdy nie są w stanie pokryć ujemnego wyniku, ostateczną decyzję o ich likwidacji lub zmianie formy organizacyjnej podejmie organ stanowiący jst, co wiąże się z koniecznością spłacenia obciążających daną jednostkę zobowiązań. Restrukturyzacja publicznych zakładów opieki zdrowotnej, podjęta w oparciu o ustawę z dnia 15 kwietnia 2005 r.[35], poprawiła częściowo sytuację finansową tych jednostek, jednak utrzymujący się nadal

[33] Spadek udziału papierów wartościowych w strukturze zobowiązań wynika m.in. z ujęcia w 2008 r. obligacji komunalnych (dla których nie istnieje płynny rynek wtórny) w kwocie kredytów i pożyczek, podczas gdy w 2007 r. były one ujmowane w pozycji wyemitowane papiery wartościowe.

[34] Dane za 2008 r. są nieporównywalne z latami poprzednimi z uwagi na zmianę metodologii wykazywania w sprawozdaniach informacji o należnościach.

[35] Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 78, poz. 684 z późn. zm.).

wysoki stopień ich zadłużenia w dalszym ciągu stwarza poważne zagrożenie dla finansów wielu jst.

Zobowiązania jst oraz jednostek posiadających osobowość prawną nadzorowanych przez jst poszczególnych typów w latach 2007 i 2008

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		Relacja skumulowanych[1)] zobowiązań do dochodów jst	
	2007	2008		2007	2008		2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	**25 876 097**	**28 774 694**	**111,2**	**5 042 767**	**4 857 926**	**96,3**	**19,7**	**20,2**	**23,5**	**23,6**
- gminy	9 958 558	10 821 046	108,7	122 203	136 513	111,7	17,5	17,4	17,7	17,6
- m. st. Warszawa	2 275 722	2 260 671	99,3	158 570	161 568	101,9	23,3	22,0	24,9	23,6
- miasta na prawach powiatu	8 982 969	10 514 617	117,1	387 719	332 174	85,7	24,2	26,8	25,3	27,7
- powiaty	2 639 529	2 888 909	109,4	2 108 292	2 069 110	98,1	16,3	15,9	29,4	27,3
- województwa	2 019 320	2 289 451	113,4	2 265 983	2 158 560	95,3	17,8	18,1	37,8	35,1

[1)] Skumulowane zadłużenie jest to łączna wartość zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną.

Zobowiązania własne obciążające jst w 2008 r. stanowiły 20,2% w relacji do ich dochodów, jednak łącznie ze zobowiązaniami nadzorowanych przez nie jednostek (głównie SP ZOZ) wzrosły do 23,6%. W 2007 r. wskaźnik obciążenia dochodów jst własnymi zobowiązaniami wynosił 19,7%, a łącznie z zadłużeniem nadzorowanych jednostek posiadających osobowość prawną – 23,5%.

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy stanowiły poniżej jednego procenta w relacji do dochodów gmin (wzrost wskaźnika zadłużenia z 17,4% do 17,6%). Podobnie niewielkie zagrożenie dla stabilności finansów stwarzają zobowiązania jednostek nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (wzrost wskaźnika zadłużenia z 26,8% do 27,7%, a w wyodrębnionym z nich m. st. Warszawa – z 22,0% do 23,6%). Problemy pojawiają się w przypadku powiatów i województw samorządowych. Skumulowanie zadłużenia powiatów (łączna wartość zobowiązań własnych powiatów oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) podniosło poziom zadłużenia z 15,9% do 27,3%, a w przypadku województw samorządowych z 18,1% do 35,1%. Skumulowane wskaźniki zadłużenia powiatów obniżają się od 2006 r., województw od 2005 r., jednak nadal w tych typach jst występują jednostki, dla których konieczność spłaty zobowiązań SP ZOZ łączyłaby się z przekroczeniem ustawowego limitu zadłużenia równego 60% w relacji do dochodów.

Wpływ zadłużenia SP ZOZ na wskaźnik skumulowanego zadłużenia w poszczególnych województwach nie jest jednolity. W 2008 r. najwyższy przeciętny wskaźnik zadłużenia jst łącznie z zadłużeniem SP ZOZ ukształtował się, trzeci rok z rzędu, w jst województwa lubuskiego (33,4%), co przy bliskim przeciętnemu dla jst kraju wskaźniku zadłużenia własnego, sygnalizuje szczególnie złą sytuację finansową SP ZOZ nadzorowanych przez te jednostki. Przeciętny poziom zadłużenia powiatów tego województwa (24,6%) łącznie ze zobowiązaniami nadzorowanych przez nie SP ZOZ wzrósłby do 62,1%, a skumulowany wskaźnik zadłużenia województwa samorządowego – z 39,0% do 102,8%.

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 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ		Dyna-mika (w %) 3:2	w tym: zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ		Dyna-mika (w %) 6:5	Udział zobowiązań: ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek organizacyjnych z osobowością prawną		Udział zobowiązań: wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ		Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst	
	2007	2008		2007	2008		2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	**4 867 186**	**4 725 757**	**97,1**	**1 827 302**	**1 558 095**	**85,3**	**96,5**	**97,3**	**37,5**	**33,0**	**23,4**	**23,5**
- gminy	105 762	126 184	119,3	38 690	44 007	113,7	86,5	92,4	36,6	34,9	17,7	17,6
- m. st. Warszawa	157 868	161 413	102,2	40 892	57 129	139,7	99,6	99,9	25,9	35,4	24,9	23,6
- miasta na prawach powiatu	379 399	324 732	85,6	128 592	109 264	85,0	97,9	97,8	33,9	33,6	25,2	27,7
- powiaty	2 107 601	2 068 724	98,2	822 477	706 999	86,0	100,0	100,0	39,0	34,2	29,4	27,3
- województwa	2 116 557	2 044 703	96,6	796 650	640 696	80,4	93,4	94,7	37,6	31,3	36,4	34,2

W grupie województw samorządowych, obok województwa lubuskiego zagrożenie przekroczeniem limitu 60% wykazuje województwo lubelskie. W 2008 r. w 10 województwach odnotowano spadek wysokości zobowiązań wojewódzkich samorządowych SP ZOZ w porównaniu z rokiem poprzednim. Niepokojący jest wysoki wzrost zobowiązań wojewódzkich SP ZOZ w województwach: mazowieckim (o 34,1%), lubelskim (o 32,6%), podkarpackim (o 50,9%) i świętokrzyskim (o 27,6%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2007 - 2008

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw	
	2007	2008		2007	2008
1	2	3	4	5	6
POLSKA, z tego:	**2 116 557**	**2 044 703**	**96,6**	**36,4**	**34,2**
Mazowieckie	246 602	330 609	134,1	24,1	49,0
Pomorskie	252 034	244 037	96,8	51,0	37,4
Lubuskie	**261 709**	**223 895**	**85,6**	**116,1**	**102,8**
Dolnośląskie	288 303	221 421	76,8	45,9	30,4
Łódzkie	231 887	203 849	87,9	48,3	32,2
Lubelskie	**138 278**	**183 422**	**132,6**	**49,7**	**64,0**
Śląskie	225 801	180 176	79,8	20,4	15,8
Podkarpackie	71 069	107 275	150,9	29,2	19,0
Podlaskie	94 813	101 157	106,7	47,5	36,8
Małopolskie	112 266	93 922	83,7	36,2	31,1
Wielkopolskie	46 667	52 118	111,7	16,8	11,2
Świętokrzyskie	38 515	49 136	127,6	25,2	11,4
Kujawsko-pomorskie	70 833	30 093	42,5	64,4	45,0
Zachodniopomorskie	23 863	14 507	60,8	17,7	9,6
Warmińsko-mazurskie	6 377	5 030	78,9	37,8	24,9
Opolskie	7 539	4 054	53,8	47,9	31,9

W powiatach pozostałych województw przeciętne skumulowane wskaźniki zadłużenia nie przekroczyły 60%, jednak w województwie dolnośląskim osiągnęły poziom 47,4%, (w 2007 r. – 48,5%). Ponadto, w województwie łódzkim, pomorskim, warmińsko -mazurskim przekroczyłyby 30%, co dla wielu powiatów tych województw może oznaczać

kłopoty w utrzymywaniu funkcjonujących na ich terenie SP ZOZ. W powiatach województwa małopolskiego zobowiązania SP ZOZ wzrosły w 2008 r. prawie dwukrotnie w stosunku do roku ubiegłego (o 95,6%). W dwóch kolejnych województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ wzrosły ponad 25% (w powiatach województwa – opolskiego o 34,1% i wielkopolskiego o 25,5%). W 8 województwach, w porównaniu z 2007 r., obniżyły się zobowiązania powiatowych SP ZOZ.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty latach 2007 - 2008

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych powiatów	
	2007	2008		2007	2008
1	2	3	4	5	6
POLSKA, z tego:	**2 107 601**	**2 068 724**	**98,2**	**29,4**	**27,3**
Dolnośląskie	342 805	346 108	101,0	48,5	47,4
Łódzkie	278 054	268 552	96,6	41,6	33,8
Lubuskie	**223 646**	**204 236**	**91,3**	**71,5**	**62,1**
Mazowieckie	168 794	182 386	108,1	20,8	21,1
Pomorskie	187 299	175 506	93,7	38,2	35,4
Lubelskie	165 073	165 314	100,1	33,1	29,7
Świętokrzyskie	129 851	119 075	91,7	33,9	29,7
Małopolskie	50 622	99 010	195,6	21,5	24,6
Śląskie	114 151	86 174	75,5	22,8	18,5
Warmińsko-mazurskie	80 603	82 440	102,3	34,4	33,6
Zachodniopomorskie	102 945	79 852	77,6	27,8	24,5
Kujawsko-pomorskie	90 057	62 797	69,7	21,9	18,5
Podkarpackie	57 631	61 931	107,5	22,1	19,5
Wielkopolskie	46 291	58 093	125,5	17,5	17,1
Opolskie	32 506	43 598	134,1	19,4	21,1
Podlaskie	37 275	33 652	90,3	18,2	14,8

Sytuacja powiatów i województw samorządowych mierzona relacją łącznej wartości zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną do dochodów w 2008 r. uległa poprawie.

Zobowiązania nadzorowanych przez jst SP ZOZ w latach 2001 - 2008 (w tys. zł)

Rok	Zobowiązania ogółem	w tym: zobowiązania wymagalne	Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (w %)	Dynamika zobowiązań ogółem (do roku poprzedniego) (w %)
2001	2 145 323	1)	x	x
2002	2 989 026	1)	x	139,3
2003	4 415 099	4 019 401	91,0	147,7
2004	5 241 440	4 771 184	91,0	118,7
2005	5 781 114	4 048 057	70,0	110,3
2006	5 667 650	2 713 222	47,9	98,0
2007	4 867 186	1 827 302	37,5	85,9
2008	4 725 757	1 558 095	33,0	97,1

1) brak danych

Niepokojący jest niski spadek zobowiązań SP ZOZ w 2008 r. (o 2,9%), w tym w szczególności zobowiązań wymagalnych, które nadal stanowią ponad 30% ogólnego zadłużenia tych jednostek oraz znaczny wzrost zobowiązań SP ZOZ w tych jednostkach,

w których dotychczas nie występowały problemy z zadłużeniem. Należy podkreślić, iż mimo restrukturyzacji i sprawniejszej windykacji należności wymagalnych przez samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wielkość zobowiązań obciążających te jednostki w 2008 r. nadal jest wysoka.

2.8. Podsumowanie

1. *Okres obowiązywania stabilnych zasad finansowania jst określonych ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego okazał się bardzo korzystny dla finansów samorządowych. Od 2004 r. dochody tych jednostek wzrosły o 55,8%, a dochody budżetu państwa o 62,2% (w stopniu wyższym od dochodów budżetu państwa wzrosły dochody m. st. Warszawy i województw, odpowiednio o 71,4% i 81,6%). W ostatnim roku uwidocznił się wpływ niekorzystnej koniunktury gospodarczej. Dochody jst w 2008 r. wzrosły o 8,5% (w 2006 r. wzrost o 13,7%, w 2007 r. o 12,3%). Przy wysokim wskaźniku inflacji w 2008 r. realny wzrost dochodów wyniósł 4,3%.*

2. *Dochody jst w 2008 r. zrealizowane zostały na poziomie 142 568 988 tys. zł, czyli w 97,5% planu. Na niepełne wykonanie planu wpływ miało niższe o 20,3% wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych, w tym wskaźnik realizacji dotacji na zadania własne wyniósł 57,2%. Pozostałe grupy dochodów charakteryzowały się pełnym wykonaniem planu – dochody z tytułu subwencji oraz dochody własne zrealizowano, odpowiednio w 100% i 103,1%.*

3. *Na zwolnienie tempa wzrostu dochodów jst wpłynęło obniżenie dynamiki dochodów własnych (wzrost o 5,7% przy wzroście ogólnej kwoty dochodów jst o 8,5%), które w poprzednich latach były składnikiem najsilniej dynamizującym ogólną wysokość dochodów samorządowych. W 2008 r. kwoty przekazywanych z budżetu państwa dotacji celowych, co w pewnej mierze pozostaje w związku ze zmianą zasad przekazywania środków unijnych, nie były zaliczane do dochodów własnych. Elementem dochodów własnych, obniżającym dynamikę dochodów samorządowych były dochody z majątku (spadek w stosunku do 2007 r. o 3,8%), wpływy z podatków i opłat samorządowych (wzrost o 4,3%). Dynamiki nie podwyższały również dochody w postaci udziału w podatku dochodowym (wzrost o 8,4%). Dochody budżetowe najwyraźniej wzrosły w powiatach, które w poprzednim roku charakteryzowały się najniższym wzrostem dochodów. Miasto stołeczne Warszawa w 2008 r. odnotowało 5,0% wzrostu dochodów (realny wzrost dochodów - 0,8%), miasta na prawach powiatu – wzrost o 5,6% (1,4% w ujęciu realnym).*

4. *Różnice dynamiki dochodów jst poszczególnych województw w 2008 r. wpłynęły na niewielkie zróżnicowania poziomu tych dochodów (w 2007 r. zróżnicowanie poziomu dochodów mieściło się w granicach od 86% przeciętnego dla kraju w jst województwa lubelskiego do 129% tego poziomu w jst województwa mazowieckiego, a w 2008 r. obniżyło się, odpowiednio od 87% do 126%). Pogarszająca się koniunktura gospodarcza wpłynęła na ograniczenie dynamiki i zróżnicowania poziomu dochodów w postaci udziałów w podatkach dochodowych. Ich poziom w 2008 r. w jst województwa lubelskiego wyniósł 61% poziomu przeciętnego dla jst całego kraju, a w jst województwa mazowieckiego obniżył się z 190% tego poziomu do 183%, z czego*

wynikać by mogło, że w okresie dobrej koniunktury udziały w podatku dochodowym stanowią składnik w najwyższym stopniu różnicujący dochody jst silniej i słabiej gospodarczo rozwiniętych województw, natomiast w okresie pogorszenia się koniunktury staje się on czynnikiem niwelowania tego zróżnicowania.

5. *Niższa od przeciętnej dynamika dochodów własnych oznaczała ograniczenie samodzielności ekonomicznej jst. Udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych jst obniżył się z 56,4% w 2007 r. do 55,0% w roku 2008. Proces ten zaznaczył się we wszystkich typach jst poza powiatami (wzrost udziału dochodów własnych z 32,2% do 32,4%), spadek wystąpił w miastach na prawach powiatu z 66,1% do 65,2% i w województwach samorządowych z 68,3% do 58,5%. W województwach samorządowych nastąpił wyraźny przyrost udziału dotacji celowych z 13,1% do 23,5%. W strukturze dochodów jst nie zmieniło się znaczenie udziałów w podatkach dochodowych, a spadek samodzielności ekonomicznej tych jednostek wynikał przede wszystkim z ograniczenia udziału podatków i opłat stanowiących dochód gmin oraz dochodów z majątku.*

6. *Szybciej od dochodów wzrastały wydatki budżetowe jst, w stosunku do 2007 r. ich wzrost wyniósł 12,4% (realny wzrost 8,2%). W 2007 r., dochody wzrosły o 12,3% a wydatki o 7,6%. Przyspieszeniu uległ przede wszystkim wzrost wydatków inwestycyjnych. Po 2007 r., w którym szczególna dynamika wydatków inwestycyjnych odnotowana została w miastach na prawach powiatu, w 2008 r. jednostki te wytraciły impet, zwiększając swoje wydatki inwestycyjne o 10,9% przy 24,3% wzroście w powiatach i 21,1% w gminach. Wyniki te potwierdzają obserwacje z wcześniejszych lat, w których niska dynamika dochodów tych jednostek (ich dochody w 2008 r. wzrosły realnie o 1,4% przy przeciętnym wzroście dochodów jst o 4,3%) powodowała trudności w realizacji obligatoryjnych wydatków bieżących i ograniczała działalność inwestycyjną, która w 2008 r. w niższym stopniu zasilana była środkami unijnymi. Zmniejszenie dopływu strumienia środków unijnych wynikało głównie ze złożoności procedury ich przyznawania i wykorzystania. Nie wpłynęło to jednak na dynamikę wydatków inwestycyjnych łącznie wszystkich jst. Roczny wzrost tych wydatków w 2008 r. wyniósł 17,4% (w 2007 r. – 7,7%) i był szczególnie wysoki w powiatach (24,3%) i gminach (21,1%), czyli w jednostkach, w których w 2007 r. nastąpił regres w stosunku do roku poprzedniego.*

7. *Wydatki budżetowe jst poszczególnych województw wykazują wyższe zróżnicowanie od ich dochodów. Mieściło się ono w granicach od 87% poziomu przeciętnego dla jst kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca w województwach lubelskim i podlaskim do 130% w jst województwa mazowieckiego, przy czym poziomu tego nie wyznacza jedynie m. st. Warszawa, ale samorządowe województwo mazowieckie (174% poziomu wydatków przeciętnych dla województw samorządowych) oraz inne typy jst województwa, które realizowały wyższe od przeciętnych dochody uzyskane przez poszczególne typy jst w kraju. Granice zróżnicowania wydatków inwestycyjnych były jeszcze szersze (od 73% poziomu przeciętnego dla jst kraju w jednostkach województwa lubuskiego, do 144% w jst województwa mazowieckiego). Mniejsze różnice utrzymywały się w poziomie wydatków bieżących, w tym szczególnie wyrównany był poziom wydatków na wynagrodzenia i pochodne (od 93% poziomu przeciętnego dla jst kraju w województwie*

śląskim do 111% w jst województwa mazowieckiego). Podkreślenia wymaga również brak ściślejszego związku między poziomem przeliczanych na jednego mieszkańca wydatków na wynagrodzenia i pochodne a poziomem realizowanych dochodów i wydatków budżetowych jst poszczególnych województw (porównania dotyczą poziomu wynagrodzeń w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a nie na jednego zatrudnionego w jednostkach samorządowych).

8. *Wyższa od przeciętnej dynamika wydatków inwestycyjnych podniosła ich udział w ogólnej kwocie wydatków budżetowych jst z 20,3% w 2007 r. do 21,2% w 2008 r. (w 2004 r. wynosił on 16,2%). Wzrost udziału wydatków inwestycyjnych nie objął województw samorządowych, chociaż – tak jak w latach poprzednich – był on najwyższy i w 2008 r. sięgał 34,8% (w 2007 r. 35,4%). Mniejsza niż w 2007 r. część wydatków jst przeznaczona na realizację zadań bieżących oznaczała między innymi spadek udziału wydatków na wynagrodzenia i pochodne (z 34,8% w 2007 r. do 34,2%). Mimo znacznej dynamiki kosztów obsługi długu (wzrost w stosunku do 2007 r. o 32,4%), udział tych wydatków zwiększył się nieznacznie (z 0,8% do 0,9%) i nadal był bardzo niski. Wydatki związane z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami miały śladowy charakter.*

9. *W strukturze działowej wydatków budżetowych jst utrzymywała się tendencja ukształtowana w latach poprzednich. Nadal najpoważniejszą część wydatków jst przeznaczały na realizację zadań: oświatowych i edukacyjno-wychowawczych (32,5%), z zakresu transportu (16,0%), pomocy społecznej (13,6%) i administracji publicznej (9,2%). W wydatkach inwestycyjnych dominowały wydatki na infrastrukturę transportową, jednak ich udział w wydatkach ogółem obniżył się, w porównaniu do roku poprzedniego (z 40,7% do 37,0%). Najbardziej znaczącą rolę środki te pełniły w województwach samorządowych (52,8%), w m. st. Warszawie (43,5%) i powiatach (42,6%). Na uwagę zasługuje (pomimo niewysokiego udziału w wydatkach) wzrost znaczenia środków na kulturę fizyczną i sport, z 3,7% w 2004 r. do 5,3% w 2007 r. i 10,0% w 2008 r. W strukturze wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu w 2008 r. znaczącą pozycją były wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (odpowiednio 19,0% i 17,5%), a w powiatach i województwach samorządowych – na ochronę zdrowia (odpowiednio 19,9% i 19,3%).*

10. *Zrealizowane w 2008 r. kwoty wydatków były wyższe od dochodów jst o 2 613 649 tys. zł. Złożoność procedury uruchamiania środków unijnych, szczególnie o charakterze inwestycyjnym, powodowała ograniczenia w dopływie ich do budżetów jst. Niezależnie od tego jednak wiele jst nadal realizowało dochody wyższe od wydatków budżetowych. Rok 2007 nadwyżką zakończyło 63,4% gmin, w 2008 r. w grupie gmin nadwyżkowych utrzymywała się nadal większość (54,5%) tych jednostek. W powiatach nadwyżkę wygospodarowało 53,8% jednostek, a w województwach samorządowych – 62,5%. Jedynie w miastach na prawach powiatu dominowały jednostki deficytowe (68,7%), mimo ograniczenia dynamiki wydatków inwestycyjnych w tych jednostkach, co potwierdziło duże obciążenie ich budżetów obligatoryjnymi zadaniami bieżącymi i dużą ich wrażliwość na ograniczenie dynamiki dochodów.*

11. *Udział środków na projekty i programy realizowane przez jst ze środków pomocowych, po stronie dochodów wyniósł w roku 2008 – 4,0% dochodów ogółem (w tym 3,7% stanowiły dochody ze źródeł zagranicznych). Najwyższe wykonanie dochodów na projekty i programy*

ze środków pomocowych odnotowano w województwie śląskim (848 958 tys. zł), a najniższe w województwie lubuskim (129 992 tys. zł).

12. *Udział wydatków ze środków na projekty i programy realizowane przez jst ze środków pomocowych wyniósł w roku 2008 – 4,9% wydatków wykonanych ogółem (w tym 3,0% stanowiły wydatki ze źródeł zagranicznych). Najwyższe wydatki na projekty i programy ze środków pomocowych zrealizowało województwo śląskie (1 272 352tys. zł), a najniższe – województwo lubuskie (144 299 tys. zł).*

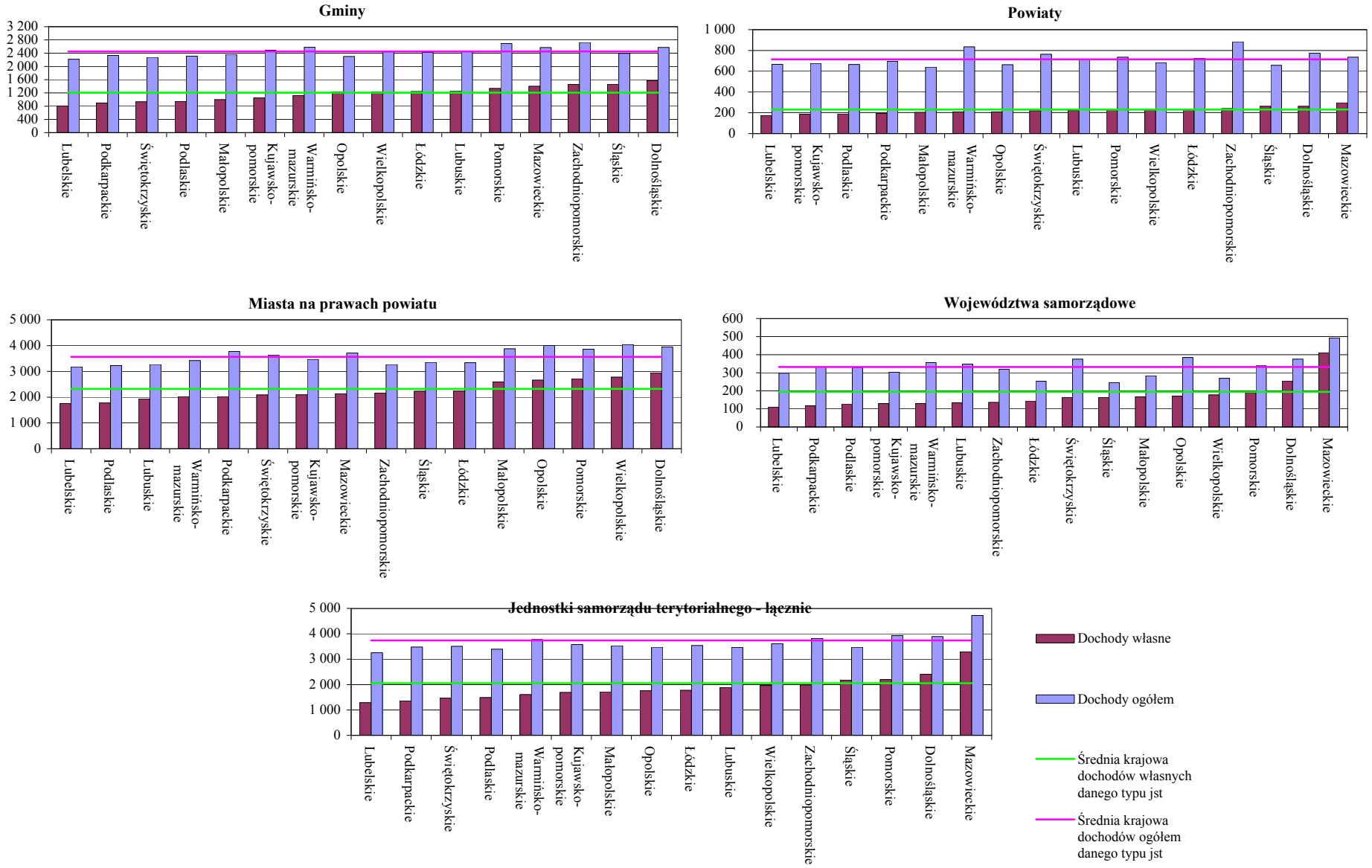
13. *Najwięcej środków finansowych jst przeznaczyły na zadania finansowane w ramach programów i projektów realizowanych z udziałem środków pomocowych w dziale – Transport i łączność, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska. W dziale – Transport i łączność wydatki stanowiły 28,8% wydatków w dziale (z tego, ze środków zagranicznych – 23,9%), w dziale – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska odpowiednio – 23,6% i 21,8%.*

14. *Najwyższe wydatki na programy i projekty realizowane ze źródeł zagranicznych odnotowano w województwach samorządowych – 15,0% (z tego, ze środków zagranicznych – 11,0%), najniższe w powiatach – 2,4% (z tego ze środków zagranicznych – 1,5%).*

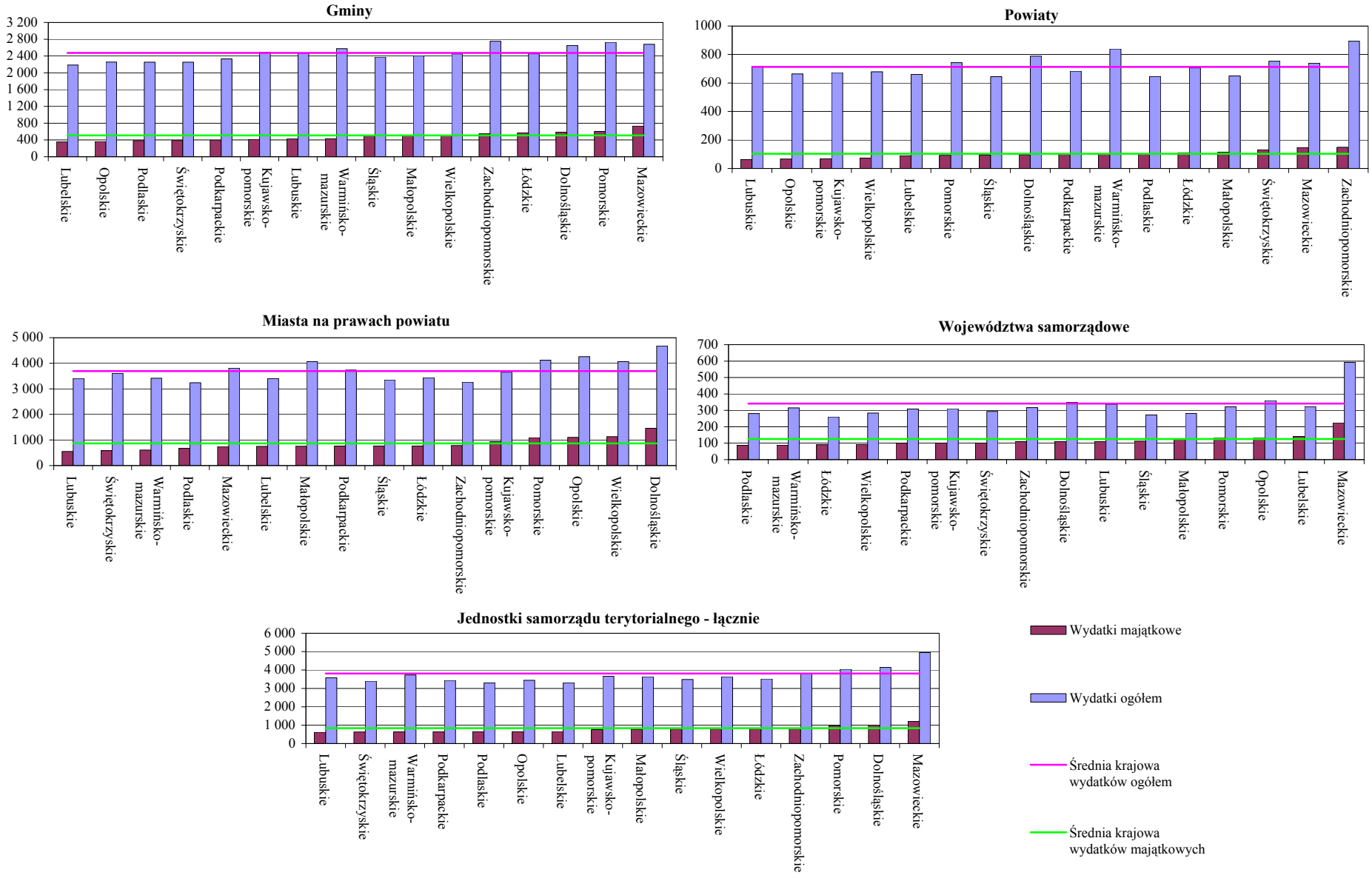
15. *Kwota wygospodarowanych przez jst nadwyżek w 2008 r. wyniosła 2 710 449 tys. zł a ogólna kwota deficytów budżetów 46,0% jst wyniosła 5 324 098 tys. zł, co prowadziło do wzrostu wskaźnika zadłużenia jst z 19,7% w relacji do dochodów w 2007 r. do 20,2% w 2008 r. Wskaźnik ten wzrósł szczególnie w miastach na prawach powiatu z 24,2% do 26,8% i w województwach samorządowych z 17,8% do 18,1%. W powiatach obniżył się z 16,3% do 15,9% a w pozostałych typach jednostek utrzymywał się bez zmian. Nie zmieniło się obciążenie zobowiązaniami budżetów jst poszczególnych województw. Nadal najwyższe wskaźniki zadłużenia wykazywały jst województwa małopolskiego (29,5% w relacji do dochodów), kujawsko-pomorskiego (26,6%) i dolnośląskiego (25,1%), a najniższe i niższe niż w 2007 r. – jst województwa świętokrzyskiego (12,6%). O dobrej sytuacji finansowej jst i dbałości o właściwe gospodarowanie uzyskanymi środkami świadczy niski (0,6%) udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem.*

16. *Mimo podjętej w 2005 r. restrukturyzacji zobowiązań SP ZOZ nie minęło zagrożenie, jakie dla budżetów jst stwarzają zobowiązania nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną. W grupie tej, obejmującej instytucje kultury, fundusze celowe posiadające osobowość prawną i inne podmioty niebędące spółkami prawa handlowego, a także SP ZOZ – wysokie zadłużenie wykazują jedynie SP ZOZ. Skumulowanie ich zobowiązań ze zobowiązaniami własnymi jst podniosłoby ich wskaźnik zadłużenia z 20,2% do 23,6%. Skumulowany wskaźnik zadłużenia szczególnie znacząco podwyższyłby ciężar potencjalnego spoczywającego na jst długu w powiatach (z 15,9% do 27,3%) oraz w województwach samorządowych (z 18,1% do 35,1%), wskaźniki te jednak nie są tak wysokie jak w 2007 r. (w którym wynosiły 23,5% dla wszystkich jst, 29,4% dla powiatów i 37,8% dla województw samorządowych). Mimo poprawy, nadal w dwóch województwach samorządowych oraz w powiatach jednego województwa skumulowany wskaźnik zadłużenia przekroczył 60%,. Skala zmian, jakie wprowadza uwzględnienie zobowiązań SP ZOZ we wskaźnikach zadłużenia jst pokazuje jak niewielkie są możliwości zagwarantowania przez jst płynnego funkcjonowania tych jednostek przy niedoszacowaniu kosztów ich działania.*

Rysunek 2.1. **Dochody ogółem i dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)**

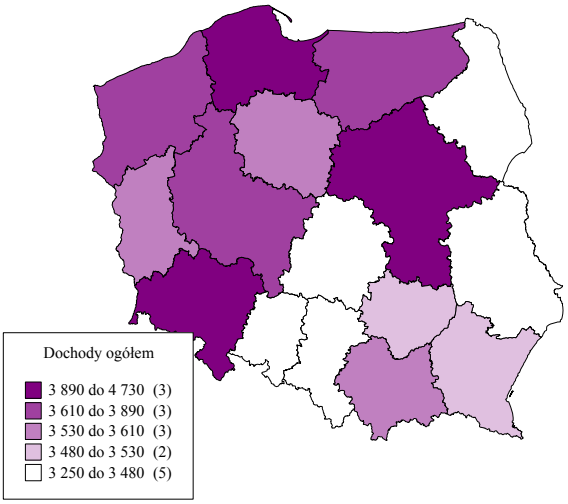


Rysunek 2.2. **Wydatki ogółem i wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)**

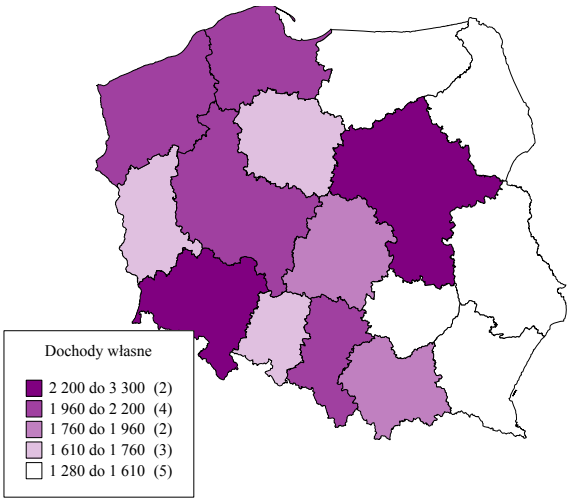


Rysunek 2.3. **Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)**

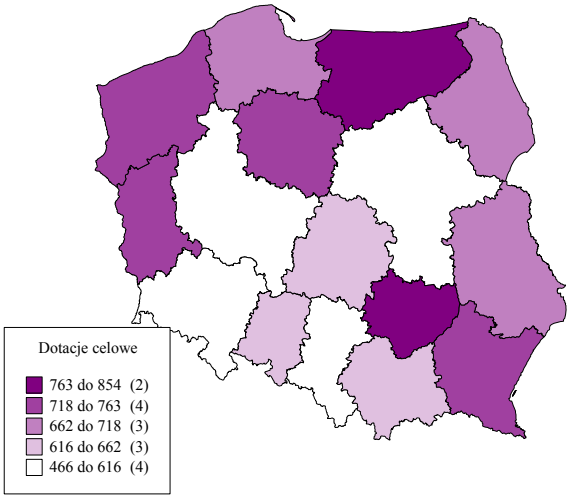
Dochody ogółem



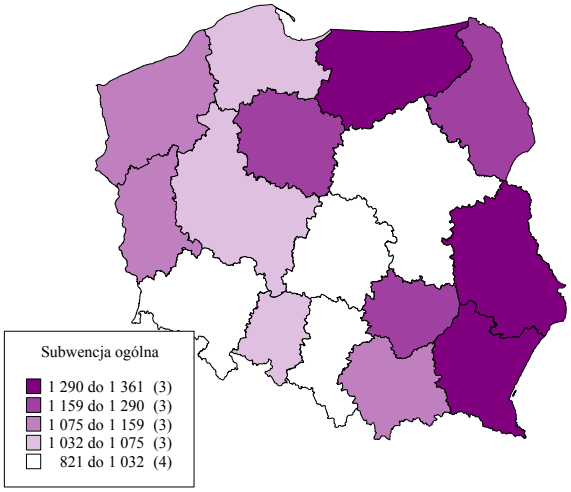
Dochody własne



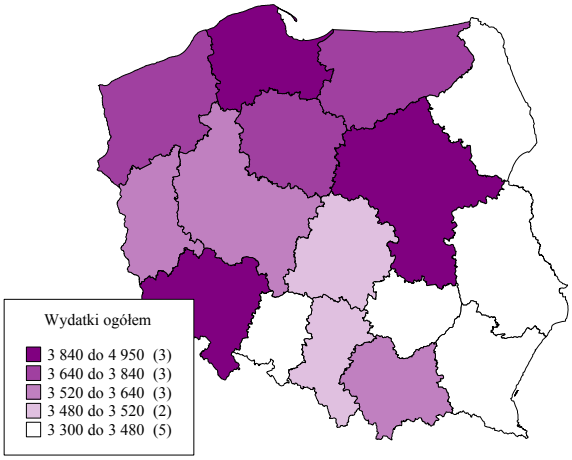
Dotacje celowe



Subwencja ogólna



Wydatki ogółem



Wydatki majątkowe

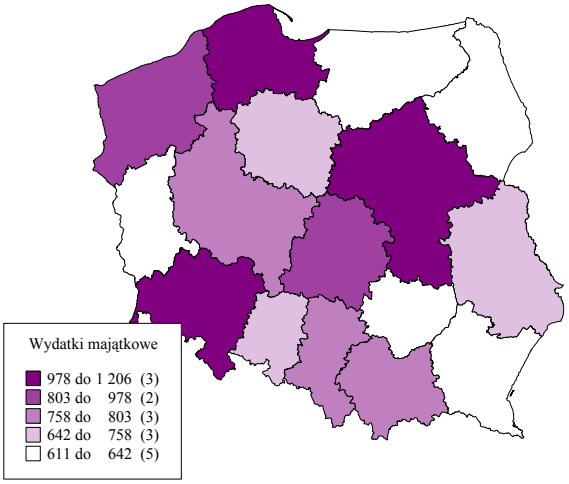


Tabela 2.1. **Budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006 - 2008 (w mln zł)**

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	Wykonanie		2008		Wskaźnik dynamiki w %		
		2006	2007	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	**Budżet państwa**							
1.	Dochody	197 640	236 368	281 892	253 547	119,6	107,3	89,9
2.	Wydatki	222 703	252 324	308 983	277 893	113,3	110,1	89,9
II.	**Zbiorczy budżet jst**							
1.	Dochody	117 040	131 380	146 269	142 569	112,3	108,5	97,5
2.	Wydatki	120 038	129 113	159 872	145 183	107,6	112,4	90,8
3.	Relacje dochodów jst do dochodów budżetu państwa (w %)	59,2	55,6	51,9	56,2	x	x	x
4.	Relacje wydatków jst do wydatków budżetu państwa (w %)	53,9	51,2	51,7	52,2	x	x	x
III.	**Budżet gmin**							
1.	Dochody	51 724	57 003	62 162	62 318	110,2	109,3	100,3
2.	Wydatki	53 180	56 074	68 054	62 893	105,4	112,2	92,4
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	44,2	43,4	42,5	43,7	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	44,3	43,4	42,6	43,3	x	x	x
IV.	**Budżet m. st. Warszawy**							
1.	Dochody	8 576	9 772	9 938	10 257	113,9	105,0	103,2
2.	Wydatki	8 086	9 098	11 297	10 522	112,5	115,7	93,1
3.	Dochody m. st. Warszawy do dochodów jst (w %)	7,3	7,4	6,8	7,2	x	x	x
4.	Wydatki m. st. Warszawy do wydatków jst (w %)	6,9	7,0	7,1	7,2	x	x	x
V.	**Budżety miast na prawach powiatu**							
1.	Dochody	32 410	37 102	38 727	39 187	114,5	105,6	101,2
2.	Wydatki	33 151	36 779	42 876	40 650	110,9	110,5	94,8
3.	Dochody miast na prawach powiatu do dochodów jst (w %)	27,7	28,2	26,5	27,5	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatu do wydatków jst (w %)	27,6	28,5	26,8	28,0	x	x	x
VI.	**Budżety powiatów**							
1.	Dochody	14 844	16 155	18 023	18 147	108,8	112,3	100,7
2.	Wydatki	15 593	16 070	18 952	18 115	103,1	112,7	95,6
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	12,7	12,3	12,3	12,7	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	13,0	12,4	11,9	12,5	x	x	x
VII.	**Budżety samorządów województwa**							
1.	Dochody	9 486	11 349	17 419	12 660	119,6	111,6	72,7
2.	Wydatki	10 028	11 092	18 693	13 003	110,6	117,2	69,6
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	8,1	8,6	11,9	8,9	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	8,4	8,6	11,7	9,0	x	x	x

Tabela 2.2. **Dochody, wydatki, wynik budżetu i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wynik budżetu		Zobowiązania na 31.12.2008 r.	Relacja zobowiązań do dochodów w %
		plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**P O L S K A, w tym:**	**146 269 006**	**142 568 988**	**159 872 419**	**145 182 636**	**-13 603 413**	**-2 613 649**	**28 774 694**	**20,2**
2	gminy	62 162 135	62 317 775	68 054 448	62 892 650	-5 892 313	-574 875	10 821 046	17,4
3	m. st. Warszawa	9 937 648	10 256 993	11 296 724	10 522 296	-1 359 076	-265 304	2 260 671	22,0
4	miasta na prawach powiatu	38 727 041	39 186 825	42 876 191	40 650 093	-4 149 150	-1 463 267	10 514 617	26,8
5	powiaty	18 023 307	18 147 200	18 952 182	18 114 865	-928 875	32 335	2 888 909	15,9
6	województwa samorządowe	17 418 875	12 660 195	18 692 874	13 002 732	-1 273 999	-342 538	2 289 451	18,1
7	**Dolnośląskie, w tym:**	**11 528 198**	**11 205 064**	**12 880 972**	**11 917 438**	**-1 352 773**	**-712 374**	**2 809 165**	**25,1**
8	gminy	5 340 106	5 286 642	5 888 319	5 445 439	-548 213	-158 797	1 177 543	22,3
9	miasta na prawach powiatu	3 192 538	3 248 377	3 915 071	3 846 447	-722 533	-598 070	1 117 769	34,4
10	powiaty	1 587 838	1 590 204	1 719 720	1 619 367	-131 883	-29 163	407 050	25,6
11	województwo samorządowe	1 407 717	1 079 840	1 357 862	1 006 184	49 855	73 656	106 803	9,9
12	**Kujawsko-pomorskie, w tym:**	**7 609 887**	**7 399 395**	**8 251 267**	**7 563 087**	**-641 380**	**-163 692**	**1 964 983**	**26,6**
13	gminy	3 160 430	3 191 082	3 427 874	3 198 607	-267 444	-7 525	514 758	16,1
14	miasta na prawach powiatu	2 653 996	2 715 887	2 926 279	2 860 060	-272 284	-144 173	1 101 320	40,6
15	powiaty	855 060	866 755	902 712	863 705	-47 652	3 050	97 480	11,2
16	województwo samorządowe	940 402	625 672	994 402	640 716	-54 000	-15 044	251 425	40,2
17	**Lubelskie, w tym:**	**7 293 093**	**7 041 766**	**7 952 807**	**7 159 478**	**-659 714**	**-117 712**	**1 310 622**	**18,6**
18	gminy	3 631 957	3 592 461	3 914 761	3 543 274	-282 803	49 187	393 416	11,0
19	miasta na prawach powiatu	1 743 195	1 724 398	1 980 406	1 846 581	-237 211	-122 183	532 352	30,9
20	powiaty	1 071 048	1 080 339	1 099 955	1 071 018	-28 907	9 321	156 002	14,4
21	województwo samorządowe	846 893	644 569	957 686	698 605	-110 793	-54 037	228 852	35,5

ciąg dalszy tabeli 2.2. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wydatki ogółem		Wynik budżetu		Zobowiązania na 31.12.2008 r.	Relacja zobowiązań do dochodów w %
		plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
22	**Lubuskie, w tym:**	**3 623 717**	**3 564 309**	**3 947 913**	**3 606 799**	**-324 196**	**-42 491**	**761 124**	**21,4**
23	gminy	1 887 843	1 875 740	2 038 626	1 891 408	-150 783	-15 668	320 240	17,1
24	miasta na prawach powiatu	781 626	793 655	914 912	826 842	-133 286	-33 187	170 273	21,5
25	powiaty	546 305	544 265	570 773	548 490	-24 468	-4 225	133 984	24,6
26	województwo samorządowe	407 943	350 649	423 601	340 060	-15 658	10 589	136 627	39,0
26	**Łódzkie, w tym:**	**9 305 066**	**8 843 682**	**9 958 520**	**8 971 535**	**-653 453**	**-127 853**	**1 863 982**	**21,1**
27	gminy	3 989 335	4 056 081	4 411 082	4 111 336	-421 747	-55 255	722 854	17,8
28	miasta na prawach powiatu	2 931 226	2 928 315	3 087 642	3 014 043	-156 416	-85 728	995 204	34,0
29	powiaty	1 200 307	1 213 723	1 245 980	1 181 897	-45 673	31 826	142 019	11,7
30	województwo samorządowe	1 184 198	645 564	1 213 816	664 260	-29 618	-18 696	3 905	0,6
31	**Małopolskie, w tym:**	**11 874 731**	**11 625 672**	**12 799 299**	**11 922 768**	**-924 568**	**-297 096**	**3 434 299**	**29,5**
32	gminy	5 450 320	5 499 177	5 937 634	5 601 433	-487 314	-102 256	1 124 322	20,4
33	miasta na prawach powiatu	3 718 285	3 708 205	3 992 040	3 886 970	-273 754	-178 765	1 847 939	49,8
34	powiaty	1 465 640	1 488 027	1 553 678	1 511 025	-88 038	-22 997	266 935	17,9
35	województwo samorządowe	1 240 486	930 262	1 315 948	923 339	-75 462	6 922	195 104	21,0
36	**Mazowieckie, w tym:**	**25 080 181**	**24 544 120**	**28 277 529**	**25 709 237**	**-3 197 348**	**-1 165 117**	**5 378 693**	**21,9**
37	gminy	7 709 869	7 726 929	8 741 240	8 051 181	-1 031 371	-324 252	1 509 488	19,5
38	m. st. Warszawa	9 937 648	10 256 993	11 296 724	10 522 296	-1 359 076	-265 304	2 260 671	22,0
39	miasta na prawach powiatu	1 802 763	1 789 880	1 928 832	1 837 358	-126 069	-47 478	399 181	22,3
40	powiaty	2 189 495	2 210 117	2 311 600	2 219 152	-122 105	-9 036	284 854	12,9
41	województwo samorządowe	3 440 406	2 560 202	3 999 132	3 079 250	-558 727	-519 047	924 499	36,1
42	**Opolskie, w tym:**	**3 581 363**	**3 596 728**	**3 920 447**	**3 561 747**	**-339 084**	**34 981**	**582 746**	**16,2**
43	gminy	2 062 227	2 090 208	2 269 090	2 048 475	-206 863	41 733	247 103	11,8
44	miasta na prawach powiatu	492 071	506 321	586 596	538 162	-94 526	-31 841	129 664	25,6
45	powiaty	594 567	602 397	625 919	603 189	-31 352	-792	83 284	13,8
46	województwo samorządowe	432 498	397 802	438 842	371 921	-6 344	25 882	122 696	30,8
47	**Podkarpackie, w tym:**	**7 254 307**	**7 300 052**	**7 690 162**	**7 210 699**	**-435 855**	**89 353**	**1 114 213**	**15,3**
48	gminy	4 058 903	4 111 618	4 394 058	4 109 529	-335 156	2 089	592 844	14,4
49	miasta na prawach powiatu	1 253 176	1 265 739	1 342 384	1 251 717	-89 209	14 023	319 667	25,3
50	powiaty	1 227 691	1 224 104	1 273 458	1 203 435	-45 767	20 669	176 470	14,4
51	województwo samorządowe	714 537	698 591	680 261	646 019	34 276	52 572	25 232	3,6
52	**Podlaskie, w tym:**	**4 294 872**	**4 047 883**	**4 521 397**	**3 935 254**	**-226 524**	**112 629**	**567 149**	**14,0**
53	gminy	1 801 861	1 770 481	1 907 879	1 725 222	-106 017	45 258	187 467	10,6
54	miasta na prawach powiatu	1 333 334	1 376 545	1 448 276	1 381 233	-114 942	-4 688	294 974	21,4
55	powiaty	506 883	509 030	518 232	494 285	-11 349	14 745	41 627	8,2
56	województwo samorządowe	652 794	391 827	647 011	334 514	5 784	57 313	43 081	11,0
57	**Pomorskie, w tym:**	**9 044 981**	**8 705 205**	**9 913 627**	**8 948 479**	**-868 646**	**-243 273**	**1 553 257**	**17,8**
58	gminy	3 696 413	3 697 577	4 056 152	3 748 029	-359 738	-50 453	653 111	17,7
59	miasta na prawach powiatu	3 285 048	3 247 767	3 742 694	3 468 198	-457 646	-220 431	681 543	21,0
60	powiaty	1 007 086	1 009 745	1 056 260	1 020 016	-49 174	-10 271	181 961	18,0
61	województwo samorządowe	1 056 433	750 117	1 058 520	712 235	-2 087	37 881	36 642	4,9
62	**Śląskie, w tym:**	**16 471 377**	**16 136 873**	**18 281 181**	**16 195 690**	**-1 809 805**	**-58 817**	**2 574 147**	**16,0**
63	gminy	4 638 867	4 693 903	5 128 671	4 658 817	-489 804	35 087	846 792	18,0
64	miasta na prawach powiatu	8 782 146	9 011 225	9 703 287	9 008 743	-921 140	2 482	1 575 569	17,5
65	powiaty	1 282 139	1 288 709	1 352 724	1 264 892	-70 585	23 816	151 747	11,8
66	województwo samorządowe	1 768 224	1 143 036	2 096 500	1 263 238	-328 276	-120 202	38	0,0
67	**Świętokrzyskie, w tym:**	**4 714 934**	**4 471 062**	**4 998 716**	**4 328 334**	**-283 783**	**142 728**	**562 939**	**12,6**
68	gminy	2 438 988	2 431 559	2 652 576	2 408 538	-213 587	23 020	341 088	14,0
69	miasta na prawach powiatu	735 518	745 668	768 077	741 263	-32 559	4 405	92 947	12,5
70	powiaty	823 756	815 375	853 045	804 458	-29 290	10 917	123 335	15,1
71	województwo samorządowe	716 672	478 460	725 018	374 075	-8 347	104 385	5 569	1,2
72	**Warmińsko-mazurskie, w tym:**	**5 537 648**	**5 382 620**	**5 857 151**	**5 321 285**	**-319 503**	**61 335**	**1 016 983**	**18,9**
73	gminy	2 919 981	2 902 406	3 139 345	2 895 634	-219 364	6 771	494 728	17,0
74	miasta na prawach powiatu	1 029 283	1 033 702	1 060 896	1 032 876	-31 613	826	168 226	16,3
75	powiaty	934 549	938 464	981 350	943 240	-46 801	-4 776	232 552	24,8
76	województwo samorządowe	653 835	508 047	675 560	449 535	-21 724	58 512	121 477	23,9
77	**Wielkopolskie, w tym:**	**12 547 665**	**12 245 152**	**13 522 733**	**12 334 630**	**-975 068**	**-89 478**	**2 152 756**	**17,6**
78	gminy	6 223 967	6 294 341	6 729 118	6 323 440	-505 151	-29 099	1 067 049	17,0
79	miasta na prawach powiatu	3 212 252	3 276 288	3 466 854	3 297 835	-254 602	-21 547	792 078	24,2
80	powiaty	1 723 918	1 760 027	1 812 965	1 750 616	-89 047	9 411	243 358	13,8
81	województwo samorządowe	1 387 528	914 497	1 513 795	962 739	-126 267	-48 242	50 271	5,5
82	**Zachodniopomorskie, w tym:**	**6 506 985**	**6 459 405**	**7 098 699**	**6 496 175**	**-591 714**	**-36 770**	**1 127 636**	**17,5**
83	gminy	3 151 066	3 097 571	3 418 024	3 132 287	-266 958	-34 716	628 245	20,3
84	miasta na prawach powiatu	1 780 586	1 814 853	2 011 945	1 811 765	-231 359	3 088	295 910	16,3
85	powiaty	1 007 024	1 005 920	1 073 810	1 016 080	-66 785	-10 160	166 250	16,5
86	województwo samorządowe	568 308	541 061	594 920	536 043	-26 612	5 018	37 231	6,9

Tabela 2.3. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa w 2008 r. (2007 r. = 100%)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym: udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie[1)]					nominalnie	realnie[1)]			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	**P O L S K A, w tym:**	**108,5**	**104,3**	**105,7**	**108,4**	**110,1**	**116,0**	**112,4**	**108,2**	**111,0**	**117,9**	**117,4**
2	gminy	109,3	105,1	108,8	114,5	111,5	107,2	112,2	108,0	109,9	122,0	121,1
3	m. st. Warszawa	105,0	100,8	104,7	106,6	111,3	94,2	115,7	111,5	114,1	122,5	122,5
4	miasta na prawach powiatu	105,6	101,4	104,1	109,1	109,2	107,4	110,5	106,3	110,5	110,7	110,9
5	powiaty	112,3	108,1	112,8	113,8	108,4	119,9	112,7	108,5	111,0	124,4	124,3
6	województwa samorządowe	111,6	107,4	95,6	95,8	107,3	200,9	117,2	113,0	117,1	117,4	115,1
7	Dolnośląskie	104,7	100,5	101,3	108,7	109,0	113,9	114,4	110,2	111,7	123,4	121,0
8	Kujawsko-pomorskie	111,0	106,8	108,0	109,9	110,8	119,1	112,8	108,6	110,5	122,4	125,2
9	Lubelskie	109,6	105,4	105,2	109,2	111,8	114,8	112,0	107,8	108,4	129,2	128,4
10	Lubuskie	102,0	97,8	95,8	107,2	107,6	110,3	107,5	103,3	110,4	95,4	95,2
11	Łódzkie	111,8	107,6	109,8	109,5	111,0	119,6	113,0	108,8	111,4	119,0	124,2
12	Małopolskie	109,5	105,3	106,6	115,7	109,9	118,1	111,0	106,8	110,6	112,6	112,7
13	Mazowieckie	107,0	102,8	105,6	104,8	110,9	108,9	114,8	110,6	113,0	120,7	119,5
14	Opolskie	108,9	104,7	103,4	110,0	109,1	126,5	106,3	102,1	110,4	91,5	89,7
15	Podkarpackie	111,2	107,0	108,7	110,9	111,2	116,0	111,7	107,5	110,6	116,8	116,8
16	Podlaskie	110,2	106,0	107,8	110,1	110,5	115,3	111,0	106,8	109,1	119,7	120,0
17	Pomorskie	106,7	102,5	101,2	109,1	109,8	123,1	113,1	108,9	111,1	120,0	120,5
18	Śląskie	107,8	103,6	107,9	107,6	107,8	107,2	111,2	107,0	109,9	115,5	113,6
19	Świętokrzyskie	114,0	109,8	114,9	116,2	110,0	119,5	113,4	109,2	111,8	121,0	119,4
20	Warmińsko-mazurskie	109,0	104,8	104,5	108,7	110,5	115,8	109,6	105,4	110,1	106,9	106,4
21	Wielkopolskie	109,0	104,8	106,1	108,4	110,1	117,3	112,0	107,8	111,1	115,4	114,3
22	Zachodniopomorskie	110,2	106,0	105,1	108,3	109,8	126,6	115,0	110,8	110,8	133,0	130,8

[1)] *Wskaźnik inflacji - 4,2%.*

Tabela 2.4. **Struktura dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w latach 2007 i 2008 (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
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:**	**56,4**	**55,0**	**15,6**	**16,7**	**28,0**	**28,4**	**21,0**	**22,0**	**20,3**	**21,2**	**79,0**	**78,0**	**34,8**	**34,2**
2	gminy	49,5	49,3	19,2	18,8	31,3	32,0	18,8	20,5	18,5	20,0	81,2	79,5	36,5	35,6
3	m. st. Warszawa	86,3	86,1	3,9	3,5	9,8	10,4	18,8	19,9	18,7	19,8	81,2	80,1	26,4	25,6
4	miasta na prawach powiatu	66,1	65,2	11,3	11,5	22,6	23,3	23,4	23,5	22,2	22,3	76,6	76,5	33,2	33,2
5	powiaty	32,2	32,4	21,7	23,2	46,1	44,5	13,1	14,5	13,1	14,4	86,9	85,5	52,7	52,3
6	województwa samorządowe	68,3	58,5	13,1	23,5	18,6	17,9	36,7	36,7	35,4	34,8	63,3	63,3	12,0	12,7
7	Dolnośląskie	63,9	61,8	13,9	15,2	22,1	23,1	22,7	24,5	21,9	23,1	77,3	75,5	32,0	31,2
8	Kujawsko-pomorskie	48,6	47,3	19,0	20,4	32,4	32,4	19,1	20,7	18,4	20,4	80,9	79,3	36,5	35,4
9	Lubelskie	41,3	39,6	19,8	20,8	38,9	39,6	17,3	19,9	16,8	19,2	82,7	80,1	39,9	38,9
10	Lubuskie	51,7	48,6	18,8	20,3	29,5	31,1	19,3	17,1	18,8	16,6	80,7	82,9	35,6	36,6
11	Łódzkie	55,4	54,4	16,6	17,8	28,0	27,8	21,7	22,9	20,1	22,0	78,3	77,1	36,0	35,2
12	Małopolskie	51,5	50,1	16,3	17,6	32,1	32,3	21,2	21,5	21,1	21,4	78,8	78,5	35,3	35,1
13	Mazowieckie	70,6	69,7	9,8	10,0	19,6	20,4	23,2	24,4	22,5	23,5	76,8	75,6	30,0	29,3
14	Opolskie	53,2	50,5	16,3	18,9	30,5	30,6	21,7	18,7	21,5	18,2	78,3	81,3	38,2	39,4
15	Podkarpackie	39,9	39,0	21,0	21,9	39,1	39,1	17,8	18,6	17,5	18,3	82,2	81,4	39,1	38,6
16	Podlaskie	44,9	44,0	18,6	19,5	36,4	36,5	18,0	19,4	17,8	19,3	82,0	80,6	37,3	38,2
17	Pomorskie	59,0	55,9	15,1	17,4	26,0	26,7	22,8	24,2	21,9	23,4	77,2	75,8	33,4	32,8
18	Śląskie	62,8	62,9	13,5	13,4	23,7	23,7	22,1	23,0	21,6	22,0	77,9	77,0	35,1	34,8
19	Świętokrzyskie	41,6	41,9	21,1	22,1	37,4	36,0	17,3	18,5	17,2	18,1	82,7	81,5	39,9	38,9
20	Warmińsko-mazurskie	44,4	42,6	21,3	22,6	34,3	34,8	17,5	17,1	17,3	16,8	82,5	82,9	37,0	37,1
21	Wielkopolskie	55,9	54,4	15,8	17,0	28,3	28,6	21,4	22,1	20,6	21,0	78,6	77,9	34,6	34,1
22	Zachodniopomorskie	54,6	52,1	17,2	19,7	28,3	28,2	18,8	21,8	18,1	20,6	81,2	78,2	34,9	33,9

Tabela 2.5. **Dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2007 i 2008 r. (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne		w tym udziały w dochodach b.p.		Dotacje celowe		w tym na inwestycje		Subwencja ogólna	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	**P O L S K A, w tym:**	**3 447**	**3 740**	**1 945**	**2 055**	**871**	**945**	**538**	**624**	**63**	**93**	**964**	**1 061**
2	gminy	2 247	2 453	1 112	1 208	391	447	430	461	27	42	704	784
3	m. st. Warszawa	5 732	6 005	4 947	5 171	2 381	2 533	225	212	20	6	560	622
4	miasta na prawach powiatu	3 360	3 562	2 221	2 321	958	1 048	381	410	29	46	758	831
5	powiaty	637	714	205	231	109	124	138	165	20	33	293	318
6	województwa samorządowe	298	332	203	194	155	148	39	78	23	29	56	60
7	Dolnośląskie	3 715	3 895	2 374	2 407	923	1 004	518	590	72	92	823	898
8	Kujawsko-pomorskie	3 227	3 581	1 569	1 693	677	743	612	729	62	98	1 046	1 159
9	Lubelskie	2 961	3 255	1 223	1 289	528	578	587	676	66	99	1 152	1 290
10	Lubuskie	3 464	3 534	1 791	1 717	684	733	651	718	78	89	1 022	1 099
11	Łódzkie	3 089	3 466	1 712	1 887	750	824	514	616	45	90	864	963
12	Małopolskie	3 241	3 542	1 670	1 776	742	856	529	623	69	131	1 042	1 143
13	Mazowieckie	4 430	4 725	3 127	3 292	1 651	1 725	434	470	48	42	870	962
14	Opolskie	3 178	3 476	1 691	1 757	663	732	517	657	88	139	969	1 062
15	Podkarpackie	3 130	3 481	1 249	1 358	508	563	658	763	70	107	1 223	1 360
16	Podlaskie	3 075	3 396	1 382	1 494	569	628	573	662	69	91	1 120	1 240
17	Pomorskie	3 697	3 930	2 181	2 198	881	958	556	682	66	139	960	1 049
18	Śląskie	3 211	3 471	2 017	2 183	947	1 022	434	466	71	79	760	822
19	Świętokrzyskie	3 070	3 511	1 276	1 471	553	645	647	775	77	113	1 147	1 265
20	Warmińsko-mazurskie	3 462	3 774	1 538	1 608	593	644	737	854	71	92	1 187	1 312
21	Wielkopolskie	3 322	3 611	1 857	1 964	850	918	525	614	49	69	940	1 032
22	Zachodniopomorskie	3 464	3 817	1 890	1 988	710	769	595	754	61	126	979	1 075

Tabela 2.6. **Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2007 i 2008 r. (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	**P O L S K A, w tym:**	**3 387**	**3 809**	**710**	**838**	**689**	**809**	**2 677**	**2 971**	**1 177**	**1 304**	**345**	**392**
2	gminy	2 210	2 475	417	507	409	494	1 794	1 968	807	881	123	143
3	m. st. Warszawa	5 337	6 161	1 004	1 227	999	1 222	4 333	4 933	1 411	1 576	744	903
4	miasta na prawach powiatu	3 331	3 695	780	867	739	822	2 551	2 828	1 105	1 228	354	404
5	powiaty	633	713	83	103	83	103	550	610	334	373	41	47
6	województwa samorządowe	291	341	107	125	103	119	184	216	35	43	99	108
7	Dolnośląskie	3 618	4 143	821	1 015	791	958	2 796	3 128	1 156	1 291	337	403
8	Kujawsko-pomorskie	3 246	3 660	619	758	597	748	2 627	2 902	1 184	1 296	254	269
9	Lubelskie	2 948	3 309	509	660	494	636	2 438	2 649	1 175	1 288	277	302
10	Lubuskie	3 326	3 576	641	612	624	594	2 685	2 964	1 183	1 309	347	392
11	Łódzkie	3 099	3 516	674	805	622	775	2 426	2 711	1 116	1 238	239	273
12	Małopolskie	3 279	3 632	696	782	691	777	2 583	2 851	1 157	1 274	288	339
13	Mazowieckie	4 326	4 949	1 002	1 205	975	1 161	3 324	3 744	1 298	1 451	602	694
14	Opolskie	3 223	3 442	700	644	694	625	2 523	2 799	1 232	1 357	266	300
15	Podkarpackie	3 079	3 438	548	640	539	629	2 531	2 798	1 204	1 329	271	310
16	Podlaskie	2 968	3 302	535	642	529	636	2 433	2 660	1 106	1 262	330	299
17	Pomorskie	3 585	4 040	819	978	786	943	2 767	3 061	1 199	1 324	305	356
18	Śląskie	3 125	3 484	692	802	674	768	2 433	2 682	1 098	1 213	356	399
19	Świętokrzyskie	2 988	3 398	518	629	514	615	2 470	2 770	1 193	1 322	246	279
20	Warmińsko-mazurskie	3 405	3 731	595	637	587	625	2 810	3 094	1 259	1 383	303	358
21	Wielkopolskie	3 256	3 637	697	803	670	764	2 558	2 834	1 126	1 240	316	355
22	Zachodniopomorskie	3 337	3 839	629	836	605	791	2 708	3 002	1 166	1 300	372	429

Tabela 2.7. **Relacje dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków w kraju w 2008 r. (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Dotacje celowe	w tym inwestycje	Subwencja ogólna	Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**P O L S K A, w tym:**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
2	gminy	66	59	47	74	45	74	65	61	66
3	m. st. Warszawa	161	252	268	34	7	59	162	147	166
4	miasta na prawach powiatu	95	113	111	66	49	78	97	104	95
5	powiaty	19	11	13	27	36	30	19	12	21
6	województwa samorządowe	9	9	16	13	31	6	9	15	7
7	Dolnośląskie	104	117	106	95	99	85	109	121	105
8	Kujawsko-pomorskie	96	82	79	117	106	109	96	90	98
9	Lubelskie	87	63	61	108	106	122	87	79	89
10	Lubuskie	94	84	78	115	97	104	94	73	100
11	Łódzkie	93	92	87	99	98	91	92	96	91
12	Małopolskie	95	86	91	100	142	108	95	93	96
13	Mazowieckie	126	160	183	75	45	91	130	144	126
14	Opolskie	93	85	77	105	151	100	90	77	94
15	Podkarpackie	93	66	60	122	116	128	90	76	94
16	Podlaskie	91	73	66	106	98	117	87	77	90
17	Pomorskie	105	107	101	109	151	99	106	117	103
18	Śląskie	93	106	108	75	86	77	91	96	90
19	Świętokrzyskie	94	72	68	124	122	119	89	75	93
20	Warmińsko-mazurskie	101	78	68	137	100	124	98	76	104
21	Wielkopolskie	97	96	97	99	75	97	95	96	95
22	Zachodniopomorskie	102	97	81	121	136	101	101	100	101

Tabela 2.8. **Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych [1)] działach klasyfikacji budżetowej w układzie województw w 2008 r. (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem	Dz. 010 Rolnictwo i łowiectwo	Dz. 600 Transport i łączność	Dz. 700 Gospodarka mieszkaniowa	Dz. 750 Administracja publiczna	Dz. 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	Dz. 758 Różne rozliczenia	Dz. 801 Oświata i wychowanie	Dz. 851 Ochrona zdrowia	Dz. 852 Pomoc społeczna	Dz. 853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	Dz. 854 Edukacyjna opieka wychowawcza	Dz. 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	Dz. 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Dz. 926 Kultura fizyczna i sport
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	**P O L S K A, w tym:**	**100**	**1,9**	**16,0**	**3,8**	**9,2**	**2,3**	**1,6**	**30,0**	**2,5**	**13,6**	**1,5**	**2,5**	**5,4**	**3,7**	**3,2**
2	gminy	100	2,9	9,3	3,4	10,3	1,3	0,3	35,9	0,8	17,3	0,3	1,5	7,5	3,2	3,6
3	m. st. Warszawa	100	0,0	27,6	10,5	8,5	2,4	7,4	20,1	2,4	5,6	0,8	2,2	2,5	5,1	2,4
4	miasta na prawach powiatu	100	0,1	17,3	5,2	7,0	2,6	1,1	30,5	1,6	12,8	1,2	2,9	7,0	3,6	4,2
5	powiaty	100	0,4	12,6	0,8	11,6	6,3	0,5	31,9	5,7	15,9	3,8	6,9	0,0	0,5	0,7
6	województwa samorządowe	100	5,7	40,2	0,3	7,8	0,3	5,6	5,7	9,5	1,3	5,4	1,1	0,3	9,9	2,4
7	Dolnośląskie	100	1,4	15,3	6,3	9,7	2,1	1,6	26,7	2,7	12,3	1,4	2,5	6,6	4,5	3,7
8	Kujawsko-pomorskie	100	2,0	15,5	2,5	8,4	2,1	0,1	31,0	3,0	16,4	1,9	2,6	4,7	3,2	3,9
9	Lubelskie	100	2,3	14,4	1,8	9,2	2,2	0,1	34,5	2,8	15,8	1,6	3,0	4,3	3,1	2,3
10	Lubuskie	100	2,3	10,6	3,0	10,4	2,6	0,3	31,6	1,7	17,0	2,0	3,0	5,3	3,4	4,0
11	Łódzkie	100	1,3	15,4	2,7	9,9	2,6	0,7	29,3	2,6	15,2	1,4	2,2	5,4	4,0	4,4
12	Małopolskie	100	1,8	18,3	3,4	8,7	2,2	0,4	32,4	1,7	12,9	1,4	2,9	4,7	4,1	2,4
13	Mazowieckie	100	1,6	21,4	5,6	8,9	2,3	6,4	25,1	2,9	9,1	1,0	2,1	4,8	4,1	2,2
14	Opolskie	100	2,4	11,6	3,6	10,4	2,5	0,4	33,5	1,7	13,9	2,0	2,2	6,8	3,9	2,5
15	Podkarpackie	100	1,9	13,2	1,8	9,1	2,2	0,3	35,0	2,1	16,4	1,5	2,9	5,2	3,5	2,5
16	Podlaskie	100	2,9	14,1	2,4	9,6	2,4	0,1	34,5	2,3	15,3	2,0	2,9	3,8	3,2	2,5
17	Pomorskie	100	2,3	15,4	4,6	8,6	2,3	0,6	29,2	2,7	13,5	1,5	2,5	4,2	3,8	5,8
18	Śląskie	100	1,0	14,8	4,6	8,7	2,2	0,5	30,8	2,7	12,7	1,2	2,3	8,9	3,7	3,7
19	Świętokrzyskie	100	3,0	12,6	2,0	10,3	2,4	0,2	31,8	3,2	17,3	2,0	3,3	4,5	2,8	2,3
20	Warmińsko-mazurskie	100	2,9	10,7	2,7	9,6	2,4	0,2	32,1	1,7	18,9	2,4	3,4	4,6	3,1	2,5
21	Wielkopolskie	100	2,2	17,2	2,4	9,1	2,1	0,8	31,7	2,1	14,2	1,5	2,1	5,0	3,4	3,4
22	Zachodniopomorskie	100	1,7	13,0	4,3	10,0	2,4	0,3	28,6	3,6	15,1	2,6	3,3	5,0	3,5	3,6

[1)] *Pominięto działy dla których udział procentowy w wydatkach ogółem wszystkich jst wyniósł poniżej 1%.*

Tabela 2.9. **Wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2008 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:**	**145 182 636**	**7 142 725**	**4 293 932**	**4,9**	**3,0**
2	gminy	62 892 650	1 757 072	997 973	2,8	1,6
3	M. st. Warszawa	10 522 296	397 474	112 424	3,8	1,1
4	miasta na prawach powiatu	40 650 093	2 592 732	1 480 258	6,4	3,6
5	powiaty	18 114 865	441 447	277 075	2,4	1,5
6	województwa samorządowe	13 002 732	1 954 001	1 426 202	15,0	11,0
7	**Dolnośląskie w tym:**	**11 917 438**	**585 940**	**342 871**	**4,9**	**2,9**
8	gminy	5 445 439	156 527	82 154	2,9	1,5
9	miasta na prawach powiatu	3 846 447	173 942	92 689	4,5	2,4
10	powiaty	1 619 367	31 745	22 862	2,0	1,4
11	województwo samorządowe	1 006 184	223 727	145 165	22,2	14,4
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**7 563 087**	**394 731**	**267 711**	**5,2**	**3,5**
13	gminy	3 198 607	39 424	24 579	1,2	0,8
14	miasta na prawach powiatu	2 860 060	227 456	162 227	8,0	5,7
15	powiaty	863 705	8 858	6 232	1,0	0,7
16	województwo samorządowe	640 716	118 992	74 673	18,6	11,7
17	**Lubelskie w tym:**	**7 159 478**	**253 369**	**174 815**	**3,5**	**2,4**
18	gminy	3 543 274	98 975	66 114	2,8	1,9
19	miasta na prawach powiatu	1 846 581	34 789	23 808	1,9	1,3
20	powiaty	1 071 018	39 853	25 914	3,7	2,4
21	województwo samorządowe	698 605	79 752	58 979	11,4	8,4
22	**Lubuskie w tym:**	**3 606 799**	**144 299**	**94 051**	**4,0**	**2,6**
23	gminy	1 891 408	39 605	17 409	2,1	0,9
24	miasta na prawach powiatu	826 842	44 986	31 167	5,4	3,8
25	powiaty	548 490	7 615	6 214	1,4	1,1
26	województwo samorządowe	340 060	52 093	39 261	15,3	11,5
27	**Łódzkie w tym:**	**8 971 535**	**355 609**	**237 194**	**4,0**	**2,6**
28	gminy	4 111 336	89 955	58 239	2,2	1,4
29	miasta na prawach powiatu	3 014 043	138 354	95 955	4,6	3,2
30	powiaty	1 181 897	19 878	14 596	1,7	1,2
31	województwo samorządowe	664 260	107 421	68 404	16,2	10,3
32	**Małopolskie w tym:**	**11 922 768**	**714 870**	**519 007**	**6,0**	**4,4**
33	gminy	5 601 433	134 859	85 238	2,4	1,5
34	miasta na prawach powiatu	3 886 970	203 851	189 030	5,2	4,9
35	powiaty	1 511 025	65 337	37 944	4,3	2,5
36	województwo samorządowe	923 339	310 823	206 795	33,7	22,4
37	**Mazowieckie w tym:**	**25 709 237**	**1 012 952**	**404 106**	**3,9**	**1,6**
38	gminy	8 051 181	380 224	150 521	4,7	1,9
39	M. st. Warszawa	10 522 296	397 474	112 424	3,8	1,1
40	miasta na prawach powiatu	1 837 358	17 034	6 103	0,9	0,3
41	powiaty	2 219 152	53 122	16 588	2,4	0,7
42	województwo samorządowe	3 079 250	165 098	118 469	5,4	3,8
43	**Opolskie w tym:**	**3 561 747**	**200 338**	**104 555**	**5,6**	**2,9**
44	gminy	2 048 475	33 801	17 003	1,7	0,8
45	miasta na prawach powiatu	538 162	63 572	6 564	11,8	1,2
46	powiaty	603 189	11 681	8 008	1,9	1,3
47	województwo samorządowe	371 921	91 285	72 980	24,5	19,6
48	**Podkarpackie w tym:**	**7 210 699**	**355 111**	**275 712**	**4,9**	**3,8**
49	gminy	4 109 529	138 066	103 585	3,4	2,5
50	miasta na prawach powiatu	1 251 717	91 372	70 439	7,3	5,6
51	powiaty	1 203 435	39 622	28 394	3,3	2,4
52	województwo samorządowe	646 019	86 051	73 294	13,3	11,3
53	**Podlaskie w tym:**	**3 935 254**	**201 128**	**116 625**	**5,1**	**3,0**
54	gminy	1 725 222	47 788	26 182	2,8	1,5
55	miasta na prawach powiatu	1 381 233	49 090	7 224	3,6	0,5
56	powiaty	494 285	14 518	9 327	2,9	1,9
57	województwo samorządowe	334 514	89 732	73 892	26,8	22,1
58	**Pomorskie w tym:**	**8 948 479**	**444 273**	**238 046**	**5,0**	**2,7**
59	gminy	3 748 029	75 259	52 019	2,0	1,4
60	miasta na prawach powiatu	3 468 198	283 116	116 300	8,2	3,4
61	powiaty	1 020 016	12 600	8 781	1,2	0,9
62	województwo samorządowe	712 235	73 298	60 946	10,3	8,6

ciąg dalszy tabeli 2.9.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	w tym:		Udział w wydatkach ogółem w %	
			wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym wydatki ze źródeł zagranicznych	4:3	5:3
1	2	3	4	5	6	7
63	**Śląskie w tym:**	**16 195 690**	**1 271 352**	**789 327**	**7,8**	**4,9**
64	gminy	4 658 817	227 407	156 860	4,9	3,4
65	miasta na prawach powiatu	9 008 743	882 109	510 558	9,8	5,7
66	powiaty	1 264 892	38 569	24 866	3,0	2,0
67	województwo samorządowe	1 263 238	123 266	97 044	9,8	7,7
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**4 328 334**	**187 812**	**128 410**	**4,3**	**3,0**
69	gminy	2 408 538	61 380	32 164	2,5	1,3
70	miasta na prawach powiatu	741 263	3 073	2 483	0,4	0,3
71	powiaty	804 458	37 184	25 734	4,6	3,2
72	województwo samorządowe	374 075	86 174	68 029	23,0	18,2
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**5 321 285**	**296 912**	**177 699**	**5,6**	**3,3**
74	gminy	2 895 634	103 607	56 052	3,6	1,9
75	miasta na prawach powiatu	1 032 876	53 322	15 112	5,2	1,5
76	powiaty	943 240	12 974	7 152	1,4	0,8
77	województwo samorządowe	449 535	127 009	99 383	28,3	22,1
78	**Wielkopolskie w tym:**	**12 334 630**	**448 119**	**252 056**	**3,6**	**2,0**
79	gminy	6 323 440	62 342	28 966	1,0	0,5
80	miasta na prawach powiatu	3 297 835	244 027	118 533	7,4	3,6
81	powiaty	1 750 616	14 227	10 631	0,8	0,6
82	województwo samorządowe	962 739	127 522	93 926	13,2	9,8
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**6 496 175**	**275 910**	**171 747**	**4,2**	**2,6**
84	gminy	3 132 287	67 851	40 888	2,2	1,3
85	miasta na prawach powiatu	1 811 765	82 639	32 066	4,6	1,8
86	powiaty	1 016 080	33 663	23 831	3,3	2,3
87	województwo samorządowe	536 043	91 756	74 963	17,1	14,0

Tabela 2.10. **Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
						razem		w tym długoterminowe				razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
		kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %
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:**	**28 774 694**	**20,2**	**2 828 320**	**2,0**	**25 777 640**	**18,1**	**25 155 845**	**17,6**	**14**	**0,0**	**168 721**	**0,1**	**118 698**	**0,1**
2	gminy	10 821 046	17,4	1 166 160	1,9	9 540 365	15,3	9 450 183	15,2	0	0,0	114 522	0,2	77 135	0,1
3	m. st. Warszawa	2 260 671	22,0	12 500	0,1	2 248 124	21,9	2 248 124	21,9	0	0,0	48	0,0	43	0,0
4	miasta na prawach powiatu	10 514 617	26,8	1 066 100	2,7	9 400 560	24,0	9 323 851	23,8	0	0,0	47 957	0,1	40 154	0,1
5	powiaty	2 888 909	15,9	467 560	2,6	2 417 205	13,3	2 407 793	13,3	14	0,0	4 130	0,0	958	0,0
6	województwa samorządowe	2 289 451	18,1	116 000	0,9	2 171 387	17,2	1 725 895	13,6	0	0,0	2 064	0,0	409	0,0
7	Dolnośląskie	2 809 165	25,1	560 260	5,0	2 224 727	19,9	2 213 625	19,8	14	0,0	24 164	0,2	17 213	0,2
3	Kujawsko-pomorskie	1 964 983	26,6	175 494	2,4	1 776 989	24,0	1 765 578	23,9	0	0,0	12 500	0,2	10 461	0,1
4	Lubelskie	1 310 622	18,6	4 100	0,1	1 301 887	18,5	1 290 776	18,3	0	0,0	4 635	0,1	3 621	0,1
5	Lubuskie	761 124	21,4	81 650	2,3	673 415	18,9	668 104	18,7	0	0,0	6 059	0,2	3 901	0,1
6	Łódzkie	1 863 982	21,1	26 480	0,3	1 832 763	20,7	1 824 109	20,6	0	0,0	4 739	0,1	3 186	0,0
7	Małopolskie	3 434 299	29,5	8 900	0,1	3 406 354	29,3	3 387 401	29,1	0	0,0	19 045	0,2	4 257	0,0
8	Mazowieckie	5 378 693	21,9	167 290	0,7	5 194 891	21,2	4 769 230	19,4	0	0,0	16 512	0,1	14 576	0,1
9	Opolskie	582 746	16,2	22 200	0,6	558 347	15,5	557 910	15,5	0	0,0	2 199	0,1	1 507	0,0
10	Podkarpackie	1 114 213	15,3	41 700	0,6	1 060 758	14,5	1 057 708	14,5	0	0,0	11 755	0,2	7 106	0,1
11	Podlaskie	567 149	14,0	36 480	0,9	527 437	13,0	486 798	12,0	0	0,0	3 232	0,1	2 781	0,1
12	Pomorskie	1 553 257	17,8	222 265	2,6	1 327 456	15,2	1 303 024	15,0	0	0,0	3 536	0,0	2 793	0,0
13	Śląskie	2 574 147	16,0	352 362	2,2	2 196 677	13,6	2 183 247	13,5	0	0,0	25 108	0,2	21 544	0,1
14	Świętokrzyskie	562 939	12,6	46 950	1,1	510 782	11,4	496 137	11,1	0	0,0	5 207	0,1	3 541	0,1
15	Warmińsko-mazurskie	1 016 983	18,9	96 160	1,8	910 205	16,9	902 295	16,8	0	0,0	10 618	0,2	7 918	0,1
16	Wielkopolskie	2 152 756	17,6	671 771	5,5	1 473 579	12,0	1 464 763	12,0	0	0,0	7 406	0,1	4 608	0,0
17	Zachodniopomorskie	1 127 636	17,5	314 258	4,9	801 374	12,4	785 140	12,2	0	0,0	12 005	0,2	9 685	0,1

3. Wykonanie budżetów przez gminy

Począwszy od 2008 r. dochody gromadzone przez gminy ujmowane są w uchwałach budżetowych w podziale na dochody bieżące i majątkowe. Do dochodów majątkowych zaliczone zostały: dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi stanowią dochody bieżące.

Do katalogu źródeł dochodów własnych w 2008 r. wprowadzono opłatę uzdrowiskową, a dotychczasowy podatek od posiadania psów zastąpiono opłatą od posiadania psów.

Kompetencje organów stanowiących gmin w zakresie uchwalania wysokości stawek podatkowych określonych w ustawach o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnym i leśnym nie uległy zmianie w stosunku do lat poprzednich. Minister Finansów ogłosił górne granice stawek kwotowych podatku od nieruchomości oraz opłat lokalnych[36] oraz minimalne stawki podatku od środków transportowych[37], natomiast Minister Środowiska opublikował górne i dolne granice stawek opłat eksploatacyjnych na 2008 r. dla poszczególnych rodzajów kopalin[38]. Ogłoszone przez Prezesa GUS średnie ceny skupu żyta[39] i sprzedaży drewna[40] za okres trzech kwartałów 2007 r. stanowiły podstawę obliczenia podatku rolnego i leśnego.

Gminom, które w roku podatkowym 2007 nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych, przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej. Wykaz 22 gmin, które w 2008 r. otrzymały subwencję rekompensującą ogłosił Minister Gospodarki[41].

Sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej na 2008 r. pomiędzy poszczególne jst z uwzględnieniem zakresu realizowanych zadań oświatowych określił Minister Edukacji Narodowej. Przeznaczona ona była m.in. na finansowanie wydatków bieżących szkół i placówek prowadzonych przez jst, dotowanie publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne, finansowanie zadań z zakresu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, finansowanie czwartej godziny zajęć wychowania fizycznego dla uczniów klas V i VI szkoły podstawowej oraz gimnazjum.

Na podstawie przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r.[42] organy stanowiące gmin mogą do dnia 31 grudnia 2013 r. podejmować uchwały o udzieleniu

---

[36] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2007 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2008 r. (M. P. Nr 47, poz. 557).

[37] Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 10 października 2007 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2008 r. (M. P. Nr 76, poz. 813).

[38] Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie górnych i dolnych granic stawek opłat eksploatacyjnych na 2008 r. (M. P. Nr 42, poz. 485).

[39] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2007 r. (M. P. Nr 77, poz. 831).

[40] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 22 października 2007 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2007 r. (M. P. Nr 79, poz. 846).

[41] Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 kwietnia 2008 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2007 (Dz. U. Nr 84, poz. 509).

[42] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (Dz. U. Nr 146, poz. 927).

regionalnej pomocy inwestycyjnej w formie zwolnień z podatku od nieruchomości lub podatku od środków transportowych.

Wpływy z tytułu opłat wnoszonych na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium Polski w ramach wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu, przeznaczone są m.in. na dofinansowanie zbierania przez gminy porzuconych pojazdów wycofanych z eksploatacji[43]. Dofinansowanie gmin jest proporcjonalne do liczby wycofanych z eksploatacji porzuconych pojazdów i następuje w formie dotacji, w wysokości 4 000 zł za jeden przekazany do stacji demontażu pojazd.

Na realizację zadań polegających na budowie i rozbudowie kompleksów sportowych w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012" gminy otrzymują z budżetu państwa środki na dofinansowanie tych inwestycji.

W oparciu o zmienione przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego gminy mogą otrzymywać z budżetu państwa dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, a także sportu osób niepełnosprawnych.

Jednostki samorządu terytorialnego realizujące programy i projekty w zakresie wspólnej polityki rolnej, finansowane z udziałem środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich mogą otrzymać dofinansowanie ze środków publicznych. Zasady uruchamiania krajowych środków publicznych na prefinansowanie i współfinansowanie wspólnej polityki rolnej określiła ustawa z dnia 29 lutego 2008 r.

Gminy mogą również otrzymać, na warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów[44], dopłatę do odsetek od kredytów udzielanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Dopłaty udziela Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Zmiana ustawy o ochronie przeciwpożarowej umożliwiła jst przekazywanie ochotniczym strażom pożarnym środków pieniężnych w formie dotacji.

Prowadzone przez osoby prawne inne niż jst i osoby fizyczne publiczne przedszkola, szkoły podstawowe oraz ośrodki szkolno-wychowawcze, a także poradnie psychologiczno -pedagogiczne realizujące wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują dotację z budżetu gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej[45].

Dzieciom i uczniom rozpoczynającym w roku szkolnym 2008/2009 obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu lub w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej, naukę w klasach I - III szkoły podstawowej lub

[43] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków przeznaczania wpływów pochodzących z opłat w zakresie recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji (Dz. U. Nr 147, poz. 932).

[44] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 maja 2008 r. w sprawie dokonywania dopłat ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (Dz. U. Nr 93, poz. 589).

[45] Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, ustawy – Karta Nauczyciela oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 145, poz. 917).

w klasach I - III ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia udzielona została pomoc w formie dofinansowania zakupu podręczników. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w przypadku szkół muzycznych – minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, przekazali środki na dofinansowanie zakupu podręczników na rachunki bankowe szkół[46].

Gminy, związki międzygminne, powiaty i organizacje pożytku publicznego uprawnione są do uzyskania z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie, remoncie lub zamianie sposobu użytkowania budynku będącego własnością odpowiednio gminy, związku międzygminnego, powiatu albo organizacji pożytku publicznego, w wyniku którego powstaną noclegownie, domy dla bezdomnych lub nastąpi zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń mieszkalnych, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub domu dla bezdomnych.

3.1. Dochody

Dochody gmin w 2008 r. wykonane zostały w kwocie 62 317 775 tys. zł, co stanowiło 100,3% planu (w 2007 r. – 100,8%). W 2008 r zrealizowane dochody wzrosły o 5 314 646 tys. zł i były o 9,3% wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim (w 2007 r. wzrost o 10,2%). Dochody bieżące we wszystkich typach gmin zostały wykonane ponad plan, natomiast dochody majątkowe na poziomie 85,2 %.

Dochody budżetowe gmin w 2008 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2008 (w tys. zł)	Dochody bieżące		Dochody majątkowe		% wykonania	
		Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dochody bieżące 4:3	Dochody majątkowe 6:5
1	2	3	4	5	6	7	8
Gminy, z tego:	**62 317 775**	**57 183 868**	**58 078 593**	**4 978 267**	**4 239 182**	**101,6**	**85,2**
- miejskie	14 672 364	12 990 427	13 402 973	1 452 384	1 269 391	103,2	87,4
- miejsko-wiejskie	20 609 553	18 855 337	19 134 532	1 741 683	1 475 022	101,5	84,7
- wiejskie	27 035 858	25 338 104	25 541 088	1 784 200	1 494 769	100,8	83,8

Dochody własne wykonano w 2008 r. na poziomie 102,6% planu, w roku ubiegłym – 103,4%. W dwóch poprzednich latach ponadplanowe wpływy (o 30,3% i o 33,3%) z podatku od czynności cywilnoprawnych zdecydowały o poziomie wykonania dochodów własnych, natomiast w roku 2008 wpływy z tego podatku przekroczyły plan tylko o 17,5%. Najwyższy wskaźnik wykonania planu odnotowano we wpływach z podatku od spadków i darowizn – 125,4%. Wpływy z tytułu udziału w podatku PIT wykonano w 110,2%, w podatku CIT w 106,1% (w roku ubiegłym 122,1%). W najniższym stopniu 90,5% wykonane zostały zaplanowane dochody z majątku gmin. Niskie wykonanie planu odnotowano również we wpływach z opłaty skarbowej 97,9% i w pozostałych dochodach własnych 97,3%.

Poziom realizacji planu dotacji celowych wyniósł 94,9% i był najniższy od kilku lat. Podobnie jak w latach ubiegłych, najmniej dotacji przekazywano na zadania realizowane na

[46] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej dzieciom i uczniom na zakup podręczników (Dz. U. Nr 147, poz. 931).

podstawie porozumień z organami administracji rządowej (84,1% planu). Subwencje zostały przekazane gminom w pełnej wysokości planowanych kwot.

Gminy wiejskie uzyskały dochody w wysokości 99,7% planu, natomiast w gminach miejskich i miejsko-wiejskich zrealizowano je w wysokości nieznacznie przekraczającej plan. Najniższy wskaźnik realizacji planu 98,3%[47] osiągnęły gminy dwóch województw: podlaskiego (podobnie jak w roku ubiegłym) oraz zachodniopomorskiego (które w roku 2007 miało jeden z najwyższych wskaźników wykonania 101,7%). Gminy województwa opolskiego, drugi rok z rzędu, osiągnęły jeden z najwyższych poziomów wykonania planu 101,4%, najwyższy wskaźnik osiągnęły gminy województwa łódzkiego 101,7%[48] **(tabela 3.1.)**.

Prawidłowe oszacowanie dochodów, właściwe skonstruowanie projektów budżetów, stopień urealnienia planu w toku jego realizacji, to tylko niektóre czynniki decydujące o wykonaniu planu dochodów w gminach. Wskaźnik ten jest ważnym elementem oceny działalności organu wykonawczego przez organ stanowiący.

Dynamika i struktura dochodów

W latach 2003 - 2006 w gminach odnotowano wzrost dochodów od 3,5% do 12,9%, w roku następnym nastąpił spadek tempa wzrostu do poziomu 10,2%. W 2008 r. wzrost kształtował się na poziomie 9,3% (realnie 5,1%). Gminy miejskie, które w poprzednim roku uzyskały najwyższą dynamikę dochodów w typach gmin (wzrost o 11,9%), odnotowały najniższy wzrost o 7,7% (realnie o 3,5%). Gminy miejsko-wiejskie i wiejskie uzyskały wskaźniki dynamiki odpowiednio 9,9% i 9,7%.

Dochody budżetowe gmin w 2008 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2007 (w tys. zł)	2008				Dynamika (2007 = 100%)	
		Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	nominalnie	realnie[1)]
Dochody ogółem, z tego:	**57 003 129**	**62 162 135**	**62 317 775**	**100,3**	**100,0**	**109,3**	**105,1**
- dochody własne, w tym:	**28 219 039**	**29 914 611**	**30 694 746**	**102,6**	**49,2**	**108,8**	**104,6**
- podatki i opłaty	10 877 474	11 480 984	11 658 135	101,5	18,7	107,2	103,0
- udziały w PIT	9 264 684	9 676 286	10 664 239	110,2	17,1	115,1	110,9
- udziały w CIT	657 413	655 841	696 015	106,1	1,1	105,9	101,7
- dotacje celowe, w tym:	**10 918 518**	**12 333 709**	**11 709 459**	**94,9**	**18,8**	**107,2**	**103,0**
- na zadania własne	2 202 191	2 990 954	2 736 329	91,5	4,4	124,3	120,1
- na zadania zlecone	8 095 781	8 492 196	8 180 768	96,3	13,1	101,0	96,8
- subwencja ogólna, w tym:	**17 865 572**	**19 913 815**	**19 913 570**	**100,0**	**32,0**	**111,5**	**107,3**
- oświatowa	13 192 681	14 481 519	14 481 467	100,0	23,2	109,8	105,6
Gminy							
- miejskie	13 619 455	14 442 811	14 672 364	101,6	23,5	107,7	103,5
- miejsko-wiejskie	18 746 360	20 597 020	20 609 553	100,1	33,1	109,9	105,7
- wiejskie	24 637 314	27 122 304	27 035 858	99,7	43,4	109,7	105,5

[1)] Wskaźnik inflacji – 4,2%.

W układzie terytorialnym gminy osiągnęły zarówno nominalny jak i realny wzrost dochodów, jedynie w gminach miejskich województwa lubuskiego wystąpił spadek do poziomu 97,0% dochodów roku poprzedniego. Dochody gmin w tym województwie

[47] Gminy miejsko-wiejskie województwa zachodniopomorskiego wykonały plan na najniższym poziomie – 96,7%.
[48] Najwyższy wskaźnik realizacji planu 104,2% osiągnęły gminy miejskie województwa opolskiego.

osiągnęły najniższy w kraju wzrost dochodów o 4,1% (realnie spadek do poziomu 99,9%). Podobnie niski (o 5,5%) wzrost dochodów zanotowały gminy województwa dolnośląskiego, które w roku ubiegłym osiągnęły drugi co do wielkości wskaźnik dynamiki wzrostu w kraju. Najwyższy wzrost dochodów w 2008 r. wystąpił w gminach miejskich i wiejskich województwa łódzkiego (odpowiednio o 14,0% i 13,5%), co dało gminom tego województwa najwyższy w kraju wskaźnik wzrostu o 12,8%. Drugim województwem o wysokim wzroście dochodów gmin było województwo wielkopolskie (wzrost o 12,6%), w którym we wszystkich typach gmin rozkład dynamiki wzrostu był równomierny, przedstawiając się następująco: w gminach miejskich i miejsko-wiejskich o 12,9%, a wiejskich o 12,1%.

Dynamika wzrostu (o 8,8%) **dochodów własnych** w roku 2008 przypomina rok 2006 (bardzo niski wzrost o 9,9%). W latach 2004 - 2005 dochody własne wzrosły odpowiednio o 14,0% i 14,7%, w roku 2007 wystąpił wysoki wzrost poziomu tych dochodów o 15,1% (głównie z tytułu udziału w podatku CIT – wzrost o 31,0%). Dynamika dochodów własnych i dynamika dochodów ogółem pozostawała na podobnym poziomie. Gminy miejskie województwa lubuskiego zanotowały spadek dochodów własnych o 6,0%[49], a województwo lubuskie osiągnęło najniższy wskaźnik dynamiki wzrostu (o 2,0%). Niski poziom wzrostu dochodów własnych odnotowano w województwie dolnośląskim o 3,9%. Województwa łódzkie[50] i wielkopolskie uzyskały najwyższe wskaźniki wzrostu, odpowiednio o 13,3% i o 13,2% **(tabela 3.2.)**.

Podobnie jak w roku poprzednim najwyższą dynamikę wśród źródeł dochodów własnych osiągnęły wpływy z tytułu udziałów w podatkach dochodowych. Udziały w podatku PIT wzrosły o 15,1%, w podatku CIT o 5,9%, co spowodowało wzrost dochodów gmin z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa o 14,5% – w roku ubiegłym wzrost ten był prawie dwukrotnie wyższy – o 26,1% (PIT – 25,7%, CIT – 31,0%). W gminach województw lubuskiego i śląskiego odnotowano najniższy wskaźnik wzrostu (o 12,2%) udziałów w PIT i CIT. Równie niską dynamikę wpływów z tego źródła zanotowały gminy województwa mazowieckiego (wzrost o 12,3%), które w roku poprzednim osiągnęły drugi co do wielkości wskaźnik wzrostu tych dochodów (o 28,0%). Wysoki wzrost dochodów z tytułu udziału w podatkach zanotowały gminy województw świętokrzyskiego o 20,7% i małopolskiego o 18,6%, gminy wiejskie tego województwa uzyskały najwyższy wskaźnik wzrostu w typach gmin o 24,1%.

W 2008 r. gminy otrzymały środki z tytułu **subwencji ogólnej** o 2 047 998 tys. zł (11,5%) wyższe niż w roku ubiegłym, co stanowiło dwukrotny wzrost tego wskaźnika w stosunku do 2007 r. (5,8%). Najwyższy wpływ miała na to wysoka w skali kraju dynamika subwencji wyrównawczej 17,1% i bardzo specyficzny rozkład wzrostu w poszczególnych typach gmin w województwach. Gminy miejskie województwa opolskiego nie otrzymały subwencji wyrównawczej, a najwięcej otrzymały gminy miejskie województwa świętokrzyskiego (wzrost o 71,8%). W gminach województwa lubuskiego, podobnie jak w przypadku innych dochodów wskaźnik wzrostu dynamiki subwencji ogólnej był najniższy – o 9,9% (województwo opolskie uzyskało taki sam wskaźnik). Najwyższy wzrost subwencji ogólnej wystąpił w gminach wiejskich województwa lubelskiego (o 13,9%) i gminach miejsko

[49] Gminy wiejskie województwa małopolskiego zanotowały również spadek do poziomu 99,2%.
[50] Gminy miejskie tego województwa uzyskały najwyższy wzrost dochodów własnych w kraju o 16,5%.

-wiejskich województwa podkarpackiego (o 13,7%), natomiast gminy województw kujawsko -pomorskiego i lubelskiego uzyskały najwyższe wskaźniki dynamiki wzrostu o 13,0%.

Dynamika **dotacji celowych,** drugi rok z rzędu, kształtowała się na podobnym poziomie – w 2008 r. wzrosła o 7,2% (w 2007 r. o 5,6%). W zakresie zadań zleconych gminy z budżetu państwa otrzymały o 1,0% więcej (realnie spadek o 3,2%), a wynikało to z faktu, że gminy nie otrzymały nowych zadań do realizacji.

Na zadania własne gminy otrzymały o 534 138 tys. zł więcej środków niż w roku ubiegłym – wzrost o 24,3%. Na ukształtowanie się dynamiki dotacji na zadania własne wpłynęło głównie przekazanie gminom (o 174 776 tys. zł) wyższych, niż w 2007 r., dotacji rozwojowych.

Najbardziej dotowane były gminy województwa łódzkiego (wzrost o 12,4%). Dynamika dotacji celowych w gminach województwa wielkopolskiego była wysoka i wyniosła 112,3%, a gminy miejskie tego województwa uzyskały najwyższy wskaźnik wzrostu (o 17,2%). Najmniej dotacji celowych pozyskały gminy województw śląskiego – wzrost o 0,1% i lubuskiego – wzrost o 1,7%.

Po ubiegłorocznym wzroście (o 2,1 punktu procentowego) udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin, w roku 2008 uległ obniżeniu (0,3 punktu procentowego) i ukształtował się na poziomie 49,2%. W latach 2004 - 2006 udział dotacji celowych w dochodach gmin rósł, w latach 2007 i 2008 wystąpił niewielki spadek udziału dotacji, odpowiednio o 0,8 i 0,4 punktu procentowego i w 2008 r. uzyskał poziom 18,8%. W ciągu ostatnich lat obniżał się udział subwencji ogólnej w dochodach gmin (z 35,1% w 2005 r. do 31,3% w 2007 r.) natomiast w roku 2008 nastąpił wzrost o 0,7 punktu procentowego kształtując się na poziomie 32,0%. Struktura dochodów w poszczególnych typach gmin charakteryzowała się znacznym zróżnicowaniem (**tabela 3.3)**.

Największą pozycją (49,2%) w strukturze dochodów były **dochody własne**, które stanowią miarę samodzielności finansowej gmin. Od wielu lat najbardziej samodzielne finansowo są gminy miejskie, w których udział dochodów własnych był i jest znacznie wyższy niż gmin wiejskich. Poniższe zastawienie przedstawia udział dochodów własnych w strukturze dochodów dla poszczególnych typów gmin.

Struktura dochodów własnych według typów gmin w 2008 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko -wiejskie	wiejskie
Dochody własne	średnie dla typu	65,2	51,0	39,3
	minimalne	31,9	16,3	11,1
	maksymalne	88,4	90,1	96,3
% gmin powyżej średniej w typie		39,8	33,1	30,8
% gmin powyżej średniej krajowej		87,6	37,5	15,2

Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem w układzie województw od trzech lat pozostaje niezmienny. Najniższy udział ponownie odnotowały gminy województw lubelskiego 36,5% i podkarpackiego 38,3%, a najwyższy gminy województw śląskiego 61,1% i dolnośląskiego 61,0%.

Spadek udziału z tytułu podatków i opłat oraz wzrost udziałów w podatkach PIT i CIT spowodował prawie równomierny ich rozkład w strukturze dochodów własnych, odpowiednio 38,0% i 37,0%. Udziały w podatkach dochodowych w gminach miejskich

stanowiły 40,6%, a w gminach wiejskich 34,0%. Sytuacja odwrotna dotyczy wpływów z podatków i opłat, gminy wiejskie uzyskały najwyższy ich udział w strukturze 41,8%, gminy miejskie najniższy 32,1%. Udział dochodów z majątku gmin i pozostałych dochodów w strukturze obniżył się odpowiednio do 9,0% i 16,0%. Od wielu lat w gminach miejskich udział dochodów z majątku w strukturze dochodów był najwyższy. W 2008 r. wyniósł on 12,1%, natomiast udział gmin wiejskich w tym zakresie był prawie o połowę niższy i stanowił 6,2% (gminy te nie posiadały już majątku, z którego mogłyby czerpać dochody). Tylko w województwie zachodniopomorskim, we wszystkich typach gmin, dochody z majątku stanowiły wysoki udział w strukturze (w gminach miejskich 15,4%, miejsko -wiejskich 14,7% i wiejskich 13,3%). Udziały we wpływach z podatku PIT stanowiły najważniejszą pozycję (34,7%) w strukturze dochodów własnych i w stosunku do roku ubiegłego wzrosły o 1,9 punktu procentowego. Podatek od nieruchomości zajmował drugie co do wielkości miejsce w strukturze, ale jego udział z roku na rok maleje (w 2006 – 29,7%, w 2007 – 26,9%, w 2008 – 26,1%). To źródło dochodów miało większy udział w strukturze dochodów tylko dla 37,8% gmin w kraju (w roku ubiegłym było to 41,2% gmin).

Udział **dotacji celowych** w strukturze dochodów w 2008 r. stanowił 18,8% (poziom ten przekroczyło 69,0% gmin). Drugi rok z rzędu udział ten obniżył się w 2007 r. o 0,8 punktu procentowego, w 2008 r. o 0,4. Podobnie jak w roku ubiegłym, największy odsetek gmin, w których udział dotacji w dochodach ogółem przekraczał średnią krajową wystąpił w gminach wiejskich (76,3% tych gmin). W grupie gmin miejsko-wiejskich wyższy od średniej krajowej udział dotacji wystąpił w 66,4% tych jednostek, a w gminach miejskich poziom ten przekroczyło 27,4% miast. Poniższe zestawienie przedstawia udział dotacji w strukturze dochodów ogółem.

Udział dotacji w strukturze dochodów ogółem według typów gmin w 2008 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko -wiejskie	wiejskie
Dotacje	średnie dla typu	15,0	18,9	20,7
	minimalne	2,4	3,3	1,9
	maksymalne	37,5	36,1	44,4
% gmin powyżej średniej w typie		58,9	64,7	64,4
% gmin powyżej średniej krajowej		27,4	66,4	76,3

Udział dotacji w strukturze dochodów w typach gmin zachowuje niezmienne proporcje. Najniższy udział wystąpił w gminach miejskich – 15,0% (najwyższy spadek w stosunku do roku ubiegłego o 0,7 punktu procentowego), najwyższy w gminach wiejskich – 20,7% (spadek o 0,3), a w gminach miejsko-wiejskich – 18,9% (spadek o 0,4 punktu procentowego). Trzeci rok z rzędu w gminach województwa warmińsko-mazurskiego (24,1%) i kujawsko -pomorskiego (23,6%) wystąpił najwyższy udział dotacji w strukturze dochodów, a najniższy w gminach województwa śląskiego 13,4% i mazowieckiego 14,9%.

W latach 2005 i 2006 udział dotacji na zadania własne w dotacjach celowych pozostawał na poziomie 19,2%, w roku 2007 wzrósł o 1 punkt procentowy, natomiast w roku 2008 ukształtował się na poziomie 23,4% (dotacje objęły szerszy zakres zadań uwzględniający dotacje rozwojowe). Udział dotacji na zadania zlecone w strukturze obniżył się z poziomu 74,1% w roku 2007 do 69,9% w roku 2008. W ostatnim roku wzrósł o 0,9 punktu procentowego udział dotacji z funduszy celowych i ukształtował się na poziomie

3,6% (prawie w 82% dotacje te były przeznaczone na zadania inwestycyjne). Po ubiegłorocznym spadku (o 5,3 punktu procentowego) udział dotacji inwestycyjnych w dotacjach celowych na zadania własne wzrósł do poziomu 19,2%.

W poprzednich latach udział **subwencji ogólnej** w dochodach gmin systematycznie obniżał się. W roku 2008 wzrósł o 0,7 punktu procentowego i stanowił w strukturze dochodów ogółem 32,0% (prawie 70% gmin w kraju przekroczyło tą średnią). W gminach wiejskich udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem był najwyższy 40,0% (średnią krajową przekroczyło 83,5% gmin tego typu). Subwencja ogólna w gminach miejsko -wiejskich stanowiła średnio 30,1% ich dochodów, a średnią krajową przekroczyło 56,5% gmin tego typu. Z subwencji ogólnej gminy miejskie korzystały w najmniejszym stopniu, jej udział w dochodach stanowił 19,8%, a tylko w 9,1% gmin tego typu subwencja ogólna przekroczyła średnią krajową. Poniższe zestawienie przedstawia udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem.

Struktura subwencji ogólnej według typów gmin w 2008 r. (w %)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko -wiejskie	wiejskie
Subwencja ogólna	średnie dla typu	19,8	30,1	40,0
	minimalne	5,1	6,2	1,8
	maksymalne	50,1	58,8	65,9
% gmin powyżej średniej w typie		56,8	63,1	64,6
% gmin powyżej średniej krajowej		9,1	56,5	83,5

Pozycją dominującą w strukturze subwencji ogólnej była subwencja oświatowa 72,7% (udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem – 23,2%). Udział jej w strukturze subwencji systematycznie obniżał się i tak od 2004 do 2008 r. odnotowano spadek o 3,4 punkty procentowe. Podobnie jak w roku ubiegłym udział subwencji oświatowej w dochodach ogółem był najwyższy w gminach wiejskich i wyniósł 26,7%[51], poziom ten przekroczyło 62,6% gmin tego typu. Najniższy wskaźnik udziału zanotowały gminy miejskie 17,7%[52], a tylko 13,3% gmin tego typu przekroczyło poziom średniej krajowej. Subwencja wyrównawcza była drugim co do wielkości źródłem dochodów (25,3%) w strukturze subwencji ogólnej i stanowiła 8,1% dochodów ogółem. Część wyrównawcza subwencji ogólnej wiąże się ze stopniem zróżnicowania dochodów i przysługuje gminom, których dochody o charakterze podatkowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca są niższe od 92% przeciętnego poziomu dla wszystkich gmin. W gminach wiejskich 12,8% dochodów ogółem pochodziło z subwencji wyrównawczej, w gminach miejsko-wiejskich 6,8%, a w miejskich kształtowało się na poziomie roku ubiegłego 1,3%.

Środki bezzwrotne ze źródeł zagranicznych w gminach w roku 2008 wynosiły 1 219 717 tys. zł, co stanowiło 2,0% dochodów ogółem (2,8% w 2007 r.), z tego 71,4% przeznaczone zostało na zadania inwestycyjne (88,8% w 2007 r.).

W gminach miejskich udział tych dochodów był najwyższy i stanowił 2,7%, w gminach miejsko-wiejskich – 2,0%, a najniższy pozyskały gminy wiejskie 1,5%. W gminach województw śląskiego i warmińsko-mazurskiego udział dochodów pochodzenia zagranicznego

[51] Gminy wiejskie województwa małopolskiego uzyskały najwyższy wskaźnik udziału 30,9%.
[52] Gminy miejskie województwa dolnośląskiego uzyskały najniższy wskaźnik udziału 15,0%.

w strukturze był najwyższy i stanowił odpowiednio 3,4% i 2,6% dochodów ogółem. Najniższy udział – 1,0% ponownie zanotowano w gminach województwa kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego. Dotacje stanowiły 18,2% dochodów pozyskanych ze środków bezzwrotnych ze źródeł zagranicznych, w tym dotacje na inwestycje – 24,0%.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Dochody budżetowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 206 zł, zachowując poziom wzrostu roku ubiegłego i w 2008 r. wyniosły 2 453 zł. Podobnie jak w latach poprzednich wystąpił znacznie szybszy wzrost dochodów *per capita* w gminach wiejskich (o 219 zł) niż w gminach miejskich (o 179 zł). Tendencja ta została odwrócona tylko w roku ubiegłym, gdzie dochody w gminach miejskich wzrosły o 239 zł, a w gminach wiejskich o 185 zł. W roku 2007 i 2008 w gminach miejsko-wiejskich dochody na mieszkańca wzrosły o 209 zł.

Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (w zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	Różnica (3-2)	Dynamika (2007 = 100%)	
				nominalnie	realnie[1)]
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	**2 247**	**2 453**	**206**	**109,2**	**105,0**
- miejskie	2 217	2 396	179	108,1	103,9
- miejsko-wiejskie	2 210	2 419	209	109,5	105,3
- wiejskie	2 293	2 512	219	109,5	105,3

[1)] Wskaźnik inflacji – 4,2%.

W najwyższym stopniu w przeliczeniu na jednego mieszkańca (o 96 zł) wzrosły dochody własne gmin (w 2007 r. wzrost ten był znacznie wyższy o 145 zł), subwencja ogólna wzrosła o 80 zł, ponad dwukrotnie w stosunku do roku ubiegłego (w 2007 r. o 38 zł), dotacje wzrosły o 31 zł (w 2007 r. o 22 zł).

Najwyższe dochody ogółem na mieszkańca od kilku lat uzyskują gminy województw zachodniopomorskiego 2 725 zł (gminy wiejskie jako jedyne w kraju uzyskały dochody *per capita* powyżej 3 000 zł) i pomorskiego 2 692 zł. Najniższą kwotę dochodów na jednego mieszkańca osiągnęły ponownie gminy województwa lubelskiego 2 217 zł i gminy województwa świętokrzyskiego 2 277 zł, a najniższą kwotę na mieszkańca w typach gmin – gminy miejskie województwa podlaskiego 2 125 zł.

Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca według typów gmin w 2008 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko -wiejskie	wiejskie
Dochody na jednego mieszkańca	średnie dla typu	2 396	2 419	2 512
	minimalne	1 635	1 773	1 822
	maksymalne	13 017	7 524	11 185[53]
% gmin powyżej średniej w typie		44,4	43,7	39,2
% gmin powyżej średniej krajowej		39,4	39,4	46,7

[53] Dane bez gminy Kleszczów, dla której dochody ogółem na jednego mieszkańca wyniosły 38 065 zł, a dochody własne na jednego mieszkańca 36 652 zł, subwencja na jednego mieszkańca 677 zł, dotacje celowe na jednego mieszkańca 736 zł.

W gminach miejskich województwa lubuskiego, jako jedynych w kraju, wystąpiło nominalne i realne obniżenie dochodów ogółem na jednego mieszkańca o 66 zł (województwo to miało najniższe wskaźniki wzrostu dochodach ogółem z trzech podstawowych źródeł dochodów). Gminy województwa lubuskiego odnotowały najniższy wzrost dochodów *per capita* o 93 zł, natomiast najwyższy wzrost wystąpił w gminach województwa łódzkiego o 278 zł (w gminach wiejskich tego województwa odnotowano najwyższy wzrost o 312 zł), **tabela 3.4.**

Dochody własne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 96 zł w stosunku do roku poprzedniego i osiągnęły poziom 1 208 zł. Wzrost dochodów własnych *per capita* w typach gmin jest odwrotny do wzrostu dochodów ogółem na mieszkańca. W gminach miejskich zanotowano najwyższy wzrost dochodów własnych *per capita* o 126 zł, a w gminach wiejskich najniższy o 72 zł. W gminach wiejskich województw dolnośląskiego i małopolskiego zanotowano spadek dochodów własnych na mieszkańca odpowiednio o 2 zł i 10 zł. Największy spadek o 87 zł[54] wystąpił w gminach miejskich województwa lubuskiego. We wszystkich pozostałych województwach i typach gmin wystąpił wzrost dochodów własnych na mieszkańca. Najwięcej dochodów własnych przypada na mieszkańca gmin miejskich województwa opolskiego 1 829 zł, natomiast najmniej na mieszkańca gminy wiejskiej województwa lubelskiego 636 zł.

Dochody z tytułu podatków i opłat na jednego mieszkańca wyniosły 459 zł i wzrosły o 30 zł w stosunku do roku ubiegłego. Podobnie jak w roku 2007 najwyższe dochody z tego tytułu osiągnęły gminy miejskie 501 zł, a najniższe gminy wiejskie 413 zł. Najwyższy udział w dochodach budżetu państwa w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w gminach województw: mazowieckiego 605 zł[55], śląskiego 585 zł i dolnośląskiego 541 zł, najniższy w gminach wiejskich województw: lubelskiego 212 zł, podlaskiego 226 zł i świętokrzyskiego 241 zł. Świadczy to o utrzymującej się dużej rozpiętości poziomu zamożności gmin w zależności od wielkości zatrudnienia i uprzemysłowienia na ich terenie.

Subwencja ogólna w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2006 i 2007 wzrosła, odpowiednio o 32 zł i o 38 zł, natomiast w roku 2008 wzrosła o 80 zł i osiągnęła poziom 784 zł. W gminach wiejskich, które wymagają największego subsydiowania z budżetu państwa wzrost był najwyższy o 107 zł (na mieszkańca przypadało 1 005 zł), w gminach miejsko-wiejskich *per capita* przypadało 727 zł subwencji (wzrost o 73 zł). Najniższy wzrost dotyczył gmin miejskich 474 zł (o 41 zł). Najniższa kwota subwencji na mieszkańca 395 zł wystąpiła w gminach miejskich województwa śląskiego, podobnie w gminach miejskich województwa łódzkiego 422 zł i świętokrzyskiego 423 zł (gminy wiejskie tego województwa równocześnie otrzymały jedną z najwyższych kwot subwencji 1 120 zł na mieszkańca). Prawie 70% ogółu gmin osiągnęło dochody z tytułu subwencji ogólnej *per capita* wyższe od średniej w kraju (sytuacja ta utrzymuje się już od kilku lat).

Dotacje celowe na jednego mieszkańca wyniosły 461 zł (63% gmin osiągnęło dochody powyżej tej średniej) przy wzroście w stosunku do roku ubiegłego o 31 zł. Najwyższa kwota dotacji na mieszkańca przypadła w gminach wiejskich 521 zł (wzrost o 40 zł), natomiast najniższa w gminach miejskich 360 zł (wzrost o 13 zł). W gminach miejsko-wiejskich odnotowano wzrost o 32 zł, dochody z dotacji *per capita* wyniosły 458 zł. Najbardziej wzrosły

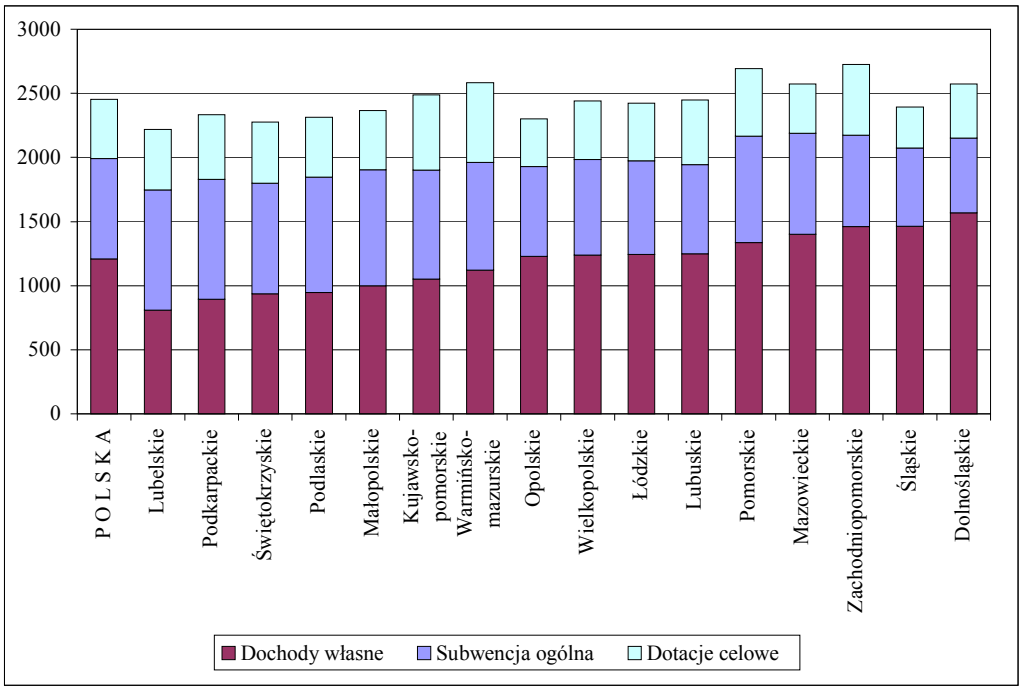
[54] W gminach tego województwa wystąpił najniższy wzrost dochodów własnych na mieszkańca (o 23 zł).

[55] Gminy miejskie i miejsko-wiejskie tego województwa uzyskały najwyższe dochody na mieszkańca odpowiednio 837 zł i 742 zł.

dotacje na mieszkańca w gminach wiejskich województw: kujawsko-pomorskiego o 73 zł, warmińsko-mazurskiego o 72 zł i zachodniopomorskiego o 70 zł. W gminach tych województw na mieszkańca przypadła najwyższa kwota dotacji, odpowiednio 635 zł, 738 zł, 654 zł. Najniższą kwotę dotacji *per capita* otrzymały gminy województw śląskiego 321 zł[56] i opolskiego 373 zł, natomiast najwyższą gminy województwa warmińsko-mazurskiego 622 zł i kujawsko-pomorskiego 586 zł (od roku ubiegłego sytuacja nie uległa zmianie, gminy tych samych województw uzyskują najwyższe i najniższe wartości).

Dotacje na realizację zadań inwestycyjnych *per capita* wzrosły o 15 zł i osiągnęły poziom 42 zł (w 2007 r. spadek o 3 zł). We wszystkich typach gmin wzrost był równomierny, a najwyższa kwota na mieszkańca przypadła w gminach wiejskich 47 zł, najniższa w gminach miejskich 32 zł (podobnie jak w przypadku dotacji celowych). Tylko w gminach dwóch województw (w roku ubiegłym w 10) wystąpił spadek dochodów na jednego mieszkańca z tego tytułu. Najwyższy wystąpił w gminach miejskich województwa lubuskiego o 9 zł, a województwo to jako jedyne utrzymało dochody na niezmienionym poziomie 35 zł. Najwyższą kwotę dotacji inwestycyjnych na mieszkańca w stosunku do roku ubiegłego otrzymały gminy miejskie województwa wielkopolskiego 57 zł (dochody *per capita* wyniosły w tym województwie 71 zł), w gminach wiejskich województwa małopolskiego odnotowano wzrost o 40 zł (86 zł na mieszkańca). Najniższa kwota z tytułu dotacji inwestycyjnych *per capita* przypadła na mieszkańca województw mazowieckiego (23 zł) i podlaskiego (27 zł), a najwyższa na mieszkańca województw małopolskiego (79 zł) i dolnośląskiego (60 zł) – **tabela 3.6**. Pomimo wzrostu w 2008 r. kwot dotacji na inwestycje i dochody na jednego mieszkańca tylko w 33,1% gmin kwota dotacji celowych na inwestycje *per capita* była wyższa od średniej krajowej (w roku ubiegłym było to 30,7% gmin).

Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)



[56] Dotacje celowe na jednego mieszkańca jedynie w tym województwie pozostały na tym samym poziomie 321 zł.

Zróżnicowanie dochodów własnych, dotacji celowych i subwencji ogólnej w przeliczeniu na mieszkańca przedstawia **rysunek 3.1**. Wysoki wskaźnik dochodów własnych świadczy o zamożności mieszkańców gmin województw południowo-zachodniej i północnej Polski, natomiast wysoki wskaźnik subwencji ogólnej na mieszkańca świadczy o dużym subsydiowaniu z budżetu państwa i o niskim poziomie zamożności mieszkańców gmin województw wschodniej i południowo-wschodniej Polski (podobnie jak w roku poprzednim).

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

W wyniku podjętych przez rady gmin uchwał w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych dochody gmin były niższe o 2 083 108 tys. zł, co stanowiło 6,8% dochodów własnych (wzrost o 0,7 punktu procentowego w porównaniu z 2007 r.). W najwyższym stopniu, podobnie jak w roku poprzednim, obniżenie górnych stawek podatkowych uszczupliło dochody gmin wiejskich.

Skutki obniżenia górnych stawek podatków oraz udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień w 2008 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	
				2007	2008	2007	2008	2007	2008
Ogółem, z tego:	**2 789 060**	**2 083 108**	**705 952**	**8,6**	**9,1**	**6,1**	**6,8**	**2,5**	**2,3**
- miejskie	506 182	355 016	151 166	6,0	5,3	4,0	3,7	2,0	1,6
- miejsko-wiejskie	978 332	741 226	237 106	9,3	9,3	6,7	7,0	2,6	2,3
- wiejskie	1 304 546	986 866	317 680	10,2	12,3	7,3	9,3	2,9	3,0

Skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych, tak jak w latach poprzednich, dotyczyły głównie podatków: od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych. Uchwalenie niższych stawek podatkowych najbardziej odczuły gminy województw lubelskiego, podlaskiego i kujawsko-pomorskiego. Osiągnięte przez nie dochody własne były niższe od 14,1% do 9,8% od potencjalnie możliwych do uzyskania. Skutki obniżeń maksymalnych stawek podatków w najmniejszym stopniu dotknęły gminy województw dolnośląskiego, śląskiego i pomorskiego. Obniżenie górnych stawek podatkowych uszczupliło ich potencjalne dochody własne odpowiednio o 3,3%, 4,1% i 5,4%.

Podjęte decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń oraz umorzeń spowodowały, że wpływy do gminnych kas były niższe o 705 952 tys. zł, co stanowiło 2,3% dochodów własnych (spadek o 0,2 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego). Najbardziej skutki finansowe podjętych decyzji odczuły gminy wiejskie województw podlaskiego, lubuskiego i lubelskiego. Ich dochody własne zostały uszczuplone odpowiednio o 5,1%, 4,7% oraz 3,3%. Najniższe skutki wystąpiły w gminach województw pomorskiego, śląskiego oraz mazowieckiego i spowodowały obniżenie dochodów własnych od 1,5% do 1,7%.

W porównaniu z rokiem poprzednim łączne skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, odroczeń, zwolnień i umorzeń były wyższe o 0,5 punktu procentowego (w 2007 r. obniżyły się o 0,4 punktu procentowego), przy czym w gminach wiejskich wzrosły o 2,1 punktu procentowego, w gminach miejskich uległy obniżeniu o 0,7

punktu procentowego, a w gminach miejsko-wiejskich pozostały na poziomie 2007 r. Większe zróżnicowanie zaobserwowano w układzie terytorialnym. W wyniku podjętych uchwał oraz wydanych decyzji gminy województw lubelskiego, podlaskiego oraz kujawsko -pomorskiego osiągnęły w 2008 r. dochody własne niższe od możliwych do uzyskania odpowiednio o 17,3%, 14,9% i 12,6%. Najniższe skutki finansowe wywołały wydane decyzje i uchwały podjęte w gminach województw śląskiego, dolnośląskiego i pomorskiego. Ubytek dochodów własnych z tego tytułu wyniósł od 5,7% do 6,9%.

W 2008 r. uszczuplenie dochodów własnych gmin na skutek obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielenia ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień było wyższe o 372 555 tys. zł w porównaniu z rokiem ubiegłym. Statystyczna gmina zrezygnowała z 1 155,8 tys. zł dochodów własnych, tj. o 154,4 tys. zł więcej niż w 2007 r.

3.2. Wydatki

Planowane na 2008 r. wydatki gminy zrealizowały w kwocie 62 892 650 tys. zł, co stanowiło 92,4% planu – nieco mniej niż w roku poprzednim. Wykonano 95,0% planowanych wydatków bieżących i 83,7% planowanych wydatków majątkowych. Szczególnie niski 75,2% poziom wykonania planu wydatków majątkowych wystąpił w gminach województwa świętokrzyskiego.

Wydatki budżetowe gmin według rodzajów w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007	2008					
	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika %		Struktura (w %)
					nominalnie	realnie[1)]	
Wydatki ogółem, z tego:	**56 074 124**	**68 054 448**	**62 892 650**	**92,4**	**112,2**	**108,0**	**100,0**
- wydatki majątkowe, w tym:	**10 567 503**	**15 403 382**	**12 892 383**	**83,7**	**122,0**	**117,8**	**20,5**
- wydatki na inwestycje	10 364 358	15 051 581	12 553 351	83,4	121,1	116,9	20,0
- wydatki bieżące, z tego:	**45 506 621**	**52 651 066**	**50 000 267**	**95,0**	**109,9**	**105,7**	**79,5**
- wynagrodzenia i pochodne	20 473 697	22 960 378	22 385 843	97,5	109,3	105,1	35,6
- dotacje	3 131 243	3 708 285	3 639 685	98,2	116,2	112,0	5,8
- wydatki na obsługę długu	360 767	535 195	481 403	89,9	133,4	129,2	0,8
- z tytułu udziel. poręcz. i gwarancji	7 581	66 996	11 599	17,3	153,0	148,8	0,0
- pozostałe wydatki	21 533 332	25 380 212	23 481 737	92,5	109,0	104,8	37,3
Gminy							
- miejskie	13 248 856	15 957 569	14 858 899	93,1	112,2	108,0	23,6
- miejsko-wiejskie	18 538 602	22 508 453	20 933 496	93,0	112,9	108,7	33,3
- wiejskie	24 286 666	29 588 426	27 100 255	91,6	111,6	107,4	43,1

[1)] Wskaźnik inflacji – 4,2%.

Niskie wykonanie wydatków bieżących wynikało m.in. z niższych niż planowano wydatków przeznaczonych na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (w szczególności na zakup energii oraz usług remontowych związanych z oświetleniem ulic, placów i dróg), na transport (remont dróg gminnych) i gospodarkę gruntami i nieruchomościami.

Wydatki majątkowe gmin to głównie **wydatki inwestycyjne** (97,4%). W 2008 r. gminy planowały wydatki inwestycyjne o 45,2% (w 2007 r. o 15,1%) wyższe niż wykonane w roku poprzednim. Plan zrealizowano w 83,4% (w 2007 r. w 84,2%). Najniższe wykonanie odnotowano w gminach wiejskich 81,4%, najwyższe w gminach miejskich 85,6%, w gminach

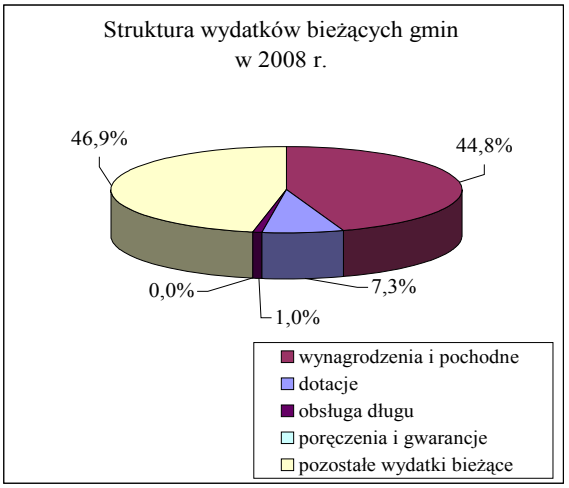
miejsko-wiejskich zrealizowano 84,6% planu. Szczególnie niski wskaźnik wystąpił w gminach województwa świętokrzyskiego 74,7% i lubelskiego 75,2%, najwyższy (podobnie jak w roku poprzednim) w gminach województwa wielkopolskiego 89,4% i małopolskiego 89,5%.

Niskie wykonanie planu wydatków inwestycyjnych wynikało m.in. z określonych procedur przetargowych skutkujących opóźnieniami w realizacji inwestycji: przeciągające się procedury ze względu na odwołania, protesty, wielokrotne przeprowadzanie postępowania o udzielenie zamówienia z powodu, np. wzrostu kosztów inwestycji, braku oferentów (ze względu na duży boom inwestycyjny w skali całego kraju wystąpił brak wykonawców o odpowiednich mocach przerobowych oraz doświadczeniu w stosunku do aktualnych potrzeb, również w zakresie projektowania). Wystąpiły również problemy z przygotowaniem inwestycji do realizacji, np. w przypadku braku prawa własności długa procedura uwłaszczeniowa powodowała, iż pozostawał zbyt krótki termin na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i wykonanie zadania w danym roku.

Dynamika i struktura wydatków

W 2008 r. dynamika wydatków budżetowych w gminach była dość duża – wydatki gmin w stosunku do poprzedniego roku wzrosły o 12,2% (w 2007 r. o 5,4%). Najwyższą dynamikę wydatków odnotowano w gminach miejsko-wiejskich o 12,9%, najniższą w gminach wiejskich o 11,6%. Największy wzrost wydatków ogółem wystąpił w gminach województwa łódzkiego o 15,8%, najmniejszy w gminach województwa lubuskiego o 7,4% **(tabela 3.2.)**.

Wydatki majątkowe gmin wzrosły o 22,0% w stosunku do poprzedniego roku, natomiast na zadania bieżące gminy wydatkowały z budżetu o 9,9% więcej niż w roku poprzednim. Wynikiem tak odmiennej dynamiki był wzrost udziału wydatków majątkowych w strukturze poniesionych wydatków z 18,8% w 2007 r. do 20,5% w 2008 r. **(tabela 3.3.)**.



Dzięki absorpcji środków z Unii Europejskiej[57] nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych z 11,2% w 2005 r. do 30,1% w 2006 r., a w kolejnym roku

[57] W 2006 r. wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi, w tym otrzymanymi (bądź podlegającymi refundacji) w ramach projektów i programów UE wzrosły o 55,2%.

wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi były niższe o 33,0%, w 2008 r. spadły jeszcze o kolejne 36,6%.

Wydatki inwestycyjne wzrosły w stosunku do roku 2007 w każdym z typów gmin: w gminach wiejskich o 17,6%, w miejskich o 23,8%, a w gminach miejsko-wiejskich o 24,0%. W układzie terytorialnym szczególnie wysoki wzrost wydatków inwestycyjnych nastąpił w gminach województwa łódzkiego o 34,1% i pomorskiego o 33,3%, z kolei najniższy wzrost wydatków inwestycyjnych odnotowano w gminach województwa lubuskiego o 1,4% i opolskiego o 2,4% **(tabela 3.2.)**.

W latach 1999 - 2003 systematycznie obniżał się udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin. W 2004 r. wskaźnik ten wzrósł do 18,1% (z 16,9% w 2003 r.), w 2005 r. ponownie nastąpił spadek udziału wydatków inwestycyjnych do 17,9%. W 2006 r., w wyniku wysokiej dynamiki, udział wydatków na zadania inwestycyjne wzrósł do 20,1%. Natomiast w 2007 r. w następstwie zrealizowania przez gminy niższych niż w roku poprzednim wydatków inwestycyjnych, ich udział w wydatkach ogółem obniżył się do poziomu 18,5%, by w 2008 r. wzrosnąć do 20,0%. W gminach miejskich i miejsko -wiejskich odnotowano wzrost udziału, odpowiednio o 1,9 i 1,8 punktu procentowego, a w gminach wiejskich o 1,0 punkt procentowy.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem gmin w latach 1999 - 2008

W 2008 r. w województwach opolskim, lubuskim i śląskim udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin obniżył się (odpowiednio o 1,1, 1,0 i 0,8 punktu procentowego). We wszystkich pozostałych województwach odnotowano wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w stosunku do roku poprzedniego. Najwyższy wzrost wystąpił w gminach województwa łódzkiego (o 3,1 punktu procentowego) i pomorskiego (o 3,0 punkty procentowe). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 3.3.**

Zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w poszczególnych gminach było bardzo duże:

- w dwóch gminach (w 2007 r. w 15 gminach) wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 1% wydatków ogółem (najniższy udział wyniósł 0,3%),
- w 66,3% gmin udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był niższy od średniej w kraju wynoszącej 20,0%,
- dziesięć gmin (w 2007 r. – 13 gmin) przeznaczyło ze swojego budżetu na realizację zadań inwestycyjnych więcej środków niż na zadania bieżące; najwięcej – 66,2% wydatków ogółem na inwestycje przeznaczyła gmina wiejska z województwa łódzkiego (tak wysoki udział spowodowany był m.in. budową ze środków własnych kompleksu dydaktyczno-oświatowo-sportowego oraz kilku mniejszych inwestycji drogowych).

Około 5,8%[58] wydatków inwestycyjnych gminy finansowały środkami ze źródeł zagranicznych, w tym głównie otrzymanych (lub podlegających refundacji) w ramach projektów i programów UE (10,1% gminy miejskie, 6,0% gminy miejsko -wiejskie, 3,3% gminy wiejskie). Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska – 52,7%, inwestycje w transporcie i łączności – 12,4%. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa śląskiego 14,9%, najniższy w gminach województwa wielkopolskiego – 1,4%[59].

Struktura wydatków bieżących gmin pozostała prawie niezmieniona. Podobnie jak w latach poprzednich niemal połowę **wydatków bieżących** gmin przeznaczono na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych. W 2008 r. wzrosły one o 9,3% w stosunku do roku poprzedniego.

Dużą dynamiką (wzrost o 16,2%) charakteryzowały się dotacje z budżetu gmin przekazywane własnym jednostkom organizacyjnym, podmiotom realizującym zadania gmin oraz innym jednostkom samorządowym na zadania wynikające z zawartych porozumień. Stanowiły one 7,3% wydatków bieżących gmin.

Kwota udzielonych dotacji dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (m.in. dla stowarzyszeń, fundacji, szkół niepublicznych) wzrosła o 23,3% w stosunku do poprzedniego roku, wzrósł również jej udział w wydatkach bieżących i wyniósł 1,6%. Za pośrednictwem jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych gminy realizowały głównie zadania w zakresie oświaty, kultury fizycznej i sportu, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, zabytków i opieki nad zabytkami.

W 2008 r. wydatki na obsługę długu wzrosły o 33,4% jednak w strukturze wydatków bieżących stanowiły 1,0%.

Struktura wydatków bieżących gmin w latach 2007 i 2008 (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki bieżące ogółem	z tego:							
		wynagrodzenia i pochodne		dotacje		obsługa długu		pozostałe	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Ogółem, z tego:	**100,0**	**45,0**	**44,7**	**6,9**	**7,3**	**0,8**	**1,0**	**47,3**	**47,0**
- miejskie	100,0	42,7	42,8	9,7	10,2	1,0	1,3	46,6	45,7
- miejsko-wiejskie	100,0	44,5	44,2	7,4	7,8	0,9	1,1	47,2	46,9
- wiejskie	100,0	46,7	46,2	4,9	5,3	0,6	0,8	47,8	47,7

[58] Wydatki inwestycyjne gmin finansowane środkami ze źródeł zagranicznych w 2006 r. stanowiły 16,1%, a w 2007 r. 11,1% ogółu wydatków inwestycyjnych.

[59] Województwo wielkopolskie również w 2006 r. oraz 2007 r. było jednym z dwóch województw o najniższym udziale wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem.

Zrealizowane wydatki gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w skali kraju były znikome i w ostatnich latach nie przekraczały 12 000 tys. zł.

Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

W stosunku do 2007 r. struktura wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej pozostała w zasadzie na niezmienionym poziomie (różnice oscylowały zdecydowanie poniżej jednego punktu procentowego, za wyjątkiem wydatków w dziale 852 – Pomoc społeczna, których udział w wydatkach budżetowych 2008 r. obniżył się o 1,8 punktu procentowego, wydatków w dziale 600 – Transport i łączność, których udział wzrósł o 0,9 punktu procentowego oraz wydatków w dziale 926 – Kultura fizyczna i sport, których udział wzrósł o 1,1 punktu procentowego). Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą gminy przeznaczyły łącznie 37,4% wydatków ogółem, na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej łącznie 17,6% na administrację publiczną 10,3%, transport i łączność 9,3%, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska 7,5%.

Biorąc pod uwagę kierunki inwestowania w 2008 r. największe środki (podobnie jak w roku poprzednim), angażowane były na zadania realizowane w transporcie i łączności 29,6%[60] oraz na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 19,0%[61]. Kwota wydatkowana na zadania inwestycyjne w transporcie i łączności w 2008 r. była o 23,9% wyższa niż w roku poprzednim (w 2007 r. wskaźnik dynamiki wynosił 97,1%, co oznaczało spadek w porównaniu z 2006 r. o 2,9 punktu procentowego).

Wydatki gmin ogółem i wydatki inwestycyjne w działach klasyfikacji budżetowej w 2008 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki ogółem			Wydatki inwestycyjne		
	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2007 = 100%)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Dynamika (2007 = 100%)
Ogółem, z tego:	**62 892 650**	**100,0**	**112,2**	**12 553 351**	**100,0**	**121,1**
801 - Oświata i wychowanie	22 586 472	35,9	110,5	1 607 340	12,8	112,7
852 - Pomoc społeczna	10 878 473	17,3	101,7	78 667	0,6	162,1
750 - Administracja publiczna	6 488 803	10,3	111,1	320 860	2,6	114,4
600 - Transport i łączność	5 832 246	9,3	124,0	3 710 047	29,6	123,9
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	4 728 917	7,5	114,7	2 381 398	19,0	110,1
926 - Kultura fizyczna i sport	2 290 190	3,6	163,4	1 453 525	11,6	205,2
700 - Gospodarka mieszkaniowa	2 162 058	3,4	126,0	794 920	6,3	135,8
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2 035 201	3,2	112,5	407 165	3,2	101,0
010 - Rolnictwo i łowiectwo	1 843 228	2,9	115,6	1 141 906	9,1	97,6
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	914 163	1,5	82,2	8 781	0,1	119,2
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	799 311	1,3	122,4	256 039	2,0	135,2
851 - Ochrona zdrowia	501 351	0,8	111,4	106 918	0,9	122,5
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	210 997	0,3	227,4	15 755	0,1	215,6
Pozostałe działy	1 621 240	2,7	112,3	270 030	2,1	92,3

[60] Od kilku lat jeden z najwyższych udziałów wydatków inwestycyjnych w dziale Transport i łączność w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowują gminy województwa podlaskiego – 43,3% w 2008 r.

[61] Najwyższy udział 29,9% wydatków inwestycyjnych w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa śląskiego.

W 2008 r. wystąpił ponad dwukrotny wzrost wydatków inwestycyjnych (o 105,2%) w dziale Kultura fizyczna i sport, przeznaczonych głównie na budowę obiektów sportowych, między innymi za sprawą realizacji programu „Moje boisko – Orlik 2012".

W 2008 r., mimo ogólnego wzrostu wydatków inwestycyjnych, w niektórych działach gminy inwestowały mniej niż w roku poprzednim, np. o 2,4% w dziale Rolnictwo i łowiectwo.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2008 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 2 475[62] zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 265 zł **(tabela 3.5.)**. Powyżej średniej wydatki zrealizowało 41,2% gmin (41,3% w 2007). Przeciętne wydatki budżetowe w gminach miejskich wyniosły 2 427 zł (wzrost o 270 zł), 2 457 zł w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 272 zł), 2 518 zł w gminach wiejskich (wzrost o 258 zł).

W poszczególnych gminach (bez gminy Kleszczów) wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 1 606 zł do 14 064 zł. W układzie terytorialnym najwyższe wydatki (szósty rok z rzędu) odnotowano w gminach województwa zachodniopomorskiego 2 755 zł (wzrost o 308 zł), a najniższe wydatki *per capita* (piąty rok z rzędu) w gminach województwa lubelskiego 2 187 zł (wzrost o 187 zł). Rozpiętość wydatków na jednego mieszkańca w gminach poszczególnych województw w stosunku do poprzedniego roku wzrosła (z 447 zł w 2007 r. do 568 zł w 2008 r.), ale podobnie jak w przypadku dochodów poziom wydatków gminnych w południowo-wschodniej części Polski był wyraźnie niższy niż w części północno-zachodniej **(rysunek 3.1.)**.

Wydatki **bieżące** w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. wyniosły średnio 1 968 zł[63] i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 174 zł. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 74 zł i wyniosły 881 zł.

Wydatki gmin związane z realizacją zadań **inwestycyjnych** w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 494 zł[64] i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 85 zł. Poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych typach gmin w porównaniu do 2007 r. był nieco mniej zróżnicowany: w gminach miejskich – 499 zł (wzrost o 97 zł), miejsko-wiejskich 481 zł (wzrost o 92 zł), a w gminach wiejskich – 502 zł (wzrost o 74 zł). W poszczególnych gminach (bez gminy Kleszczów) kwota wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahała się od 8 zł do 6 787 zł.

Obniżył się (o 1 punkt procentowy) odsetek gmin (do 33,1%), które zrealizowały wyższe od średniej w kraju wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na jednego mieszkańca zrealizowały gminy województwa mazowieckiego 712 zł (wzrost o 149 zł); najniższe natomiast gminy województwa lubelskiego 346 zł (wzrost o 36 zł) i opolskiego 349 zł (wzrost o 10 zł). W 2008 r. nastąpiło dalsze pogłębienie rozpiętości wydatków inwestycyjnych gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach do 366 zł (w 2004 r. rozpiętość wynosiła 124 zł, w 2005 r. – 153 zł, w 2006 r. – 196 zł, w 2007 r. – 254 zł).

---

[62] Średnia krajowa wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca z wyłączeniem gminy Kleszczów (której wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca były najwyższe – 45 560 zł i bardzo odbiegały od wydatków pozostałych gmin) wyniosła 2 468 zł.

[63] Bez gminy Kleszczów (15 358 zł) średnia krajowa wydatków bieżących gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 1 966 zł.

[64] Bez gminy Kleszczów (30 158 zł) średnia krajowa wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 489 zł.

3.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

W budżetach na 2008 r. we wszystkich województwach gminy wszystkich typów planowały deficyt w łącznej wysokości 5 892 313 tys. zł, stanowiący 9,5% dochodów ogółem (wzrost o 2,9 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim). Realizacja dochodów na poziomie 100,3% oraz wydatków w wysokości 92,4% planu spowodowały, że gminy zamknęły rok budżetowy deficytem w wysokości 574 875 tys. zł, stanowiącym 0,9% zrealizowanych dochodów (w 2007 r. gminy wypracowały nadwyżkę stanowiącą 1,6% dochodów).

Wyniki budżetów gmin w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007		2008	
	Liczba gmin	Kwota (w tys. zł)	Liczba gmin	Kwota (w tys. zł)
Wyniki budżetu (+/-), z tego:	**2 413**	**929 005**	**2 413**	**-574 875**
- nadwyżka (+)	1 529	2 164 750	1 316	1 586 708
- deficyt (-)	884	-1 235 744	1 097	-2 161 583
Udział gmin z deficytem w liczbie gmin ogółem (%)	36,6	x	45,5	x

Wyniki budżetów osiągnięte przez gminy w 2008 r. były mniej korzystne niż w 2007 r. Zwiększyła się liczba gmin o 213, które zakończyły rok deficytem oraz wzrosła o 925 839 tys. zł kwota deficytu. Tylko w województwach podlaskim i opolskim gminy wszystkich typów wypracowały nadwyżkę stanowiącą, odpowiednio 2,6% oraz 2,0% osiągniętych dochodów. Gminy wszystkich typów województw mazowieckiego, dolnośląskiego, łódzkiego i pomorskiego zamknęły rok budżetowy deficytem stanowiącym od 4,2% do 1,4% ich dochodów.

W województwach dolnośląskim, mazowieckim, łódzkim, małopolskim i zachodniopomorskim odsetek gmin z deficytem w ogólnej liczbie gmin był najwyższy i wahał się od 57,8% do 51,4%. Najniższy udział gmin deficytowych odnotowano w województwach opolskim 27,1%, podlaskim 33,9% oraz warmińsko-mazurskim i lubelskim 36,8%.

Struktura wyników budżetów w podziale na typy gmin w 2008 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:	**1 316**	**100,0**	**1 586 708**	**100,0**	**1 097**	**100,0**	**2 161 583**	**100,0**
- miejskie	109	8,3	304 428	19,2	132	12,0	490 963	22,7
- miejsko-wiejskie	308	23,4	466 409	29,4	278	25,4	790 352	36,6
- wiejskie	899	68,3	815 871	51,4	687	62,6	880 268	40,7

Osiągnięta przez gminy nadwyżka budżetowa była niższa o 26,7% od wypracowanej w 2007 r. i wyniosła 1 586 708 tys. zł. W strukturze gmin nadwyżkowych udział gmin wiejskich wzrósł o 2,1 punktu procentowego, a kwota osiągniętej przez nie nadwyżki wyniosła 815 871 tys. zł (wzrost o 7,5 punktu procentowego). Udział gmin miejskich i miejsko-wiejskich obniżył się odpowiednio o 1,9 i 0,2 punktu procentowego.

Deficyt budżetowy w kwocie 2 161 583 tys. zł był o 74,9% wyższy od zrealizowanego w 2007 r. Udział gmin wiejskich w ogólnej liczbie gmin z deficytem obniżył się o 2,5 punktu procentowego, natomiast udział gmin miejskich i miejsko-wiejskich wzrósł odpowiednio o 2,3 i 0,2 punktu procentowego.

Gminy miejskie, stanowiące 10% ogółu gmin wypracowały 19,2% wykonanej nadwyżki i 22,7% kwoty deficytu (w 2007 r. – 27,7% kwoty nadwyżki i 18,5% kwoty deficytu). Gminy miejsko-wiejskie (24,3% wszystkich gmin) zrealizowały 29,4% kwoty nadwyżki i 36,6% kwoty deficytu (w 2007 r. – 28,4% kwoty nadwyżki i 33,0% kwoty deficytu). Udziałem gmin wiejskich (65,7% ogółu gmin) było 51,4% osiągniętej nadwyżki i 40,7% zrealizowanego deficytu (w 2007 r. odpowiednio 43,9% i 48,5%).

Przychody budżetów gmin zrealizowane w wysokości 8 682 925 tys. zł stanowiły 94,0% planu, natomiast rozchody w kwocie 3 614 486 tys. zł osiągnęły 111,2% zaplanowanych wielkości[65].

Struktura przychodów i rozchodów budżetowych gmin w 2008 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	37,4	34,7	42,5	35,6
- nadwyżka z lat ubiegłych	21,0	15,2	10,2	32,3
- obligacje i papiery wartościowe	5,6	6,7	8,1	3,0
- wolne środki	34,3	39,2	37,9	28,8
- spłata pożyczek udzielonych	0,3	0,2	0,3	0,3
- prywatyzacja majątku	1,4	4,0	1,0	0,0
Rozchody, z tego:	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
- spłata kredytów i pożyczek	67,8	63,5	83,6	60,7
- pożyczki udzielone	0,6	0,8	0,8	0,4
- wykup obligacji i papierów wartościowych	5,1	9,1	8,1	1,1
- inne	26,5	26,6	7,5	37,8

W strukturze przychodów, podobnie jak w latach ubiegłych, ponad 93% stanowiły wpływy z tytułu kredytów i pożyczek oraz posiadane wolne środki i nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych. W stosunku do 2007 r. udział przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek obniżył się o 8,4 punktu procentowego, natomiast wolne środki i nadwyżka budżetowa, stanowiące przychody budżetów gmin, były wyższe odpowiednio o 3,3 oraz 2,5 punktu procentowego. Udziały środków z prywatyzacji, obligacji i papierów wartościowych oraz spłat udzielonych pożyczek wzrosły odpowiednio o 1,3, 1,1 i 0,2 punktu procentowego.

Przychody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek we wszystkich typach gmin uległy w 2008 r. obniżeniu. W gminach miejskich spadek ten wyniósł 12,5 punktu procentowego, a w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich odpowiednio 7,6 oraz 6,2 punktu procentowego. Najwyższy (6,6 punktu procentowego) wzrost udziału nadwyżki budżetowej w przychodach odnotowały gminy miejskie. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich wyniósł on odpowiednio 2,5 i 1,2 punktu procentowego. Odwrotna sytuacja dotyczyła wolnych środków. Najwyższy wzrost ich udziału w przychodach odnotowały gminy miejsko-wiejskie oraz

[65] Rozchody budżetów stanowią nieprzekraczalny limit. Wykazanie w sprawozdaniu Rb-NDS po stronie rozchodów lokat bankowych spowodowało przekroczenie tego limitu.

wiejskie odpowiednio o 4,0 i 3,6 punktu procentowego, natomiast w gminach miejskich wzrost wyniósł zaledwie 0,5 punktu procentowego. W gminach miejskich i wiejskich wzrosły odpowiednio o 1,6 oraz 1,2 punktu procentowego udziały obligacji i papierów wartościowych, natomiast w gminach miejsko-wiejskich pozostały na poziomie 2007 r.

Udział przychodów gmin z tytułu obligacji komunalnych i emisji papierów wartościowych wzrósł z 4,5% do 5,6% w 2008 r. Obligacje komunalne stanowiły źródło przychodów 131 gmin (27 gmin miejskich, 59 gmin miejsko-wiejskich i 45 gmin wiejskich).

Ponad 9% przychodów z zaciągniętych w 2008 r. kredytów i pożyczek przeznaczonych było na finansowanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych (w 2007 r. 18,9%). W poszczególnych typach gmin udział ten był zróżnicowany i wynosił w gminach miejskich 19,7% (o 8,4 punktu procentowego mniej niż w 2007 r.), w gminach miejsko-wiejskich 8,3% (spadek o 7,3 punktu procentowego), a w gminach wiejskich – 4,5% i był to największy spadek (o 11,7 punktu procentowego).

Tylko 2,6% przychodów z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych przeznaczonych było na finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych (o 6,7 punktu procentowego mniej niż w 2007 r.) W gminach miejsko-wiejskich udział ten obniżył się o 10,4 punktu procentowego, natomiast w gminach miejskich i wiejskich zmniejszył się odpowiednio o 2,1 i 2,7 punktu procentowego.

W strukturze rozchodów budżetowych najwyższy udział, podobnie jak w latach poprzednich, stanowiły spłaty kredytów i pożyczek 67,8%, które były o 9,6 punktu procentowego niższe w porównaniu z 2007 r. Najwyższy spadek o 15,7 punktu procentowego odnotowały gminy miejskie. Spłaty kredytów i pożyczek dokonane przez gminy miejsko -wiejskie i wiejskie w 2008 r. były niższe, odpowiednio o 7,3 oraz 7,6 punktu procentowego.

Udział rozchodów z tytułu wykupu obligacji i papierów wartościowych wzrósł o 0,5 punktu procentowego i w poszczególnych typach gmin był zróżnicowany. W gminach miejsko-wiejskich wzrósł o 1,7 punktu procentowego, w wiejskich o 0,2 punktu procentowego, a gminy miejskie odnotowały jego spadek o 0,8 punktu procentowego.

Spłaty zobowiązań zaciągniętych na realizację projektów współfinansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych stanowiły 16% kwoty spłaconych przez gminy w 2008 r. kredytów i pożyczek (o 9,8 punktu procentowego mniej niż w 2007 r.). W gminach miejskich wyniosły 23,2% (o 10,5 punktu procentowego mniej niż w 2007 r.), w gminach miejsko-wiejskich 15,1% (mniej o 15,7 punktu procentowego), a w gminach wiejskich stanowiły 11,7% (o 12,9 punktu procentowego mniej w porównaniu z poprzednim rokiem).

Zobowiązania i należności

W 2008 r. zobowiązania gmin ogółem wzrosły o 8,7% w stosunku do poprzedniego roku i wynosiły 10 821 046 tys. zł. Zwiększyły się łączne zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych (o 8,9%), natomiast kolejny rok z rzędu obniżyły się zobowiązania wymagalne (o 6,5%).

Nieznacznie zmieniła się struktura zobowiązań według tytułów dłużnych. Dominującą pozycję w zobowiązaniach gmin stanowiły pożyczki i kredyty 88,2% (w tym 1,2% pożyczki i kredyty zaciągnięte na pokrycie wydatków unijnych w związku z realizacją programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 uofp).

Udział zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych w strukturze zadłużenia obniżył się i wyniósł 10,8%[66], przy dużym zróżnicowaniu tego wskaźnika w poszczególnych typach gmin: 15,6% w gminach miejskich, 12,8% w gminach miejsko-wiejskich, 5,1% w gminach wiejskich. Utrzymana została pozytywna, spadkowa tendencja zobowiązań wymagalnych i jednocześnie obniżenie udziału tego tytułu dłużnego w strukturze zobowiązań do 1,1%.

Ze względu na niższą dynamikę zobowiązań (108,7%) niż dochodów (109,3%) zadłużenie gmin w stosunku do osiągniętych dochodów obniżyło się w porównaniu do poprzedniego roku o 0,1 punktu procentowego i wyniosło 17,4%. Przeciętna relacja zobowiązań do dochodów 2008 r. obniżyła się w gminach wiejskich i w gminach miejskich odpowiednio o 0,2 i 0,1 punktu procentowego, zaś w gminach miejsko-wiejskich nieznacznie wzrosła o 0,1 punktu procentowego **(tabela 3.7.)**.

Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Gminy ogółem							Relacja zobowiązań do dochodów w 2008 r. (w %)		
	Zobowiązania wg stanu na 31.XII (w tys. zł)		Struktura (w %)		Relacja do dochodów (w %)		Dynamika 2007=100% (3:2)	gminy miejskie	gminy miejsko -wiejskie	gminy wiejskie
	2007	2008	2007	2008	2007	2008				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Zobowiązania ogółem, z tego:	**9 958 402**	**10 821 046**	**100,0**	**100,0**	**17,5**	**17,4**	**108,7**	**19,9**	**19,3**	**14,5**
- emisja papierów wartościowych	1 291 959	1 166 160	13,0	10,8	2,3	1,9	90,3	3,1	2,5	0,7
- kredyty i pożyczki[1)]	8 543 945	9 540 365	85,8	88,2	15,0	15,3	111,7	16,6	16,6	13,6
- przyjęte depozyty	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	122 498	114 522	1,2	1,1	0,2	0,2	93,5	0,2	0,3	0,1
- z tytułu dostaw towarów i usług	87 661	77 135	0,9	0,7	0,2	0,1	88,0	0,2	0,1	0,1

[1)] Dane wykazane w tym wierszu (zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie sprawozdawczości budżetowej obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

Najwyższe przeciętne zadłużenie w relacji do dochodów (powyżej 20%) dotyczy (niezmiennie od czterech lat) gmin województwa dolnośląskiego i zachodniopomorskiego. Są to województwa o wyższej niż przeciętna w kraju zamożności gmin (mierzonej poziomem dochodów własnych na jednego mieszkańca), a więc tym samym dysponujące większymi możliwościami spłat zobowiązań. W 2008 r. do tej grupy zaliczono także gminy województwa małopolskiego.

Najniższe przeciętne zadłużenie gmin – ze względu na bardzo ograniczone możliwości spłaty zobowiązań – odnotowano w województwie podlaskim 10,6% oraz podobnie jak w latach poprzednich, w województwie lubelskim 11,0%, (gminy tych województw osiągnęły jedne z najniższych w kraju dochody budżetowe na jednego mieszkańca).

Niewielka dynamika zobowiązań gmin, poza spadkiem przeciętnego stopnia zadłużenia, w konsekwencji spowodowała zmniejszenie liczby gmin o wskaźniku zadłużenia powyżej 30%. W 2008 r. w dwóch gminach relacja zobowiązań do dochodów przekroczyła 60%. W obu tych gminach zobowiązania na koniec 2008 r. obejmowały m.in. pożyczki otrzymane

[66] Zmiana w strukturze tytułów dłużnych, a w szczególności spadek udziału papierów wartościowych wynika m.in. z ujęcia w 2008 r. obligacji komunalnych (dla których nie istnieje płynny rynek wtórny) w kwocie kredytów i pożyczek, podczas gdy w 2007 r. były one ujmowane w pozycji wyemitowane papiery wartościowe.

z budżetu państwa na prefinansowanie wydatków w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE. Po wyłączeniu tych pożyczek (zgodnie z art. 170 ust. 3 uofp) zadłużenie jednej z tych gmin nie przekroczyło 60% zrealizowanych dochodów i wyniosło 53,7%, w drugiej wynosiło 65,8%. Ponadto, w jednej gminie relacja ta osiągnęła poziom równy 60,0%. A zatem, w 2008 r. tylko jedna gmina (gmina wiejska w województwie dolnośląskim) przekroczyła limit zadłużenia określony w art. 170 uofp (po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy).

Liczba gmin według wysokości wskaźnika zadłużenia w latach 2007 i 2008

Lata	Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
		poniżej 10%	10% - 20%	20% - 30%	30% - 40%	40% - 50%	50% - 60%	60% i powyżej
2007	liczba gmin	877	760	446	211	88	26	5
	% gmin	36,3	31,5	18,5	8,7	3,6	1,1	0,2
2008	liczba gmin	972	683	424	216	92	23	3
	% gmin	40,3	28,3	17,6	9,0	3,8	1,0	0,1

W ostatnich latach gminy coraz częściej udzielają poręczeń i gwarancji – w dużym tempie rośnie łączna wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez gminy poręczeń i gwarancji, która na koniec 2008 r. wyniosła 1 353 823 tys. zł (wzrost o 87,0% w stosunku do 2007 r.).

W 2008 r. gminy wykazały należności oraz wybrane aktywa finansowe w kwocie 12 481 442 tys. zł[67]. Były to głównie depozyty na żądanie, depozyty terminowe oraz należności wymagalne. Należności wymagalne w 2008 r. spadły w stosunku do roku poprzedniego o 49,8% i wyniosły 3 789 068 tys. zł.

3.4. Podsumowanie

1. *Dochody budżetowe gmin w 2008 r. zrealizowane zostały w kwocie 62 317 775 tys. zł (100,3% planu). Tylko w gminach wiejskich nie zrealizowano w pełni planu dochodów (99,7%). W najwyższym stopniu plan dochodów zrealizowały gminy miejskie (101,6%). Planowane dochody bieżące wykonano we wszystkich typach gmin, dochody majątkowe na poziomie 85%.*

2. *W stosunku do roku poprzedniego dochody wzrosły o 9,3%, przy czym w gminach miejsko -wiejskich o 9,9%, wiejskich o 9,7%, miejskich 7,7%. W roku 2008 dochody z tytułu subwencji ogólnej były wyższe o 11,5%. Dochody własne wzrosły o 8,8%, głównie z tytułu udziałów gmin w podatkach CIT i PIT (wzrost w 2008 r. o 14,5%, w 2007 r. – 26,1%).*

3. *Struktura dochodów gmin w 2008 r. uległa nieznacznej zmianie – dochody własne stanowiły 49,2% (spadek o 0,3 punktu procentowego), dotacje celowe 18,8% (spadek o 0,4 punktu procentowego) oraz subwencja ogólna 32,0% (wzrost o 0,7 punktu procentowego). Niezmiennie od kilku lat najwyższą samodzielnością finansową, mierzoną udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, charakteryzują się gminy miejskie (w 2008 r. – 65,2%), a najniższą wiejskie (39,3%), natomiast w gminach miejsko-wiejskich udział ten ukształtował się na poziomie 51,0%.*

[67] Od 2008 r. zmieniona została metodologia zbierania danych o należnościach, w związku z czym dane wynikające ze sprawozdań budżetowych za ten rok są nieporównywalne z kwotami za lata 2007 i poprzednie.

4. *Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 2 453 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 206 zł. W gminach miejskich mieściły się w przedziale od 1 635 zł do 13 017 zł, w gminach miejsko-wiejskich od 1 773 zł do 7 524 zł, a w gminach wiejskich rozpiętość dochodów per capita była najwyższa i wynosiła od 1 822 zł do 11 185 zł. Powyższe dane nie obejmują gminy Kleszczów, w której występują wielkości znacznie wyższe niż w pozostałych gminach (38 065 zł). W 2008 r. najniższe dochody na mieszkańca odnotowały, kolejny rok z rzędu, gminy województw: lubelskiego 2 217 zł i świętokrzyskiego 2 277 zł. Najwyższe dochody per capita uzyskały gminy tych samych województw co w 2007 r.: zachodniopomorskiego 2 725 zł i pomorskiego 2 692 zł.*

5. *W 2008 r. wydatki gmin w stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 12,2% i zostały wykonane w kwocie 62 892 650 tys. zł (92,4% planu). Zrealizowane wydatki bieżące wzrosły do kwoty 50 000 267 tys. zł (o 9,9%), a wydatki majątkowe do kwoty 12 892 383 tys. zł (o 22,0%), co wpłynęło na wzrost udziału wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków do 20,5% (z 18,8% w 2007 r.). Wydatki bieżące stanowiły 79,5% wydatków ogółem.*

6. *Udział wydatków inwestycyjnych, zrealizowanych w wysokości 12 553 351 tys. zł w wydatkach budżetowych ogółem gmin, wzrósł (z 18,5% w 2007 r.) do 20,0% w 2008 r. Wzrost ten wystąpił pomimo spadku wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi pochodzącymi głównie z budżetu UE.*

7. *Kwota bezzwrotnych środków zagranicznych przeznaczona na inwestycje drugi rok z rzędu obniżyła się. W 2008 r. wydatkowano 730 815 tys. zł tych środków (o 36,6% mniej niż w roku poprzednim), podczas gdy w 2007 r. środki te stanowiły 1 153 388 tys. zł (o 33,0% mniej niż w 2006 r.). Gminy sfinansowały w 2008 r. 5,8% wydatków inwestycyjnych środkami ze źródeł zagranicznych (10,1% gminy miejskie, 6,0% gminy miejsko-wiejskie, 3,3% gminy wiejskie). Były to głównie inwestycje związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska (52,7%), inwestycje drogowe (12,4%). Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa śląskiego (14,9%), najniższy w gminach województwa wielkopolskiego – jedynie 1,4%.*

8. *W stosunku do poprzedniego roku struktura wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej nie uległa większym zmianom. Najwięcej środków przeznaczono na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem oraz edukacyjną opieką wychowawczą – 37,4% wydatków ogółem oraz na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 17,6%. Inwestycje były realizowane głównie w transporcie i łączności 29,6% oraz w gospodarce komunalnej i ochronie środowiska 19,0%. Kwota wydatkowana na zadania inwestycyjne w transporcie i łączności w 2008 r. była wyższa niż w roku poprzednim o 23,9% (w 2007 r. wskaźnik dynamiki wynosił zaledwie 97,1%, co oznaczało spadek kwoty inwestycji w tym dziale w porównaniu z 2006 r. o 2,9%). W 2008 r. wystąpił również ponad dwukrotny wzrost wydatków inwestycyjnych (o 105,2%) w dziale Kultura fizyczna i sport, przeznaczonych głównie na budowę obiektów sportowych, między innymi za sprawą realizacji programu „Moje boisko – Orlik 2012”.*

9. *Wydatki budżetowe gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 2 475 zł i wzrosły o 265 zł. Rozpiętość wydatków na jednego mieszkańca w gminach*

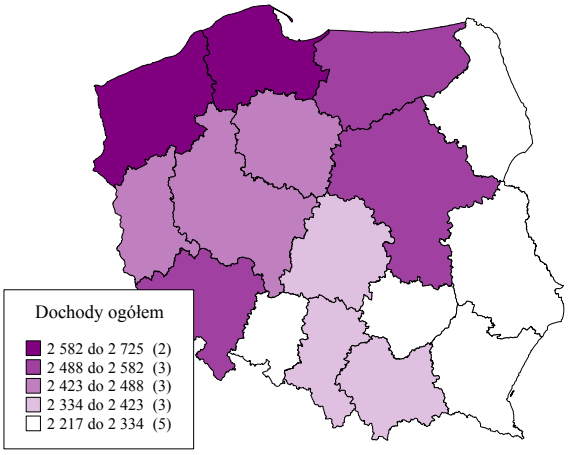
poszczególnych województw dość znacznie wzrosła (z 447 zł w 2007 r. do 568 zł w 2008 r.). Kolejny rok z rzędu najwyższe wydatki per capita odnotowano w gminach województwa zachodniopomorskiego 2 755 zł (wzrost o 308 zł), a najniższe w gminach województwa lubelskiego 2 187 zł (wzrost o 187 zł). W poszczególnych gminach wydatki budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowały się od 1 606 zł do 14 064 zł (w gminie Kleszczów, w której występują wielkości znacznie wyższe niż w pozostałych gminach – 45 560 zł).

10. *W 2008 r. gminy planowały deficyt budżetowy w wysokości 5 892 313 tys. zł, tj. 9,5% dochodów (w 2007 r. – 6,6%), a zamknęły rok deficytem w kwocie 574 875 tys. zł, stanowiącym 0,9% zrealizowanych dochodów (w roku 2007 gminy uzyskały nadwyżkę stanowiącą 1,6% dochodów). Nadal głównym źródłem przychodów gmin były kredyty i pożyczki – 37,4% (w 2007 r. – 45,8%). Udział nadwyżki i wolnych środków wyniósł odpowiednio: 21,0% i 34,3% (w 2007 r. 18,5% i 31,0%), a obligacji i papierów wartościowych 5,6% (4,5% w 2007 r.).*

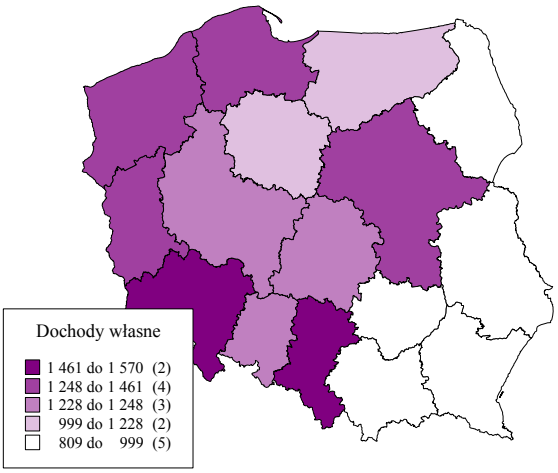
11. *W 2008 r. zobowiązania gmin ogółem, w stosunku do poprzedniego roku, wzrosły o 8,7% i wynosiły 10 821 046 tys. zł, z czego zobowiązania wymagalne stanowiły 114 522 tys. zł. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych wzrosły o 8,9%, natomiast zobowiązania wymagalne obniżyły się o 6,5%. Drugi rok z rzędu zmniejszyła się liczba gmin, w których relacja zobowiązań do dochodów wykonanych przekraczała 60% (w 2007 r. o 5 jednostek a w 2008 r. o 2) oraz zwiększyła się liczba tych, w których nie przekraczała 20%. W 2008 r. tylko w jednej gminie relacja zobowiązań do dochodów, z uwzględnieniem wyłączeń wynikających z art. 170 ust. 3 ustawy uofp, przekroczyła limit i wyniosła 65,8%.*

Rysunek 3.1. **Dochody i wydatki gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)**

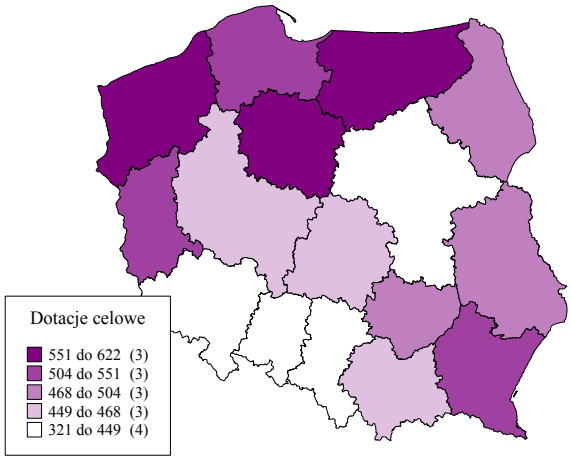
Dochody ogółem



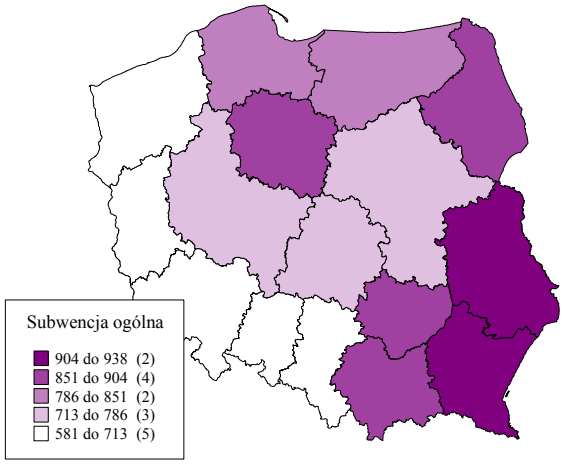
Dochody własne



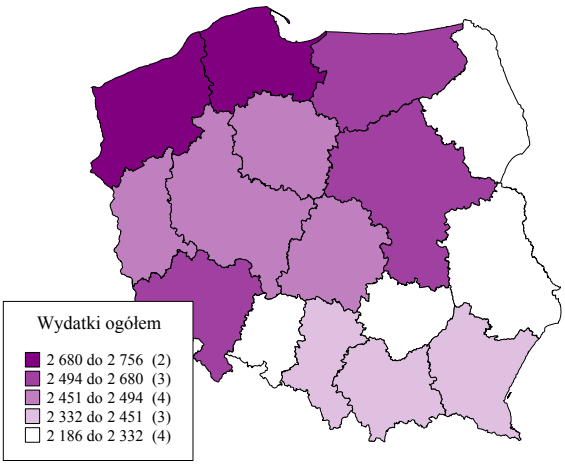
Dotacje celowe



Subwencja ogólna



Wydatki ogółem



Struktura wydatków

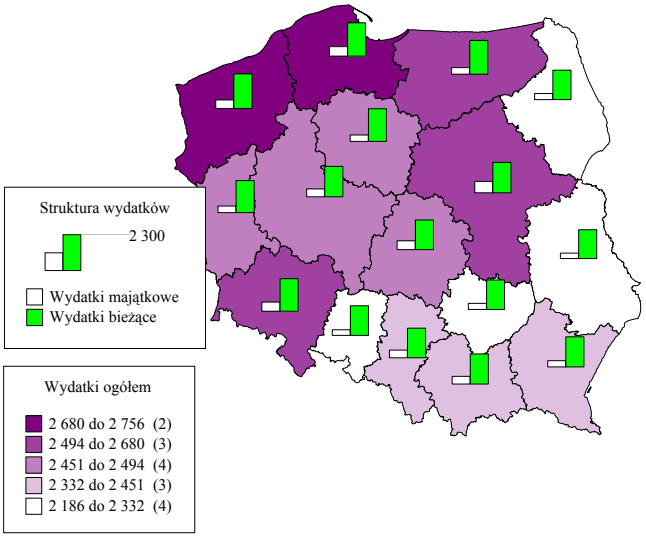


Tabela 3.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów gmin w 2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**P O L S K A, w tym gminy:**	**62 162 135**	**62 317 775**	**100,3**	**68 054 448**	**62 892 650**	**92,4**	**-5 892 313**	**-574 875**
2	miejskie	14 442 811	14 672 364	101,6	15 957 569	14 858 899	93,1	-1 514 758	-186 535
3	miejsko-wiejskie	20 597 020	20 609 553	100,1	22 508 453	20 933 496	93,0	-1 911 433	-323 943
4	wiejskie	27 122 304	27 035 858	99,7	29 588 426	27 100 255	91,6	-2 466 122	-64 397
5	**Dolnośląskie, w tym gminy:**	**5 340 106**	**5 286 642**	**99,0**	**5 888 319**	**5 445 439**	**92,5**	**-548 213**	**-158 797**
6	miejskie	1 995 027	1 986 649	99,6	2 163 156	2 019 466	93,4	-168 128	-32 817
7	miejsko - wiejskie	1 914 219	1 888 121	98,6	2 104 074	1 958 112	93,1	-189 855	-69 992
8	wiejskie	1 430 860	1 411 872	98,7	1 621 090	1 467 861	90,5	-190 230	-55 989
9	**Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:**	**3 160 430**	**3 191 082**	**101,0**	**3 427 874**	**3 198 607**	**93,3**	**-267 444**	**-7 525**
10	miejskie	524 075	536 892	102,4	589 508	565 105	95,9	-65 433	-28 213
11	miejsko - wiejskie	1 151 133	1 175 301	102,1	1 234 058	1 167 582	94,6	-82 924	7 719
12	wiejskie	1 485 221	1 478 889	99,6	1 604 308	1 465 919	91,4	-119 087	12 970
13	**Lubelskie, w tym gminy:**	**3 631 957**	**3 592 461**	**98,9**	**3 914 761**	**3 543 274**	**90,5**	**-282 803**	**49 187**
14	miejskie	754 152	758 394	100,6	824 997	759 613	92,1	-70 845	-1 219
15	miejsko - wiejskie	511 043	511 664	100,1	531 566	497 494	93,6	-20 523	14 170
16	wiejskie	2 366 762	2 322 403	98,1	2 558 197	2 286 167	89,4	-191 435	36 236
17	**Lubuskie, w tym gminy:**	**1 887 843**	**1 875 740**	**99,4**	**2 038 626**	**1 891 408**	**92,8**	**-150 783**	**-15 668**
18	miejskie	336 246	342 602	101,9	349 437	335 940	96,1	-13 191	6 662
19	miejsko - wiejskie	1 002 393	990 545	98,8	1 096 466	1 016 913	92,7	-94 073	-26 368
20	wiejskie	549 205	542 593	98,8	592 723	538 555	90,9	-43 518	4 038
21	**Łódzkie, w tym gminy:**	**3 989 335**	**4 056 081**	**101,7**	**4 411 082**	**4 111 336**	**93,2**	**-421 747**	**-55 255**
22	miejskie	1 226 694	1 264 396	103,1	1 367 139	1 285 908	94,1	-140 445	-21 511
23	miejsko - wiejskie	861 613	871 377	101,1	947 600	879 519	92,8	-85 987	-8 142
24	wiejskie	1 901 028	1 920 307	101,0	2 096 342	1 945 909	92,8	-195 315	-25 602
25	**Małopolskie, w tym gminy:**	**5 450 320**	**5 499 177**	**100,9**	**5 937 634**	**5 601 433**	**94,3**	**-487 314**	**-102 256**
26	miejskie	517 502	537 211	103,8	561 549	533 279	95,0	-44 048	3 931
27	miejsko - wiejskie	2 117 855	2 147 818	101,4	2 307 105	2 189 401	94,9	-189 250	-41 583
28	wiejskie	2 814 964	2 814 149	100,0	3 068 980	2 878 753	93,8	-254 016	-64 604
29	**Mazowieckie, w tym gminy:**	**7 709 869**	**7 726 929**	**100,2**	**8 741 240**	**8 051 181**	**92,1**	**-1 031 371**	**-324 252**
30	miejskie	1 768 914	1 794 486	101,4	1 996 581	1 846 497	92,5	-227 667	-52 011
31	miejsko - wiejskie	2 154 090	2 177 436	101,1	2 546 547	2 363 112	92,8	-392 457	-185 676
32	wiejskie	3 786 865	3 755 007	99,2	4 198 112	3 841 572	91,5	-411 247	-86 566
33	**Opolskie, w tym gminy:**	**2 062 227**	**2 090 208**	**101,4**	**2 269 090**	**2 048 475**	**90,3**	**-206 863**	**41 733**
34	miejskie	250 701	261 164	104,2	293 035	253 130	86,4	-42 334	8 034
35	miejsko - wiejskie	1 232 529	1 244 779	101,0	1 340 588	1 237 436	92,3	-108 058	7 343
36	wiejskie	578 997	584 265	100,9	635 467	557 909	87,8	-56 470	26 355
37	**Podkarpackie, w tym gminy:**	**4 058 903**	**4 111 618**	**101,3**	**4 394 058**	**4 109 529**	**93,5**	**-335 156**	**2 089**
38	miejskie	805 062	834 929	103,7	861 732	822 718	95,5	-56 670	12 211
39	miejsko - wiejskie	1 049 140	1 054 414	100,5	1 127 780	1 062 688	94,2	-78 640	-8 274
40	wiejskie	2 204 701	2 222 276	100,8	2 404 546	2 224 124	92,5	-199 846	-1 848
41	**Podlaskie, w tym gminy:**	**1 801 861**	**1 770 481**	**98,3**	**1 907 879**	**1 725 222**	**90,4**	**-106 017**	**45 258**
42	miejskie	362 138	357 445	98,7	378 853	353 102	93,2	-16 714	4 343
43	miejsko - wiejskie	481 575	481 149	99,9	513 828	471 381	91,7	-32 253	9 768
44	wiejskie	958 148	931 887	97,3	1 015 198	900 740	88,7	-57 050	31 147
45	**Pomorskie, w tym gminy:**	**3 696 413**	**3 697 577**	**100,0**	**4 056 152**	**3 748 029**	**92,4**	**-359 738**	**-50 453**
46	miejskie	1 284 173	1 289 605	100,4	1 421 518	1 308 561	92,1	-137 346	-18 956
47	miejsko - wiejskie	678 079	677 422	99,9	720 431	679 759	94,4	-42 352	-2 337
48	wiejskie	1 734 161	1 730 549	99,8	1 914 202	1 759 709	91,9	-180 041	-29 160
49	**Śląskie, w tym gminy:**	**4 638 867**	**4 693 903**	**101,2**	**5 128 671**	**4 658 817**	**90,8**	**-489 804**	**35 087**
50	miejskie	1 831 879	1 863 035	101,7	2 081 096	1 887 665	90,7	-249 217	-24 631
51	miejsko - wiejskie	859 575	833 293	96,9	943 950	844 954	89,5	-84 375	-11 661
52	wiejskie	1 947 413	1 997 575	102,6	2 103 625	1 926 197	91,6	-156 212	71 378
53	**Świętokrzyskie, w tym gminy:**	**2 438 988**	**2 431 559**	**99,7**	**2 652 576**	**2 408 538**	**90,8**	**-213 587**	**23 020**
54	miejskie	439 546	442 275	100,6	481 764	442 483	91,8	-42 218	-208
55	miejsko - wiejskie	836 281	848 713	101,5	913 101	840 020	92,0	-76 819	8 693
56	wiejskie	1 163 161	1 140 571	98,1	1 257 711	1 126 035	89,5	-94 549	14 536
57	**Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:**	**2 919 981**	**2 902 406**	**99,4**	**3 139 345**	**2 895 634**	**92,2**	**-219 364**	**6 771**
58	miejskie	772 442	790 563	102,3	876 918	816 599	93,1	-104 475	-26 036
59	miejsko - wiejskie	1 029 541	1 013 216	98,4	1 092 230	1 001 920	91,7	-62 689	11 295
60	wiejskie	1 117 998	1 098 627	98,3	1 170 197	1 077 115	92,0	-52 199	21 512
61	**Wielkopolskie, w tym gminy:**	**6 223 967**	**6 294 341**	**101,1**	**6 729 118**	**6 323 440**	**94,0**	**-505 151**	**-29 099**
62	miejskie	947 331	975 019	102,9	1 035 251	995 713	96,2	-87 921	-20 694
63	miejsko - wiejskie	3 079 291	3 110 426	101,0	3 325 867	3 107 147	93,4	-246 576	3 279
64	wiejskie	2 197 345	2 208 895	100,5	2 368 000	2 220 580	93,8	-170 655	-11 685
65	**Zachodniopomorskie, w tym gminy:**	**3 151 066**	**3 097 571**	**98,3**	**3 418 024**	**3 132 287**	**91,6**	**-266 958**	**-34 716**
66	miejskie	626 927	637 699	101,7	675 034	633 119	93,8	-48 107	4 580
67	miejsko - wiejskie	1 638 661	1 583 880	96,7	1 763 263	1 616 059	91,7	-124 602	-32 179
68	wiejskie	885 478	875 992	98,9	979 727	883 109	90,1	-94 249	-7 117

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:**	**1 586 708**	**1 316**	**2 161 583**	**1 097**	**5,2**	**6,8**
2	miejskie	304 428	109	490 963	132	4,7	6,0
3	miejsko-wiejskie	466 409	308	790 352	278	4,8	7,3
4	wiejskie	815 871	899	880 268	687	5,7	7,0
5	**Dolnośląskie, w tym gminy:**	**92 541**	**70**	**251 338**	**96**	**4,6**	**7,7**
6	miejskie	25 071	12	57 888	21	3,2	4,8
7	miejsko - wiejskie	38 874	24	108 866	31	5,5	9,2
8	wiejskie	28 595	34	84 584	44	5,4	9,6
9	**Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:**	**76 845**	**81**	**84 370**	**59**	**4,3**	**5,9**
10	miejskie	5 815	6	34 028	7	3,8	8,9
11	miejsko - wiejskie	30 655	21	22 936	14	4,1	5,3
12	wiejskie	40 376	54	27 406	38	4,6	4,5
13	**Lubelskie, w tym gminy:**	**117 618**	**132**	**68 431**	**77**	**5,8**	**4,4**
14	miejskie	22 215	8	23 435	8	7,5	5,1
15	miejsko - wiejskie	19 347	13	5 177	8	6,0	2,7
16	wiejskie	76 056	111	39 819	61	5,4	4,4
17	**Lubuskie, w tym gminy:**	**45 806**	**45**	**61 473**	**36**	**5,7**	**5,8**
18	miejskie	9 940	5	3 278	2	4,6	2,5
19	miejsko - wiejskie	16 430	11	42 798	22	6,5	5,8
20	wiejskie	19 436	29	15 398	12	5,7	7,6
21	**Łódzkie, w tym gminy:**	**73 957**	**82**	**129 212**	**92**	**4,7**	**5,2**
22	miejskie	8 081	5	29 593	10	2,1	3,4
23	miejsko - wiejskie	15 210	9	23 352	16	4,9	4,2
24	wiejskie	50 665	68	76 267	66	5,8	7,3
25	**Małopolskie, w tym gminy:**	**96 412**	**86**	**198 668**	**93**	**3,9**	**6,6**
26	miejskie	10 844	5	6 913	6	3,4	3,2
27	miejsko - wiejskie	29 528	18	71 111	25	3,7	5,3
28	wiejskie	56 040	63	120 644	62	4,1	8,3
29	**Mazowieckie, w tym gminy:**	**170 524**	**139**	**494 777**	**170**	**5,7**	**10,5**
30	miejskie	51 714	11	103 725	19	7,3	9,5
31	miejsko - wiejskie	33 437	22	219 114	28	4,7	15,0
32	wiejskie	85 373	106	171 939	123	5,4	7,9
33	**Opolskie, w tym gminy:**	**80 894**	**51**	**39 161**	**19**	**5,7**	**5,9**
34	miejskie	8 444	1	410	1	4,7	0,5
35	miejsko - wiejskie	37 197	22	29 854	10	4,8	6,4
36	wiejskie	35 253	28	8 898	8	7,6	7,5
37	**Podkarpackie, w tym gminy:**	**104 304**	**86**	**102 214**	**69**	**4,3**	**6,1**
38	miejskie	20 732	8	8 521	4	3,4	3,7
39	miejsko - wiejskie	24 590	17	32 863	13	4,0	7,4
40	wiejskie	58 982	61	60 830	52	4,8	6,2
41	**Podlaskie, w tym gminy:**	**71 794**	**76**	**26 535**	**39**	**6,2**	**4,3**
42	miejskie	9 154	6	4 811	4	4,2	3,4
43	miejsko - wiejskie	18 379	15	8 610	8	5,6	5,6
44	wiejskie	44 261	55	13 114	27	7,2	4,1
45	**Pomorskie, w tym gminy:**	**100 218**	**69**	**150 671**	**50**	**5,4**	**8,1**
46	miejskie	41 350	13	60 306	8	6,7	8,9
47	miejsko - wiejskie	19 223	10	21 561	7	5,1	7,1
48	wiejskie	39 644	46	68 804	35	4,7	7,8
49	**Śląskie, w tym gminy:**	**167 806**	**92**	**132 719**	**56**	**6,2**	**6,6**
50	miejskie	44 704	16	69 335	14	4,8	7,5
51	miejsko - wiejskie	20 509	15	32 170	7	4,3	8,9
52	wiejskie	102 593	61	31 215	35	8,0	4,4
53	**Świętokrzyskie, w tym gminy:**	**73 787**	**59**	**50 766**	**42**	**5,5**	**4,6**
54	miejskie	4 356	2	4 564	2	2,0	2,1
55	miejsko - wiejskie	26 474	14	17 781	12	5,7	4,7
56	wiejskie	42 957	43	28 421	28	6,6	5,7
57	**Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:**	**79 334**	**72**	**72 562**	**42**	**5,3**	**5,1**
58	miejskie	5 241	3	31 277	11	3,8	4,8
59	miejsko - wiejskie	38 623	23	27 328	10	6,3	6,9
60	wiejskie	35 469	46	13 958	21	4,8	3,8
61	**Wielkopolskie, w tym gminy:**	**143 435**	**122**	**172 534**	**100**	**4,2**	**6,0**
62	miejskie	14 409	6	35 103	9	2,5	8,6
63	miejsko - wiejskie	73 311	48	70 031	42	4,4	4,9
64	wiejskie	55 716	68	67 400	49	4,7	6,6
65	**Zachodniopomorskie, w tym gminy:**	**91 433**	**54**	**126 150**	**57**	**7,4**	**6,7**
66	miejskie	22 357	2	17 777	6	10,7	4,1
67	miejsko - wiejskie	24 622	26	56 801	25	4,1	5,7
68	wiejskie	44 455	26	51 572	26	10,4	11,5

Tabela 3.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów gmin w 2008 r. (2007 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:**	**109,3**	**105,1**	**108,8**	**114,5**	**111,5**	**107,2**	**112,2**	**108,0**	**109,9**	**122,0**	**121,1**
2	- miejskie	107,7	103,5	108,4	111,0	109,0	103,3	112,2	108,0	108,9	125,8	123,8
3	- miejsko-wiejskie	109,9	105,7	109,8	113,6	111,6	107,8	112,9	108,7	110,2	124,9	124,0
4	- wiejskie	109,7	105,5	108,1	119,6	112,1	108,5	111,6	107,4	110,1	117,8	117,6
5	Dolnośląskie	105,5	101,3	103,9	113,4	110,6	104,8	112,5	108,3	110,2	121,3	120,3
6	Kujawsko-pomorskie	112,1	107,9	111,4	116,6	113,0	112,0	113,7	109,5	110,7	131,4	131,3
7	Lubelskie	108,8	104,6	107,1	115,3	113,0	104,1	109,1	104,9	108,4	112,9	111,4
8	Lubuskie	104,1	99,9	102,0	112,2	109,9	101,7	107,4	103,2	108,7	101,7	101,4
9	Łódzkie	112,8	108,6	113,3	115,4	112,3	112,4	115,8	111,6	110,8	136,1	134,1
10	Małopolskie	107,7	103,5	105,0	118,6	111,1	107,2	111,4	107,2	109,1	120,8	120,6
11	Mazowieckie	109,2	105,0	109,2	112,3	111,5	104,8	115,1	110,9	111,0	128,0	127,0
12	Opolskie	110,6	106,4	110,9	113,6	109,9	111,0	109,4	105,2	110,2	105,4	102,4
13	Podkarpackie	107,9	103,7	108,3	115,6	110,3	103,2	109,8	105,6	108,7	115,6	116,1
14	Podlaskie	110,3	106,1	110,9	116,5	111,5	107,1	110,6	106,4	109,8	115,0	114,4
15	Pomorskie	109,0	104,8	106,9	115,2	111,9	110,3	114,7	110,5	110,3	133,2	133,3
16	Śląskie	109,9	105,7	111,9	112,2	110,7	100,1	109,2	105,0	110,1	106,0	104,8
17	Świętokrzyskie	110,1	105,9	111,4	120,7	111,3	105,4	110,8	106,6	108,4	123,9	121,6
18	Warmińsko-mazurskie	109,8	105,6	108,7	113,3	111,5	109,4	110,9	106,7	109,8	117,0	117,1
19	Wielkopolskie	112,6	108,4	113,2	114,6	111,9	112,3	113,7	109,5	110,5	127,5	126,0
20	Zachodniopomorskie	108,4	104,2	106,3	113,9	111,7	110,1	112,7	108,5	109,4	128,4	128,7

[1)] *Wskaźnik inflacji - 4,2%.*

Tabela 3.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów gmin w latach 2007 i 2008 (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**P O L S K A, w tym gminy:**	**49,5**	**49,3**	**19,2**	**18,8**	**31,3**	**32,0**	**18,8**	**20,5**	**18,5**	**20,0**	**81,2**	**79,5**	**36,5**	**35,6**
2	- miejskie	64,8	65,2	15,7	15,0	19,5	19,8	19,3	21,6	18,6	20,6	80,7	78,4	34,5	33,6
3	- miejsko-wiejskie	51,1	51,0	19,3	18,9	29,6	30,1	18,2	20,1	17,8	19,6	81,8	79,9	36,4	35,3
4	- wiejskie	39,9	39,3	21,0	20,7	39,2	40,0	19,1	20,2	18,9	19,9	80,9	79,8	37,7	36,9
5	Dolnośląskie	61,9	61,0	16,5	16,4	21,6	22,6	20,5	22,1	19,7	21,1	79,5	77,9	31,8	31,0
6	Kujawsko-pomorskie	42,5	42,2	23,6	23,6	33,9	34,2	14,4	16,6	14,3	16,5	85,6	83,4	37,6	35,8
7	Lubelskie	37,1	36,5	22,2	21,2	40,7	42,3	15,6	16,1	15,5	15,8	84,4	83,9	40,5	40,1
8	Lubuskie	52,0	51,0	21,2	20,7	26,9	28,4	18,2	17,2	17,6	16,6	81,8	82,8	33,9	34,6
9	Łódzkie	51,1	51,3	18,6	18,5	30,3	30,1	19,9	23,4	19,6	22,7	80,1	76,6	37,1	35,1
10	Małopolskie	43,3	42,2	19,6	19,5	37,0	38,2	19,1	20,7	18,9	20,5	80,9	79,3	38,0	37,1
11	Mazowieckie	54,5	54,5	15,6	14,9	29,9	30,5	24,5	27,3	24,1	26,6	75,5	72,7	35,9	34,5
12	Opolskie	53,2	53,4	16,2	16,2	30,6	30,4	16,8	16,2	16,5	15,5	83,2	83,8	39,5	39,3
13	Podkarpackie	38,2	38,3	22,6	21,6	39,2	40,1	16,2	17,0	15,9	16,8	83,8	83,0	38,8	38,2
14	Podlaskie	40,7	40,9	20,9	20,3	38,4	38,8	16,4	17,1	16,3	16,9	83,6	82,9	38,8	38,2
15	Pomorskie	50,7	49,7	19,4	19,6	30,0	30,7	19,1	22,2	18,5	21,5	80,9	77,8	35,4	33,9
16	Śląskie	60,0	61,1	14,7	13,4	25,3	25,5	21,4	20,8	21,1	20,2	78,6	79,2	37,7	38,1
17	Świętokrzyskie	40,6	41,1	22,0	21,1	37,4	37,8	15,3	17,1	15,2	16,7	84,7	82,9	39,1	38,1
18	Warmińsko-mazurskie	43,9	43,5	24,1	24,1	31,9	32,5	15,7	16,6	15,5	16,3	84,3	83,4	35,5	35,0
19	Wielkopolskie	50,5	50,8	18,8	18,8	30,7	30,5	18,4	20,6	17,8	19,8	81,6	79,4	36,0	34,7
20	Zachodniopomorskie	54,7	53,6	19,9	20,2	25,4	26,2	17,5	19,9	17,0	19,5	82,5	80,1	31,7	31,0

Tabela 3.4. **Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (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.							
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**P O L S K A, w tym gminy:**	**2 247**	**2 453**	**1 112**	**1 208**	**429**	**459**	**391**	**447**	**704**	**784**	**430**	**461**	**27**	**42**
2	miejskie	2 217	2 396	1 436	1 562	474	501	570	635	433	474	348	360	17	32
3	miejsko-wiejskie	2 210	2 419	1 129	1 234	455	487	401	454	654	727	426	458	26	43
4	wiejskie	2 293	2 512	914	986	382	413	281	335	898	1 005	481	521	32	47
5	**Dolnośląskie, w tym gminy:**	**2 439**	**2 574**	**1 510**	**1 570**	**565**	**604**	**477**	**541**	**526**	**582**	**403**	**423**	**41**	**60**
6	miejskie	2 348	2 444	1 609	1 661	431	471	594	660	401	443	338	340	25	30
7	miejsko - wiejskie	2 437	2 630	1 442	1 556	649	696	440	496	571	624	424	449	43	65
8	wiejskie	2 585	2 699	1 448	1 446	659	687	343	418	659	739	477	514	62	97
9	**Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:**	**2 227**	**2 488**	**946**	**1 051**	**409**	**430**	**323**	**375**	**756**	**851**	**525**	**586**	**18**	**30**
10	miejskie	2 132	2 314	1 187	1 298	424	433	486	536	487	540	459	476	3	15
11	miejsko - wiejskie	2 207	2 474	969	1 076	444	467	323	372	724	816	514	581	13	35
12	wiejskie	2 282	2 569	829	929	374	399	256	313	892	1 005	561	635	29	33
13	**Lubelskie, w tym gminy:**	**2 033**	**2 217**	**754**	**809**	**309**	**328**	**260**	**300**	**828**	**938**	**451**	**470**	**27**	**36**
14	miejskie	2 047	2 225	1 192	1 320	454	467	491	550	495	542	360	362	15	27
15	miejsko - wiejskie	1 989	2 167	766	835	286	306	289	325	779	875	444	457	30	34
16	wiejskie	2 038	2 226	608	636	267	287	178	212	948	1 081	482	508	30	39
17	**Lubuskie, w tym gminy:**	**2 356**	**2 449**	**1 225**	**1 248**	**456**	**500**	**369**	**414**	**633**	**694**	**498**	**507**	**35**	**35**
18	miejskie	2 415	2 349	1 529	1 442	457	516	493	531	470	503	416	404	32	23
19	miejsko - wiejskie	2 308	2 431	1 184	1 240	450	492	360	405	621	683	504	508	38	35
20	wiejskie	2 408	2 552	1 094	1 130	466	504	303	351	768	847	546	575	32	42
21	**Łódzkie, w tym gminy:**	**2 145**	**2 423**	**1 096**	**1 243**	**454**	**494**	**380**	**439**	**649**	**730**	**399**	**449**	**18**	**42**
22	miejskie	1 948	2 230	1 226	1 434	407	433	541	608	384	422	337	374	9	35
23	miejsko - wiejskie	2 130	2 336	1 093	1 179	435	469	380	438	629	707	409	451	11	50
24	wiejskie	2 304	2 616	997	1 129	501	553	255	308	865	981	442	507	30	43
25	**Małopolskie, w tym gminy:**	**2 203**	**2 365**	**955**	**999**	**321**	**341**	**353**	**418**	**816**	**904**	**433**	**462**	**49**	**79**
26	miejskie	2 342	2 530	1 510	1 680	602	624	551	654	449	484	384	366	51	46
27	miejsko - wiejskie	2 129	2 301	1 098	1 188	373	401	434	498	649	714	382	400	52	77
28	wiejskie	2 236	2 385	737	727	228	242	253	312	1 017	1 129	482	529	46	86
29	**Mazowieckie, w tym gminy:**	**2 366**	**2 572**	**1 290**	**1 402**	**457**	**481**	**542**	**605**	**708**	**786**	**369**	**384**	**18**	**23**
30	miejskie	2 286	2 481	1 584	1 739	485	515	768	837	414	459	287	283	11	20
31	miejsko - wiejskie	2 471	2 667	1 561	1 686	553	575	684	742	584	645	326	336	13	19
32	wiejskie	2 348	2 563	994	1 077	391	412	350	415	922	1 026	432	461	23	27
33	**Opolskie, w tym gminy:**	**2 071**	**2 301**	**1 102**	**1 228**	**471**	**521**	**369**	**422**	**634**	**700**	**335**	**373**	**25**	**34**
34	miejskie	2 302	2 541	1 603	1 829	637	699	560	639	417	435	282	277	5	7
35	miejsko - wiejskie	2 003	2 239	1 059	1 184	437	492	369	412	594	659	350	397	26	33
36	wiejskie	2 128	2 341	994	1 081	477	511	292	353	812	901	322	359	29	47
37	**Podkarpackie, w tym gminy:**	**2 157**	**2 334**	**824**	**895**	**317**	**331**	**290**	**336**	**845**	**935**	**487**	**504**	**27**	**37**
38	miejskie	2 124	2 314	1 312	1 458	517	553	518	576	456	493	356	363	18	24
39	miejsko - wiejskie	2 115	2 262	797	850	308	315	270	317	827	902	491	510	28	40
40	wiejskie	2 189	2 377	652	700	246	254	214	254	1 002	1 121	535	556	30	40
41	**Podlaskie, w tym gminy:**	**2 092**	**2 313**	**852**	**947**	**384**	**421**	**269**	**314**	**803**	**898**	**436**	**468**	**21**	**27**
42	miejskie	2 017	2 125	1 133	1 190	443	441	446	514	516	559	369	376	10	20
43	miejsko - wiejskie	2 005	2 234	804	921	351	390	279	315	771	851	430	462	12	28
44	wiejskie	2 174	2 441	756	855	376	429	186	226	948	1 073	470	513	30	31
45	**Pomorskie, w tym gminy:**	**2 490**	**2 692**	**1 261**	**1 337**	**473**	**497**	**378**	**432**	**746**	**828**	**482**	**528**	**13**	**41**
46	miejskie	2 498	2 608	1 613	1 646	486	509	525	586	507	556	377	406	9	38
47	miejsko - wiejskie	2 208	2 445	911	1 024	382	409	320	371	779	868	517	553	9	27
48	wiejskie	2 614	2 875	1 132	1 227	505	528	283	334	929	1 033	553	615	18	50
49	**Śląskie, w tym gminy:**	**2 181**	**2 393**	**1 309**	**1 463**	**443**	**480**	**522**	**585**	**551**	**609**	**321**	**321**	**40**	**42**
50	miejskie	2 233	2 444	1 589	1 774	552	576	619	680	363	395	281	276	25	26
51	miejsko - wiejskie	2 076	2 287	1 199	1 329	411	447	493	547	545	608	331	350	47	53
52	wiejskie	2 179	2 393	1 099	1 238	357	407	446	515	726	805	354	350	49	51
53	**Świętokrzyskie, w tym gminy:**	**2 064**	**2 277**	**838**	**936**	**363**	**383**	**296**	**358**	**772**	**861**	**454**	**479**	**19**	**32**
54	miejskie	2 050	2 230	1 278	1 412	497	510	475	566	387	423	385	394	7	10
55	miejsko - wiejskie	1 999	2 223	897	1 002	416	443	332	399	677	759	425	462	16	42
56	wiejskie	2 120	2 338	612	691	267	284	195	241	1 003	1 120	504	528	25	33
57	**Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:**	**2 351**	**2 582**	**1 032**	**1 122**	**392**	**435**	**318**	**360**	**751**	**838**	**568**	**622**	**22**	**40**
58	miejskie	2 183	2 384	1 208	1 324	354	373	484	530	531	579	444	481	24	52
59	miejsko - wiejskie	2 368	2 595	1 032	1 118	393	438	281	326	765	856	571	621	23	38
60	wiejskie	2 475	2 733	889	960	423	484	216	252	920	1 035	666	738	21	32
61	**Wielkopolskie, w tym gminy:**	**2 178**	**2 440**	**1 100**	**1 239**	**473**	**507**	**418**	**476**	**668**	**743**	**410**	**458**	**17**	**40**
62	miejskie	2 040	2 302	1 291	1 459	483	512	593	659	424	462	325	381	15	71
63	miejsko - wiejskie	2 111	2 373	1 066	1 216	470	504	402	459	636	710	409	448	13	31
64	wiejskie	2 352	2 612	1 057	1 164	473	509	354	412	842	936	453	512	22	38
65	**Zachodniopomorskie, w tym gminy:**	**2 515**	**2 725**	**1 375**	**1 461**	**553**	**596**	**361**	**411**	**639**	**713**	**501**	**551**	**29**	**53**
66	miejskie	2 409	2 585	1 547	1 652	468	492	487	546	451	492	412	441	13	43
67	miejsko - wiejskie	2 451	2 646	1 312	1 380	567	594	344	385	641	720	498	547	30	51
68	wiejskie	2 738	3 003	1 360	1 464	599	686	289	350	794	885	584	654	42	64

Tabela 3.5. **Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
										wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	**P O L S K A, w tym gminy:**	**2 210**	**2 475**	**417**	**507**	**409**	**494**	**1 794**	**1 968**	**807**	**881**	**123**	**143**
2	miejskie	2 157	2 427	416	525	402	499	1 741	1 901	743	815	170	195
3	miejsko-wiejskie	2 185	2 457	398	495	389	481	1 788	1 962	795	868	133	153
4	wiejskie	2 260	2 518	432	507	428	502	1 829	2 010	853	929	89	106
5	**Dolnośląskie, w tym gminy:**	**2 357**	**2 651**	**483**	**586**	**465**	**559**	**1 874**	**2 065**	**750**	**822**	**178**	**214**
6	miejskie	2 211	2 484	391	486	381	453	1 820	1 998	677	743	182	209
7	miejsko - wiejskie	2 394	2 727	478	598	439	560	1 916	2 129	789	866	197	249
8	wiejskie	2 536	2 806	634	724	631	722	1 903	2 082	812	884	144	174
9	**Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:**	**2 201**	**2 494**	**317**	**415**	**315**	**412**	**1 884**	**2 078**	**827**	**894**	**84**	**101**
10	miejskie	2 077	2 436	236	422	229	413	1 841	2 013	763	830	137	153
11	miejsko - wiejskie	2 200	2 458	306	376	304	372	1 894	2 082	827	892	88	107
12	wiejskie	2 253	2 547	359	445	359	444	1 894	2 102	854	921	58	74
13	**Lubelskie, w tym gminy:**	**2 000**	**2 187**	**311**	**352**	**310**	**346**	**1 689**	**1 835**	**811**	**877**	**95**	**108**
14	miejskie	1 995	2 228	352	444	348	415	1 643	1 785	783	846	137	168
15	miejsko - wiejskie	1 899	2 107	247	313	246	313	1 652	1 794	800	857	105	121
16	wiejskie	2 024	2 191	312	331	312	331	1 712	1 860	822	892	78	85
17	**Lubuskie, w tym gminy:**	**2 302**	**2 470**	**418**	**424**	**405**	**411**	**1 884**	**2 045**	**781**	**855**	**147**	**171**
18	miejskie	2 267	2 303	408	353	387	327	1 859	1 951	662	713	299	344
19	miejsko - wiejskie	2 320	2 496	450	432	448	430	1 870	2 064	806	883	114	134
20	wiejskie	2 290	2 533	364	459	335	430	1 926	2 074	817	898	106	124
21	**Łódzkie, w tym gminy:**	**2 117**	**2 456**	**422**	**575**	**416**	**558**	**1 696**	**1 881**	**787**	**862**	**113**	**128**
22	miejskie	1 909	2 268	303	489	291	445	1 606	1 778	727	798	119	138
23	miejsko - wiejskie	2 103	2 358	433	551	424	546	1 670	1 807	760	828	125	125
24	wiejskie	2 286	2 651	508	653	508	652	1 778	1 998	846	929	102	123
25	**Małopolskie, w tym gminy:**	**2 171**	**2 409**	**414**	**498**	**410**	**493**	**1 757**	**1 910**	**824**	**894**	**111**	**128**
26	miejskie	2 312	2 512	474	529	451	514	1 838	1 983	810	877	190	212
27	miejsko - wiejskie	2 124	2 345	405	485	401	476	1 719	1 860	810	878	126	146
28	wiejskie	2 181	2 440	410	504	409	502	1 771	1 936	838	910	84	99
29	**Mazowieckie, w tym gminy:**	**2 338**	**2 680**	**573**	**730**	**563**	**712**	**1 765**	**1 949**	**839**	**924**	**120**	**143**
30	miejskie	2 243	2 553	558	689	532	664	1 685	1 864	793	881	147	174
31	miejsko - wiejskie	2 427	2 894	639	926	636	910	1 788	1 968	814	894	175	206
32	wiejskie	2 336	2 623	545	641	538	625	1 792	1 981	876	962	76	93
33	**Opolskie, w tym gminy:**	**2 053**	**2 255**	**344**	**364**	**339**	**349**	**1 709**	**1 891**	**810**	**886**	**127**	**139**
34	miejskie	2 232	2 463	329	447	316	407	1 903	2 016	825	900	196	231
35	miejsko - wiejskie	2 006	2 226	313	347	308	330	1 693	1 879	802	879	117	121
36	wiejskie	2 084	2 235	419	368	419	368	1 665	1 867	822	896	123	140
37	**Podkarpackie, w tym gminy:**	**2 119**	**2 332**	**343**	**397**	**338**	**393**	**1 776**	**1 935**	**822**	**891**	**106**	**122**
38	miejskie	2 131	2 280	397	385	383	370	1 734	1 896	810	882	159	170
39	miejsko - wiejskie	2 085	2 279	340	403	339	400	1 744	1 877	802	867	102	114
40	wiejskie	2 131	2 379	323	399	319	398	1 808	1 980	836	907	88	108
41	**Podlaskie, w tym gminy:**	**2 033**	**2 254**	**333**	**385**	**331**	**380**	**1 699**	**1 870**	**789**	**860**	**97**	**116**
42	miejskie	1 962	2 099	323	367	313	348	1 640	1 732	741	813	159	174
43	miejsko - wiejskie	1 950	2 189	321	371	321	370	1 629	1 818	749	813	91	119
44	wiejskie	2 111	2 360	345	400	345	400	1 765	1 960	832	907	73	88
45	**Pomorskie, w tym gminy:**	**2 399**	**2 729**	**458**	**606**	**443**	**586**	**1 941**	**2 123**	**848**	**926**	**115**	**137**
46	miejskie	2 351	2 646	530	655	499	614	1 821	1 991	776	851	152	182
47	miejsko - wiejskie	2 144	2 453	279	421	276	415	1 865	2 032	809	881	104	116
48	wiejskie	2 558	2 924	482	650	475	641	2 076	2 274	926	1 009	89	110
49	**Śląskie, w tym gminy:**	**2 177**	**2 375**	**465**	**493**	**459**	**481**	**1 712**	**1 882**	**822**	**904**	**137**	**155**
50	miejskie	2 216	2 477	461	544	455	526	1 755	1 933	792	878	184	208
51	miejsko - wiejskie	2 067	2 319	433	486	430	482	1 634	1 834	803	897	114	114
52	wiejskie	2 190	2 307	484	450	476	438	1 706	1 858	858	932	104	123
53	**Świętokrzyskie, w tym gminy:**	**2 031**	**2 255**	**311**	**387**	**309**	**377**	**1 720**	**1 869**	**794**	**858**	**100**	**122**
54	miejskie	2 009	2 231	334	385	326	359	1 675	1 846	717	788	107	125
55	miejsko - wiejskie	1 968	2 200	278	368	277	355	1 690	1 832	784	840	125	148
56	wiejskie	2 089	2 309	328	402	328	402	1 761	1 906	833	902	77	100
57	**Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:**	**2 321**	**2 576**	**366**	**428**	**359**	**421**	**1 956**	**2 148**	**824**	**902**	**114**	**128**
58	miejskie	2 135	2 462	368	551	357	543	1 767	1 911	727	792	155	172
59	miejsko - wiejskie	2 353	2 566	401	399	393	389	1 953	2 167	824	908	107	121
60	wiejskie	2 444	2 680	329	355	329	352	2 115	2 325	904	987	86	98
61	**Wielkopolskie, w tym gminy:**	**2 168**	**2 451**	**399**	**505**	**386**	**484**	**1 770**	**1 946**	**781**	**851**	**122**	**141**
62	miejskie	2 063	2 351	440	587	419	555	1 623	1 764	657	714	200	237
63	miejsko - wiejskie	2 086	2 371	343	456	331	430	1 743	1 915	768	837	114	132
64	wiejskie	2 351	2 626	465	542	457	533	1 886	2 084	864	940	94	106
65	**Zachodniopomorskie, w tym gminy:**	**2 447**	**2 755**	**428**	**549**	**417**	**536**	**2 019**	**2 206**	**776**	**854**	**209**	**232**
66	miejskie	2 274	2 567	410	566	401	547	1 864	2 001	618	671	309	346
67	miejsko - wiejskie	2 429	2 700	415	492	399	476	2 014	2 208	781	861	222	240
68	wiejskie	2 630	3 028	469	650	468	650	2 161	2 377	902	996	96	119

Tabela 3.6. **Relacje dochodów i wydatków gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju w 2008 r. (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Dochody ogółem	Dochody własne			Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym			ogółem	w tym inwestycje			
				wpływy z podatków i opłat	udziały w dochodach b. p.						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A, w tym gminy:**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
2	miejskie	98	129	109	142	60	78	77	98	104	97
3	miejsko-wiejskie	99	102	106	101	93	99	102	99	97	100
4	wiejskie	102	82	90	75	128	113	112	102	100	102
5	**Dolnośląskie, w tym gminy:**	**105**	**130**	**132**	**121**	**74**	**92**	**143**	**107**	**115**	**105**
6	miejskie	100	137	103	148	56	74	73	100	96	102
7	miejsko - wiejskie	107	129	152	111	80	97	156	110	118	108
8	wiejskie	110	120	150	93	94	112	232	113	143	106
9	**Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:**	**101**	**87**	**94**	**84**	**109**	**127**	**73**	**101**	**82**	**106**
10	miejskie	94	107	94	120	69	103	36	98	83	102
11	miejsko - wiejskie	101	89	102	83	104	126	82	99	74	106
12	wiejskie	105	77	87	70	128	138	79	103	88	107
13	**Lubelskie, w tym gminy:**	**90**	**67**	**71**	**67**	**120**	**102**	**85**	**88**	**69**	**93**
14	miejskie	91	109	102	123	69	79	64	90	87	91
15	miejsko - wiejskie	88	69	67	73	112	99	81	85	62	91
16	wiejskie	91	53	63	48	138	110	93	89	65	95
17	**Lubuskie, w tym gminy:**	**100**	**103**	**109**	**93**	**89**	**110**	**83**	**100**	**84**	**104**
18	miejskie	96	119	112	119	64	88	55	93	70	99
19	miejsko - wiejskie	99	103	107	91	87	110	84	101	85	105
20	wiejskie	104	94	110	79	108	125	99	102	90	105
21	**Łódzkie, w tym gminy:**	**99**	**103**	**108**	**98**	**93**	**97**	**100**	**99**	**113**	**96**
22	miejskie	91	119	94	136	54	81	85	92	96	90
23	miejsko - wiejskie	95	98	102	98	90	98	119	95	109	92
24	wiejskie	107	93	121	69	125	110	102	107	129	102
25	**Małopolskie, w tym gminy:**	**96**	**83**	**74**	**93**	**115**	**100**	**188**	**97**	**98**	**97**
26	miejskie	103	139	136	146	62	80	110	101	104	101
27	miejsko - wiejskie	94	98	87	111	91	87	184	95	96	95
28	wiejskie	97	60	53	70	144	115	205	99	99	98
29	**Mazowieckie, w tym gminy:**	**105**	**116**	**105**	**135**	**100**	**83**	**55**	**108**	**144**	**99**
30	miejskie	101	144	112	187	59	61	47	103	136	95
31	miejsko - wiejskie	109	140	125	166	82	73	46	117	183	100
32	wiejskie	105	89	90	93	131	100	63	106	126	101
33	**Opolskie, w tym gminy:**	**94**	**102**	**113**	**94**	**89**	**81**	**81**	**91**	**72**	**96**
34	miejskie	104	151	152	143	56	60	17	100	88	102
35	miejsko - wiejskie	91	98	107	92	84	86	79	90	68	95
36	wiejskie	95	89	111	79	115	78	112	90	73	95
37	**Podkarpackie, w tym gminy:**	**95**	**74**	**72**	**75**	**119**	**109**	**87**	**94**	**78**	**98**
38	miejskie	94	121	120	129	63	79	58	92	76	96
39	miejsko - wiejskie	92	70	69	71	115	111	95	92	79	95
40	wiejskie	97	58	55	57	143	121	95	96	79	101
41	**Podlaskie, w tym gminy:**	**94**	**78**	**92**	**70**	**115**	**102**	**66**	**91**	**76**	**95**
42	miejskie	87	99	96	115	71	82	48	85	72	88
43	miejsko - wiejskie	91	76	85	70	109	100	66	88	73	92
44	wiejskie	100	71	94	51	137	111	73	95	79	100
45	**Pomorskie, w tym gminy:**	**110**	**111**	**108**	**97**	**106**	**114**	**98**	**110**	**119**	**108**
46	miejskie	106	136	111	131	71	88	91	107	129	101
47	miejsko - wiejskie	100	85	89	83	111	120	64	99	83	103
48	wiejskie	117	102	115	75	132	134	119	118	128	116
49	**Śląskie, w tym gminy:**	**98**	**121**	**105**	**131**	**78**	**70**	**99**	**96**	**97**	**96**
50	miejskie	100	147	126	152	50	60	62	100	107	98
51	miejsko - wiejskie	93	110	97	122	78	76	126	94	96	93
52	wiejskie	98	102	89	115	103	76	122	93	89	94
53	**Świętokrzyskie, w tym gminy:**	**93**	**77**	**83**	**80**	**110**	**104**	**76**	**91**	**76**	**95**
54	miejskie	91	117	111	127	54	86	24	90	76	94
55	miejsko - wiejskie	91	83	97	89	97	100	101	89	72	93
56	wiejskie	95	57	62	54	143	114	78	93	79	97
57	**Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:**	**105**	**93**	**95**	**80**	**107**	**135**	**96**	**104**	**84**	**109**
58	miejskie	97	110	81	119	74	104	124	99	109	97
59	miejsko - wiejskie	106	93	95	73	109	135	91	104	79	110
60	wiejskie	111	79	105	56	132	160	77	108	70	118
61	**Wielkopolskie, w tym gminy:**	**99**	**103**	**110**	**107**	**95**	**99**	**95**	**99**	**100**	**99**
62	miejskie	94	121	112	147	59	83	171	95	116	90
63	miejsko - wiejskie	97	101	110	103	91	97	74	96	90	97
64	wiejskie	106	96	111	92	119	111	90	106	107	106
65	**Zachodniopomorskie, w tym gminy:**	**111**	**121**	**130**	**92**	**91**	**120**	**126**	**111**	**108**	**112**
66	miejskie	105	137	107	122	63	96	104	104	112	102
67	miejsko - wiejskie	108	114	129	86	92	119	121	109	97	112
68	wiejskie	122	121	149	78	113	142	154	122	128	121

Tabela 3.7. **Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA GMINY	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
						razem		w tym długoterminowe				razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**P O L S K A, w tym gminy:**	**10 821 046**	**17,4**	**1 166 160**	**1,9**	**9 540 365**	**15,3**	**9 450 183**	**15,2**	**0**	**0,0**	**114 522**	**0,2**	**77 135**	**0,1**
2	miejskie	2 916 882	19,9	456 324	3,1	2 429 999	16,6	2 405 793	16,4	0	0,0	30 559	0,2	25 765	0,2
3	miejsko-wiejskie	3 984 761	19,3	509 004	2,5	3 423 718	16,6	3 391 968	16,5	0	0,0	52 039	0,3	27 988	0,1
4	wiejskie	3 919 404	14,5	200 832	0,7	3 686 648	13,6	3 652 422	13,5	0	0,0	31 924	0,1	23 382	0,1
5	**Dolnośląskie, w tym gminy:**	**1 177 543**	**22,3**	**268 800**	**5,1**	**889 631**	**16,8**	**885 330**	**16,7**	**0**	**0,0**	**19 112**	**0,4**	**15 293**	**0,3**
6	miejskie	489 695	24,6	68 760	3,5	413 702	20,8	413 684	20,8	0	0,0	7 233	0,4	6 113	0,3
7	miejsko - wiejskie	429 127	22,7	142 245	7,5	278 152	14,7	275 811	14,6	0	0,0	8 730	0,5	7 186	0,4
8	wiejskie	258 721	18,3	57 795	4,1	197 777	14,0	195 835	13,9	0	0,0	3 149	0,2	1 994	0,1
9	**Kujawsko-pomorskie, w tym gminy:**	**514 758**	**16,1**	**72 294**	**2,3**	**438 031**	**13,7**	**426 621**	**13,4**	**0**	**0,0**	**4 433**	**0,1**	**3 210**	**0,1**
10	miejskie	141 498	26,4	33 599	6,3	106 393	19,8	98 864	18,4	0	0,0	1 506	0,3	1 339	0,2
11	miejsko - wiejskie	176 068	15,0	32 895	2,8	140 827	12,0	139 525	11,9	0	0,0	2 347	0,2	1 464	0,1
12	wiejskie	197 192	13,3	5 800	0,4	190 812	12,9	188 232	12,7	0	0,0	580	0,0	407	0,0
13	**Lubelskie, w tym gminy:**	**393 416**	**11,0**	**4 100**	**0,1**	**385 146**	**10,7**	**374 735**	**10,4**	**0**	**0,0**	**4 170**	**0,1**	**3 370**	**0,1**
14	miejskie	115 178	15,2	500	0,1	114 604	15,1	114 604	15,1	0	0,0	75	0,0	3	0,0
15	miejsko - wiejskie	63 226	12,4	3 600	0,7	57 874	11,3	57 038	11,1	0	0,0	1 751	0,3	1 271	0,2
16	wiejskie	215 012	9,3	0	0,0	212 668	9,2	203 093	8,7	0	0,0	2 343	0,1	2 096	0,1
17	**Lubuskie, w tym gminy:**	**320 240**	**17,1**	**34 000**	**1,8**	**281 744**	**15,0**	**281 744**	**15,0**	**0**	**0,0**	**4 497**	**0,2**	**3 484**	**0,2**
18	miejskie	46 090	13,5	15 500	4,5	30 257	8,8	30 257	8,8	0	0,0	333	0,1	333	0,1
19	miejsko - wiejskie	205 647	20,8	18 000	1,8	184 521	18,6	184 521	18,6	0	0,0	3 126	0,3	2 369	0,2
20	wiejskie	68 503	12,6	500	0,1	66 965	12,3	66 965	12,3	0	0,0	1 038	0,2	782	0,1
21	**Łódzkie, w tym gminy:**	**722 854**	**17,8**	**9 210**	**0,2**	**708 961**	**17,5**	**704 205**	**17,4**	**0**	**0,0**	**4 683**	**0,1**	**3 179**	**0,1**
22	miejskie	313 028	24,8	1 500	0,1	309 891	24,5	309 891	24,5	0	0,0	1 637	0,1	588	0,0
23	miejsko - wiejskie	171 885	19,7	5 800	0,7	165 503	19,0	161 679	18,6	0	0,0	581	0,1	575	0,1
24	wiejskie	237 941	12,4	1 910	0,1	233 567	12,2	232 635	12,1	0	0,0	2 464	0,1	2 016	0,1
25	**Małopolskie, w tym gminy:**	**1 124 322**	**20,4**	**3 900**	**0,1**	**1 101 836**	**20,0**	**1 096 796**	**19,9**	**0**	**0,0**	**18 586**	**0,3**	**4 152**	**0,1**
26	miejskie	76 012	14,1	0	0,0	75 811	14,1	75 811	14,1	0	0,0	201	0,0	91	0,0
27	miejsko - wiejskie	520 379	24,2	0	0,0	504 279	23,5	500 193	23,3	0	0,0	16 100	0,7	2 003	0,1
28	wiejskie	527 930	18,8	3 900	0,1	521 746	18,5	520 792	18,5	0	0,0	2 284	0,1	2 058	0,1
29	**Mazowieckie, w tym gminy:**	**1 509 488**	**19,5**	**107 040**	**1,4**	**1 387 648**	**18,0**	**1 372 070**	**17,8**	**0**	**0,0**	**14 800**	**0,2**	**13 460**	**0,2**
30	miejskie	413 219	23,0	63 982	3,6	338 616	18,9	332 697	18,5	0	0,0	10 621	0,6	9 584	0,5
31	miejsko - wiejskie	513 320	23,6	31 358	1,4	479 993	22,0	473 598	21,8	0	0,0	1 969	0,1	1 872	0,1
32	wiejskie	582 949	15,5	11 700	0,3	569 039	15,2	565 775	15,1	0	0,0	2 210	0,1	2 004	0,1
33	**Opolskie, w tym gminy:**	**247 103**	**11,8**	**3 400**	**0,2**	**241 512**	**11,6**	**241 512**	**11,6**	**0**	**0,0**	**2 192**	**0,1**	**1 499**	**0,1**
34	miejskie	33 625	12,9	0	0,0	33 087	12,7	33 087	12,7	0	0,0	538	0,2	227	0,1
35	miejsko - wiejskie	141 736	11,4	600	0,0	139 734	11,2	139 734	11,2	0	0,0	1 402	0,1	1 084	0,1
36	wiejskie	71 743	12,3	2 800	0,5	68 691	11,8	68 691	11,8	0	0,0	252	0,0	188	0,0
37	**Podkarpackie, w tym gminy:**	**592 844**	**14,4**	**8 800**	**0,2**	**577 820**	**14,1**	**577 781**	**14,1**	**0**	**0,0**	**6 225**	**0,2**	**3 651**	**0,1**
38	miejskie	145 402	17,4	3 100	0,4	141 103	16,9	141 065	16,9	0	0,0	1 199	0,1	495	0,1
39	miejsko - wiejskie	175 171	16,6	4 200	0,4	169 253	16,1	169 253	16,1	0	0,0	1 718	0,2	789	0,1
40	wiejskie	272 271	12,3	1 500	0,1	267 464	12,0	267 464	12,0	0	0,0	3 307	0,1	2 366	0,1
41	**Podlaskie, w tym gminy:**	**187 467**	**10,6**	**19 080**	**1,1**	**165 739**	**9,4**	**165 100**	**9,3**	**0**	**0,0**	**2 648**	**0,1**	**2 482**	**0,1**
42	miejskie	43 830	12,3	15 600	4,4	27 881	7,8	27 881	7,8	0	0,0	349	0,1	349	0,1
43	miejsko - wiejskie	66 213	13,8	1 480	0,3	63 862	13,3	63 696	13,2	0	0,0	871	0,2	762	0,2
44	wiejskie	77 424	8,3	2 000	0,2	73 995	7,9	73 522	7,9	0	0,0	1 429	0,2	1 371	0,1
45	**Pomorskie, w tym gminy:**	**653 111**	**17,7**	**141 965**	**3,8**	**507 715**	**13,7**	**504 845**	**13,7**	**0**	**0,0**	**3 431**	**0,1**	**2 688**	**0,1**
46	miejskie	227 036	17,6	63 850	5,0	162 296	12,6	161 099	12,5	0	0,0	890	0,1	890	0,1
47	miejsko - wiejskie	143 658	21,2	26 670	3,9	116 333	17,2	116 327	17,2	0	0,0	656	0,1	656	0,1
48	wiejskie	282 416	16,3	51 445	3,0	229 086	13,2	227 418	13,1	0	0,0	1 886	0,1	1 142	0,1
49	**Śląskie, w tym gminy:**	**846 792**	**18,0**	**46 062**	**1,0**	**797 550**	**17,0**	**790 563**	**16,8**	**0**	**0,0**	**3 181**	**0,1**	**1 554**	**0,0**
50	miejskie	356 796	19,2	24 870	1,3	331 050	17,8	326 064	17,5	0	0,0	877	0,0	861	0,0
51	miejsko - wiejskie	158 716	19,0	10 400	1,2	147 129	17,7	147 093	17,7	0	0,0	1 187	0,1	393	0,0
52	wiejskie	331 280	16,6	10 792	0,5	319 371	16,0	317 406	15,9	0	0,0	1 117	0,1	299	0,0
53	**Świętokrzyskie, w tym gminy:**	**341 088**	**14,0**	**42 950**	**1,8**	**292 940**	**12,0**	**286 405**	**11,8**	**0**	**0,0**	**5 197**	**0,2**	**3 539**	**0,1**
54	miejskie	54 050	12,2	18 150	4,1	35 900	8,1	35 900	8,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
55	miejsko - wiejskie	124 017	14,6	11 600	1,4	108 216	12,8	108 216	12,8	0	0,0	4 201	0,5	2 770	0,3
56	wiejskie	163 021	14,3	13 200	1,2	148 824	13,0	142 289	12,5	0	0,0	996	0,1	769	0,1
57	**Warmińsko-mazurskie, w tym gminy:**	**494 728**	**17,0**	**22 010**	**0,8**	**464 518**	**16,0**	**457 325**	**15,8**	**0**	**0,0**	**8 199**	**0,3**	**5 876**	**0,2**
58	miejskie	151 904	19,2	0	0,0	149 341	18,9	148 328	18,8	0	0,0	2 563	0,3	2 388	0,3
59	miejsko - wiejskie	192 261	19,0	19 210	1,9	170 706	16,8	164 525	16,2	0	0,0	2 345	0,2	1 770	0,2
60	wiejskie	150 563	13,7	2 800	0,3	144 471	13,2	144 471	13,2	0	0,0	3 292	0,3	1 717	0,2
61	**Wielkopolskie, w tym gminy:**	**1 067 049**	**17,0**	**215 511**	**3,4**	**846 028**	**13,4**	**839 473**	**13,3**	**0**	**0,0**	**5 510**	**0,1**	**4 352**	**0,1**
62	miejskie	203 391	20,9	106 790	11,0	94 678	9,7	93 054	9,5	0	0,0	1 923	0,2	1 922	0,2
63	miejsko - wiejskie	532 020	17,1	90 091	2,9	438 983	14,1	435 705	14,0	0	0,0	2 946	0,1	1 854	0,1
64	wiejskie	331 639	15,0	18 630	0,8	312 367	14,1	310 713	14,1	0	0,0	642	0,0	577	0,0
65	**Zachodniopomorskie, w tym gminy:**	**628 245**	**20,3**	**167 038**	**5,4**	**453 547**	**14,6**	**445 680**	**14,4**	**0**	**0,0**	**7 660**	**0,2**	**5 346**	**0,2**
66	miejskie	106 126	16,6	40 123	6,3	65 390	10,3	63 507	10,0	0	0,0	614	0,1	582	0,1
67	miejsko - wiejskie	371 318	23,4	110 855	7,0	258 353	16,3	255 054	16,1	0	0,0	2 109	0,1	1 170	0,1
68	wiejskie	150 801	17,2	16 060	1,8	129 804	14,8	127 119	14,5	0	0,0	4 937	0,6	3 594	0,4

4. Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[68], 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 jst staje się wiodącym podmiotem przyszłej metropolii warszawskiej. Warszawa jest miastem na prawach powiatu, z wyodrębnionymi 18 dzielnicami, jako jednostkami pomocniczymi miasta. Dzielnice mają własny organ stanowiący – radę, wybieraną w wyborach powszechnych oraz organ wykonawczy – zarząd, wybierany przez radnych dzielnicy.

Konstrukcja budżetu m. st. Warszawy ma także swoją specyfikę, gdyż ustawa ustrojowa przewiduje, że uchwała budżetowa miasta zawiera obligatoryjne załączniki dzielnicowe, w oparciu o które dzielnice prowadzą odrębną gospodarkę finansową[69].

4.1. Dochody

W uchwale budżetowej m. st. Warszawy na 2008 r. pierwotnie zaplanowano dochody w wysokości 9 885 212 tys. zł, w wyniku dokonywanych zmian (11 uchwał Rady m. st. Warszawy i 28 zarządzeń Prezydenta Warszawy) na koniec roku budżetowego plan zakładał uzyskanie dochodów w kwocie 9 937 648 tys. zł. Ostatecznie wykonano dochody w wysokości 10 256 993 tys. zł, tj. 103,2% planu po zmianach.

Dochody m. st. Warszawy według podstawowych źródeł w latach 2006 - 2008

Wyszczególnienie	2006		2007		2008				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
Dochody ogółem, z tego:	**8 575 573**	**100,0**	**9 771 842**	**100,0**	**9 937 648**	**10 256 993**	**103,2**	**100,0**	**105,0**
- dochody własne	7 297 155	85,1	8 432 460	86,3	8 506 503	8 831 922	103,8	86,1	104,7
- dotacje celowe	427 509	5,0	384 398	3,9	368 190	362 115	98,4	3,5	94,2
- subwencja ogólna	850 909	9,9	954 984	9,8	1 062 956	1 062 956	100,0	10,4	111,3

Dochody miasta wykonane w 2008 r. były wyższe niż w 2007 r. o 485 151 tys. zł, osiągając 105,0% wykonania 2007 r. Na wzrost dochodów złożyło się przede wszystkim osiągnięcie wyższych dochodów własnych (8 831 922 tys. zł, tj. 104,7% wykonania 2007 r.) oraz otrzymane

[68] Dz. U. Nr 41, poz. 361 z późn. zm.

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

subwencje (1 062 956 tys. zł – 111,3% wykonania roku 2007). Dochody miasta pochodzące z dotacji celowych obniżyły się, w stosunku do roku ubiegłego, o 22 283 tys. zł.

Główne źródło dochodów miasta – **dochody własne** – stanowiły 86,1% zrealizowanych dochodów ogółem, a ich wykonanie było wyższe od zakładanego planu i wyniosło 103,8%. Udział dochodów własnych systematycznie wzrastał w latach 2004 - 2007. W 2008 r. obniżył się o 0,2 punktu procentowego i wyniósł 86,1%. Zrealizowane dochody własne w stosunku do 2007 r. były wyższe o 4,7% (wzrost o 399 462 tys. zł).

Najważniejsze źródła dochodów własnych w latach 2006 - 2008

Wyszczególnienie	2006		2007		2008				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
Dochody własne, z tego:	**7 297 155**	**100,0**	**8 432 460**	**100,0**	**8 506 503**	**8 831 922**	**103,8**	**100,0**	**104,7**
- wpływy z podatków i opłat	1 372 805	18,8	1 749 648	20,7	1 699 589	1 524 191	89,7	17,2	87,1
- udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych	2 673 753	36,6	3 304 228	39,2	3 168 696	3 514 470	110,9	39,8	106,4
- udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	604 176	8,3	755 522	9,0	734 000	811 358	110,5	9,2	107,4
- dochody z majątku	1 086 624	14,9	904 406	10,7	742 554	729 131	98,2	8,3	80,6
- pozostałe dochody	1 559 797	21,4	1 718 656	20,4	2 161 663	2 252 771	104,2	25,5	131,1

Dochody z podatków i opłat zostały wykonane w 89,7% zakładanego planu, dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w 110,9% zakładanego planu, z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych – 110,5%. Takie wykonanie miało przełożenie na uzyskanie w roku 2008 wyższych dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych 106,4% wykonania 2007 r., z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych 107,4% wykonania 2007 r., oraz niższych dochodów z podatków i opłat 87,1% wykonania 2007 r. Obniżył się o 19,4% wpływ z dochodów z majątku, wzrosły natomiast pozostałe dochody, stanowiąc 131,1% wykonania 2007 r.

W strukturze dochodów własnych największy udział miały:

- wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 39,8% (w 2007 r. udział ten wynosił 39,2%),
- pozostałe dochody – 25,5% (w 2007 r. – 20,4%),
- wpływy z podatków i opłat – 17,2% (w 2007 r. – 20,7%),
- wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych – 9,2% (w 2007 r. – 9,0%),
- dochody z majątku – 8,3% (w 2007 r. – 10,7%).

Wśród dochodów z podatków i opłat najwięcej środków uzyskano z:

- podatku od nieruchomości – 767 307 tys. zł, tj. 8,7% dochodów własnych,
- podatku od czynności cywilnoprawnych – 509 279 tys. zł, tj. 5,8%,
- wpływów z opłaty skarbowej – 117 302 tys. zł, tj. 1,3%,
- podatku od spadków i darowizn – 68 479 tys. zł, tj. 0,8%,

– podatku od środków transportowych – 37 532 tys. zł, tj. 0,4%.

Dotacje celowe otrzymane w wysokości 362 115 tys. zł stanowiły 3,5% dochodów ogółem, zostały wykonane w 98,4% planu. Były one o 22 283 tys. zł niższe niż w 2007 r. Większość otrzymanych środków stanowiły dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 280 870 tys. zł, tj. 77,6% ogółu otrzymanych dotacji oraz na zadania własne – 62 461 tys. zł, tj. 17,2% ogółu otrzymanych dotacji. Pozostałe środki (na zadania realizowane na podstawie porozumień, otrzymane z funduszy celowych) stanowiły 5,2% otrzymanych dotacji.

Subwencja ogólna otrzymana przez miasto w 2008 r. była wyższa od ubiegłorocznej o 107 972 tys. zł (111,3% wykonania 2007 r.). Wyniosła 1 062 956 tys. zł i stanowiła 10,4% dochodów ogółem. Została wykonana w 100% planu. Złożyły się na to:

– część oświatowa – 923 321 tys. zł, tj. 86,9% otrzymanej subwencji,
– część równoważąca – 139 634 tys. zł, tj. 13,1% otrzymanej subwencji.

4.2. Wydatki

Wydatki m. st. Warszawy związane z realizacją zadań publicznych zostały zaplanowane w wysokości 11 292 212 tys. zł, w wyniku wprowadzanych zmian plan wydatków zamknął się kwotą 11 296 724 tys. zł i wykonany został w wysokości 10 522 296 tys. zł, tj. 93,1% planu po zmianach. Wydatki były wyższe od wykonanych w 2007 r. o 1 424 318 tys. zł, tj. o 15,7% (realny wzrost o 11,5%).

Wykonanie wydatków m. st. Warszawy w latach 2006 - 2008

Wyszczególnienie	2006		2007		2008				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:	**8 086 101**	**100,0**	**9 097 978**	**100,0**	**11 296 724**	**10 522 296**	**93,1**	**100,0**	**115,7**
- bieżące, w tym:	**6 850 134**	**84,7**	**7 386 333**	**81,2**	**8 802 949**	**8 425 764**	**95,7**	**80,1**	**114,1**
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi,	2 252 044	27,9	2 405 603	26,5	2 745 302	2 691 214	98,6	25,5	111,9
- dotacje	1 142 712	14,1	1 268 790	13,9	1 551 324	1 543 056	99,5	14,7	121,6
- wydatki na obsługę długu	115 051	1,4	111 096	1,2	142 439	122 827	86,2	1,2	110,6
- wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji	0	x	801	0,0	24 656	8 852	35,9	0,1	1 105,8
- pozostałe wydatki bieżące	3 340 328	41,3	3 600 044	39,6	4 339 228	4 059 814	93,2	38,6	112,8
- majątkowe, w tym:	**1 235 966**	**15,3**	**1 711 645**	**18,8**	**2 493 776**	**2 096 533**	**84,1**	**19,9**	**122,5**
- inwestycyjne	1 224 907	15,2	1 703 645	18,7	2 484 691	2 087 528	84,0	19,8	122,5

W strukturze wydatków, w porównaniu do 2007 r., udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem obniżył się o 1,1 punktu procentowego i wyniósł 80,1% (w 2007 r. – 81,2%). W 2008 r. **wydatki majątkowe** stanowiły 19,9% i były wyższe o 1,1 punktu procentowego (w 2007 r. – 18,8% wydatków ogółem). Na inwestycje wydano 2 087 528 tys. zł, tj. o 383 883 tys. zł więcej niż w 2007 r. Wydatki inwestycyjne zostały wykonane w 84,0% w stosunku do zakładanego planu. Niepełne wykonanie wydatków wynika przede wszystkim z przedłużających się procedur wyboru wykonawców, co w konsekwencji spowodowało przesunięcie prac na rok 2009.

Wydatki bieżące w 2008 r. zrealizowane zostały w wysokości 95,7% planu i były one wyższe od wykonanych w 2007 r. o 1 039 431 tys. zł (o 14,1%). Wydatki na wynagrodzenia

wraz z pochodnymi, w stosunku do roku 2007, wzrosły o 285 611 tys. zł, tj. o 11,9% i stanowiły 25,5% ogółu wydatków. Wzrosły także wydatki na obsługę długu o 11 731 tys. zł (o 10,6%) i stanowiły 1,2% wydatków ogółem oraz dotacje o 21,6% (14,7% ogółu wydatków). Znacząco wzrosły (o 1 105,8%), w stosunku do 2007 r., wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji. Spowodowane to było faktem, iż m. st. Warszawa w 2008 r., w wyniku udzielonych przez miasto poręczeń, dokonało spłat kredytów zaciągniętych przez szpitale miejskie.

Najwyższe wydatki poniesiono w działach:

- 600 - Transport i łączność – 2 905 125 tys. zł, tj. 27,6% ogółu wydatków,
- 801 - Oświata i wychowanie – 2 117 057 tys. zł, tj. 20,1%,
- 700 - Gospodarka mieszkaniowa – 1 101 322 tys. zł, tj. 10,5%,
- 750 - Administracja publiczna – 892 982 tys. zł, tj. 8,5%.

4.3. Wynik budżetu oraz zobowiązania i należności

W uchwale budżetowej m. st. Warszawy na 2008 r. zaplanowano deficyt w wysokości 1 407 000 tys. zł. Ostatecznie uzyskano deficyt w wysokości 265 304 tys. zł.

Zobowiązania m. st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec w 2008 r. wyniosły 2 260 671 tys. zł (w 2007 r. – 2 275 722 tys. zł), co stanowiło 22,0% wykonanych dochodów. Zobowiązania wymagalne w 2008 r. wyniosły 48 tys. zł i wzrosły o 34 tys. zł w stosunku do 2007 r. (14 tys. zł).

Struktura zobowiązań wg tytułów dłużnych kształtowała się następująco:

- kredyty i pożyczki – 2 248 124 tys. zł, tj. 99,4% zobowiązań,
- emisja papierów wartościowych – 12 500 tys. zł, tj. 0,6%,
- zobowiązania wymagalne – 48 tys. zł, tj. 0,0%.

M. st. Warszawa posiadało przede wszystkim zobowiązania wobec:

- wierzycieli zagranicznych[70] – 1 794 148 tys. zł, tj. 79,4% zobowiązań,
- wierzycieli krajowych, w tym: – 466 523 tys. zł, tj. 20,6%,
  - banków – 354 366 tys. zł, tj. 15,7%,
  - sektora finansów publicznych – 112 109 tys. zł, tj. 5,0%.

Należności[71] m. st. Warszawy na koniec 2008 r. wyniosły 2 802 728 tys. zł, w tym 1 434 946 tys. zł – gotówka i depozyty, 542 547 tys. zł – pozostałe należności oraz 825 234 tys. zł – należności wymagalne, które stanowiły 8,0% wykonanych dochodów. Należności ogółem w 2007 r. wyniosły 755 084 tys. zł.

4.4. Podsumowanie

1. *Miasto stołeczne Warszawa w 2008 r. uzyskało dochody w wysokości 10 256 993 tys. zł, tj. o 5% wyższe niż w roku 2007. Złożyły się na to przede wszystkim wyższe dochody własne (o 4,7%). Udział dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł 86,1% (w 2007 r. – 86,3%).*

[70] Były to w 100% międzynarodowe instytucje finansowe.

[71] Od 2008 r. zmieniona została metodologia zbierania danych o należnościach, w związku z czym dane wynikające ze sprawozdań budżetowych za ten rok są nieporównywalne z kwotami za lata 2007 i poprzednie.

2. *Wydatki ogółem zrealizowane w kwocie 10 522 296 tys. zł były o 15,7% wyższe niż w 2007 r. Wydatki na inwestycje w wysokości 2 087 528 tys. zł wzrosły o 22,5% w stosunku do 2007 r. i w 2008 r. stanowiły 19,8% wykonanych wydatków ogółem. Środki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 2 691 214 tys. zł wzrosły w stosunku do 2007 r. o 11,9% i stanowiły 25,5% wykonanych wydatków ogółem.*
3. *Najwięcej środków przeznaczono na realizację zadań z zakresu transportu i łączności – 27,6% wydatków ogółem, oświaty i wychowania – 20,1%, gospodarki mieszkaniowej – 10,5%. Na wydatki inwestycyjne najwięcej środków przeznaczono w dziale Transport i łączność (43,5% wydatków inwestycyjnych ogółem), Oświata i wychowanie (12,3%), Ochrona zdrowia (8,2%). W stosunku do 2007 r. najwyższą dynamiką charakteryzowała się realizacja zadań inwestycyjnych z zakresu administracji publicznej (215,0%), kultury fizycznej i sportu (191,6%) oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (170,9%).*
4. *Miasto stołeczne Warszawa pozyskało dochody na dofinansowanie programów i projektów z udziałem środków UE w kwocie 319 554 tys. zł, które, w stosunku do 2007 r., wzrosły ponad trzykrotnie. Wydatki na finansowanie ww. programów, zostały wykonane w wysokości 112 424 tys. zł, co stanowiło 2,6% wydatków ogółem jst finansowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych. Na inwestycje wydatkowano kwotę 102 514 tys. zł, co stanowiło 4,9% wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków zagranicznych w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych m. st. Warszawy.*
5. *Deficyt budżetu miasta w 2008 r. wyniósł 265 304 tys. zł, przy planowanym deficycie 1 359 076 tys. zł i stanowił 2,6% wykonanych dochodów. W 2007 r. miasto osiągnęło nadwyżkę wynoszącą 673 864 tys. zł, która stanowiła 6,9% wykonanych dochodów.*
6. *Zadłużenie miasta na koniec 2008 r. wyniosło 2 260 671 tys. zł i stanowiło 22,0% wykonanych dochodów (w 2007 r. – 23,3%). W ogólnej kwocie zobowiązań 99,4% stanowiły kredyty i pożyczki, 0,6% papiery wartościowe, a zobowiązania wymagalne miały śladowy charakter. Zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych stanowiły 79,4% ogółu zobowiązań (w 2007 r. – 61,7 %).*
7. *Budżet m. st. Warszawy w stosunku do wielkości charakteryzujących jst ogółem stanowił: 7,2% ich dochodów, 7,2% wydatków, 6,8% wydatków inwestycyjnych, 7,9% zadłużenia, 9,3% należności, 6,0% dochodów unijnych.*

5. Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Rok 2008 to dziesiąty rok funkcjonowania szczególnej kategorii jst – miast na prawach powiatu. Status ten, po wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, otrzymały miasta, liczące ponad 100 tysięcy mieszkańców, dawne stolice województw[72] i niektóre miasta w dużych aglomeracjach miejskich. Rozporządzeniem z dnia 7 sierpnia 1998 r.[73] Rada Ministrów ustaliła listę 65 miast na prawach powiatu. Na przełomie roku 2002 i 2003 status miasta na prawach powiatu uzyskało miasto stołeczne Warszawa, a utraciło miasto Wałbrzych[74].

W świetle ustaw ustrojowych miasta na prawach powiatu są gminami o statusie miasta, realizującymi zadania przypisane zarówno gminom, jak i zadania o charakterze ponadgminnym, należące do powiatów. Przyjmowanie zadań powiatowych przez dzisiejsze miasta na prawach powiatu rozpoczęło się w latach 1994 - 1998, w ramach tzw. programu pilotażowego[75] oraz na podstawie tzw. ustawy o dużych miastach[76]. Od 1 stycznia 1999 r. miasta na prawach powiatu podobnie jak powiaty przejęły większość państwowych instytucji z zakresu oświaty, ochrony zdrowia oraz pomocy społecznej.

Istotne zmiany, rzutujące na wielkość i strukturę budżetów miast na prawach powiatu przyniósł rok 2003. Z dniem 1 stycznia 2003 r. powiatowymi jednostkami budżetowymi przestały być komendy powiatowe Policji[77], a z dniem 28 kwietnia 2003 r.[78] z budżetów miast na prawach powiatu wyłączono, wchodzącą dotąd w skład zespolonej administracji powiatowej, inspekcję weterynaryjną.

Źródła dochodów miast na prawach powiatu, zasady ich ustalania i gromadzenia, a także zasady przekazywania miastom środków z budżetu państwa określa, obowiązująca od dnia 1 stycznia 2004 r., ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W roku 2008 funkcjonowało 65 miast na prawach powiatu. Niniejsza część *Sprawozdania ...* odnosi się do 64 miast na prawach powiatu, nie obejmuje miasta stołecznego Warszawy – gminy, mającej status miasta na prawach powiatu[79].

---

[72] Z wyjątkiem Ciechanowa, Piły i Sieradza.

[73] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. Nr 103, poz. 652).

[74] 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).

[75] Art. 35 ustawy budżetowej na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz. U. Nr 14, poz. 64 z późn. zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zasad i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz. U. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.).

[76] Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.).

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

[78] Art. 5 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 52, poz. 450).

[79] Wykonanie budżetu miasta stołecznego Warszawa przedstawiono w rozdziale 4., część II Sprawozdania ... .

5.1. Dochody

Realizacja dochodów budżetowych

W 2008 r. **dochody** budżetów miast na prawach powiatu zaplanowano na poziomie 38 727 041 tys. zł, a zrealizowano w wysokości 39 186 825 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 101,2%, (spadek o 1,1 punktu procentowego w stosunku do 2007 r.). Ponadplanowe wykonanie dochodów występuje nieprzerwanie od 2004 r., w latach 1999 - 2003 dochody były realizowane na poziomie niższym od zaplanowanego.

Na zrealizowaną kwotę dochodów ogółem składały się dochody bieżące w wysokości 35 703 775 tys. zł i dochody majątkowe w wysokości 3 483 050 tys. zł. O ile, w przypadku wykonania dochodów bieżących, miasta przekroczyły zaplanowane kwoty (wskaźnik wyniósł 102,4%), to uzyskane dochody majątkowe stanowiły 89,9% planu.

Najwyższy poziom wykonania dochodów ogółem w relacji do planu osiągnęło Jastrzębie Zdrój (112,6%) oraz miasta Piekary Śląskie (108,1%) i Dąbrowa Górnicza (107,5%). Natomiast w najniższym stopniu plan dochodów zrealizowały Siedlce (93,7%), Żory (94,1%) i Sopot (96,3%). Nieznacznie zmniejszyła się liczba miast, które przekroczyły zaplanowane dochody. W roku 2008, podobnie jak rok wcześniej, ponad stuprocentowe wykonanie wystąpiło w zdecydowanej większości jednostek – plan dochodów przekroczono w 47 miastach (w roku 2007 takich miast było 50). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 5.1.**

Analogicznie, jak to miało miejsce w czterech poprzednich latach, decydujący wpływ na ponadplanowy poziom wykonania dochodów ogółem miał stopień realizacji **dochodów własnych**. W roku 2008 powiaty grodzkie wykonały dochody własne na poziomie 102,8%, nie tak bardzo odbiegającym od planu jak rok wcześniej (104,6%). Na przekroczenie planu dochodów własnych wpłynęły przede wszystkim, wyższe od planowanych, dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, z podatku od nieruchomości i z podatku od czynności cywilnoprawnych, również wyższe od planowanych dochody z tytułu podatku od spadków i darowizn oraz podatku od środków transportowych. Natomiast brak pełnej realizacji zaplanowanych dochodów był szczególnie widoczny w przypadku dochodów z majątku i dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych.

W roku 2008 utrzymał się bardzo niski stopień realizacji dochodów z tytułu otrzymanych przez powiaty grodzkie **dotacji celowych**. Wprawdzie wskaźnik wykonania planu był nieznacznie wyższy niż w roku ubiegłym (o 0,4 punktu procentowego), ukształtował się jednak na poziomie 95,0%. Był to jeden z najniższych rezultatów w tym zakresie w dziesięcioletniej historii funkcjonowania miast na prawach powiatu.

Odnotowana pięcioprocentowa różnica między dotacjami zaplanowanymi a zrealizowanymi była w głównej mierze, podobnie jak to miało miejsce w latach poprzednich, wynikiem niskiego stopnia wykonania części gminnej dotacji celowych (na poziomie 93,5%). Złożyły się na to zarówno znacznie mniejsze od planowanych dotacje na zadania własne (88,2%), jak i na zadania z zakresu administracji rządowej (95,6%). Również część powiatowa dotacji celowych została zrealizowana poniżej planu (97,0%), przy czym

najbardziej od założeń odbiegał poziom dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (wskaźnik wyniósł 67,5%).

Dochody budżetów miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3
	2007	2008		
1	2	3	4	5
Dochody ogółem, z tego:	**37 101 583**	**38 727 041**	**39 186 825**	**101,2**
- dochody własne	24 527 422	24 841 014	25 536 578	102,8
- dotacje celowe	4 202 194	4 747 501	4 511 719	95,0
- subwencja ogólna	8 371 967	9 138 526	9 138 528	100,0

W przypadku dochodów z tytułu **subwencji ogólnej** realizacja nie odbiegała od ostatecznie ukształtowanego planu. Miasta na prawach powiatu uzyskują subwencję ogólną w kwotach równych zaplanowanym, niezmiennie od ośmiu lat.

Dynamika i struktura dochodów

W roku 2008 wystąpiła, już piąty rok z rzędu, dodatnia **dynamika dochodów** ogółem uzyskanych przez powiaty grodzkie. W konsekwencji powyższego zrealizowane dochody były najwyższe w całym okresie funkcjonowania miast na prawach powiatu. Niemniej jednak wskaźnik dynamiki, który ukształtował się na poziomie 105,6% był niższy niż w czterech poprzednich latach, kiedy zawierał się w przedziale od 112,0% do 114,5%. Wyhamowanie skali wzrostu dochodów widoczne było również w ujęciu realnym (po uwzględnieniu wynoszącego 4,2% wskaźnika inflacji), w roku 2008 dynamika wyniosła 101,4%, po czterech latach przeszło dziesięcioprocentowego (w roku 2007 nawet dwunastoprocentowego) realnego zwiększania dochodów ogółem.

Wśród tej grupy jst zarówno najwyższą, jak i najniższą dynamikę dochodów ogółem odnotowano w miastach województwa śląskiego: były to, odpowiednio Żory (128,2%) i Mysłowice (70,3%). Spadek dochodów wystąpił w dziesięciu miastach, w dwóch poprzednich latach taka sytuacja miała miejsce jedynie w dwóch powiatach grodzkich. W ujęciu realnym dochody obniżyły się aż w dwudziestu przypadkach. Zmiany dochodów uzyskanych przez poszczególne miasta na prawach powiatu w 2008 r., zarówno w ujęciu nominalnym jak i realnym, prezentuje **tabela 5.2.**

Spośród poszczególnych grup dochodów w najwyższym stopniu wzrosły dochody z tytułu **subwencji ogólnej**, co miało miejsce po raz pierwszy na przestrzeni ostatnich pięciu lat. Wskaźnik dynamiki wyniósł 109,2% i był wyższy niż w 2007 r. (106,3%). W zbliżonym stopniu wzrosły najważniejsze części subwencji: oświatowa – o 10,4% i równoważąca – o 10,1%.

W skali kraju, zarówno nominalnie jak i realnie, dochody z tytułu subwencji wzrosły w 60 miastach (jak w roku 2007). Najwyższy wzrost wystąpił w mieście Żory (o 28,4%) i w Zamościu (o 23,8%). W czterech powiatach grodzkich, w których w relacji

do roku poprzedniego obniżyły się dochody z tytułu subwencji, odnotowano wskaźniki dynamiki na poziomie od 72,2% (w Rudzie Śląskiej) do 99,1% (w Jaworznie).

Uzyskane przez miasta na prawach powiatu dochody z tytułu **dotacji celowych** cechowała niższa dynamika (o dwa punkty procentowe) niż dochody z tytułu subwencji ogólnej. Pomimo tego wskaźnik dynamiki, który w roku 2008 wyniósł 107,4%, był znacznie wyższy niż w roku 2007 (102,9%). Wzrost ten był wynikiem zwiększenia dochodów z tytułu dotacji celowych na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową (o 39,2%) i na zadania własne (o 26,9%). Korzystna dynamika cechowała także dotacje celowe otrzymane z funduszy celowych (wskaźnik dynamiki wyniósł 117,6%), czemu towarzyszył niewysoki, jednakże tylko nominalny wzrost dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (w ujęciu realnym dotacje obniżyły się o 2,1%). Natomiast kwoty dotacji otrzymanych na zadania przejęte w drodze porozumień z jst, które od czterech lat systematycznie rosły, tym razem uległy zdecydowanemu obniżeniu (o 12,8%).

Wskaźnik dynamiki dotacji celowych w 2008 r. w poszczególnych powiatach grodzkich charakteryzował się dużą rozpiętością – od 73,6% do 173,2%, (w 2007 r. od 62,4% do 221,0%). Szczególnie wysoki wzrost odnotowano w trzech miastach: w Sopocie (o 73,2%), w Żorach (o 64,9%) i w Jaworznie (o 42,2%). Najniższa dynamika dotacji celowych wystąpiła w Rudzie Śląskiej (73,6%) i w Opolu (84,7%). W relacji do roku poprzedniego zwiększyła się do 50 liczba powiatów grodzkich, w których dochody z tytułu dotacji celowych wzrosły (w roku 2007 było ich 45) i w konsekwencji obniżyła się (do 14) liczba jednostek wykazujących ujemną dynamikę w tym zakresie.

Najmniej korzystnie, spośród głównych grup dochodów, ukształtowała się w roku 2008 dynamika **dochodów własnych**. Wskaźnik dynamiki, wynoszący 104,1%, należał do najniższych od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu. Szczególnie niekorzystnie wskaźnik ten prezentował się w odniesieniu do wzrostu dochodów własnych w latach 2005 - 2007 (tzn. po wprowadzeniu nowych zasad kształtowania dochodów jst ustanowionych ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Dynamika dochodów własnych w powyższym okresie wahała się od 114,5% do 119,9%. W 2008 r. dochody własne w ujęciu realnym uległy obniżeniu, co odnotowano po raz pierwszy w dziesięcioletniej historii funkcjonowania powiatów grodzkich. Zaistniały spadek był wprawdzie minimalny (dynamika przy uwzględnieniu wskaźnika inflacji ukształtowała się na poziomie 99,9%), niemniej w ostatnich latach to głównie znaczący wzrost dochodów własnych stymulował wzrost dochodów ogółem. Stopień zmian poszczególnych grup dochodów własnych, w relacji do roku poprzedniego, miał zróżnicowany charakter. W najwyższym stopniu zmieniła się wysokość dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym (od osób fizycznych i od osób prawnych), które wzrosły o 9,1% i w pewnym stopniu zrekompensowały ubytki dochodów z majątku (spadek o 5,5%) i dochodów pozostałych (spadek o 1,0%). Dodatnia dynamika wystąpiła także w przypadku dochodów z tytułu podatków i opłat (104,0%), ale wzrost ten miał wymiar wyłącznie nominalny.

Utrzymało się duże zróżnicowanie w realizacji dochodów własnych przez poszczególne miasta. Najwyższy wzrost dochodów z tego tytułu wystąpił w Tarnobrzegu (o 32,7%) i w Bytomiu (o 31,4%). Natomiast najwyższy spadek dochodów własnych

odnotowano w Mysłowicach i w Koninie. Do budżetu tych miast wpłynęły kwoty stanowiące odpowiednio 59,4% i 65,7% dochodów własnych uzyskanych w roku 2007. W relacji do roku poprzedniego zwiększyła się z 7 do 18 liczba jednostek, w których dochody własne obniżyły się (spadek dochodów własnych w ujęciu realnym dotyczył 28 jednostek). Wzrost dochodów własnych wykazało 46 powiatów grodzkich (wzrost dochodów własnych w ujęciu realnym dotyczył 36 jednostek).

Dynamika i struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Dochody wykonane (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Udział w dochodach ogółem (w %)		Struktura podstawowych grup dochodów (w %)	
	2007	2008		2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, w tym:	**37 101 583**	**39 186 825**	**105,6**	**100,0**	**100,0**	**x**	**x**
Dochody własne, z tego:	**24 527 422**	**25 536 578**	**104,1**	**66,1**	**65,2**	**100,0**	**100,0**
- udziały w podatku dochodowym	10 572 301	11 529 581	109,1	28,5	29,4	43,1	45,1
- z podatków i opłat	6 053 430	6 294 239	104,0	16,3	16,1	24,7	24,6
- z majątku	2 390 872	2 258 816	94,5	6,4	5,8	9,7	8,8
- pozostałe	5 510 819	5 453 942	99,0	14,9	13,9	22,5	21,4
Dotacje celowe, z tego:	**4 202 194**	**4 511 719**	**107,4**	**11,3**	**11,5**	**100,0**	**100,0**
- na zadania z zakresu administracji rządowej	2 905 983	2 966 174	102,1	7,8	7,6	69,2	65,7
- na zadania własne	928 143	1 177 526	126,9	2,5	3,0	22,1	26,1
- na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową	38 175	53 138	139,2	0,1	0,1	0,9	1,2
- na zadania przejęte w drodze porozumień z jst	240 681	209 989	87,2	0,6	0,5	5,7	4,7
- otrzymane z funduszy celowych	89 212	104 892	117,6	0,2	0,3	2,1	2,3
Subwencja ogólna, w tym:	**8 371 967**	**9 138 528**	**109,2**	**22,6**	**23,3**	**100,0**	**100,0**
- oświatowa	7 620 170	8 412 988	110,4	20,5	21,5	91,0	92,1
- równoważąca	461 265	507 709	110,1	1,2	1,3	5,5	5,6

Konsekwencją zmian dynamiki były zmiany w **strukturze dochodów** miast na prawach powiatu. W latach 2002 - 2007 następowało stopniowe zwiększanie samodzielności finansowej powiatów grodzkich poprzez systematyczny wzrost znaczenia dochodów własnych. Rok 2008 przyniósł wyhamowanie tego korzystnego trendu, na rzecz niewielkiego umocnienia udziału dochodów z tytułu subwencji ogólnej, przy pozostającym niemalże na niezmienionym poziomie udziale dochodów z tytułu dotacji celowych. Zaistniałe zmiany w strukturze nie były duże i wahały się od 0,9 punktu procentowego (w przypadku dochodów własnych), poprzez 0,7 punktu procentowego (subwencja ogólna), do 0,2 punktu procentowego (dotacje celowe). Ostatecznie, struktura dochodów miast na prawach powiatu ukształtowała się w 2008 r. w następujący sposób: dochody własne – 65,2%, dotacje celowe – 11,5% i subwencja ogólna – 23,3%.

Pozyskane dochody miały w przeważającej części charakter dochodów bieżących (91,1%), a jedynie co dziesiąta złotówka (8,9%) stanowiła dochód zaliczany do dochodów majątkowych.

Jak wynika z danych zawartych w **tabeli 5.3.** prezentującej strukturę dochodów, w poszczególnych miastach na prawach powiatu **dochody własne** w 2008 r. miały największy udział w budżetach wszystkich 64 miast. Taki rezultat wystąpił drugi rok z rzędu. W 54 jednostkach, co stanowi 84,4% spośród ogólnej liczby powiatów grodzkich,

udział dochodów własnych przekraczał 50% dochodów ogółem, a w kolejnych 9 miastach udział ten wynosił między 49,6% a 42,8%. W skali kraju, podobnie jak w kilku poprzednich latach, najwyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem odnotowano we Wrocławiu (78,5%), a najniższy w Przemyślu (39,1%). W wewnętrznej strukturze dochodów własnych, niezmiennie od 2004 r. (czyli od czasu zwiększenia przypadających powiatom grodzkim udziałów w PIT i CIT) dominowały dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych. W ostatnim roku znaczenie tej grupy dochodów wzrosło o 2,0 punkty procentowe, do poziomu 45,1%. Udział dochodów z innych źródeł obniżył się, przy czym skala zmian wahała się od 1,1 punktu procentowego (dochody pozostałe) do 0,1 punktu procentowego (dochody z podatków i opłat).

Wzrost udziału **subwencji ogólnej** w strukturze dochodów ogółem, który wystąpił w roku 2008, miał miejsce po czteroletnim okresie spadków w tym zakresie. Najwyższy udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem osiągnął Zamość (42,1%), a najniższy – podobnie jak w latach poprzednich – Sopot (9,9%). Nieznacznie zmieniło się znaczenie najważniejszych części subwencji w wewnętrznej strukturze tej grupy dochodów: udział subwencji oświatowej wyniósł 92,1% (wzrost o 1,1 punktu procentowego), a subwencji równoważącej 5,6% (wzrost o 0,1 punktu procentowego).

Na niewielką zmianę udziału **dotacji celowych** w dochodach ogółem w 2008 r. złożyło się przede wszystkim: obniżenie udziału dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (z 7,8% do 7,6%) i zwiększenie dotacji na zadania własne (z 2,5% do 3,0%). Również w wewnętrznej strukturze dotacji celowych najbardziej widoczne zmiany dotyczyły zadań z zakresu administracji rządowej (spadek udziału o 3,5 punktu procentowego do 65,7%) i dotacji na zadania własne (wzrost udziału o 4,0 punkty procentowe do poziomu 26,1%). W poszczególnych jednostkach udział dochodów z tytułu dotacji celowych w dochodach ogółem był bardziej zróżnicowany niż w latach poprzednich. Skrajne wartości odnotowano w Sopocie (34,1% dochodów ogółem) i we Wrocławiu (6,1% dochodów ogółem).

W 2008 r. miasta na prawach powiatu pozyskały środki ze źródeł zagranicznych w łącznej kwocie 1 413 012 tys. zł. Udział tych środków w dochodach budżetów miast obniżył się do 3,6% (z 5,4% w roku 2007). Budżety powiatów grodzkich uzyskały 26,6% bezzwrotnych środków zagranicznych otrzymanych przez wszystkie jst w kraju (w roku 2007 wskaźnik ten wynosił 33,8%). Środki otrzymane ze źródeł zagranicznych w 90,2% miały charakter dochodów inwestycyjnych (w roku poprzednim 91,2%).

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W roku 2008 przeciętny dochód powiatów grodzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniósł 3 562 zł. W relacji do roku poprzedniego dochód *per capita* zwiększył się o 202 zł i był to najniższy wzrost w ciągu ostatnich pięciu lat. Wzrost dochodów wystąpił w 54 miastach (w latach 2005 - 2007 dochody rosły w 62 jednostkach). Utrzymało się wysokie zróżnicowanie wysokości dochodu przypadającego na jednego mieszkańca poszczególnych powiatów grodzkich. Rozpiętość między wartościami skrajnymi była blisko trzykrotna. Najniższy dochód w przeliczeniu na jednego mieszkańca wystąpił w Piekarach Śląskich (2 456 zł) – tak jak w latach 2006 i 2007. Natomiast najwyższy dochód uzyskuje od 9 lat miasto Sopot (7 212 zł). Połowa ze wszystkich miast uzyskała dochód *per capita* niższy niż 3 404 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 2 221 zł (w 2007 r.) do 2 321 zł, dotacje celowe z 381 zł do 410 zł, a subwencja ogólna z 758 zł do 831 zł.

Zasygnalizowane powyżej zróżnicowanie wysokości dochodów ogółem przypadających na jednego mieszkańca było widoczne w każdej z podstawowych grup dochodów. W przypadku **dochodów własnych** różnica między miastami, które uzyskały wartości skrajne wyniosła 2 715 zł. Najwyższe dochody przypadły na mieszkańca Sopotu (4 036 zł) i były trzykrotnie wyższe od dochodów własnych przypadających na mieszkańca Przemyśla (1 321 zł). W skali kraju jedna czwarta miast (16) wykonała dochody własne *per capita* na poziomie wyższym od średniej.

Blisko trzykrotna różnica wystąpiła także w zakresie skrajnych wartości **subwencji ogólnej** *per capita* otrzymanej przez poszczególne jednostki. Najniższe dochody wystąpiły w Piekarach Śląskich (584 zł), a najwyższe w Zamościu (1 569 zł).

Największe dysproporcje pomiędzy poszczególnymi miastami widoczne były w wysokości przypadających na jednego mieszkańca dochodów z tytułu **dotacji celowych**. Miasto Wrocław uzyskało z tego tytułu kwotę 255 zł. Na przeciwnym biegunie uplasował się Sopot wykazując kwotę dotacji celowych *per capita* blisko dziesięciokrotnie wyższą (2 459 zł), z czego 2 112 zł przypadało na dotacje o charakterze inwestycyjnym. W skali kraju przeciętna kwota dotacji celowych *per capita* przeznaczonych na inwestycje w miastach na prawach powiatu to jedynie 46 zł.

5.2. Wydatki

Planowane wydatki miast na prawach powiatu w 2008 r. zostały zrealizowane w wysokości 40 650 093 tys. zł, tj. na poziomie 94,8% planowanych wielkości. Wydatki majątkowe kolejny już rok, mimo lekkiego wzrostu, kształtowały się poniżej 90% planowanych wielkości i w 2008 r. osiągnęły 89,7% planu. Realizacja wydatków bieżących pozostawała na minimalnie niższym poziomie niż w roku poprzednim, uzyskując nienotowany dotąd niski wskaźnik – 96,5% planowanych wielkości. Żadne z miast na prawach powiatu nie wykonało w pełni zaplanowanych wydatków ogółem, a ich realizacja w poszczególnych jednostkach mieściła się w przedziale od 81,1% w Sopocie do 99,2% w Skierniewicach (**tabela 5.1.**).

Dynamika i poziom wydatków

W 2008 r. wzrost wydatków miast na prawach powiatu był niemal dwukrotnie wyższy od wzrostu dochodów. Wydatki ogółem wzrosły o 10,5%, uwzględniając wskaźnik inflacji o 6,3%. Kwota wydatków majątkowych w porównaniu do 2007 r. była wyższa o 10,7%, osiągając poziom 9 537 917 tys. zł. Wydatki te, obok wydatków inwestycyjnych, obejmują zakup akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu, tak jak i wydatki majątkowe, charakteryzowały się w 2008 r. obniżeniem tempa wzrostu. Wydatki inwestycyjne wzrosły o 10,9% do wysokości 9 047 676 tys. zł i po raz pierwszy w ostatnich pięciu latach wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych ukształtował się na tak niskim poziomie[80].

[80] W ostatnich latach wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych wynosił odpowiednio: 127,4% w 2004 r.; 129,2% w 2005 r.; 145,4% w 2006 r. i 123,1% w 2007 r.

Wydatki bieżące osiągnęły najwyższy, z odnotowanych w ostatnich latach, wskaźnik wzrostu na poziomie 110,5% i wyniosły 31 112 176 tys. zł. Najwyższą dynamiką spośród wydatków bieżących powiatów grodzkich w 2008 r. charakteryzowały się wydatki na obsługę długu – 130,1%. Rok 2008 był okresem spłat znacznych kwot zobowiązań zaciągniętych przez powiaty grodzkie na duże projekty inwestycyjne, realizowane m.in. z wykorzystaniem środków unijnych z perspektywy finansowej 2004 - 2006. Kolejną grupą wydatków, której tempo wzrostu przekroczyło poziom dynamiki wydatków ogółem, były wydatki z tytułu dotacji na zadania przekazywane przez jednostki do realizacji swoim jednostkom organizacyjnym, zakładom budżetowym, gospodarstwom pomocniczym, a także jednostkom spoza sektora finansów publicznych (wskaźnik dynamiki dotacji wyniósł 113,7%). Wydatki na spłatę zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji obniżyły się o 87,9%, w porównaniu z rokiem poprzednim, w którym miasta na prawach powiatu poniosły wyjątkowo duże koszty z tego tytułu. Wydatki na wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 10,7%, tzn. na poziomie zbliżonym do dynamiki wydatków ogółem.

Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)	Plan (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %) 4:3	Dynamika (w %) 4:2	Struktura (w %)
	2007	2008				
1	2	3	4	5	6	7
Wydatki ogółem, z tego	**36 779 135**	**42 876 191**	**40 650 093**	**94,8**	**110,5**	**100,0**
- majątkowe, w tym:	**8 615 033**	**10 633 984**	**9 537 917**	**89,7**	**110,7**	**23,5**
- inwestycyjne	8 162 019	10 130 121	9 047 676	89,3	110,9	22,3
- bieżące, w tym:	**28 164 102**	**32 242 207**	**31 112 176**	**96,5**	**110,5**	**76,5**
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	12 200 511	13 668 150	13 508 054	98,8	110,7	33,2
- dotacje	3 912 305	4 499 850	4 447 397	98,8	113,7	10,9
- wydatki na obsługę długu	366 547	519 627	476 905	91,8	130,1	1,2
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	31 801	83 108	3 837	4,6	12,1	0,0
- pozostałe wydatki	11 652 938	13 471 471	12 675 984	94,1	108,8	31,2

Z analizy danych jednostkowych (**tabela 5.2.**) wynika, że w roku 2008 wydatki ogółem wzrosły w 58 spośród 64 miast na prawach powiatu. Rozpiętość dynamiki wydatków ogółem kształtowała się w przedziale od 77,2% w Koninie do 162,5% w Sopocie. Natomiast wydatki bieżące wzrosły we wszystkich jednostkach omawianego typu samorządów. W 6 miastach był to wzrost przekraczający o 15% poziom roku poprzedniego. Najwyższy wskaźnik dynamiki odnotowano w Zielonej Górze, gdzie wydatki bieżące wzrosły o 18,8%.

Efektem cykliczności wydatków na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych było duże zróżnicowanie wskaźników dynamiki wydatków inwestycyjnych i wydatków majątkowych. W 2008 r. był to szeroki przedział: od spadku o 69,8% w Koninie, do wzrostu o 334,3% w Piekarach Śląskich. W 13 miastach poziom wydatków na inwestycje przekroczył o połowę kwoty z roku poprzedniego. Natomiast niższe niż rok wcześniej wydatki inwestycyjne odnotowano w 21 jednostkach.

Struktura wydatków

W latach 2004 - 2007 zmiany struktury wydatków miast na prawach powiatu wskazywały na systematyczną poprawę sytuacji finansowej i prorozwojowe nastawienie tych jednostek. Rok 2008 był okresem stabilizacji, co potwierdziły udziały poszczególnych rodzajów wydatków, które ukształtowały się niemal na niezmienionym poziomie w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki majątkowe w 2008 r. stanowiły 23,5% wydatków ogółem, a na wydatki inwestycyjne powiaty grodzkie przeznaczyły 22,3% swoich wydatków. Od 2006 r. utrzymuje się dość wysoki (powyżej 20%) udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

Dane dotyczące struktury wydatków budżetów miast na prawach powiatu przedstawione w **tabeli 5.3.** wskazują na duże zróżnicowanie tej grupy jednostek. Ponad 45% miast na prawach powiatu w 2008 r. przeznaczyło na wydatki inwestycyjne powyżej 20% wydatków ogółem. Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych wykazał Sopot – 53,6%, a najniższy Piekary Śląskie – 6,6%.

Systematyczny wzrost udziału wydatków majątkowych i inwestycyjnych w latach 2004 - 2007 powodował obniżanie się poziomu wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań bieżących, w tym przede wszystkim wydatków na wynagrodzenia i pochodne. W 2008 r. wydatki bieżące miast na prawach powiatu stanowiły 76,5% wydatków ogółem[81], a więc uzyskały taki sam poziom, jak w roku poprzednim. Najniższy poziom udziału wydatków bieżących w strukturze wydatków wykazał Sopot – 46,3%, a najwyższy Jastrzębie Zdrój – 92,1%.

Dominującą część tej grupy wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne. Tak, jak w roku poprzednim wyniosły one 33,2% wydatków ogółem. Ponad dwie trzecie miast przekroczyło ten średni poziom. Wydatków tych nie należy utożsamiać z kosztami funkcjonowania administracji, ponieważ w miastach na prawach powiatu funkcjonuje duża liczba jednostek organizacyjnych, świadczących usługi publiczne, których koszty działalności składają się głównie z wydatków na wynagrodzenia i pochodne (np. domy pomocy społecznej, komendy straży pożarnej, liczne szkoły i placówki opiekuńczo -wychowawcze). W Ostrołęce ponad połowę wydatkowanych środków przeznaczano na wynagrodzenia i pochodne, osiągając najwyższy poziom wśród powiatów grodzkich – 50,8%. Niskie wydatki na wynagrodzenia i pochodne odnotowano w Sopocie (15,0%), Tarnobrzegu (13,9%) i Rybniku (11,4%). Miasta te prowadzą jednostki oświatowe w formie zakładów budżetowych, którym przekazują środki na wynagrodzenia w formie dotacji.

Kolejną grupą wydatków bieżących powiatów grodzkich były wydatki pozostałe, które w 2008 r. stanowiły 31,2% wydatków ogółem. W porównaniu z rokiem poprzednim udział wydatków pozostałych obniżył się o 0,5 punktu procentowego. Ich udział w strukturze wydatków był mniej zróżnicowany, a graniczne wielkości wynosiły 19,5% i 43,4%.

W 2008 r. znacznie wzrósł poziom wydatków na obsługę długu, ale ich udział w strukturze zwiększył się tylko o 0,2 punktu procentowego i uzyskał średnią wysokość 1,2% wydatków ogółem. W sześciu miastach wydatki na obsługę długu przekroczyły poziom 2,0% wydatków ogółem, a maksymalny ich udział w tej grupie jednostek wyniósł 2,2%.

[81] Udział wydatków bieżących w latach 2004 - 2007 wynosił odpowiednio: 85,6%, 83,2%, 79,0%, 76,6%.

Zakres zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne oraz podmioty spoza sektora finansów publicznych, którym zlecono realizację zadań, rozszerzył się nieznacznie, o czym świadczy wzrost udziału dotacji w wydatkach powiatów grodzkich do poziomu 10,9%, tj. o 0,3 punktu procentowego. Udział dotacji celowych w 2008 r. zamknął się w przedziale od 4,3% w Piekarach Śląskich do 44,2% w Tarnobrzegu.

Wydatki miast na prawach powiatu w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 2007 i 2008

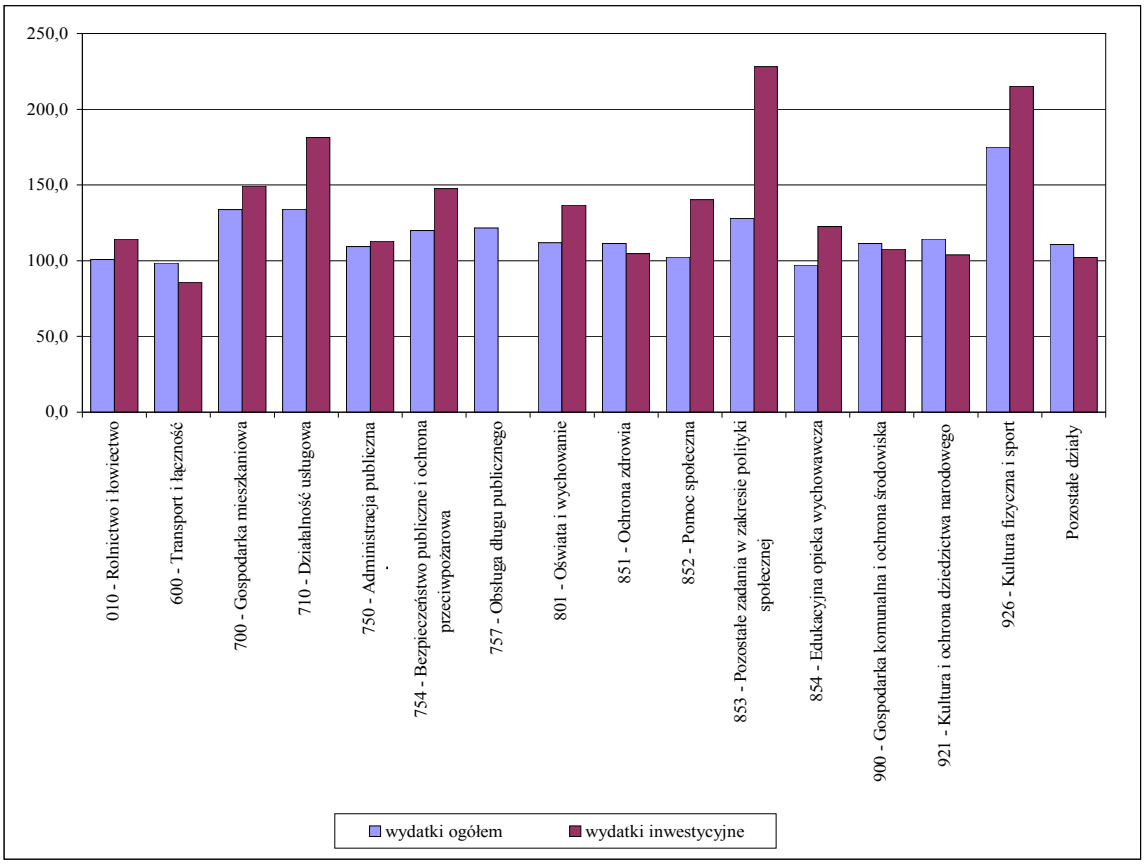
Dział klasyfikacji budżetowej	Wydatki (w tys. zł)			Udział w wydatkach (w %)			Dynamika wydatków (w %)	
	Ogółem		w tym inwesty-cyjne	Ogółem		w tym inwesty-cyjne	Ogółem 3:2	w tym inwesty-cyjne
	2007	2008		2007	2008			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki ogółem, z tego:	**36 779 135**	**40 650 093**	**9 047 676**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**110,5**	**110,9**
801 - Oświata i wychowanie	11 086 750	12 401 202	720 270	30,1	30,5	8,0	111,9	136,7
600 - Transport i łączność	7 139 082	7 022 802	3 296 368	19,4	17,3	36,4	98,4	85,8
852 - Pomoc społeczna	5 084 085	5 200 496	154 006	13,8	12,8	1,7	102,3	140,3
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 558 849	2 852 731	1 584 850	7,0	7,0	17,5	111,5	107,6
750 - Administracja publiczna	2 607 076	2 849 672	186 102	7,1	7,0	2,1	109,3	112,9
700 - Gospodarka mieszkaniowa	1 585 515	2 121 088	828 274	4,3	5,2	9,2	133,8	149,3
926 - Kultura fizyczna i sport	969 081	1 696 024	1 176 556	2,6	4,2	13,0	175,0	215,4
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 282 972	1 467 075	377 029	3,5	3,6	4,2	114,3	103,9
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1 195 449	1 161 129	40 971	3,3	2,9	0,5	97,1	122,5
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	897 177	1 076 877	154 554	2,4	2,6	1,7	120,0	147,6
851 - Ochrona zdrowia	590 438	658 102	260 257	1,6	1,6	2,9	111,5	104,8
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	396 074	506 985	43 072	1,1	1,2	0,5	128,0	228,1
757 - Obsługa długu publicznego	399 972	486 610	-	1,1	1,2	x	121,7	x
710 - Działalność usługowa	257 039	344 414	100 756	0,7	0,8	1,1	134,0	181,2
010 - Rolnictwo i łowiectwo	32 190	32 445	19 104	0,1	0,1	0,2	100,8	114,3
Pozostałe działy	697 386	772 441	105 507	1,9	1,9	1,2	110,8	102,2

Wydatki miast na prawach powiatu, podobnie jak w latach poprzednich, koncentrowały się w trzech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie, Transport i łączność oraz Pomoc społeczna. Stopniowy spadek udziału wydatków na oświatę w latach 2004 - 2007 został zahamowany i w 2008 r. odnotowano nieznaczny ich wzrost (o 0,4 punktu procentowego) do poziomu 30,5% wydatków ogółem[82]. Kwoty wydatków w dziale Oświata i wychowanie wzrosły o 11,9% w porównaniu do roku poprzedniego. Kolejny już rok zauważyć można działania miast w celu poprawy warunków funkcjonowania oświaty, co przełożyło się na wzrost kwoty wydatków inwestycyjnych o 36,7% w tym dziale. W strukturze wydatków ogółem w 2008 r. obniżył się udział wydatków na zadania z zakresu transportu i łączności oraz pomocy społecznej. Udział wydatków na budowę i utrzymanie dróg obniżył się o 2,1 punktu procentowego, uzyskując poziom 17,3% wydatków ogółem. Po raz pierwszy od 2004 r. odnotowano spadek kwoty

[82] Udział wydatków na oświatę i wychowanie w latach 2004 - 2007 wynosił, odpowiednio 36,4%, 34,0%, 31,2% i 30,1%.

środków wydatkowanych w tym dziale. Wydatki na pomoc społeczną wykonano w kwotach nieznacznie wyższych, jednak ich udział w strukturze wydatków w 2008 r. obniżył się o 1,0 punkt procentowy i ukształtował się na poziomie 12,8% wydatków ogółem. Kolejne miejsce w strukturze wydatków, wg działów klasyfikacji budżetowej, stanowiły wydatki na administrację publiczną – 7,0%, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – również 7,0% oraz gospodarkę mieszkaniową – 5,2%. Wydatki poniesione w pozostałych działach nie przekroczyły 5,0% wydatków ogółem.

Dynamika wydatków ogółem i wydatków inwestycyjnych w 2008 r. w wybranych działach klasyfikacji budżetowej



Dynamika wydatków w wybranych działach klasyfikacji budżetowej wskazuje, że miasta na prawach powiatu, jako jednostki bardziej zamożne, coraz więcej środków wydatkują na poprawę warunków życia i wypoczynku mieszkańców. Podkreślić należy, że kwota wydatków w dziale Kultura fizyczna i sport wzrosła o 75,0% w stosunku do roku poprzedniego, w dziale Działalność usługowa o 34,0%, w dziale Gospodarka mieszkaniowa o 33,8%, a w dziale Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej wydatki wzrosły o 28,0%. W pozostałych działach dynamika była niższa niż 25%.

Wydatki inwestycyjne powiatów grodzkich tradycyjnie koncentrowały się na przedsięwzięciach drogowych, które w 2008 r. stanowiły 36,4% wydatków inwestycyjnych ogółem, mimo że kwota tych wydatków obniżyła się o 14,2% w porównaniu do roku poprzedniego. Znaczące kwoty na inwestycje wydatkowano też w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, które objęły 17,5% wykonanych wydatków. Podkreślić należy, że dwukrotnie zwiększył się udział środków inwestycyjnych wydatkowanych w dziale Kultura fizyczna i sport. Kwoty wydatków poniesionych na kulturę fizyczną i sport wzrosły

o 115,4%, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 13,0% (w 2007 r. – 6,7%). Zmiany te spowodowane zostały głównie wydatkami związanymi z przygotowywaniem obiektów sportowych na Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. W pozostałych działach udział wydatków inwestycyjnych nie przekroczył 10%.

W wydatkach realizowanych ze środków zagranicznych lub w oparciu o umowy zapewniające refundację ze źródeł zagranicznych największa część wydatków (34,5% w 2008 r. i 35,6% w 2007 r.) spośród jst przypadała miastom na prawach powiatu. Wydatki powiatów grodzkich z bezzwrotnych środków zagranicznych w 2008 r. wyniosły 1 480 258 tys. zł i stanowiły 3,6% (w 2007 r. – 5,2%) wydatków ogółem. W 2008 r. wydatki finansowane ze środków zagranicznych stanowiły 14,6% wydatków inwestycyjnych. W latach 2005 - 2007 udział ten był wyższy i wynosił odpowiednio 16,8%, 28,5% i 22,1%. W porównaniu z rokiem poprzednim kwoty wydatków miast na prawach powiatu z bezzwrotnych środków zagranicznych obniżyły się o prawie 23%.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Sytuację miast na prawach powiatu w 2008 r. ilustruje także poziom wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca (**tabela 5.5.**). Wydatki ogółem *per capita* wzrosły o 364 zł i osiągnęły najwyższy, z odnotowanych dotąd, w powiatach grodzkich poziom 3 695 zł. W porównaniu z rokiem poprzednim wydatki wzrosły w 58 spośród 64 miast na prawach powiatu. Zróżnicowanie sytuacji finansowej powiatów grodzkich podkreślają skrajne wartości wydatków ogółem *per capita* – od 2 487 zł w Świętochłowicach do ponad trzykrotnie wyższego poziomu (8 663 zł) w Sopocie.

Wydatki bieżące osiągnęły *per capita* średnią wysokość 2 828 zł i wzrosły średnio o 277 zł. Wysokość kwoty wzrostu wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca była bardzo wysoka wobec odnotowanych wzrostów w latach 2004 - 2007 odpowiednio: 185 zł, 186 zł, 191 zł i 188 zł. W porównaniu z rokiem poprzednim wyższy wskaźnik w zakresie wydatków bieżących *per capita* odnotowano we wszystkich 64 jednostkach. Skala zróżnicowania wydatków bieżących na osobę mieściła w przedziale od 2 141 zł w Żorach do 4 012 zł w Sopocie. Wzrost wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynikał m.in. ze wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne (przeciętnie o 123 zł), które ostatecznie wyniosły 1 228 zł *per capita*. Kwota dotacji wypłaconych z budżetów miast wzrosła o 50 zł na osobę przy średnim poziomie 404 zł. Powiaty grodzkie w różnym stopniu zlecały wykonanie zadań własnych innym jednostkom, a wydatki w tym zakresie mieściły się w przedziale od 106 zł na osobę w Piekarach Śląskich do poziomu znacznie odbiegającego od pozostałych – 1 237 zł w Rybniku i 1 432 zł w Tarnobrzegu.

Wydatki majątkowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły średnio 867 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 87 zł. Uzyskany wskaźnik wydatków majątkowych *per capita* był wyższy niż w roku poprzednim w 42 miastach. Na wydatki inwestycyjne powiaty grodzkie przeznaczyły średnio 822 zł na osobę, tj. o 83 zł więcej niż rok wcześniej. Ze względu na duże zróżnicowanie sytuacji finansowej miast na prawach powiatu oraz cykliczność procesów inwestycyjnych wydatki inwestycyjne *per capita* w poszczególnych miastach wykazały ponad 28-krotną różnicę i wahały się od 164 zł do 4 645 zł.

Duże zróżnicowanie budżetów powiatów grodzkich odzwierciedla relacja wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do średnich wydatków miast na prawach powiatu w kraju w 2008 r. (**tabela 5.6.**), które stanowiły od 67% w Świętochłowicach do 234% w Sopocie. W 22 przypadkach wydatki ogółem *per capita* były wyższe od średnich wydatków tych miast w kraju.

5.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

W 2008 r. miasta na prawach powiatu zaplanowały łącznie *per saldo* deficyt w wysokości 4 149 150 tys. zł. Dochody powiatów grodzkich zostały zrealizowane na poziomie 101,2% planu, a wydatki na poziomie 94,8%. Z tych względów deficyt na koniec roku wyniósł ostatecznie 1 463 267 tys. zł i stanowił 3,7% w relacji do uzyskanych dochodów.

Wyniki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2008

Wynik budżetu	2007				2008			
	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	975 608	4,4	38	59,4	340 062	2,8	20	31,3
Deficyt	653 160	4,4	26	40,6	1 803 329	6,7	44	68,7

W roku 2007 dominowały jednostki, które zamknęły swój budżet nadwyżką (38 miast), natomiast w 2008 r. nadwyżkę budżetową uzyskało 20 spośród 64 miast. W porównaniu z rokiem poprzednim uzyskana łączna kwota nadwyżki była niemal trzykrotnie niższa i w stosunku do dochodów zrealizowanych przez miasta, które wygospodarowały nadwyżkę, stanowiła 2,8% (w 2007 r. – 4,4%). Odnotowany deficyt w 44 powiatach grodzkich był prawie trzykrotnie wyższy i stanowił 6,7% w relacji do dochodów wykonanych przez te jednostki.

Rozpiętość uzyskanych wyników budżetowych zawierała się w przedziale: od nadwyżki stanowiącej 13,7% dochodów w Jastrzębiu Zdroju do deficytu w wysokości 21,8% dochodów we Wrocławiu.

Przychody i rozchody

W 2008 r., w stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost **przychodów** miast na prawach powiatu o 24,9%. Ostatecznie przychody ukształtowały się na poziomie 6 051 015 tys. zł. Najbardziej wzrosły przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych (o 71,0%), z innych źródeł (o 26,5%) oraz z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (o 24,1%). Wskazane źródła przychodów stanowiły dominujący udział w strukturze przychodów pozyskiwanych w 2008 r. przez powiaty grodzkie: kredyty i pożyczki – 48,9%, przychody z tytułu innych źródeł – 34,8%, nadwyżka z lat ubiegłych – 12,4%.

Przychody miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika (2007 r. = 100%)	Struktura (w %)	
	2007	2008		2007	2008
Przychody ogółem, z tego:	**4 846 110**	**6 051 015**	**124,9**	**100,0**	**100,0**
- kredyty i pożyczki	2 383 975	2 957 534	124,1	49,2	48,9
- spłaty pożyczek udzielonych	16 557	20 087	121,3	0,3	0,3
- nadwyżka z lat ubiegłych	437 991	748 840	171,0	9,0	12,4
- papiery wartościowe oraz obligacje jednostek samorządowych i związków komunalnych	329 400	213 386	64,8	6,8	3,5
- prywatyzacja majątku jst	11 587	2 811	24,3	0,2	0,0
- inne źródła	1 666 600	2 108 357	126,5	34,4	34,8

Rozchody miast na prawach powiatu uległy obniżeniu w stosunku do roku 2007 (dynamika 82,3%). Większość, (74,2%) spośród łącznej kwoty rozchodów ogółem wynoszącej 2 002 707 tys. zł, powiaty grodzkie przeznaczyły na spłaty kredytów i pożyczek. W dalszej kolejności w strukturze rozchodów znalazły się rozchody z tytułu wykupu papierów wartościowych (16,3%), a także rozchody przeznaczone na inne cele (udział tych ostatnich w rozchodach ogółem wzrósł z 0,2% do 7,2%).

Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		Dynamika (2007 r. = 100%)	Struktura (w %)	
	2007	2008		2007	2008
Rozchody ogółem, z tego:	**2 433 940**	**2 002 707**	**82,3**	**100,0**	**100,0**
- spłaty kredytów i pożyczek	1 975 764	1 486 984	**75,3**	81,2	74,2
- pożyczki (udzielone)	96 831	45 525	47,0	4,0	2,3
- wykup papierów wartościowych, w tym obligacji samorządowych	356 300	327 000	91,8	14,6	16,3
- lokaty w bankach i inne cele	5 045	143 198	2 838,4	0,2	7,2

Zobowiązania i należności

Cechą charakterystyczną dla działalności współczesnych samorządów jest niewystarczająca ilość uzyskiwanych dochodów publicznych do sfinansowania zadań ciążących na jst. Korzystanie z zewnętrznych źródeł przychodów przez samorządy nie jest zjawiskiem nagannym i nie budzi zaniepokojenia, jeżeli służy finansowaniu inwestycji, a powstające z tego tytułu zobowiązania mogą być spłacone z osiąganych w następnych latach dochodów.

Miasta na prawach powiatu dysponując największym potencjałem finansowym wśród samorządów, jako jednostki, w których największą część dochodów stanowią dochody własne, posiadają duże możliwości zaciągania i spłaty zobowiązań.

W dziesięcioletnim okresie funkcjonowania powiatów grodzkich, przy dwukrotnym wzroście realizowanych dochodów, kwoty zobowiązań wzrosły ponad czterokrotnie i w 2008 r. osiągnęły poziom 10 514 617 tys. zł. W stosunku do roku poprzedniego kwota zaciągniętych zobowiązań wzrosła o 17,1%, tym samym dynamika zobowiązań była znacznie wyższa od dynamiki uzyskanych dochodów, które w 2008 r. wzrosły tylko o 5,6%.

Tempo zadłużania się miast na prawach powiatu zmieniało się cyklicznie[83]. Wskaźnik zadłużenia liczony jako wielkość zobowiązań do zrealizowanych dochodów w 1999 r. wyniósł 12,3%, a w 2008 r. osiągnął dwukrotnie wyższy poziom 26,8%. W roku poprzednim poziom zadłużenia był niższy o 2,6 punktu procentowego.

Ocena poziomu zadłużenia nie wskazuje na wyraźne zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego tej grupy jednostek.

W porównaniu do roku poprzedniego zobowiązania wzrosły w 38 spośród 64 miast, a wskaźnik zadłużenia zwiększył się w 34 jednostkach. Poziom zadłużenia poszczególnych miast na prawach powiatu w 2008 r. (**tabela 5.9.**) był, tak jak i w latach poprzednich, mocno zróżnicowany. Relacja zobowiązań do wykonanych dochodów mieściła się w przedziale od 2,1% w Gliwicach do 54,9% w Krakowie. W 2008 r. zmniejszyła się liczba jednostek o niskim poziomie zadłużenia. Wskaźnik zadłużenia poniżej 20% odnotowały 23 miasta, w roku poprzednim było to 31 jednostek. Dominującą grupę (57,8%) stanowiły powiaty grodzkie, których zobowiązania w relacji do uzyskanych dochodów zawierały się w przedziale od 20% do 40%. Wskaźnik zadłużenia powyżej 40% wykazały 4 miasta na prawach powiatu. Żadna z omawianej grupy jednostek nie przekroczyła ustawowej granicy 60% zadłużenia.

Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)		Dynamika (2007 r. = 100%)	Struktura (w %)		Zobowiązania do dochodów ogółem (w %)
	2007	2008		2007	2008	2008
Zobowiązania ogółem, z tego:	**8 982 969**	**10 514 617**	**117,1**	**100,0**	**100,0**	**26,8**
- emisja papierów wartościowych	1 915 250	1 066 100	55,7	21,4	10,1	2,7
- kredyty i pożyczki[1)]	7 019 428	9 400 560	133,9	78,1	89,4	24,0
- przyjęte depozyty	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	48 291	47 957	99,3	0,5	0,5	0,1
- z tytułu dostaw towarów i usług	42 240	40 154	95,1	0,5	0,4	0,1

[1)] dane wykazane w tym wierszu (zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie sprawozdawczości obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

W strukturze zobowiązań miast na prawach powiatu od początku dominowały kredyty i pożyczki, stanowiąc powyżej 70% zaciągniętych zobowiązań. W latach 1999 - 2007 wskaźnik ten wahał się od najniższego w 2003 r. – 71,4% do 78,1% w 2007 r. Rok 2008 zamknął się znacznie wyższym udziałem tego tytułu dłużnego, tj. 89,4% zobowiązań ogółem. Obniżył się natomiast udział zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych i wyniósł 10,1% (w 2007 r. – 21,4%)[84], który w latach wcześniejszych kształtował się na poziomie powyżej 20% (od 20,3% w 2001 r. do 26,9% w 2004 r., wyjątek stanowił rok 2000 – 17,7%). Łącznie zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek stanowią, tak jak w latach wcześniejszych, powyżej 90% (w 2008 r., tak jak i w 2007 r. stanowiły 99,5% zobowiązań ogółem). W stosunku do roku poprzedniego kwota zobowiązań z obu tytułów łącznie wzrosła o 17,1%. Zobowiązania z tytułu emisji obligacji w 2008 r. wykazało 16 miast (w 2007 r. – 25 jednostek), na łączną kwotę 1 066 100 tys. zł.

[83] W latach 2004 - 2008 wskaźnik zadłużenia wynosił: 28,4%, 26,4%, 27,0%, 24,2%, 26,8%.

[84] Zmiana w strukturze tytułów dłużnych, a w szczególności spadek udziału papierów wartościowych wynika m.in. z ujęcia w 2008 r. obligacji komunalnych (dla których nie istnieje płynny rynek wtórny) w kwocie kredytów i pożyczek, podczas gdy w 2007 r. były one ujmowane w pozycji wyemitowane papiery wartościowe.

Zobowiązania wymagalne pozostawały na niskim poziomie – 0,5% łącznych zobowiązań i nie stanowiły zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego tych jednostek.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania miast na prawach powiatu miały głównie charakter krajowy i w 2008 r. stanowiły 80,6% zaciągniętych zobowiązań. Od 2003 r. systematycznie wzrastał udział zobowiązań wobec podmiotów zagranicznych[85]. W 2008 r. stanowiły one 19,4%. Były to głównie kredyty i pożyczki zaciągnięte u wierzycieli zagranicznych. W zadłużeniu krajowym główną grupą wierzycieli były banki, a kredyty zaciągnięte przez powiaty grodzkie objęły 72,3% ogólnej kwoty zobowiązań. Zobowiązania wobec sektora finansów publicznych w 2008 r. obniżyły się i stanowiły 5,6%, podczas gdy w roku poprzednim obejmowały 7,3% zobowiązań ogółem. Podkreślić należy, że zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Narodowego Funduszu Zdrowia miały charakter śladowy.

Należności powiatów grodzkich, niezrealizowane do końca 2008 r., stanowiły kwotę 9 542 334 tys. zł i były niemal trzykrotnie wyższe niż w roku poprzednim. Zmiany te wynikały głównie ze zmian w sposobie ujęcia należności w nowych wzorach sprawozdań budżetowych[86]. Od 2008 r. do sprawozdania o należnościach włącza się również należności niewymagalne oraz inne aktywa finansowe (gotówka, depozyty na żądanie i depozyty terminowe)[87]. Należności wymagalne w 2008 r. stanowiły 39,4% wykazanych należności ogółem (obniżyły się w one stosunku do 2007 r.).

W 2008 r. miasta na prawach powiatu udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 223 402 tys. zł. Z tego tytułu dokonano spłat za dłużników w wysokości 976 tys. zł. Kwota odzyskanych wierzytelności w 2008 r. od dłużników z tytułu poręczeń i gwarancji wyniosła 40 tys. zł. Łączna wartość nominalna niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2008 r. wyniosła 1 068 844 tys. zł.

5.4. Podsumowanie

1. *W 2008 r. miasta na prawach powiatu zrealizowały dochody w kwocie 39 186 825 tys. zł, piąty rok z rzędu uzyskując w skali kraju dochody wyższe od zaplanowanych. Wykonanie dochodów w relacji do planu ukształtowało się na poziomie 101,2% i było niższe niż w roku poprzednim (102,3%). Nieznacznie zmniejszyła się liczba miast, które przekroczyły zaplanowane dochody, z 50 w roku 2007 do 47 w roku 2008.*
2. *Dynamika dochodów powiatów grodzkich była w roku 2008 znacznie mniej korzystna niż w latach poprzednich. Dochody, w stosunku do roku poprzedniego, wzrosły o 5,6% (realnie o 1,4%). W najwyższym stopniu wzrosły dochody z tytułu subwencji ogólnej (o 9,2%) i z tytułu dotacji celowych (o 7,4%). Część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 10,4% i równoważąca – o 10,1%. Wzrost dotacji celowych był wynikiem znacznego wzrostu dochodów z tytułu dotacji na zadania przejęte w drodze porozumień z administracją rządową (o 39,2%) i na zadania własne (o 26,9%), a także*

[85] W latach 2003 - 2008 zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych stanowiły odpowiednio: 9,5%, 12,0%, 10,9%, 12,8%, 13,9%, 19,4%.

[86] Od 2008 r. zmieniona została metodologia zbierania danych o należnościach, w związku z czym dane wynikające ze sprawozdań budżetowych za ten rok są nieporównywalne z kwotami za lata 2007 i poprzednie.

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

dotacji otrzymanych z funduszy celowych (o 17,6%). Dochody własne wzrosły o 4,1% jednak w ujęciu realnym, po raz pierwszy od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu, dochody te uległy obniżeniu (dynamika ukształtowała się na poziomie 99,9%). Było to skutkiem osiągnięcia niższych niż w roku poprzednim, wpływów z majątku (spadek o 5,5%) i z dochodów pozostałych (spadek o 0,1%). Dochody ogółem wzrosły w 54 miastach, a obniżyły się w 10. W ujęciu realnym dochody ogółem zmniejszyły się w 20 jednostkach (w co trzecim mieście).

3. *Konsekwencją zmian w zakresie dynamiki dochodów było wyhamowanie występującego w latach 2002 - 2007 wzrostu udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. W 2008 r. ich udział obniżył się o 0,9 punktu procentowego do poziomu 65,2%, natomiast wzrósł udział subwencji ogólnej do 23,3% i – nieznacznie – dotacji celowych do 11,5%. W budżetach 54 miast dochody własne miały udział przekraczający 50% dochodów ogółem.*

4. *W 2008 r. dochody powiatów grodzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 3 562 zł, co oznaczało wzrost o 202 zł. Zwiększenie dochodów per capita wystąpiło w 54 miastach (w latach 2005 - 2007 w 62 miastach). Utrzymało się bardzo wysokie, blisko trzykrotne zróżnicowanie wysokości dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych jednostkach. Wartości skrajne wyniosły 2 456 zł i 7 212 zł.*

5. *Miasta na prawach powiatu zrealizowały zaplanowane wydatki w 94,8%, tj. w kwocie 40 650 093 tys. zł. Dynamika wszystkich głównych grup wydatków przekroczyła poziom 10%. W porównaniu do roku poprzedniego nastąpił wyższy wzrost wydatków bieżących (wskaźnik dynamiki 110,5%). Wydatki inwestycyjne powiatów grodzkich, drugi rok z rzędu, charakteryzowały się obniżeniem tempa wzrostu (wskaźniki dynamiki w latach 2006 - 2008 wyniosły odpowiednio 145,4%, 123,1%, 110,9%).*

6. *Struktura wydatków powiatów grodzkich potwierdza, że 2008 r. był okresem stabilizacji sytuacji finansowej tej grupy jednostek, a poszczególne rodzaje wydatków, w odniesieniu do roku poprzedniego, ukształtowały się niemal na niezmienionym poziomie. Wydatki majątkowe w 2008 r. stanowiły 23,5% wydatków ogółem, a na wydatki bieżące miasta na prawach powiatu przeznaczyły 76,5% swoich wydatków.*

7. *W 2008 r. miasta na prawach powiatu pozyskały środki ze źródeł zagranicznych w łącznej kwocie 1 413 012 tys. zł. Udział tych środków w dochodach budżetów miast obniżył się do 3,6% (z 5,4% w roku 2007). Zmniejszeniu uległy również wydatkowane przez powiaty grodzkie środki zagraniczne, kształtując się na poziomie 1 480 258 tys. zł. Obniżyło się także z 5,2% w 2007 r. do 3,6% znaczenie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w strukturze wydatków ogółem. Zrealizowane przez miasta inwestycje w 14,6% zostały sfinansowane ze środków zagranicznych.*

8. *Wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. wzrosły o 364 zł i osiągnęły poziom 3 695 zł. Zróżnicowanie sytuacji finansowej tej grupy jednostek oraz cykliczność procesów inwestycyjnych potwierdzają skrajne wartości wydatków ogółem per capita (2 487 zł i 8 663 zł) oraz 28-krotna różnica poziomu wydatków inwestycyjnych, które przy przeciętnej 822 zł wahały się od 164 zł do 4 645 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca.*

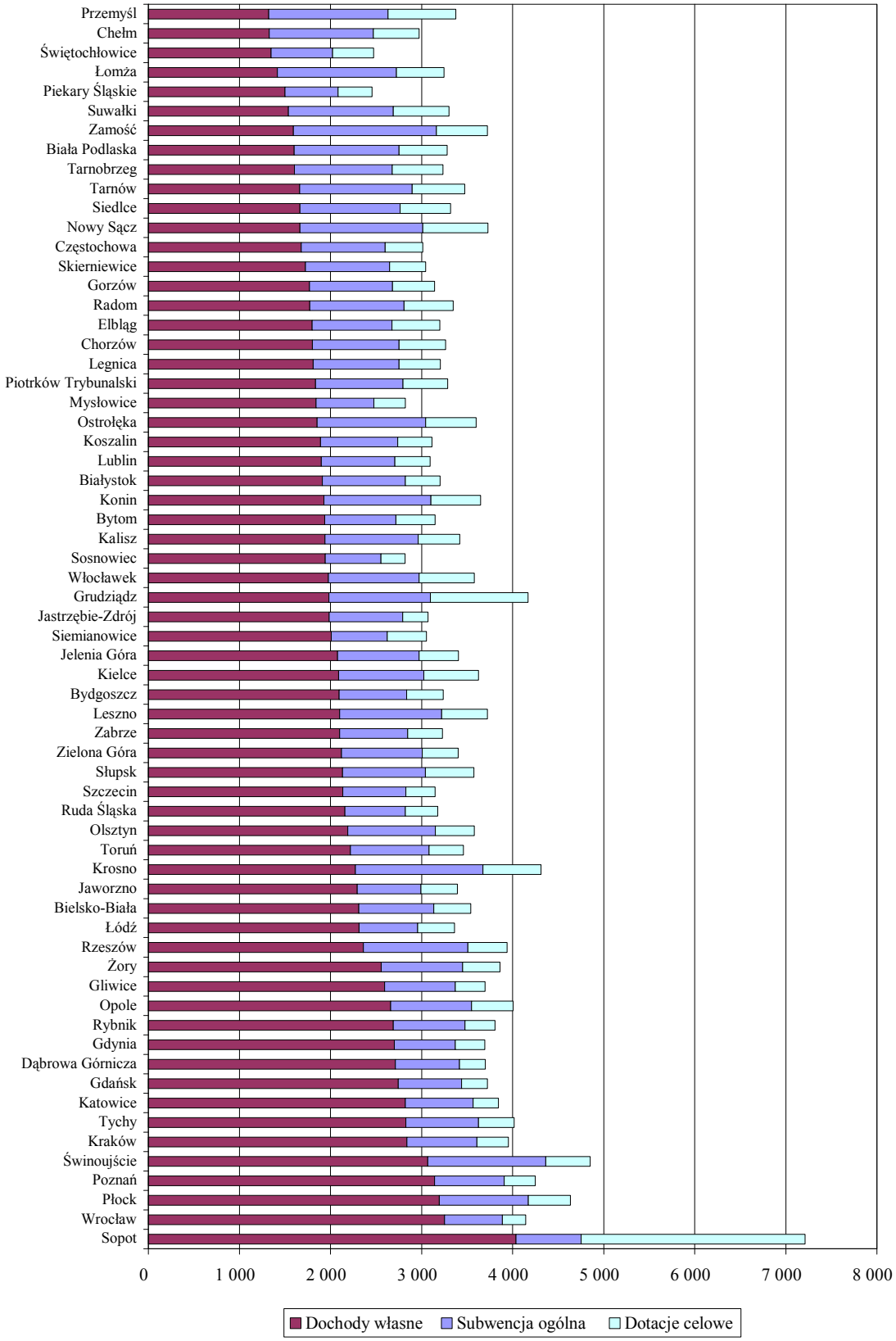
9. *Wydatki miast na prawach powiatu, podobnie jak w latach poprzednich, koncentrowały się w trzech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (30,5%), Transport i łączność (17,3%) oraz Pomoc społeczna (12,8%). Największy strumień wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich tradycyjnie kierowany był na przedsięwzięcia drogowe – 36,4% wydatków inwestycyjnych ogółem (tj. najniższy od 2002 r.), ale kwota tych wydatków obniżyła się o 14,2% w porównaniu do roku poprzedniego. W 2008 r. dwukrotnie zwiększył się udział wydatków inwestycyjnych na kulturę fizyczną i sport i wyniósł 13,0%.*

10. *Wynik budżetów powiatów grodzkich w 2008 r. zamknął się per saldo deficytem w kwocie 1 463 267 tys. zł, który w relacji do dochodów wyniósł 3,7%. W 2008 r. nadwyżkę budżetową uzyskało 20 spośród 64 miast, w roku poprzednim 38. Dyspersja uzyskanych wyników budżetowych mieściła się w przedziale od nadwyżki stanowiącej 13,7% dochodów do deficytu stanowiącego 21,8% uzyskanych dochodów.*

11. *Miasta na prawach powiatu zrealizowały przychody w kwocie 6 051 015 tys. zł, odnotowując wzrost o 24,9%. Najbardziej wzrosły przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych (o 71,0%), przychody z innych źródeł (o 26,5%) oraz przychody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (o 24,1%). Wskazane źródła przychodów miały dominujący udział w strukturze przychodów pozyskiwanych w 2008 r. przez powiaty grodzkie: kredyty i pożyczki – 48,9%, przychody z tytułu innych źródeł – 34,8%, nadwyżka z lat ubiegłych – 12,4%. Miasta na prawach powiatu 74,2% przeznaczyły na spłatę kredytów i pożyczek. W skali kraju rozchody miast znacznie odbiegały od roku 2007 (dynamika 82,3%), zamykając się łączną kwotą 2 002 707 tys. zł.*

12. *W dziesięcioletnim okresie funkcjonowania miast na prawach powiatu, wobec dwukrotnego wzrostu zrealizowanych dochodów, kwoty zobowiązań wzrosły ponad czterokrotnie i w 2008 r. osiągnęły poziom 10 514 617 tys. zł. Wskaźnik zadłużenia w 1999 r. wynosił 12,3%, a w 2008 r. osiągnął dwukrotnie wyższy poziom – 26,8%. Łącznie zobowiązania z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek stanowiły, tak jak w latach wcześniejszych, powyżej 90%, w 2008 r. – 99,5%. Systematycznie wzrasta udział zobowiązań wobec podmiotów zagranicznych, osiągając poziom 19,4%.*

Rysunek 5.1. **Dochody miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r.**
(według wartości dochodów własnych malejąco w zł)



Rysunek 5.2. **Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r.** (według wartości wydatków majątkowych malejąco w zł)

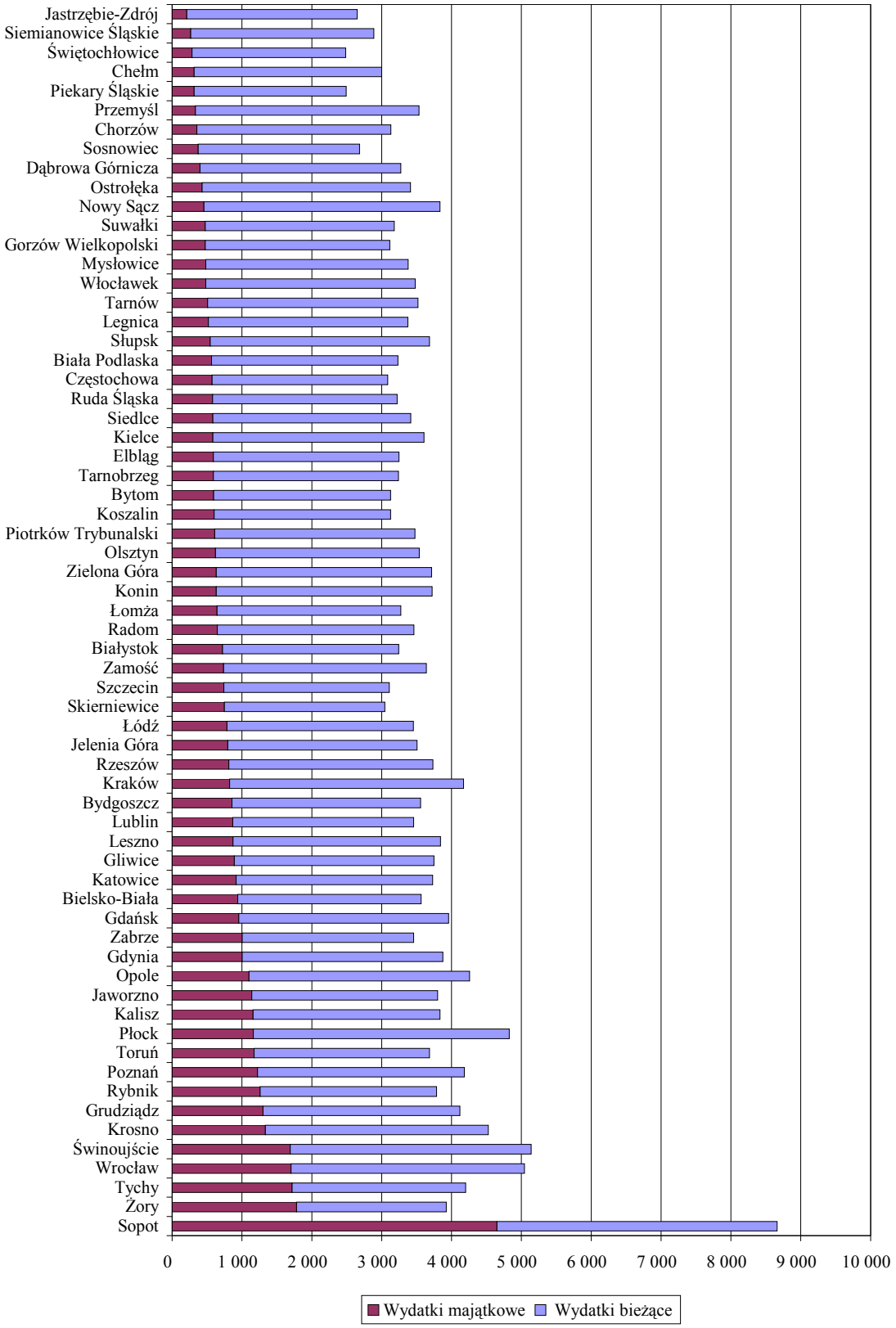


Tabela 5.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów miast na prawach powiatu w 2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA**	**38 727 041**	**39 186 825**	**101,2**	**42 876 191**	**40 650 093**	**94,8**	**-4 149 150**	**-1 463 267**	**2,8**	**6,7**
2	**Dolnośląskie**	**3 192 538**	**3 248 377**	**101,7**	**3 915 071**	**3 846 447**	**98,2**	**-722 533**	**-598 070**		**18,4**
3	Jelenia Góra	279 648	291 337	104,2	310 419	300 092	96,7	-30 771	-8 755		3,0
4	Legnica	325 678	335 266	102,9	366 536	352 702	96,2	-40 858	-17 437		5,2
5	Wrocław	2 587 212	2 621 775	101,3	3 238 116	3 193 653	98,6	-650 905	-571 878		21,8
6	**Kujawsko-pomorskie**	**2 653 996**	**2 715 887**	**102,3**	**2 926 279**	**2 860 060**	**97,7**	**-272 284**	**-144 173**	**2,0**	**8,6**
7	Bydgoszcz	1 152 372	1 166 032	101,2	1 297 438	1 280 333	98,7	-145 066	-114 301		9,8
8	Grudziądz	402 478	413 182	102,7	419 890	407 989	97,2	-17 411	5 193	1,3	
9	Toruń	699 692	713 838	102,0	774 966	760 427	98,1	-75 274	-46 589		6,5
10	Włocławek	399 453	422 835	105,9	433 986	411 312	94,8	-34 532	11 523	2,7	
11	**Lubelskie**	**1 743 195**	**1 724 398**	**98,9**	**1 980 406**	**1 846 581**	**93,2**	**-237 211**	**-122 183**	**1,9**	**10,1**
12	Biała Podlaska	185 960	189 641	102,0	197 214	186 825	94,7	-11 254	2 815	1,5	
13	Chełm	198 199	201 069	101,4	207 687	202 932	97,7	-9 488	-1 863		0,9
14	Lublin	1 113 405	1 086 895	97,6	1 327 812	1 215 686	91,6	-214 407	-128 791		11,8
15	Zamość	245 630	246 793	100,5	247 692	241 137	97,4	-2 062	5 656	2,3	
16	**Lubuskie**	**781 626**	**793 655**	**101,5**	**914 912**	**826 842**	**90,4**	**-133 286**	**-33 187**	**0,8**	**9,1**
17	Gorzów Wielkopolski	376 772	394 124	104,6	446 891	390 890	87,5	-70 119	3 233	0,8	
18	Zielona Góra	404 854	399 532	98,7	468 021	435 952	93,1	-63 168	-36 420		9,1
19	**Łódzkie**	**2 931 226**	**2 928 315**	**99,9**	**3 087 642**	**3 014 043**	**97,6**	**-156 416**	**-85 728**		**2,9**
20	Łódź	2 533 697	2 521 540	99,5	2 657 343	2 592 402	97,6	-123 645	-70 861		2,8
21	Piotrków Trybunalski	254 157	257 609	101,4	279 876	272 455	97,3	-25 719	-14 846		5,8
22	Skierniewice	143 371	149 166	104,0	150 423	149 187	99,2	-7 052	-21		0,0
23	**Małopolskie**	**3 718 285**	**3 708 205**	**99,7**	**3 992 040**	**3 886 970**	**97,4**	**-273 754**	**-178 765**		**4,8**
24	Kraków	3 015 157	2 990 771	99,2	3 228 777	3 155 493	97,7	-213 620	-164 722		5,5
25	Nowy Sącz	315 602	315 030	99,8	335 992	323 983	96,4	-20 391	-8 952		2,8
26	Tarnów	387 527	402 404	103,8	427 270	407 495	95,4	-39 743	-5 091		1,3
27	**Mazowieckie**	**1 802 763**	**1 789 880**	**99,3**	**1 928 832**	**1 837 358**	**95,3**	**-126 069**	**-47 478**	**5,1**	**3,6**
28	Ostrołęka	187 770	194 382	103,5	194 591	184 475	94,8	-6 821	9 908	5,1	
29	Płock	585 968	587 815	100,3	630 683	611 972	97,0	-44 716	-24 157		4,1
30	Radom	755 857	751 705	99,5	812 964	777 499	95,6	-57 106	-25 794		3,4
31	Siedlce	273 168	255 978	93,7	290 594	263 412	90,6	-17 426	-7 434		2,9
32	**Opolskie**	**492 071**	**506 321**	**102,9**	**586 596**	**538 162**	**91,7**	**-94 526**	**-31 841**		**6,3**
33	Opole	492 071	506 321	102,9	586 596	538 162	91,7	-94 526	-31 841		6,3
34	**Podkarpackie**	**1 253 176**	**1 265 739**	**101,0**	**1 342 384**	**1 251 717**	**93,2**	**-89 209**	**14 023**	**5,2**	**3,6**
35	Krosno	203 337	204 578	100,6	228 149	214 764	94,1	-24 812	-10 186		5,0
36	Przemyśl	226 117	225 331	99,7	262 018	235 914	90,0	-35 901	-10 583		4,7
37	Rzeszów	665 755	674 917	101,4	688 338	639 846	93,0	-22 582	35 071	5,2	
38	Tarnobrzeg	157 966	160 913	101,9	163 880	161 193	98,4	-5 913	-280		0,2
39	**Podlaskie**	**1 333 334**	**1 376 545**	**103,2**	**1 448 276**	**1 381 233**	**95,4**	**-114 942**	**-4 688**	**3,7**	**1,1**
40	Białystok	909 477	943 028	103,7	1 009 045	954 487	94,6	-99 568	-11 458		1,2
41	Łomża	201 736	204 585	101,4	213 213	206 237	96,7	-11 477	-1 652		0,8
42	Suwałki	222 121	228 931	103,1	226 019	220 509	97,6	-3 897	8 422	3,7	
43	**Pomorskie**	**3 285 048**	**3 247 767**	**98,9**	**3 742 694**	**3 468 198**	**92,7**	**-457 646**	**-220 431**		**6,8**
44	Gdańsk	1 711 158	1 696 170	99,1	1 897 492	1 804 777	95,1	-186 334	-108 607		6,4
45	Gdynia	937 046	922 782	98,5	1 062 466	967 846	91,1	-125 420	-45 064		4,9
46	Słupsk	345 095	347 955	100,8	366 662	358 205	97,7	-21 566	-10 251		2,9
47	Sopot	291 749	280 861	96,3	416 074	337 370	81,1	-124 326	-56 509		20,1
48	**Śląskie**	**8 782 146**	**9 011 225**	**102,6**	**9 703 287**	**9 008 743**	**92,8**	**-921 140**	**2 482**	**4,5**	**4,1**
49	Bielsko-Biała	598 141	621 588	103,9	656 980	625 264	95,2	-58 839	-3 676		0,6
50	Bytom	556 742	580 208	104,2	627 712	576 290	91,8	-70 971	3 917	0,7	
51	Chorzów	378 190	370 321	97,9	377 450	355 265	94,1	740	15 057	4,1	
52	Częstochowa	717 997	727 742	101,4	780 684	745 117	95,4	-62 687	-17 375		2,4
53	Dąbrowa Górnicza	442 363	475 570	107,5	455 860	420 739	92,3	-13 497	54 831	11,5	
54	Gliwice	748 829	727 939	97,2	799 444	738 072	92,3	-50 615	-10 133		1,4
55	Jastrzębie-Zdrój	255 993	288 132	112,6	261 060	248 636	95,2	-5 067	39 496	13,7	
56	Jaworzno	312 568	323 859	103,6	383 713	362 536	94,5	-71 145	-38 677		11,9
57	Katowice	1 139 755	1 196 403	105,0	1 325 220	1 160 717	87,6	-185 466	35 685	3,0	
58	Mysłowice	205 473	211 566	103,0	259 052	253 348	97,8	-53 579	-41 782		19,7
59	Piekary Śląskie	133 876	144 700	108,1	157 393	146 950	93,4	-23 516	-2 249		1,6
60	Ruda Śląska	453 812	458 303	101,0	517 186	464 740	89,9	-63 374	-6 436		1,4
61	Rybnik	530 910	536 979	101,1	559 930	534 017	95,4	-29 020	2 962	0,6	
62	Siemianowice Śląskie	212 470	218 182	102,7	220 667	206 129	93,4	-8 197	12 052	5,5	
63	Sosnowiec	595 422	625 594	105,1	637 227	595 444	93,4	-41 805	30 149	4,8	

ciąg dalszy tabeli 5.1. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		stosunek nadwyżki do dochodów w %	stosunek deficytu do dochodów w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
64	Świętochłowice	131 313	134 627	102,5	149 929	135 383	90,3	-18 616	-756		0,6
65	Tychy	508 823	520 570	102,3	596 495	544 249	91,2	-87 672	-23 678		4,5
66	Zabrze	604 918	609 299	100,7	678 956	652 431	96,1	-74 039	-43 131		7,1
67	Żory	254 554	239 642	94,1	258 329	243 417	94,2	-3 775	-3 775		1,6
68	**Świętokrzyskie**	**735 518**	**745 668**	**101,4**	**768 077**	**741 263**	**96,5**	**-32 559**	**4 405**	**0,6**	
69	Kielce	735 518	745 668	101,4	768 077	741 263	96,5	-32 559	4 405	0,6	
70	**Warmińsko-mazurskie**	**1 029 283**	**1 033 702**	**100,4**	**1 060 896**	**1 032 876**	**97,4**	**-31 613**	**826**	**1,1**	**1,5**
71	Elbląg	409 977	404 583	98,7	416 618	410 619	98,6	-6 641	-6 037		1,5
72	Olsztyn	619 306	629 120	101,6	644 278	622 257	96,6	-24 972	6 863	1,1	
73	**Wielkopolskie**	**3 212 252**	**3 276 288**	**102,0**	**3 466 854**	**3 297 835**	**95,1**	**-254 602**	**-21 547**	**1,5**	**6,4**
74	Kalisz	353 016	369 170	104,6	431 929	413 654	95,8	-78 913	-44 484		12,0
75	Konin	292 862	291 814	99,6	306 371	297 665	97,2	-13 509	-5 850		2,0
76	Leszno	228 596	238 487	104,3	252 409	246 069	97,5	-23 813	-7 582		3,2
77	Poznań	2 337 779	2 376 816	101,7	2 476 146	2 340 448	94,5	-138 367	36 369	1,5	
78	**Zachodniopomorskie**	**1 780 586**	**1 814 853**	**101,9**	**2 011 945**	**1 811 765**	**90,1**	**-231 359**	**3 088**	**1,3**	**2,5**
79	Koszalin	318 558	334 047	104,9	363 129	335 661	92,4	-44 571	-1 613		0,5
80	Szczecin	1 262 152	1 282 403	101,6	1 430 993	1 265 950	88,5	-168 841	16 452	1,3	
81	Świnoujście	199 876	198 403	99,3	217 823	210 154	96,5	-17 947	-11 752		5,9

Tabela 5.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2008 r. (2007 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**	**105,6**	**101,4**	**104,1**	**109,1**	**109,2**	**107,4**	**110,5**	**106,3**	**110,5**	**110,7**	**110,9**
2	**Dolnośląskie**	**98,6**	**94,4**	**95,6**	**110,1**	**109,7**	**105,7**	**117,4**	**113,2**	**113,4**	**127,4**	**125,9**
3	Jelenia Góra	94,9	90,7	90,3	110,7	108,2	94,0	95,1	90,9	113,6	61,3	61,3
4	Legnica	104,3	100,1	102,4	105,7	106,5	107,4	112,4	108,2	110,3	125,3	123,7
5	Wrocław	98,3	94,1	95,5	110,6	110,9	108,3	120,7	116,5	113,9	136,9	135,6
6	**Kujawsko-pomorskie**	**108,1**	**103,9**	**106,8**	**109,0**	**109,5**	**111,1**	**112,7**	**108,5**	**108,5**	**126,7**	**128,3**
7	Bydgoszcz	106,8	102,6	105,4	109,6	109,0	110,4	114,4	110,2	109,0	135,3	140,3
8	Grudziądz	117,6	113,4	117,4	112,5	106,1	133,0	112,5	108,3	106,5	128,2	125,3
9	Toruń	103,6	99,4	102,1	107,7	111,3	96,8	112,4	108,2	111,9	113,3	114,3
10	Włocławek	111,0	106,8	113,2	107,7	111,4	103,8	108,3	104,1	103,9	146,5	145,8
11	**Lubelskie**	**109,5**	**105,3**	**108,8**	**107,5**	**113,2**	**104,5**	**112,4**	**108,2**	**109,2**	**125,7**	**127,4**
12	Biała Podlaska	117,9	113,7	128,3	109,4	108,9	110,9	104,1	99,9	113,1	75,6	75,8
13	Chełm	112,2	108,0	112,5	104,2	113,9	107,5	118,1	113,9	110,4	290,7	293,3
14	Lublin	107,4	103,2	107,4	107,5	110,5	101,7	113,9	109,7	108,0	136,0	139,8
15	Zamość	110,6	106,4	101,0	109,4	123,8	107,4	107,8	103,6	110,6	98,0	98,5
16	**Lubuskie**	**94,6**	**90,4**	**88,4**	**109,4**	**107,7**	**100,4**	**109,4**	**105,2**	**115,1**	**87,1**	**86,7**
17	Gorzów Wielkopolski	96,2	92,0	90,4	111,1	108,9	97,8	107,2	103,0	111,2	89,0	83,4
18	Zielona Góra	93,0	88,8	86,7	108,2	106,4	103,8	111,5	107,3	118,8	85,7	89,5
19	**Łódzkie**	**107,6**	**103,4**	**106,8**	**107,7**	**110,9**	**106,6**	**107,6**	**103,4**	**109,3**	**101,9**	**116,0**
20	Łódź	107,8	103,6	107,0	107,7	111,4	107,1	107,1	102,9	109,9	98,7	113,6
21	Piotrków Trybunalski	106,2	102,0	106,5	105,0	110,4	97,5	106,7	102,5	105,2	114,3	118,4
22	Skierniewice	106,2	102,0	103,5	113,0	106,0	120,4	118,1	113,9	108,4	163,5	164,6
23	**Małopolskie**	**107,4**	**103,2**	**105,8**	**113,9**	**110,4**	**111,6**	**106,5**	**102,3**	**111,4**	**89,4**	**89,6**
24	Kraków	106,5	102,3	105,3	115,0	108,8	111,4	104,9	100,7	111,5	84,4	84,3
25	Nowy Sącz	108,5	104,3	104,5	109,7	111,9	111,8	110,8	106,6	108,9	126,7	125,7
26	Tarnów	114,0	109,8	113,2	105,9	115,9	112,5	117,2	113,0	112,1	159,8	176,9
27	**Mazowieckie**	**108,5**	**104,3**	**110,7**	**107,7**	**108,2**	**100,8**	**112,2**	**108,0**	**112,2**	**112,4**	**113,1**
28	Ostrołęka	109,9	105,7	116,3	118,1	105,8	99,8	110,7	106,5	107,9	135,5	139,6
29	Płock	101,1	96,9	97,9	100,9	107,8	110,8	105,8	101,6	108,8	97,2	93,8
30	Radom	113,5	109,3	124,7	109,8	108,4	94,6	116,6	112,4	116,1	119,0	124,7
31	Siedlce	111,7	107,5	113,9	113,4	110,2	108,2	116,9	112,7	112,0	148,6	145,8
32	**Opolskie**	**90,1**	**85,9**	**86,3**	**110,5**	**108,1**	**84,7**	**92,1**	**87,9**	**105,8**	**67,2**	**66,8**
33	Opole	90,1	85,9	86,3	110,5	108,1	84,7	92,1	87,9	105,8	67,2	66,8
34	**Podkarpackie**	**114,4**	**110,2**	**118,7**	**112,6**	**109,3**	**111,1**	**112,1**	**107,9**	**112,6**	**110,2**	**108,6**
35	Krosno	115,2	111,0	124,0	116,2	109,8	100,6	118,9	114,7	108,2	155,4	152,4
36	Przemyśl	103,4	99,2	96,4	109,4	106,4	112,1	105,8	101,6	111,0	73,1	78,1
37	Rzeszów	116,9	112,7	120,8	113,3	110,2	115,2	111,3	107,1	115,3	99,0	95,3
38	Tarnobrzeg	120,6	116,4	132,7	109,6	110,4	111,4	116,6	112,4	110,3	156,5	161,5

ciąg dalszy tabeli 5.2. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja ogólna	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwesty-cyjne
		nominalnie	realnie[1)]					nominalnie	realnie[1)]			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
39	**Podlaskie**	**109,6**	**105,4**	**108,6**	**110,0**	**111,3**	**109,4**	**111,8**	**107,6**	**108,0**	**128,8**	**130,1**
40	Białystok	111,1	106,9	111,3	109,9	112,1	108,0	113,2	109,0	108,6	132,7	134,6
41	Łomża	109,0	104,8	103,9	111,1	111,4	118,6	114,1	109,9	111,7	124,6	124,6
42	Suwałki	103,9	99,7	99,7	109,5	108,6	106,8	104,0	99,8	102,7	112,1	111,8
43	**Pomorskie**	**100,6**	**96,4**	**96,1**	**109,3**	**111,0**	**118,0**	**110,3**	**106,1**	**111,5**	**106,9**	**108,4**
44	Gdańsk	102,6	98,4	99,5	111,0	113,6	108,8	109,9	105,7	110,9	106,8	105,7
45	Gdynia	94,3	90,1	89,2	107,3	112,2	110,7	104,8	100,6	114,6	84,2	86,0
46	Słupsk	102,2	98,0	103,5	102,0	105,2	92,7	96,4	92,2	105,3	64,7	62,6
47	Sopot	110,5	106,3	92,5	112,9	96,3	173,2	162,5	158,3	116,5	246,4	273,9
48	**Śląskie**	**106,7**	**102,5**	**107,8**	**108,3**	**105,5**	**103,0**	**110,0**	**105,8**	**109,0**	**113,2**	**109,8**
49	Bielsko-Biała	114,1	109,9	113,9	110,8	110,3	124,0	117,2	113,0	107,5	156,8	156,3
50	Bytom	121,5	117,3	131,4	106,9	110,5	104,9	121,9	117,7	113,0	183,4	180,2
51	Chorzów	107,7	103,5	101,5	109,3	117,3	114,4	110,3	106,1	110,4	109,5	109,5
52	Częstochowa	102,2	98,0	98,3	106,1	108,5	105,7	102,8	98,6	106,7	88,7	88,8
53	Dąbrowa Górnicza	112,1	107,9	114,1	128,4	109,4	102,0	102,5	98,3	100,1	123,5	123,5
54	Gliwice	101,0	96,8	99,7	106,1	105,3	101,9	102,4	98,2	107,8	88,2	84,9
55	Jastrzębie-Zdrój	115,6	111,4	121,0	107,7	110,2	98,4	102,4	98,2	109,0	59,9	61,8
56	Jaworzno	115,9	111,7	118,1	105,4	99,1	142,2	123,0	118,8	111,3	162,6	156,5
57	Katowice	104,4	100,2	105,0	106,4	108,0	91,1	114,1	109,9	110,3	127,8	127,0
58	Mysłowice	70,3	66,1	59,4	103,4	107,4	105,6	107,5	103,3	105,5	121,9	125,6
59	Piekary Śląskie	111,4	107,2	113,7	107,1	109,2	106,3	121,4	117,2	111,5	311,8	434,3
60	Ruda Śląska	89,8	85,6	101,0	108,3	72,2	73,6	89,5	85,3	111,3	47,2	45,3
61	Rybnik	104,3	100,1	104,6	110,8	111,2	88,9	93,8	89,6	105,9	76,3	76,3
62	Siemianowice Śląskie	113,6	109,4	114,9	108,1	117,2	103,8	109,2	105,0	106,5	145,5	139,4
63	Sosnowiec	102,9	98,7	101,5	107,2	106,9	104,1	103,1	98,9	117,0	59,2	52,2
64	Świętochłowice	108,6	104,4	111,3	113,0	105,8	105,1	106,3	102,1	110,6	81,8	82,2
65	Tychy	121,8	117,6	125,3	108,3	118,2	107,1	143,8	139,6	109,3	264,2	265,9
66	Zabrze	110,8	106,6	125,8	102,8	88,3	95,9	124,8	120,6	108,1	200,9	178,7
67	Żory	128,2	124,0	123,7	111,8	128,4	164,9	113,5	109,3	111,0	116,8	115,8
68	**Świętokrzyskie**	**115,4**	**111,2**	**118,4**	**107,5**	**111,3**	**111,8**	**122,5**	**118,3**	**117,5**	**157,1**	**153,5**
69	Kielce	115,4	111,2	118,4	107,5	111,3	111,8	122,5	118,3	117,5	157,1	153,5
70	**Warmińsko-mazurskie**	**103,9**	**99,7**	**100,3**	**107,6**	**110,6**	**107,6**	**108,8**	**104,6**	**109,5**	**105,8**	**103,2**
71	Elbląg	99,0	94,8	95,0	106,9	105,0	103,8	105,8	101,6	107,5	98,7	96,4
72	Olsztyn	107,3	103,1	103,8	108,0	114,6	111,2	110,9	106,7	110,9	111,2	108,5
73	**Wielkopolskie**	**104,2**	**100,0**	**101,7**	**106,8**	**109,0**	**113,3**	**108,0**	**103,8**	**110,6**	**101,8**	**102,9**
74	Kalisz	111,7	107,5	111,7	107,1	115,4	104,2	120,7	116,5	111,9	147,2	144,8
75	Konin	81,5	77,3	65,7	108,6	112,9	109,0	77,2	73,0	108,7	32,0	30,2
76	Leszno	110,2	106,0	117,7	111,2	104,3	96,6	112,7	108,5	108,1	131,7	129,6
77	Poznań	106,2	102,0	104,5	106,3	107,5	120,6	111,1	106,9	110,9	111,4	114,6
78	**Zachodniopomorskie**	**108,3**	**104,1**	**107,1**	**108,2**	**112,1**	**108,0**	**113,6**	**109,4**	**110,0**	**126,5**	**120,0**
79	Koszalin	103,0	98,8	99,0	96,8	110,0	109,4	109,0	104,8	109,2	108,1	104,9
80	Szczecin	110,4	106,2	110,5	111,6	112,6	105,5	114,5	110,3	110,7	128,4	120,3
81	Świnoujście	104,3	100,1	98,6	105,0	113,1	123,7	115,8	111,6	106,7	140,2	137,0

[1)] *Wskaźnik inflacji - 4,2%.*

Tabela 5.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów miast na prawach powiatu w latach 2007 i 2008 (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**POLSKA**	**66,1**	**65,2**	**11,3**	**11,5**	**22,6**	**23,3**	**23,4**	**23,5**	**22,2**	**22,3**	**76,6**	**76,5**	**33,2**	**33,2**
2	**Dolnośląskie**	**77,0**	**74,7**	**7,1**	**7,6**	**16,0**	**17,8**	**28,8**	**31,2**	**27,6**	**29,6**	**71,2**	**68,8**	**28,3**	**27,1**
3	Jelenia Góra	64,1	61,0	12,8	12,7	23,0	26,3	35,3	22,7	35,2	22,7	64,7	77,3	28,5	32,8
4	Legnica	57,5	56,5	13,7	14,2	28,8	29,4	13,8	15,4	13,6	15,0	86,2	84,6	41,5	41,0
5	Wrocław	80,8	78,5	5,6	6,1	13,6	15,4	29,8	33,8	28,4	31,8	70,2	66,2	26,7	25,1
6	**Kujawsko-pomorskie**	**61,2**	**60,5**	**14,3**	**14,7**	**24,4**	**24,8**	**22,9**	**25,8**	**22,2**	**25,2**	**77,1**	**74,2**	**34,3**	**33,0**
7	Bydgoszcz	65,6	64,7	12,0	12,4	22,4	22,9	20,4	24,2	19,1	23,5	79,6	75,8	35,1	33,1
8	Grudziądz	47,6	47,5	22,8	25,8	29,6	26,7	27,7	31,6	27,0	30,1	72,3	68,4	31,3	30,4
9	Toruń	65,1	64,1	11,7	10,9	23,2	25,0	31,6	31,9	31,3	31,8	68,4	68,1	30,6	29,5
10	Włocławek	54,2	55,3	18,1	16,9	27,7	27,8	10,2	13,8	10,1	13,6	89,8	86,2	41,6	41,9
11	**Lubelskie**	**55,7**	**55,4**	**14,4**	**13,8**	**29,9**	**30,9**	**19,8**	**22,1**	**18,1**	**20,5**	**80,2**	**77,9**	**41,5**	**40,4**
12	Biała Podlaska	44,8	48,8	17,2	16,1	38,0	35,1	24,0	17,4	23,9	17,4	76,0	82,6	41,5	43,1
13	Chełm	44,5	44,7	17,6	16,8	37,9	38,5	4,3	10,5	4,1	10,2	95,7	89,5	51,0	47,9
14	Lublin	61,4	61,4	13,2	12,5	25,4	26,2	21,0	25,1	18,6	22,8	79,0	74,9	39,8	38,2
15	Zamość	46,9	42,8	15,5	15,1	37,6	42,1	22,2	20,2	22,0	20,1	77,8	79,8	42,0	42,8
16	**Lubuskie**	**63,4**	**59,3**	**12,4**	**13,2**	**24,2**	**27,5**	**20,3**	**16,2**	**19,3**	**15,3**	**79,7**	**83,8**	**34,3**	**35,4**
17	Gorzów Wielkopolski	59,9	56,2	14,5	14,7	25,7	29,1	18,3	15,2	18,2	14,2	81,7	84,8	35,6	36,6
18	Zielona Góra	66,8	62,4	10,4	11,7	22,7	26,0	22,1	17,0	20,2	16,2	77,9	83,0	33,1	34,3
19	**Łódzkie**	**67,6**	**67,1**	**12,4**	**12,3**	**20,0**	**20,6**	**23,6**	**22,3**	**19,3**	**20,8**	**76,4**	**77,7**	**31,8**	**32,3**
20	Łódź	69,4	68,9	12,1	12,0	18,5	19,1	24,6	22,7	19,8	21,0	75,4	77,3	30,1	30,8
21	Piotrków Trybunalski	55,7	55,9	16,2	14,9	28,1	29,2	16,4	17,5	15,5	17,2	83,6	82,5	40,8	41,1
22	Skierniewice	58,1	56,6	11,4	13,0	30,5	30,4	17,7	24,6	17,2	24,0	82,3	75,4	46,3	42,6
23	**Małopolskie**	**67,9**	**66,9**	**10,1**	**10,5**	**22,0**	**22,6**	**22,1**	**18,5**	**22,0**	**18,5**	**77,9**	**81,5**	**30,8**	**32,0**
24	Kraków	72,7	71,9	8,3	8,7	19,0	19,4	24,6	19,8	24,6	19,7	75,4	80,2	27,1	28,7
25	Nowy Sącz	46,4	44,7	18,6	19,2	35,0	36,1	10,4	11,8	10,3	11,7	89,6	88,2	44,0	44,8
26	Tarnów	48,1	47,8	16,9	16,7	35,0	35,6	10,6	14,5	9,4	14,3	89,4	85,5	51,2	48,0
27	**Mazowieckie**	**56,5**	**57,6**	**15,2**	**14,1**	**28,3**	**28,2**	**19,6**	**19,6**	**17,6**	**17,8**	**80,4**	**80,4**	**39,3**	**39,2**
28	Ostrołęka	48,6	51,5	16,9	15,4	34,4	33,2	10,2	12,5	9,6	12,2	89,8	87,5	50,9	50,8
29	Płock	71,1	68,9	9,1	10,0	19,8	21,1	26,2	24,1	23,6	20,9	73,8	75,9	32,1	34,2
30	Radom	48,2	52,9	19,4	16,2	32,4	30,9	18,3	18,7	15,9	17,0	81,7	81,3	41,1	39,7
31	Siedlce	49,2	50,2	17,3	16,8	33,5	33,1	13,4	17,1	13,4	16,8	86,6	82,9	43,4	41,4
32	**Opolskie**	**69,4**	**66,4**	**12,1**	**11,4**	**18,5**	**22,2**	**35,4**	**25,9**	**35,0**	**25,4**	**64,6**	**74,1**	**31,9**	**37,5**
33	Opole	69,4	66,4	12,1	11,4	18,5	22,2	35,4	25,9	35,0	25,4	64,6	74,1	31,9	37,5
34	**Podkarpackie**	**51,8**	**53,7**	**14,7**	**14,3**	**33,4**	**31,9**	**20,7**	**20,3**	**20,2**	**19,6**	**79,3**	**79,7**	**38,1**	**38,3**
35	Krosno	49,0	52,7	16,9	14,8	34,1	32,5	22,5	29,5	22,4	28,7	77,5	70,5	41,4	36,8
36	Przemyśl	42,0	39,1	20,4	22,1	37,7	38,8	13,7	9,4	12,8	9,4	86,3	90,6	42,7	44,3
37	Rzeszów	58,0	59,9	11,1	10,9	31,0	29,2	24,5	21,8	24,2	20,7	75,5	78,2	41,2	42,7
38	Tarnobrzeg	45,1	49,6	18,6	17,2	36,3	33,2	13,6	18,3	13,0	18,0	86,4	81,7	14,0	13,9
39	**Podlaskie**	**55,5**	**55,0**	**13,6**	**13,6**	**30,8**	**31,3**	**17,9**	**20,7**	**17,5**	**20,4**	**82,1**	**79,3**	**34,1**	**37,9**
40	Białystok	59,5	59,6	12,3	11,9	28,3	28,5	19,0	22,2	18,5	22,0	81,0	77,8	37,3	36,3
41	Łomża	45,7	43,6	14,8	16,1	39,5	40,3	18,0	19,7	18,0	19,7	82,0	80,3	11,6	42,3
42	Suwałki	48,6	46,6	18,0	18,5	33,5	34,9	13,8	14,9	13,2	14,2	86,2	85,1	40,7	41,0
43	**Pomorskie**	**73,9**	**70,5**	**9,4**	**11,0**	**16,8**	**18,5**	**27,3**	**26,5**	**26,0**	**25,5**	**72,7**	**73,5**	**29,4**	**29,2**
44	Gdańsk	76,0	73,8	7,1	7,6	16,9	18,7	24,8	24,1	23,5	22,6	75,2	75,9	31,8	31,4
45	Gdynia	77,3	73,1	7,4	8,7	15,2	18,1	32,3	25,9	31,5	25,9	67,7	74,1	26,1	28,0
46	Słupsk	58,8	59,6	16,5	14,9	24,7	25,5	22,0	14,8	19,9	12,9	78,0	85,2	31,2	35,2
47	Sopot	66,8	56,0	21,8	34,1	11,4	9,9	35,4	53,7	31,8	53,6	64,6	46,3	21,9	15,0
48	**Śląskie**	**66,0**	**66,6**	**11,1**	**10,7**	**22,9**	**22,6**	**22,1**	**22,7**	**21,3**	**21,3**	**77,9**	**77,3**	**34,4**	**34,3**
49	Bielsko-Biała	65,3	65,2	10,6	11,6	24,0	23,2	19,7	26,4	19,7	26,2	80,3	73,6	36,7	33,8
50	Bytom	56,9	61,5	15,8	13,6	27,3	24,9	12,7	19,1	12,5	18,4	87,3	80,9	44,7	40,3
51	Chorzów	58,5	55,1	14,8	15,7	26,8	29,2	11,4	11,3	11,4	11,3	88,6	88,7	36,9	36,8
52	Częstochowa	57,9	55,7	13,3	13,8	28,8	30,5	21,5	18,5	21,2	18,3	78,5	81,5	40,0	42,3
53	Dąbrowa Górnicza	72,1	73,3	8,4	7,6	19,5	19,0	10,1	12,1	10,1	12,1	89,9	87,9	39,0	40,1
54	Gliwice	71,2	70,2	8,7	8,8	20,1	21,0	27,6	23,8	25,4	21,0	72,4	76,2	27,4	29,8
55	Jastrzębie-Zdrój	61,8	64,7	10,6	9,0	27,6	26,3	13,5	7,9	13,1	7,9	86,5	92,1	42,4	44,4
56	Jaworzno	66,2	67,5	9,6	11,8	24,1	20,6	22,7	30,0	20,5	26,1	77,3	70,0	37,9	33,2
57	Katowice	73,0	73,4	8,3	7,2	18,7	19,3	22,0	24,6	20,5	22,8	78,0	75,4	34,2	32,3
58	Mysłowice	77,1	65,2	8,1	12,2	14,7	22,5	12,5	14,2	9,2	10,8	87,5	85,8	38,9	40,1
59	Piekary Śląskie	59,9	61,1	15,9	15,2	24,2	23,8	4,9	12,7	1,8	6,6	95,1	87,3	49,7	43,8
60	Ruda Śląska	60,4	68,0	13,6	11,1	26,0	20,9	34,1	18,0	33,8	17,1	65,9	82,0	32,9	40,9
61	Rybnik	70,5	70,7	10,1	8,6	19,4	20,7	40,9	33,2	40,9	33,2	59,1	66,8	9,5	11,4
62	Siemianowice Śląskie	65,0	65,7	15,4	14,1	19,6	20,2	6,9	9,2	6,9	8,9	93,1	90,8	37,6	38,5
63	Sosnowiec	69,8	68,9	9,4	9,5	20,8	21,6	24,0	13,8	23,9	12,1	76,0	86,2	37,7	41,3

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	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
64	Świętochłowice	53,2	54,5	18,8	18,2	28,0	27,3	15,0	11,6	15,0	11,6	85,0	88,4	38,8	40,4
65	Tychy	68,4	70,4	11,2	9,8	20,4	19,8	22,3	40,9	21,5	39,8	77,7	59,1	36,5	27,3
66	Zabrze	57,4	65,1	13,6	11,8	29,0	23,1	18,0	29,0	17,2	24,6	82,0	71,0	33,0	30,2
67	Żory	68,6	66,2	8,3	10,6	23,1	23,2	44,2	45,4	43,4	44,2	55,8	54,6	26,6	25,4
68	**Świętokrzyskie**	**56,2**	**57,7**	**17,1**	**16,6**	**26,7**	**25,8**	**12,6**	**16,2**	**12,2**	**15,3**	**87,4**	**83,8**	**42,0**	**37,9**
69	Kielce	56,2	57,7	17,1	16,6	26,7	25,8	12,6	16,2	12,2	15,3	87,4	83,8	42,0	37,9
70	**Warmińsko-mazurskie**	**61,4**	**59,3**	**13,2**	**13,7**	**25,4**	**27,1**	**18,3**	**17,8**	**17,9**	**17,0**	**81,7**	**82,2**	**37,4**	**37,3**
71	Elbląg	58,5	56,2	15,7	16,4	25,8	27,4	19,4	18,1	19,2	17,5	80,6	81,9	34,9	35,8
72	Olsztyn	63,3	61,2	11,5	11,9	25,1	26,8	17,5	17,6	17,0	16,6	82,5	82,4	39,1	38,3
73	**Wielkopolskie**	**70,6**	**68,9**	**8,9**	**9,6**	**20,6**	**21,5**	**29,5**	**27,8**	**27,8**	**26,5**	**70,5**	**72,2**	**27,9**	**28,3**
74	Kalisz	56,7	56,7	14,4	13,4	28,9	29,9	24,8	30,2	24,2	29,0	75,2	69,8	37,6	35,1
75	Konin	65,6	52,8	11,2	15,0	23,2	32,2	41,0	17,0	40,2	15,7	59,0	83,0	28,5	40,6
76	Leszno	52,8	56,4	15,4	13,5	31,8	30,1	19,4	22,7	18,7	21,5	80,6	77,3	41,1	40,2
77	Poznań	75,2	74,0	7,0	8,0	17,8	18,0	29,1	29,2	27,0	27,9	70,9	70,8	24,8	24,4
78	**Zachodniopomorskie**	**66,8**	**66,0**	**10,5**	**10,5**	**22,7**	**23,5**	**21,6**	**24,1**	**20,0**	**21,1**	**78,4**	**75,9**	**35,5**	**35,0**
79	Koszalin	63,2	60,8	11,3	12,0	25,5	27,2	19,4	19,3	19,2	18,4	80,6	80,7	36,0	35,6
80	Szczecin	67,8	67,8	10,7	10,2	21,6	22,0	21,3	23,9	19,1	20,1	78,7	76,1	36,3	36,0
81	Świnoujście	66,9	63,2	8,5	10,1	24,6	26,7	27,2	32,9	26,7	31,5	72,8	67,1	29,9	28,2

Tabela 5.4. **Dochody budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (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	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**POLSKA**	**3 360**	**3 562**	**2 221**	**2 321**	**958**	**1 048**	**758**	**831**	**690**	**765**	**381**	**410**	**29**	**46**
2	**Dolnośląskie**	**3 994**	**3 948**	**3 075**	**2 947**	**1 085**	**1 198**	**638**	**702**	**587**	**642**	**282**	**298**	**12**	**17**
3	Jelenia Góra	3 561	3 406	2 284	2 079	733	817	821	895	740	829	456	432	74	48
4	Legnica	3 062	3 207	1 760	1 811	855	908	881	942	788	857	421	454	7	31
5	Wrocław	4 207	4 143	3 400	3 252	1 171	1 298	573	636	533	581	235	255	4	11
6	**Kujawsko-pomorskie**	**3 193**	**3 465**	**1 955**	**2 096**	**841**	**920**	**780**	**858**	**704**	**780**	**458**	**511**	**70**	**113**
7	Bydgoszcz	3 013	3 238	1 977	2 096	893	984	675	740	634	703	361	402	36	66
8	Grudziądz	3 550	4 171	1 690	1 983	572	643	1 051	1 114	806	865	809	1 075	259	506
9	Toruń	3 332	3 459	2 168	2 219	909	981	774	863	720	796	389	377	39	18
10	Włocławek	3 202	3 578	1 736	1 978	787	854	887	995	807	916	580	606	67	93
11	**Lubelskie**	**2 890**	**3 175**	**1 611**	**1 759**	**811**	**875**	**863**	**980**	**798**	**904**	**416**	**437**	**13**	**21**
12	Biała Podlaska	2 771	3 283	1 242	1 601	595	654	1 053	1 152	922	1 026	476	530	8	36
13	Chełm	2 646	2 972	1 178	1 327	615	642	1 004	1 145	931	1 016	465	500	17	38
14	Lublin	2 868	3 094	1 761	1 899	917	990	729	809	689	770	378	386	14	17
15	Zamość	3 362	3 724	1 576	1 594	632	693	1 265	1 569	1 128	1 397	521	561	12	12
16	**Lubuskie**	**3 447**	**3 269**	**2 187**	**1 939**	**884**	**970**	**833**	**900**	**763**	**834**	**428**	**431**	**24**	**17**
17	Gorzów Wielkopolski	3 265	3 144	1 955	1 768	732	813	838	914	761	827	472	462	18	13
18	Zielona Góra	3 641	3 403	2 434	2 122	1 045	1 136	827	884	766	842	380	397	30	21
19	**Łódzkie**	**3 078**	**3 337**	**2 081**	**2 240**	**930**	**1 009**	**615**	**687**	**573**	**635**	**382**	**410**	**6**	**17**
20	Łódź	3 090	3 361	2 145	2 315	949	1 031	572	643	534	591	373	403	5	13
21	Piotrków Trybunalski	3 081	3 287	1 715	1 837	803	847	865	960	792	902	500	490	12	20
22	Skierniewice	2 880	3 046	1 673	1 725	831	935	877	925	819	885	330	395	16	75
23	**Małopolskie**	**3 607**	**3 876**	**2 450**	**2 594**	**1 051**	**1 197**	**793**	**876**	**759**	**835**	**363**	**406**	**8**	**43**
24	Kraków	3 714	3 954	2 699	2 841	1 132	1 302	706	768	678	733	310	345	4	35
25	Nowy Sącz	3 438	3 729	1 594	1 666	743	815	1 203	1 346	1 133	1 297	641	716	30	91
26	Tarnów	3 029	3 476	1 458	1 661	746	795	1 059	1 236	1 014	1 159	511	579	13	59
27	**Mazowieckie**	**3 412**	**3 710**	**1 927**	**2 138**	**872**	**942**	**966**	**1 048**	**876**	**954**	**519**	**524**	**48**	**35**
28	Ostrołęka	3 266	3 599	1 588	1 852	750	887	1 125	1 193	997	1 097	553	553	5	11
29	Płock	4 580	4 636	3 257	3 195	1 281	1 294	906	978	817	909	417	463	3	7
30	Radom	2 939	3 348	1 416	1 772	686	755	952	1 035	851	904	571	541	90	49
31	Siedlce	2 976	3 320	1 464	1 665	832	942	998	1 098	959	1 073	514	556	35	59
32	**Opolskie**	**4 415**	**4 006**	**3 064**	**2 662**	**1 097**	**1 220**	**816**	**888**	**747**	**827**	**535**	**456**	**227**	**124**
33	Opole	4 415	4 006	3 064	2 662	1 097	1 220	816	888	747	827	535	456	227	124
34	**Podkarpackie**	**3 339**	**3 775**	**1 730**	**2 029**	**748**	**833**	**1 117**	**1 206**	**993**	**1 100**	**492**	**540**	**25**	**52**
35	Krosno	3 729	4 311	1 827	2 274	745	868	1 271	1 400	1 222	1 345	631	637	54	61
36	Przemyśl	3 255	3 375	1 366	1 321	568	623	1 227	1 310	1 032	1 139	662	745	19	48
37	Rzeszów	3 464	3 939	2 008	2 360	861	949	1 072	1 150	971	1 079	383	430	24	50
38	Tarnobrzeg	2 667	3 234	1 202	1 604	615	677	969	1 075	793	884	496	555	10	55

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	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
39	**Podlaskie**	**2 940**	**3 227**	**1 632**	**1 776**	**753**	**830**	**907**	**1 011**	**817**	**902**	**401**	**440**	**17**	**44**
40	Białystok	2 878	3 205	1 712	1 910	807	889	813	913	759	848	353	382	18	33
41	Łomża	2 964	3 247	1 356	1 416	645	720	1 170	1 309	993	1 098	439	523	8	65
42	Suwałki	3 183	3 302	1 546	1 537	623	681	1 065	1 154	903	953	573	610	19	68
43	**Pomorskie**	**3 822**	**3 858**	**2 823**	**2 721**	**1 142**	**1 252**	**641**	**714**	**597**	**673**	**358**	**424**	**70**	**129**
44	Gdańsk	3 625	3 722	2 755	2 745	1 151	1 279	611	695	575	651	259	281	7	24
45	Gdynia	3 897	3 694	3 013	2 701	1 159	1 251	594	670	563	644	290	323	19	45
46	Słupsk	3 484	3 577	2 049	2 132	837	857	862	911	769	857	574	534	82	36
47	Sopot	6 461	7 212	4 319	4 036	1 690	1 926	736	716	631	663	1 406	2 459	1 091	2 112
48	**Śląskie**	**3 123**	**3 353**	**2 060**	**2 233**	**909**	**990**	**715**	**759**	**627**	**692**	**348**	**360**	**24**	**33**
49	Bielsko-Biała	3 092	3 542	2 020	2 311	977	1 087	743	822	700	798	329	409	12	89
50	Bytom	2 570	3 148	1 462	1 936	669	720	703	783	622	702	405	429	2	13
51	Chorzów	3 024	3 264	1 768	1 800	775	849	809	952	715	811	446	512	15	83
52	Częstochowa	2 917	3 014	1 690	1 680	793	851	839	920	785	878	388	415	5	33
53	Dąbrowa Górnicza	3 280	3 699	2 365	2 713	920	1 188	640	704	598	647	275	282	3	10
54	Gliwice	3 643	3 696	2 593	2 596	999	1 065	732	774	626	698	318	326	8	8
55	Jastrzębie-Zdrój	2 643	3 072	1 633	1 986	836	906	730	809	702	783	280	277	16	0
56	Jaworzno	2 923	3 395	1 936	2 293	883	933	705	701	665	683	282	402	0	113
57	Katowice	3 656	3 845	2 670	2 824	1 339	1 436	683	743	623	684	303	278	46	11
58	Mysłowice	4 015	2 823	3 096	1 842	949	982	591	636	536	573	327	346	1	7
59	Piekary Śląskie	2 194	2 456	1 313	1 500	765	824	532	584	479	531	348	372	4	12
60	Ruda Śląska	3 522	3 177	2 128	2 159	823	895	915	664	565	631	479	354	141	4
61	Rybnik	3 645	3 807	2 568	2 690	854	948	708	788	660	730	368	328	89	46
62	Siemianowice Śląskie	2 667	3 055	1 734	2 007	783	853	522	617	458	549	412	431	7	20
63	Sosnowiec	2 723	2 821	1 901	1 943	901	973	566	610	532	563	255	268	6	12
64	Świętochłowice	2 265	2 473	1 205	1 348	702	798	634	675	486	528	426	450	15	40
65	Tychy	3 278	4 019	2 242	2 828	1 055	1 151	669	796	614	713	366	395	35	72
66	Zabrze	2 899	3 229	1 663	2 102	752	777	842	747	616	637	394	379	6	10
67	Żory	3 002	3 863	2 059	2 556	757	850	695	896	597	667	248	411	0	154
68	**Świętokrzyskie**	**3 126**	**3 626**	**1 756**	**2 090**	**910**	**984**	**835**	**935**	**793**	**884**	**534**	**601**	**33**	**36**
69	Kielce	3 126	3 626	1 756	2 090	910	984	835	935	793	884	534	601	33	36
70	**Warmińsko-mazurskie**	**3 295**	**3 419**	**2 022**	**2 026**	**939**	**1 009**	**838**	**925**	**777**	**858**	**435**	**468**	**30**	**45**
71	Elbląg	3 222	3 199	1 885	1 797	788	845	832	877	750	813	505	525	37	50
72	Olsztyn	3 348	3 578	2 121	2 191	1 048	1 127	842	960	797	890	385	427	24	42
73	**Wielkopolskie**	**3 849**	**4 038**	**2 717**	**2 781**	**1 215**	**1 306**	**792**	**869**	**727**	**807**	**341**	**388**	**23**	**36**
74	Kalisz	3 052	3 421	1 732	1 941	815	876	883	1 022	809	930	438	458	22	16
75	Konin	4 464	3 649	2 927	1 928	847	922	1 038	1 175	951	1 069	499	546	24	44
76	Leszno	3 382	3 723	1 786	2 100	905	1 004	1 077	1 122	965	1 063	519	501	102	66
77	Poznań	3 968	4 248	2 982	3 143	1 379	1 478	707	766	652	717	279	340	14	35
78	**Zachodniopomorskie**	**3 009**	**3 267**	**2 010**	**2 157**	**922**	**1 000**	**683**	**767**	**612**	**688**	**317**	**343**	**7**	**25**
79	Koszalin	3 018	3 113	1 907	1 891	990	960	769	848	704	785	341	374	9	32
80	Szczecin	2 842	3 149	1 926	2 135	926	1 036	613	693	585	659	303	321	6	16
81	Świnoujście	4 661	4 851	3 117	3 067	712	746	1 149	1 296	641	725	395	488	7	93

Tabela 5.5. **Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym:			
										wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	**POLSKA**	**3 331**	**3 695**	**780**	**867**	**739**	**822**	**2 551**	**2 828**	**1 105**	**1 228**	**354**	**404**
2	**Dolnośląskie**	**3 969**	**4 674**	**1 142**	**1 459**	**1 095**	**1 383**	**2 827**	**3 216**	**1 122**	**1 268**	**333**	**393**
3	Jelenia Góra	3 658	3 508	1 291	797	1 288	796	2 368	2 711	1 044	1 150	430	544
4	Legnica	2 989	3 374	412	519	406	505	2 577	2 856	1 241	1 383	301	347
5	Wrocław	4 174	5 047	1 243	1 704	1 183	1 607	2 931	3 343	1 113	1 265	325	381
6	**Kujawsko-pomorskie**	**3 225**	**3 649**	**739**	**941**	**715**	**921**	**2 486**	**2 708**	**1 107**	**1 206**	**246**	**293**
7	Bydgoszcz	3 089	3 555	631	859	591	835	2 458	2 696	1 084	1 178	206	246
8	Grudziądz	3 662	4 119	1 016	1 301	990	1 240	2 646	2 818	1 146	1 252	248	272
9	Toruń	3 273	3 685	1 035	1 175	1 025	1 174	2 238	2 510	1 003	1 089	323	408
10	Włocławek	3 194	3 481	327	482	323	473	2 867	2 999	1 328	1 457	232	253
11	**Lubelskie**	**3 014**	**3 400**	**596**	**751**	**545**	**697**	**2 418**	**2 649**	**1 249**	**1 372**	**255**	**321**
12	Biała Podlaska	3 093	3 234	741	563	739	563	2 352	2 671	1 284	1 395	274	273
13	Chełm	2 538	2 999	108	315	104	307	2 429	2 685	1 294	1 436	197	236
14	Lublin	3 025	3 460	636	869	561	788	2 389	2 591	1 203	1 321	252	333
15	Zamość	3 369	3 639	749	736	742	733	2 619	2 903	1 416	1 559	314	388
16	**Lubuskie**	**3 104**	**3 406**	**630**	**550**	**598**	**520**	**2 474**	**2 856**	**1 065**	**1 206**	**512**	**626**
17	Gorzów Wielkopolski	2 908	3 118	533	475	529	442	2 375	2 643	1 035	1 141	481	610
18	Zielona Góra	3 312	3 713	733	631	670	603	2 580	3 082	1 097	1 275	545	643
19	**Łódzkie**	**3 169**	**3 435**	**747**	**767**	**612**	**716**	**2 422**	**2 668**	**1 007**	**1 110**	**226**	**269**
20	Łódź	3 198	3 456	788	785	634	727	2 410	2 671	962	1 064	232	278
21	Piotrków Trybunalski	3 241	3 477	530	610	503	598	2 710	2 867	1 322	1 427	197	224
22	Skierniewice	2 589	3 046	459	748	446	731	2 130	2 298	1 199	1 299	174	205
23	**Małopolskie**	**3 812**	**4 063**	**842**	**753**	**838**	**751**	**2 970**	**3 309**	**1 174**	**1 302**	**404**	**504**
24	Kraków	3 979	4 171	977	824	977	824	3 002	3 347	1 080	1 197	448	560
25	Nowy Sącz	3 462	3 834	359	454	357	448	3 103	3 380	1 522	1 716	235	296
26	Tarnów	2 985	3 520	317	509	282	502	2 668	3 011	1 529	1 689	241	294
27	**Mazowieckie**	**3 387**	**3 809**	**664**	**748**	**598**	**678**	**2 723**	**3 061**	**1 329**	**1 493**	**337**	**348**
28	Ostrołęka	3 077	3 415	315	428	296	415	2 762	2 987	1 567	1 734	220	260
29	Płock	4 555	4 826	1 193	1 162	1 074	1 008	3 362	3 664	1 462	1 649	586	615
30	Radom	2 960	3 463	542	647	472	590	2 418	2 816	1 217	1 375	205	172
31	Siedlce	2 926	3 416	393	583	393	572	2 533	2 833	1 271	1 413	395	482
32	**Opolskie**	**4 592**	**4 258**	**1 628**	**1 101**	**1 608**	**1 081**	**2 964**	**3 157**	**1 467**	**1 598**	**279**	**318**
33	Opole	4 592	4 258	1 628	1 101	1 608	1 081	2 964	3 157	1 467	1 598	279	318
34	**Podkarpackie**	**3 371**	**3 733**	**697**	**759**	**682**	**731**	**2 674**	**2 974**	**1 286**	**1 429**	**411**	**464**
35	Krosno	3 794	4 526	855	1 334	848	1 297	2 939	3 192	1 572	1 668	263	309
36	Przemyśl	3 330	3 534	456	334	426	334	2 874	3 200	1 422	1 566	342	382
37	Rzeszów	3 449	3 735	845	814	833	772	2 604	2 921	1 419	1 593	230	259
38	Tarnobrzeg	2 763	3 240	376	592	359	583	2 387	2 648	388	450	1 247	1 432
39	**Podlaskie**	**2 892**	**3 238**	**519**	**670**	**507**	**661**	**2 373**	**2 568**	**987**	**1 228**	**466**	**350**
40	Białystok	2 860	3 244	543	721	529	714	2 317	2 522	1 067	1 176	312	361
41	Łomża	2 857	3 273	515	644	515	644	2 342	2 629	332	1 385	1 357	345
42	Suwałki	3 064	3 180	423	473	405	452	2 641	2 707	1 246	1 304	305	307
43	**Pomorskie**	**3 725**	**4 120**	**1 019**	**1 093**	**968**	**1 052**	**2 706**	**3 028**	**1 096**	**1 205**	**335**	**417**
44	Gdańsk	3 600	3 960	891	953	847	896	2 709	3 007	1 145	1 244	285	370
45	Gdynia	3 677	3 875	1 186	1 005	1 159	1 002	2 491	2 870	961	1 083	346	410
46	Słupsk	3 802	3 682	838	545	757	476	2 964	3 137	1 186	1 296	378	430
47	Sopot	5 278	8 663	1 869	4 651	1 678	4 645	3 410	4 012	1 157	1 299	742	988
48	**Śląskie**	**3 031**	**3 352**	**670**	**762**	**646**	**713**	**2 361**	**2 589**	**1 043**	**1 149**	**366**	**412**
49	Bielsko-Biała	3 028	3 563	597	940	596	935	2 430	2 623	1 113	1 204	485	541
50	Bytom	2 544	3 126	322	596	318	577	2 222	2 531	1 138	1 260	150	210
51	Chorzów	2 831	3 131	323	354	322	354	2 509	2 777	1 044	1 154	463	550
52	Częstochowa	2 969	3 086	638	572	630	565	2 330	2 514	1 188	1 304	266	278
53	Dąbrowa Górnicza	3 176	3 273	320	397	320	397	2 856	2 876	1 238	1 312	341	424
54	Gliwice	3 644	3 747	1 007	893	924	788	2 637	2 855	997	1 116	330	381
55	Jastrzębie-Zdrój	2 576	2 651	347	209	336	209	2 229	2 442	1 092	1 176	193	221
56	Jaworzno	3 084	3 801	699	1 139	632	991	2 385	2 662	1 168	1 260	250	273
57	Katowice	3 245	3 730	714	918	665	851	2 531	2 812	1 109	1 203	518	570
58	Mysłowice	3 141	3 381	393	479	289	363	2 749	2 901	1 221	1 356	347	358
59	Piekary Śląskie	2 045	2 494	101	316	38	164	1 944	2 178	1 016	1 092	170	106
60	Ruda Śląska	3 585	3 222	1 221	579	1 213	552	2 364	2 642	1 180	1 317	239	261
61	Rybnik	4 029	3 786	1 647	1 259	1 647	1 259	2 382	2 527	382	430	1 197	1 237
62	Siemianowice Śląskie	2 621	2 886	182	267	182	256	2 439	2 619	985	1 110	199	215
63	Sosnowiec	2 586	2 685	621	370	617	324	1 964	2 315	974	1 110	233	306

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	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
64	Świętochłowice	2 327	2 487	350	288	348	288	1 977	2 199	903	1 004	188	226
65	Tychy	2 903	4 201	647	1 719	625	1 673	2 256	2 482	1 061	1 148	371	462
66	Zabrze	2 756	3 457	497	1 003	474	851	2 259	2 454	909	1 044	317	373
67	Żory	3 442	3 924	1 520	1 783	1 492	1 734	1 922	2 141	915	996	328	329
68	**Świętokrzyskie**	**2 925**	**3 604**	**370**	**584**	**356**	**550**	**2 556**	**3 021**	**1 229**	**1 365**	**348**	**309**
69	Kielce	2 925	3 604	370	584	356	550	2 556	3 021	1 229	1 365	348	309
70	**Warmińsko-mazurskie**	**3 143**	**3 417**	**576**	**608**	**563**	**580**	**2 568**	**2 809**	**1 176**	**1 275**	**385**	**464**
71	Elbląg	3 060	3 247	595	589	588	569	2 465	2 658	1 069	1 162	426	500
72	Olsztyn	3 204	3 539	562	622	544	588	2 642	2 917	1 254	1 357	355	437
73	**Wielkopolskie**	**3 740**	**4 064**	**1 102**	**1 129**	**1 039**	**1 075**	**2 638**	**2 936**	**1 043**	**1 152**	**471**	**549**
74	Kalisz	3 165	3 833	784	1 158	765	1 112	2 381	2 676	1 191	1 345	238	281
75	Konin	4 805	3 722	1 971	632	1 930	585	2 835	3 090	1 369	1 510	462	541
76	Leszno	3 414	3 841	663	872	639	827	2 751	2 969	1 402	1 545	286	330
77	Poznań	3 736	4 183	1 089	1 223	1 010	1 167	2 647	2 960	927	1 019	537	626
78	**Zachodniopomorskie**	**2 865**	**3 262**	**619**	**785**	**572**	**688**	**2 246**	**2 476**	**1 018**	**1 143**	**385**	**410**
79	Koszalin	2 867	3 128	557	603	550	577	2 309	2 525	1 032	1 114	435	534
80	Szczecin	2 707	3 108	576	742	517	624	2 130	2 366	983	1 120	366	375
81	Świnoujście	4 447	5 138	1 209	1 691	1 186	1 620	3 239	3 447	1 329	1 448	447	432

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 2008 r. (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
2	**Dolnośląskie**	**111**	**127**	**114**	**85**	**84**	**73**	**38**	**127**	**168**	**114**
3	Jelenia Góra	96	90	78	108	108	105	105	95	92	96
4	Legnica	90	78	87	113	112	111	67	91	60	101
5	Wrocław	116	140	124	77	76	62	24	137	197	118
6	**Kujawsko-pomorskie**	**97**	**90**	**88**	**103**	**102**	**125**	**248**	**99**	**109**	**96**
7	Bydgoszcz	91	90	94	89	92	98	145	96	99	95
8	Grudziądz	117	85	61	134	113	262	1 105	111	150	100
9	Toruń	97	96	94	104	104	92	40	100	136	89
10	Włocławek	100	85	81	120	120	148	204	94	56	106
11	**Lubelskie**	**89**	**76**	**83**	**118**	**118**	**106**	**45**	**92**	**87**	**94**
12	Biała Podlaska	92	69	62	139	134	129	78	88	65	94
13	Chełm	83	57	61	138	133	122	83	81	36	95
14	Lublin	87	82	95	97	101	94	36	94	100	92
15	Zamość	105	69	66	189	183	137	27	98	85	103
16	**Lubuskie**	**92**	**84**	**93**	**108**	**109**	**105**	**37**	**92**	**63**	**101**
17	Gorzów Wielkopolski	88	76	78	110	108	113	29	84	55	93
18	Zielona Góra	96	91	108	106	110	97	46	100	73	109
19	**Łódzkie**	**94**	**96**	**96**	**83**	**83**	**100**	**38**	**93**	**88**	**94**
20	Łódź	94	100	98	77	77	98	29	94	90	94
21	Piotrków Trybunalski	92	79	81	116	118	120	44	94	70	101
22	Skierniewice	86	74	89	111	116	96	165	82	86	81
23	**Małopolskie**	**109**	**112**	**114**	**105**	**109**	**99**	**94**	**110**	**87**	**117**
24	Kraków	111	122	124	92	96	84	77	113	95	118
25	Nowy Sącz	105	72	78	162	170	175	199	104	52	120
26	Tarnów	98	72	76	149	152	141	128	95	59	106
27	**Mazowieckie**	**104**	**92**	**90**	**126**	**125**	**128**	**77**	**103**	**86**	**108**
28	Ostrołęka	101	80	85	144	143	135	24	92	49	106
29	Płock	130	138	124	118	119	113	15	131	134	130
30	Radom	94	76	72	125	118	132	108	94	75	100
31	Siedlce	93	72	90	132	140	136	129	92	67	100
32	**Opolskie**	**112**	**115**	**116**	**107**	**108**	**111**	**271**	**115**	**127**	**112**
33	Opole	112	115	116	107	108	111	271	115	127	112
34	**Podkarpackie**	**106**	**87**	**79**	**145**	**144**	**132**	**113**	**101**	**88**	**105**
35	Krosno	121	98	83	169	176	155	133	122	154	113
36	Przemyśl	95	57	59	158	149	182	105	96	39	113
37	Rzeszów	111	102	91	138	141	105	109	101	94	103
38	Tarnobrzeg	91	69	65	129	116	135	120	88	68	94

ciąg dalszy tabeli 5.6. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna		Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.	ogółem	w tym część oświatowa	ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
39	**Podlaskie**	**91**	**77**	**79**	**122**	**118**	**107**	**95**	**88**	**77**	**91**
40	Białystok	90	82	85	110	111	93	73	88	83	89
41	Łomża	91	61	69	158	144	127	142	89	74	93
42	Suwałki	93	66	65	139	125	149	149	86	55	96
43	**Pomorskie**	**108**	**117**	**119**	**86**	**88**	**103**	**281**	**112**	**126**	**107**
44	Gdańsk	104	118	122	84	85	69	53	107	110	106
45	Gdynia	104	116	119	81	84	79	99	105	116	101
46	Słupsk	100	92	82	110	112	130	79	100	63	111
47	Sopot	202	174	184	86	87	600	4 616	234	536	142
48	**Śląskie**	**94**	**96**	**94**	**91**	**91**	**88**	**71**	**91**	**88**	**92**
49	Bielsko-Biała	99	100	104	99	104	100	195	96	108	93
50	Bytom	88	83	69	94	92	105	29	85	69	89
51	Chorzów	92	78	81	115	106	125	181	85	41	98
52	Częstochowa	85	72	81	111	115	101	72	84	66	89
53	Dąbrowa Górnicza	104	117	113	85	85	69	21	89	46	102
54	Gliwice	104	112	102	93	91	79	18	101	103	101
55	Jastrzębie-Zdrój	86	86	86	97	102	67	1	72	24	86
56	Jaworzno	95	99	89	84	89	98	246	103	131	94
57	Katowice	108	122	137	89	89	68	23	101	106	99
58	Mysłowice	79	79	94	77	75	84	16	91	55	103
59	Piekary Śląskie	69	65	79	70	69	91	25	68	36	77
60	Ruda Śląska	89	93	85	80	83	86	9	87	67	93
61	Rybnik	107	116	90	95	95	80	99	102	145	89
62	Siemianowice Śląskie	86	86	81	74	72	105	44	78	31	93
63	Sosnowiec	79	84	93	73	74	65	26	73	43	82
64	Świętochłowice	69	58	76	81	69	110	87	67	33	78
65	Tychy	113	122	110	96	93	96	158	114	198	88
66	Zabrze	91	91	74	90	83	93	22	94	116	87
67	Żory	108	110	81	108	87	100	337	106	206	76
68	**Świętokrzyskie**	**102**	**90**	**94**	**113**	**116**	**146**	**80**	**98**	**67**	**107**
69	Kielce	102	90	94	113	116	146	80	98	67	107
70	**Warmińsko-mazurskie**	**96**	**87**	**96**	**111**	**112**	**114**	**99**	**92**	**70**	**99**
71	Elbląg	90	77	81	106	106	128	110	88	68	94
72	Olsztyn	100	94	108	116	116	104	91	96	72	103
73	**Wielkopolskie**	**113**	**120**	**125**	**105**	**106**	**95**	**78**	**110**	**130**	**104**
74	Kalisz	96	84	84	123	122	112	36	104	134	95
75	Konin	102	83	88	142	140	133	97	101	73	109
76	Leszno	105	90	96	135	139	122	145	104	101	105
77	Poznań	119	135	141	92	94	83	76	113	141	105
78	**Zachodniopomorskie**	**92**	**93**	**95**	**92**	**90**	**84**	**54**	**88**	**91**	**88**
79	Koszalin	87	81	92	102	103	91	70	85	70	89
80	Szczecin	88	92	99	83	86	78	35	84	86	84
81	Świnoujście	136	132	71	156	95	119	202	139	195	122

Tabela 5.7. **Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
						razem		w tym długoterminowe				razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**POLSKA**	**10 514 617**	**26,8**	**1 066 100**	**2,7**	**9 400 560**	**24,0**	**9 323 851**	**23,8**	**0**	**0,0**	**47 957**	**0,1**	**40 154**	**0,1**
2	**Dolnośląskie**	**1 117 769**	**34,4**	**100 000**	**3,1**	**1 012 921**	**31,2**	**1 012 921**	**31,2**	**0**	**0,0**	**4 849**	**0,1**	**1 742**	**0,1**
3	Jelenia Góra	106 121	36,4	0	0,0	101 305	34,8	101 305	34,8	0	0,0	4 816	1,7	1 727	0,6
4	Legnica	63 966	19,1	0	0,0	63 966	19,1	63 966	19,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5	Wrocław	947 682	36,1	100 000	3,8	847 650	32,3	847 650	32,3	0	0,0	33	0,0	14	0,0
6	**Kujawsko-pomorskie**	**1 101 320**	**40,6**	**57 400**	**2,1**	**1 036 077**	**38,1**	**1 036 077**	**38,1**	**0**	**0,0**	**7 843**	**0,3**	**7 215**	**0,3**
7	Bydgoszcz	513 320	44,0	0	0,0	513 317	44,0	513 317	44,0	0	0,0	3	0,0	0	0,0
8	Grudziądz	88 041	21,3	57 400	13,9	30 640	7,4	30 640	7,4	0	0,0	2	0,0	2	0,0
9	Toruń	348 207	48,8	0	0,0	340 380	47,7	340 380	47,7	0	0,0	7 827	1,1	7 202	1,0
10	Włocławek	151 752	35,9	0	0,0	151 741	35,9	151 741	35,9	0	0,0	11	0,0	11	0,0
11	**Lubelskie**	**532 352**	**30,9**	**0**	**0,0**	**532 098**	**30,9**	**532 098**	**30,9**	**0**	**0,0**	**254**	**0,0**	**109**	**0,0**
12	Biała Podlaska	67 458	35,6	0	0,0	67 350	35,5	67 350	35,5	0	0,0	108	0,1	71	0,0
13	Chełm	59 960	29,8	0	0,0	59 960	29,8	59 960	29,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
14	Lublin	369 867	34,0	0	0,0	369 867	34,0	369 867	34,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
15	Zamość	35 068	14,2	0	0,0	34 921	14,1	34 921	14,1	0	0,0	147	0,1	38	0,0
16	**Lubuskie**	**170 273**	**21,5**	**0**	**0,0**	**170 254**	**21,5**	**170 254**	**21,5**	**0**	**0,0**	**19**	**0,0**	**19**	**0,0**
17	Gorzów Wielkopolski	81 942	20,8	0	0,0	81 927	20,8	81 927	20,8	0	0,0	15	0,0	15	0,0
18	Zielona Góra	88 331	22,1	0	0,0	88 327	22,1	88 327	22,1	0	0,0	4	0,0	4	0,0
19	**Łódzkie**	**995 204**	**34,0**	**0**	**0,0**	**995 166**	**34,0**	**995 166**	**34,0**	**0**	**0,0**	**37**	**0,0**	**2**	**0,0**
20	Łódź	869 632	34,5	0	0,0	869 595	34,5	869 595	34,5	0	0,0	37	0,0	2	0,0
21	Piotrków Trybunalski	112 978	43,9	0	0,0	112 978	43,9	112 978	43,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
22	Skierniewice	12 594	8,4	0	0,0	12 594	8,4	12 594	8,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
23	**Małopolskie**	**1 847 939**	**49,8**	**0**	**0,0**	**1 847 920**	**49,8**	**1 847 920**	**49,8**	**0**	**0,0**	**18**	**0,0**	**4**	**0,0**
24	Kraków	1 643 285	54,9	0	0,0	1 643 280	54,9	1 643 280	54,9	0	0,0	4	0,0	4	0,0
25	Nowy Sącz	58 587	18,6	0	0,0	58 587	18,6	58 587	18,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
26	Tarnów	146 067	36,3	0	0,0	146 053	36,3	146 053	36,3	0	0,0	14	0,0	0	0,0
27	**Mazowieckie**	**399 181**	**22,3**	**0**	**0,0**	**398 230**	**22,2**	**398 230**	**22,2**	**0**	**0,0**	**951**	**0,1**	**949**	**0,1**
28	Ostrołęka	28 269	14,5	0	0,0	27 654	14,2	27 654	14,2	0	0,0	615	0,3	615	0,3
29	Płock	193 738	33,0	0	0,0	193 738	33,0	193 738	33,0	0	0,0	1	0,0	1	0,0
30	Radom	109 346	14,5	0	0,0	109 343	14,5	109 343	14,5	0	0,0	2	0,0	0	0,0
31	Siedlce	67 828	26,5	0	0,0	67 495	26,4	67 495	26,4	0	0,0	333	0,1	333	0,1
32	**Opolskie**	**129 664**	**25,6**	**18 800**	**3,7**	**110 856**	**21,9**	**110 856**	**21,9**	**0**	**0,0**	**7**	**0,0**	**7**	**0,0**
33	Opole	129 664	25,6	18 800	3,7	110 856	21,9	110 856	21,9	0	0,0	7	0,0	7	0,0
34	**Podkarpackie**	**319 667**	**25,3**	**10 000**	**0,8**	**304 641**	**24,1**	**301 629**	**23,8**	**0**	**0,0**	**5 026**	**0,4**	**3 405**	**0,3**
35	Krosno	55 297	27,0	0	0,0	55 045	26,9	55 045	26,9	0	0,0	251	0,1	251	0,1
36	Przemyśl	52 514	23,3	10 000	4,4	39 191	17,4	39 191	17,4	0	0,0	3 323	1,5	2 292	1,0
37	Rzeszów	162 756	24,1	0	0,0	162 703	24,1	159 691	23,7	0	0,0	53	0,0	2	0,0
38	Tarnobrzeg	49 100	30,5	0	0,0	47 701	29,6	47 701	29,6	0	0,0	1 399	0,9	860	0,5
39	**Podlaskie**	**294 974**	**21,4**	**0**	**0,0**	**294 681**	**21,4**	**254 681**	**18,5**	**0**	**0,0**	**292**	**0,0**	**292**	**0,0**
40	Białystok	201 572	21,4	0	0,0	201 528	21,4	161 528	17,1	0	0,0	45	0,0	45	0,0
41	Łomża	13 493	6,6	0	0,0	13 492	6,6	13 492	6,6	0	0,0	1	0,0	1	0,0
42	Suwałki	79 908	34,9	0	0,0	79 662	34,8	79 662	34,8	0	0,0	246	0,1	246	0,1
43	**Pomorskie**	**681 543**	**21,0**	**25 000**	**0,8**	**656 500**	**20,2**	**635 813**	**19,6**	**0**	**0,0**	**43**	**0,0**	**43**	**0,0**
44	Gdańsk	422 089	24,9	0	0,0	422 089	24,9	409 895	24,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
45	Gdynia	120 225	13,0	0	0,0	120 181	13,0	111 688	12,1	0	0,0	43	0,0	43	0,0
46	Słupsk	131 368	37,8	25 000	7,2	106 368	30,6	106 368	30,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
47	Sopot	7 861	2,8	0	0,0	7 861	2,8	7 861	2,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
48	**Śląskie**	**1 575 569**	**17,5**	**306 300**	**3,4**	**1 247 381**	**13,8**	**1 240 938**	**13,8**	**0**	**0,0**	**21 888**	**0,2**	**19 951**	**0,2**
49	Bielsko-Biała	61 776	9,9	0	0,0	61 776	9,9	61 776	9,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
50	Bytom	48 302	8,3	0	0,0	48 302	8,3	48 302	8,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
51	Chorzów	39 491	10,7	0	0,0	39 490	10,7	39 490	10,7	0	0,0	1	0,0	0	0,0
52	Częstochowa	284 944	39,2	0	0,0	284 944	39,2	284 944	39,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
53	Dąbrowa Górnicza	72 593	15,3	0	0,0	57 275	12,0	57 275	12,0	0	0,0	15 318	3,2	15 318	3,2
54	Gliwice	15 178	2,1	0	0,0	13 827	1,9	13 827	1,9	0	0,0	1 351	0,2	0	0,0
55	Jastrzębie-Zdrój	31 907	11,1	0	0,0	31 907	11,1	31 907	11,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
56	Jaworzno	82 197	25,4	0	0,0	82 197	25,4	82 197	25,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
57	Katowice	201 469	16,8	0	0,0	201 469	16,8	201 469	16,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
58	Mysłowice	43 894	20,7	0	0,0	43 887	20,7	43 887	20,7	0	0,0	7	0,0	7	0,0
59	Piekary Śląskie	29 705	20,5	12 250	8,5	17 453	12,1	17 453	12,1	0	0,0	2	0,0	2	0,0

ciąg dalszy tabeli 5.7. ...

Lp.	WOJEWÓDZTWA MIASTA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
						razem		w tym długoterminowe				razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
60	Ruda Śląska	161 643	35,3	124 600	27,2	35 769	7,8	35 683	7,8	0	0,0	1 274	0,3	1 274	0,3
61	Rybnik	166 891	31,1	98 000	18,3	68 038	12,7	65 456	12,2	0	0,0	853	0,2	271	0,1
62	Siemianowice Śląskie	46 283	21,2	0	0,0	46 280	21,2	46 280	21,2	0	0,0	3	0,0	0	0,0
63	Sosnowiec	44 108	7,1	40 000	6,4	1 043	0,2	1 043	0,2	0	0,0	3 065	0,5	3 065	0,5
64	Świętochłowice	27 285	20,3	15 850	11,8	11 435	8,5	11 435	8,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
65	Tychy	38 201	7,3	0	0,0	38 201	7,3	38 201	7,3	0	0,0	1	0,0	1	0,0
66	Zabrze	93 372	15,3	15 600	2,6	77 757	12,8	77 757	12,8	0	0,0	15	0,0	14	0,0
67	Żory	86 330	36,0	0	0,0	86 330	36,0	82 556	34,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
68	**Świętokrzyskie**	**92 947**	**12,5**	**0**	**0,0**	**92 946**	**12,5**	**92 946**	**12,5**	**0**	**0,0**	**1**	**0,0**	**1**	**0,0**
69	Kielce	92 947	12,5	0	0,0	92 946	12,5	92 946	12,5	0	0,0	1	0,0	1	0,0
70	**Warmińsko-mazurskie**	**168 226**	**16,3**	**23 000**	**2,2**	**143 007**	**13,8**	**143 007**	**13,8**	**0**	**0,0**	**2 219**	**0,2**	**1 938**	**0,2**
71	Elbląg	90 373	22,3	0	0,0	89 829	22,2	89 829	22,2	0	0,0	544	0,1	263	0,1
72	Olsztyn	77 853	12,4	23 000	3,7	53 178	8,5	53 178	8,5	0	0,0	1 675	0,3	1 674	0,3
73	**Wielkopolskie**	**792 078**	**24,2**	**428 400**	**13,1**	**363 425**	**11,1**	**363 425**	**11,1**	**0**	**0,0**	**253**	**0,0**	**222**	**0,0**
74	Kalisz	129 294	35,0	25 000	6,8	104 294	28,3	104 294	28,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
75	Konin	64 055	22,0	0	0,0	63 890	21,9	63 890	21,9	0	0,0	164	0,1	136	0,0
76	Leszno	94 421	39,6	94 400	39,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	21	0,0	21	0,0
77	Poznań	504 309	21,2	309 000	13,0	195 240	8,2	195 240	8,2	0	0,0	68	0,0	65	0,0
78	**Zachodniopomorskie**	**295 910**	**16,3**	**97 200**	**5,4**	**194 455**	**10,7**	**187 889**	**10,4**	**0**	**0,0**	**4 255**	**0,2**	**4 255**	**0,2**
79	Koszalin	58 028	17,4	0	0,0	58 028	17,4	58 028	17,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
80	Szczecin	186 845	14,6	97 200	7,6	85 577	6,7	85 577	6,7	0	0,0	4 068	0,3	4 068	0,3
81	Świnoujście	51 036	25,7	0	0,0	50 850	25,6	44 284	22,3	0	0,0	186	0,1	186	0,1

6. Wykonanie budżetów przez powiaty

Rok 2008 był kolejnym rokiem obowiązywania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W 2008 r. nie odnotowano zmian przepisów prawnych, które wpłynęłyby znacząco na funkcjonowanie powiatów.

6.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

W 2008 r. powiaty zrealizowały dochody ogółem w wysokości 18 147 200 tys. zł, tj. na poziomie 100,7% planu, w roku 2007 dochody wyniosły 16 154 756 tys. zł. Oznacza to wzrost dochodów, w porównaniu do roku 2007 o 12,3% (realny wzrost o 8,1%). Dochody bieżące wykonano w wysokości 16 592 901 tys. zł, tj. 101,9% planu, a dochody majątkowe w wysokości 1 554 299 tys. zł, tj. 89,2% planu.

W układzie województw **(tabela 6.1.)** wykonanie dochodów powiatów ogółem mieściło się w przedziale od 99,0% (powiaty województwa świętokrzyskiego) do 102,1% (powiaty województwa wielkopolskiego). Nadal utrzymywało się uzależnienie dochodów powiatów od transferu środków z budżetu państwa. Dochody z subwencji ogólnej i dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz na zadania własne stanowiły 64,7% dochodów ogółem.

Dynamika i struktura dochodów

Dochody ogółem powiatów w skali kraju w roku 2008, w porównaniu do roku 2007 wzrosły o 12,3%. Dynamika dochodów ogółem w układzie województw kształtowała się w przedziale od 108,2% (powiaty województwa opolskiego) do 119,0% (powiaty województwa zachodniopomorskiego). Dynamikę dochodów uzyskanych przez powiaty w 2008 r. prezentuje **tabela 6.2.**

W roku 2008 wszystkie podstawowe źródła dochodów, w porównaniu do 2007 r., wykazały tendencję wzrostową. Dotacje celowe, dochody własne i subwencje wzrosły odpowiednio o 19,9%, o 12,8% i o 8,4%. Wyższy wzrost kwoty przekazywanych z budżetu państwa dotacji celowych spowodowany był zmianą zasad przekazywania środków unijnych.

Dochody własne powiatów, w porównaniu do roku poprzedniego, wzrosły o 12,8%. Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem utrzymał się na niezmienionym poziomie i wyniósł 32,3%. W układzie województw dynamika dochodów własnych ogółem była zróżnicowana i kształtowała się w przedziale od 97,9% w powiatach województwa lubelskiego do 127,3% w powiatach województwa świętokrzyskiego. W porównaniu z 2007 r. wzrosły dochody z tytułu udziałów powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych i pozostałe dochody odpowiednio o 14,3% i 11,8%.

Dochody z tytułu udziałów powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych wzrosły o 13,8% w stosunku do 2007 r. i osiągnęły poziom 53,5% dochodów własnych.

Pozostałe dochody (41,5%) były drugim, co do wielkości źródłem dochodów własnych. W 2008 r. środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycji powiatów pozyskane z innych źródeł stanowiły 6,8% pozostałych dochodów (w 2007 r. – 19,4%).

W roku 2008, w porównaniu do roku 2007, **dotacje celowe** wzrosły o 19,9% i stanowiły od 104,8% kwoty dotacji roku 2007 w powiatach województwa świętokrzyskiego do 149,5% w powiatach województwa zachodniopomorskiego. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem w 2008 r. wzrósł o 1,5 punktu procentowego i wyniósł 23,2%.

Dochody budżetowe powiatów w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007	2008					
	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:	**16 154 756**	**18 023 307**	**18 147 200**	**100,7**	**112,3**	**100,0**	**x**
Dochody własne, w tym:	**5 206 360**	**5 576 172**	**5 872 209**	**105,3**	**112,8**	**32,3**	**100,0**
- podatek dochodowy od osób fizycznych	2 622 059	2 721 688	2 995 749	110,1	114,3	16,5	51,0
- podatek dochodowy od osób prawnych	137 379	126 233	144 940	114,8	105,5	0,8	2,5
- dochody z majątku	270 050	324 795	296 835	91,4	109,9	1,6	5,0
- pozostałe dochody	2 176 872	2 403 456	2 434 685	101,3	111,8	13,4	41,5
Dotacje celowe, w tym:	**3 503 138**	**4 375 966**	**4 201 981**	**96,0**	**119,9**	**23,2**	**100,0**
- na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym:	1 605 332	2 054 059	2 023 968	98,5	126,1	11,2	48,2
- inwestycyjne	121 368	158 075	157 503	99,6	129,8	0,9	3,7
- na zadania własne, w tym:	1 249 547	1 764 902	1 652 818	93,6	132,3	9,1	39,3
- inwestycyjne	271 023	630 897	534 892	84,8	197,4	2,9	12,7
- na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w tym:	73 040	50 236	47 764	95,1	65,4	0,3	1,1
- inwestycyjne	12 007	31 198	29 348	94,1	244,4	0,2	0,7
- na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst, w tym:	491 207	397 433	376 902	94,8	76,7	2,1	9,0
- inwestycyjne	59 207	60 259	53 031	88,0	89,6	0,3	1,3
- otrzymane z funduszy celowych, w tym:	84 012	109 335	100 529	91,9	119,7	0,6	2,4
- inwestycyjne	51 230	73 210	67 895	92,7	132,5	0,4	1,6
Subwencja ogólna, w tym:	**7 445 258**	**8 071 169**	**8 073 010**	**100,0**	**108,4**	**44,5**	**100,0**
- część oświatowa	5 958 163	6 478 017	6 479 863	100,0	108,8	35,7	80,3
- część równoważąca	349 682	398 687	398 697	100,0	114,0	2,2	4,9
- część wyrównawcza	997 881	1 190 0478	1 190 047	100,0	119,3	6,6	14,7
- uzupełnienie subwencji ogólnej	139 532	4 417	4 403	99,7	3,2	0,0	0,1

W porównaniu do roku poprzedniego w niewielkim stopniu zmieniła się struktura dotacji celowych. Udział dotacji na wykonywanie zadań realizowanych na podstawie porozumień między jst obniżył się o 5,0 punktów procentowych. Udział dotacji na realizację

zadań z zakresu administracji rządowej zwiększył się o 2,4 punktu procentowego, a na realizację zadań własnych powiatów o 3,6 punktu procentowego. Większość otrzymanych środków stanowiły dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 48,2% otrzymanych dotacji oraz na zadania własne 39,3%. Pozostałe środki, tj. na zadania realizowane na podstawie porozumień i otrzymane z funduszy celowych stanowiły 12,5% otrzymanych dotacji. W porównaniu do roku poprzedniego wzrósł udział dotacji na realizację zadań inwestycyjnych o 5,4 punktu procentowego i wyniósł 20,1% otrzymanych dotacji.

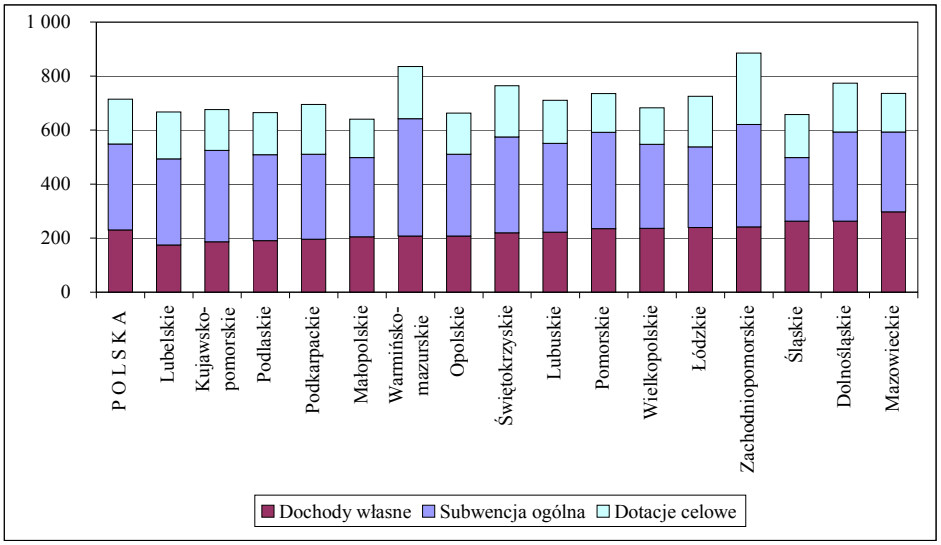
Spadek udziału **subwencji ogólnej** w 2008 r. w dochodach budżetowych powiatów ogółem nie był związany z jego niższą realizacją w stosunku do 2007 r., ale ze wzrostem dochodów ogółem. Powiaty osiągnęły w 2008 r. dochody z tytułu subwencji ogólnej na poziomie wyższym niż w 2007 r. (od 5,9 do 10,8 punktów procentowych), w tym 80,3% subwencji ogólnej przysługującej powiatom stanowiła subwencja oświatowa. Udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów powiatów obniżył się z 46,1% w 2007 r. do 44,5% w 2008 r.

W 2008 r. powiaty pozyskiwały środki z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną, jak również inne środki bezzwrotne (pochodzące z darowizn, grantów), wykorzystując je m.in. na realizację zadań własnych, w tym w przeważającej części na realizację zadań bieżących. Na realizację projektów i programów unijnych powiaty w 2008 r. pozyskały środki w kwocie 347 144 tys. zł (w 2007 r. – 626 416 tys. zł), które stanowiły 1,9% dochodów budżetowych powiatów.

Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

W 2008 r. dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w stosunku do roku 2007 **(tabela 6.4.)**. Najniższy dochód *per capita* wyniósł 371 zł, a najwyższy 1 434 zł. W skali kraju w powiatach dochody te wzrosły o 77 zł i wyniosły 714 zł. Wynikało to ze zwiększonych dotacji celowych, dochodów własnych i subwencji ogólnej, które w skali kraju *per capita* wzrosły odpowiednio o 27 zł, o 26 zł i o 25 zł.

Dochody budżetowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)



W 2008 r. dotacje celowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do 2007 r. wzrosły o 27 zł i wyniosły 165 zł. W powiatach w skali kraju dotacje celowe na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 13 zł i wyniosły 33 zł.

Dochody własne w skali kraju wzrosły o 26 zł i wyniosły 231 zł. Najwyższy wzrost dochodów w tej grupie wykazały dochody z tytułu udziałów powiatów w dochodach budżetu państwa i wyniosły 124 zł.

W 2008 r. dochody z tytułu subwencji ogólnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca w stosunku do 2007 r. wzrosły o 25 zł i wyniosły 318 zł.

Najwyższe dochody ogółem, w przeliczeniu na jednego mieszkańca w układzie województw **(tabela 6.4.)**, osiągnęły powiaty województwa zachodniopomorskiego – 885 zł, a najniższe – 640 zł powiaty województwa małopolskiego. Najwyższe dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskały powiaty województwa mazowieckiego – 297 zł, a najniższe – 174 zł powiaty województwa lubelskiego.

Z tytułu subwencji ogólnej najwyższe dochody *per capita* osiągnęły powiaty województwa warmińsko-mazurskiego (434 zł), a z tytułu dotacji celowych powiaty województwa zachodniopomorskiego (264 zł). Najniższe dochody na jednego mieszkańca z tytułu subwencji uzyskały powiaty województwa śląskiego (235 zł), natomiast z tytułu dotacji celowych powiaty województwa wielkopolskiego (135 zł).

Najwyższe dotacje na realizację zadań inwestycyjnych na mieszkańca odnotowano w powiatach województwa zachodniopomorskiego i wyniosły one 85 zł (35 zł w 2007 r.), najniższe – 13 zł uzyskały powiaty województwa kujawsko-pomorskiego. Jedynie w powiatach województwa świętokrzyskiego **(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 2008 r. powiaty zrealizowały wydatki budżetowe w kwocie 18 114 865 tys. zł, co stanowiło 95,6% planowanych na ten rok wydatków (95,4% w 2007 r.). W skali kraju wykonanie planu wydatków w powiatach poszczególnych województw, wahało się od 93,5% do 97,4% planu **(tabela 6.1.)**. Wydatki majątkowe zostały zrealizowane w 2008 r. na poziomie 88,8%, tj. o 2,8 punktu procentowego więcej niż w 2007 r. Realizacja wydatków bieżących wyniosła 97,0% planu, przy czym wskaźnik wykonania wydatków na wynagrodzenia i pochodne osiągnął najwyższy poziom wśród wskaźników wykonania wydatków (98,9%).

Najniższe wskaźniki realizacji wydatków, podobnie jak w roku poprzednim, dotyczyły wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji – 44,5%. Wydatki na obsługę długu zostały zrealizowane w 93,3% (wzrost o 4,3 punktu procentowego w stosunku do 2007 r.). Wykonanie pozostałych wydatków ukształtowało się na poziomie 94,3%.

Dynamika i struktura wydatków

Wydatki ogółem w 2008 r. stanowiły 112,7% wydatków budżetowych zrealizowanych w 2007 r. (realny wzrost wydatków o 8,5%). Dynamika wydatków powiatów poszczególnych województw wahała się od 104,7% do 119,4%. W układzie województw dynamika wydatków majątkowych wahała się od 99,3% w województwie wielkopolskim do 213,0%

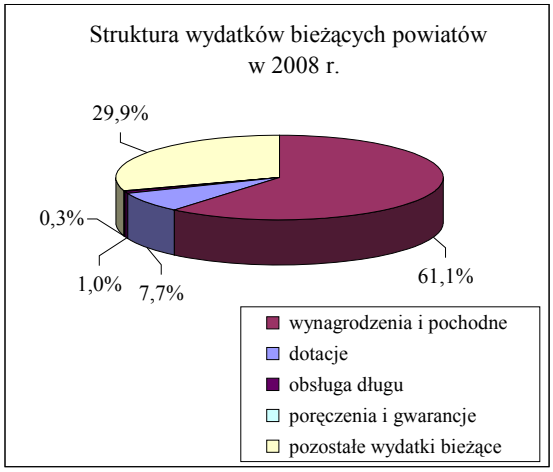
w województwie zachodniopomorskim. Dynamika wydatków bieżących kształtowała się od 105,9% w województwie podlaskim do 114,0% w województwie zachodniopomorskim **(tabela 6.2.)**.

W skali kraju najwyższą dynamikę wykazały wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji – 182,5% oraz wydatki na obsługę długu – 136,4%. Wzrost osiągnęły także wydatki z tytułu dotacji oraz wydatki na wynagrodzenia i pochodne, które wykonano odpowiednio na poziomie 114,5% i 111,8% wydatków z tego tytułu z roku 2007.

Dynamika i struktura wydatków budżetowych powiatów w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007	2008					
	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:	**16 069 643**	**18 952 182**	**18 114 865**	**95,6**	**112,7**	**100,0**	**x**
- majątkowe, w tym:	2 107 484	2 981 563	2 622 298	88,0	124,4	14,5	100,0
- inwestycyjne	2 097 341	2 965 639	2 606 690	87,9	124,3	14,4	99,4
- wydatki bieżące, w tym:	13 962 159	15 970 619	15 492 567	97,0	111,0	85,5	100,0
- wynagrodzenia i pochodne	8 463 827	9 569 141	9 465 889	98,9	111,8	52,3	61,1
- dotacje	1 043 819	1 229 601	1 194 920	97,2	114,5	6,6	7,7
- obsługa długu	112 375	164 192	153 236	93,3	136,4	0,8	1,0
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji	22 500	92 223	41 070	44,5	182,5	0,2	0,3
- pozostałe wydatki	4 319 638	4 915 462	4 637 452	94,3	107,4	25,6	29,9

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 obniżył się o 1,4 punktu procentowego w stosunku do 2007 r. **(tabela 6.3.)**.



Najwyższy udział w wydatkach bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 61,1% oraz pozostałe wydatki bieżące – 29,9% (m.in. wydatki

na świadczenia społeczne, zakup materiałów, wyposażenia i usług, koszty podróży służbowych, stypendia dla uczniów i studentów). Najniższy udział natomiast stanowiły wydatki na obsługę długu oraz wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji, których kwota wzrosła w stosunku do roku poprzedniego, a ich łączny udział w wydatkach bieżących stanowił tylko 1,3%.

Udział wydatków majątkowych i wydatków bieżących w ogólnej kwocie wydatków budżetowych powiatów w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007			2008		
	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:	13,1	128	40,8	14,5	114	36,3
- inwestycyjne	13,1	126	40,1	14,4	115	36,6
- bieżące, w tym:	86,9	186	59,2	85,5	200	63,7
- wynagrodzenia i pochodne	52,7	196	62,4	52,3	203	64,6

Najwyższy udział w wydatkach powiatów ogółem, w ujęciu działów klasyfikacji budżetowej, stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą – 38,8%. Udział ten obniżył się o 2,3 punktu procentowego w stosunku do 2007 r. Wydatki przeznaczone na realizację zadań z tytułu pomocy społecznej i pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (dział 852 i 853) stanowiły w 2008 r. kolejną znaczącą pozycję wydatków powiatów (19,7% wydatków ogółem) i w stosunku do 2007 r. wzrosły o 0,3 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 2008 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:	**18 114 865**	**100,0**	**2 606 690**	**100,0**
801 - Oświata i wychowanie	5 769 823	31,9	286 029	11,0
852 - Pomoc społeczna	2 886 133	15,9	163 709	6,3
600 - Transport i łączność	2 273 924	12,6	1 111 222	42,6
750 - Administracja publiczna	2 107 972	11,6	116 063	4,5
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	1 244 760	6,9	62 805	2,4
754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 134 426	6,3	171 804	6,6
851 - Ochrona zdrowia	1 036 034	5,7	518 892	19,9
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	688 213	3,8	17 089	0,7
Pozostałe działy	973 580	5,3	159 077	6,0

Powiaty dokonując wydatków inwestycyjnych w ostatnich latach przeznaczały środki przede wszystkim na infrastrukturę transportową. Wskazuje na to udział wydatków inwestycyjnych działu 600 – Transport i łączność w wydatkach inwestycyjnych ogółem, który w stosunku do 2007 r. wzrósł o 25 450 tys. zł, pomimo obniżenia jego udziału w wydatkach ogółem o 9,2 punktu procentowego. W 2008 r. o 4,6 punktu procentowego wzrosły wydatki inwestycyjne w dziale 851 – Ochrona zdrowia. Wydatki inwestycyjne w pozostałych działach wzrosły od 0,1 do 2,0 punktów procentowych.

W 2008 r., podobnie jak w latach poprzednich, w wydatkach inwestycyjnych dominowały wydatki poniesione w działach 600 – Transport i łączność, 801 – Oświata i wychowanie i 851 – Ochrona zdrowia, których udział ogółem stanowił 73,5% (w 2005 r. – 76,9%, w 2006 r. – 80,1%, w 2007 r. – 77,8%) wydatków inwestycyjnych ogółem.

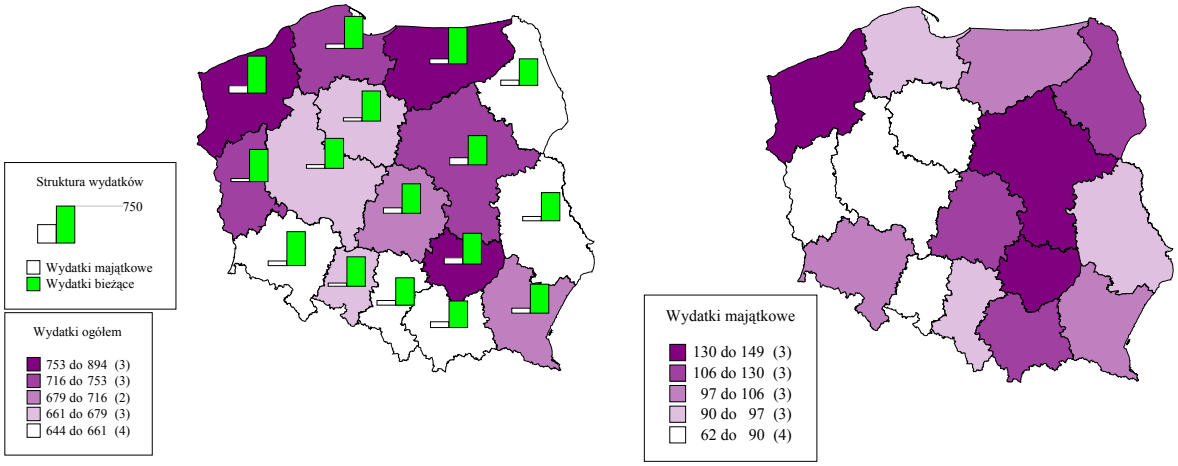
W 2008 r., przy realizacji zadań własnych, powiaty wykorzystywały środki pochodzące ze źródeł unijnych i innych zagranicznych. W 2008 r. 4,7% wydatków inwestycyjnych zostało sfinansowanych ze środków unijnych (w 2007 r. – 16,5%). Należy przypuszczać, że w latach następnych powiaty w dalszym ciągu będą korzystały z tych środków realizując inwestycje.

Wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Istotnym wskaźnikiem przedstawiającym sytuację powiatów są wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca **(tabela 6.5.)**. W 2008 r., w skali kraju, odnotowano ich wzrost w stosunku do roku poprzedniego o 80 zł, tj. do kwoty 713 zł. W skali kraju wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe od dochodów ogółem *per capita* (o 1 zł). W powiatach poszczególnych województw wydatki ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 645 zł w powiatach województwa śląskiego do 894 zł w powiatach województwa zachodniopomorskiego. Średnio, wydatki bieżące powiatów poszczególnych województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca wahały się od 535 zł do 744 zł, a wydatki inwestycyjne od 62 zł do 149 zł.

W 2008 r. wystąpił wzrost wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 20 zł. Wzrosły również wydatki bieżące *per capita* o 60 zł. Wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 610 zł, a wydatki majątkowe 103 zł. Odnotowano także wzrost wydatków *per capita* na wynagrodzenia i pochodne o 39 zł, tj. do kwoty 373 zł oraz dotacji o 6 zł.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)



6.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wyniki budżetów

W 2008 r. większość powiatów osiągnęła na koniec roku budżetowego dodatni wynik finansowy **(tabela 6.1.)**. W porównaniu do roku 2007 obniżyła się o 13 liczba powiatów, które osiągnęły nadwyżkę budżetową. *Per saldo* powiaty zamknęły budżety 2008 r. dodatnim wynikiem finansowym na kwotę 32 335 tys. zł.

Wyniki budżetów powiatów w latach 2007 i 2008

Wynik budżetu	2007				2008			
	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	346 520	3,7	182	58,0	350 948	3,6	169	53,8
Deficyt	261 406	3,9	132	42,0	318 613	3,8	145	46,2

Wynik ten był efektem zamknięcia roku nadwyżką budżetową w 169 powiatach, w łącznej wysokości 350 948 tys. zł oraz deficytem budżetowym w 145 powiatach, w łącznej wysokości 318 613 tys. zł. Udział budżetów z nadwyżką w ogólnej liczbie budżetów powiatów obniżył się do 53,8%, podczas gdy w roku ubiegłym wynosił 58,0%.

Przychody

W 2008 r. **przychody** powiatów, w stosunku do 2007 r., wzrosły o 11,7%, tj. o kwotę 173 257 tys. zł, osiągając poziom 1 650 212 tys. zł. Wyższe wykonanie przychodów spowodowane było przede wszystkim wyższą niż w roku ubiegłym kwotą nadwyżki z lat ubiegłych, środków pochodzących z emisji papierów wartościowych i obligacji oraz rozliczenia wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (tzw. wolnych środków). Obniżyła się natomiast kwota zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz spłat pożyczek udzielonych z budżetów.

Przychody powiatów w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007		2008	
	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
Przychody ogółem, z tego:	**1 476 955**	**100,0**	**1 650 212**	**100,0**
- kredyty i pożyczki	844 020	57,2	752 715	45,6
- spłaty pożyczek udzielonych	27 919	1,9	16 021	1,0
- nadwyżka z lat ubiegłych	101 946	6,9	169 635	10,3
- papiery wartościowe	3 500	0,2	17 150	1,0
- obligacje jednostek samorządowych	101 020	6,8	113 280	6,9
- prywatyzacja majątku	1	0,0	0	0,0
- inne źródła	398 549	27,0	581 411	35,2

W strukturze przychodów ogółem udział wolnych środków wzrósł do 35,2%, a ich kwota była wyższa o 182 862 tys. zł. Zmniejszył się natomiast udział kredytów i pożyczek do 45,6%, a ich kwota była niższa o 91 305 tys. zł. Udział pozostałych rodzajów przychodów w ich ogólnej kwocie uległ nieznacznym zmianom. W porównaniu do 2007 r. wzrosła kwota

nadwyżki z lat ubiegłych o 67 689 tys. zł stanowiąc 10,3% przychodów, kwota wyemitowanych papierów wartościowych o 13 650 tys. zł (1,0% przychodów) oraz kwota wyemitowanych obligacji samorządowych o 12 260 tys. zł (6,9% przychodów). Spłata udzielonych pożyczek uległa obniżeniu o 11 898 tys. zł i stanowiła 1,0% ogółu przychodów.

Wyższy udział tzw. wolnych środków oraz niższa kwota zaciągniętych kredytów i pożyczek wskazywały, iż powiaty lepiej niż w roku ubiegłym wykorzystały środki pieniężne z zaciągniętych w latach poprzednich i w roku bieżącym kredytów i pożyczek.

Rozchody

Należy zauważyć, że do 2007 r. rozchody powiatów z roku na rok systematycznie rosły. W 2008 r., odnotowano obniżenie kwot **rozchodów** powiatów, w porównaniu do roku 2007, o 65 190 tys. zł, tj. o 7,9%. Obniżyła się kwota rozchodów związanych ze spłatą zaciągniętych w latach wcześniejszych kredytów i pożyczek o 124 914 tys. zł. Rozchody z tego tytułu stanowiły 75,8% ogólnej kwoty rozchodów. Ich udział w strukturze rozchodów obniżył się o 9,1 punktu procentowego. Obniżeniu uległa również kwota związana z wykupem obligacji samorządowych o 10 160 tys. zł (o 16,1%).

Rozchody powiatów w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007		2008	
	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Udział w ogólnej kwocie rozchodów (w %)
Rozchody ogółem, z tego:	**829 313**	**100,0**	**764 123**	**100,0**
- spłaty kredytów i pożyczek	703 984	84,9	579 070	75,8
- pożyczki udzielone	36 451	4,4	55 011	7,2
- wykup papierów wartościowych	7 300	0,9	9 300	1,2
- wykup obligacji samorządowych	63 110	7,6	52 950	6,9
- inne cele	18 468	2,2	67 792	8,9

W 2008 r. wzrosła kwota udzielonych przez powiaty pożyczek – o 18 560 tys. zł (o 50,9% w porównaniu do roku 2007), a tym samym ich udział w kwocie ogólnej uległ podwyższeniu o 2,8 punktu procentowego (osiągając 7,2% rozchodów). Wzrosły rozchody na inne cele o 49 324 tys. zł (tj. o 267,1%) oraz z tytułu wykupu papierów wartościowych o 2 000 tys. zł (o 27,4%) i stanowiły, odpowiednio 8,9% i 1,2% rozchodów (w roku 2007, odpowiednio 2,2% i 0,9%).

Zobowiązania i należności

Zadłużenie powiatów w 2008 r. wyniosło 2 888 909 tys. zł **(tabela 6.9.)**, co stanowiło wzrost o 9,4% w stosunku do 2007 r. Zwiększeniu uległy także dochody powiatów, jednak w wyższym stopniu niż ich zadłużenie, zatem wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów ponownie uległ obniżeniu do poziomu 15,9% (w 2006 r. – 16,8%, w 2007 r. – 16,3%). W układzie województw wartości skrajne uzyskały powiaty województw podlaskiego (8,2%) i dolnośląskiego (25,6%).

W 2008 r. w 15 powiatach kwota długu przekroczyła, w relacji do dochodów, 40% (w roku 2006 i 2007 – 12 powiatów). Żaden powiat nie przekroczył określonej w art. 170 ust. 1 uofp granicy zadłużenia 60%.

Najwyższy wzrost zobowiązań odnotowano z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (z 2 147 389 tys. zł w 2007 r. do 2 417 205 tys. zł). W większości były to zobowiązania

długoterminowe (2 407 793 tys. zł, tj. 83,3% zobowiązań). Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek stanowiły, analogicznie jak w 2007 r., 13,3% dochodów, chociaż ich kwota uległa podwyższeniu. Zobowiązania z tytułu wykupu papierów wartościowych uległy obniżeniu o 3,8%. Również kwota zobowiązań wymagalnych, w tym z tytułu dostaw towarów i usług uległa obniżeniu, a ich relacja do dochodów miała charakter śladowy.

Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007		2008	
	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)	Kwota (w tys. zł)	Relacja do dochodów (w %)
Zobowiązania ogółem, z tego:	**2 639 529**	**16,3**	**2 888 909**	**15,9**
- papiery wartościowe	486 130	3,0	467 560	2,6
- kredyty i pożyczki[1)]	2 147 389	13,3	2 417 205	13,3
- przyjęte depozyty	0	x	14	0,0
- zobowiązania wymagalne, w tym:	6 010	0,0	4 130	0,0
- z tytułu dostaw towarów i usług	4 017	0,0	958	0,0

[1)] Dane wykazane w tym wierszu (zgodnie z obowiązującymi przepisami w sprawie sprawozdawczości obejmują także papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny).

W 2008 r. powiaty udzieliły poręczeń i gwarancji w wysokości 118 960 tys. zł, tj. o 64,2% mniej niż w roku 2007. Z ogólnej kwoty udzielonych poręczeń 77,9%, tj. dotyczyło poręczeń i gwarancji udzielonych SP ZOZ.

W 2008 r. dokonano spłat za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w łącznej kwocie 33 460 tys. zł, co stanowiło 41,5% niewymagalnych zobowiązań przypadających do spłaty w roku budżetowym (w 2007 r. – 20 847 tys. zł, tj. 40,2%).

Od roku 2008 zmienił się sposób prezentacji danych dotyczących należności. W sprawozdaniach o należnościach od roku 2008 prezentowane są również wybrane aktywa finansowe[88]. W roku 2007 kwota należności powiatów wynosiła 188 618 tys. zł, a w roku 2008 – 2 367 425 tys. zł. Były to głównie gotówka i depozyty oraz należności wymagalne. Należności wymagalne wzrosły w 2008 r. w porównaniu do roku poprzedniego o 6 482 tys. zł.

6.4. Podsumowanie

1. *Powiaty w 2008 r. zrealizowały dochody w wysokości 18 147 200 tys. zł (100,7% planu). W porównaniu do roku poprzedniego dochody wzrosły o 12,3%. Najwyższy wzrost osiągnęły powiaty województwa zachodniopomorskiego – o 19,0%, najniższy powiaty województwa opolskiego – o 8,2%.*
2. *W porównaniu do 2007 r., wzrosły dochody powiatów ze wszystkich podstawowych źródeł. Dotacje celowe wzrosły o 19,9%, dochody własne o 12,8%, a subwencja ogólna o 8,4%. Nadal dochody powiatów uzależnione były od transferu środków z budżetu państwa. Dochody z tytułu subwencji ogólnej i dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz na zadania własne stanowiły 64,7% dochodów ogółem.*

[88] Od 2008 r. zmieniona została metodologia zbierania danych o należnościach, w związku z czym dane wynikające ze sprawozdań budżetowych za ten rok są nieporównywalne z kwotami za rok 2007 i lata poprzednie.

3. *Dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły 714 zł (w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 77 zł) i mieściły się w przedziale od 371 zł do 1 434 zł. Najniższe dochody per capita odnotowano w powiatach województwa małopolskiego – 640 zł, a najwyższe w powiatach województwa zachodniopomorskiego – 885 zł.*
4. *Powiaty w 2008 r. zrealizowały wydatki w kwocie 18 114 865 tys. zł, tj. 95,6% planu. Wzrost wydatków wyniósł 112,7% (realnie 8,5%). Najwyższy wzrost wydatków osiągnęły powiaty województwa zachodniopomorskiego (o 23,6%), a najniższy lubuskiego i lubelskiego (odpowiednio o 8,9% i o 9,0%). Wydatki inwestycyjne wyniosły 2 606 690 tys. zł i wzrosły o 24,3% w stosunku do roku ubiegłego. Najwyższy wzrost wydatków inwestycyjnych osiągnęły powiaty województwa zachodniopomorskiego (o 112,8%).*
5. *W 2008 r. powiaty sfinansowały 4,7% wydatków inwestycyjnych ze środków zagranicznych (w 2007 r. – 16,5%). Ich udział w ogólnej kwocie wydatków inwestycyjnych mieścił się w przedziale od 0,9% w powiatach województwa mazowieckiego do 14,4% w powiatach województwa świętokrzyskiego.*
6. *Najwyższe wydatki powiaty poniosły na realizację zadań z zakresu: oświaty i wychowania (31,9%), pomocy społecznej (15,9%), transportu i łączności (12,6%), administracji publicznej (11,6%) oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (6,9%). Wśród zadań inwestycyjnych najwięcej środków wydatkowano na: transport i łączność (42,6%), ochronę zdrowia (19,9%), oświatę i wychowanie (11,0%).*
7. *Wydatki w powiatach w skali kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły o 80 zł do kwoty 713 zł i mieściły się w przedziale od 645 zł w powiatach województwa śląskiego do 894 zł w powiatach województwa zachodniopomorskiego. Wydatki bieżące wzrosły o 60 zł do kwoty 610 zł, a wydatki inwestycyjne o 20 zł do kwoty 103 zł.*
8. *W 2008 r. powiaty planowały deficyt budżetowy w wysokości 928 875 tys. zł (5,2% dochodów). Ostatecznie budżety zrealizowano z nadwyżką w kwocie 32 335 tys. zł, która w relacji do dochodów stanowiła 0,2%. Większość powiatów (53,8%) osiągnęło dodatni wynik budżetu.*
9. *W 2008 r. powiaty zrealizowały przychody w kwocie 1 650 212 tys. zł. W porównaniu do 2007 r. przychody wzrosły o 173 257 tys. zł (o 11,7%). Nadal głównym źródłem przychodów były kredyty i pożyczki – 45,6%. Rozchody obniżyły się o 65 190 tys. zł, tj. o 7,9%. Przyczynił się do tego przede wszystkim spadek rozchodów z tytułu spłat kredytów i pożyczek (o 17,7%) oraz wykupu obligacji samorządowych (o 16,1%).*
10. *Na koniec 2008 r. zadłużenie powiatów, w porównaniu do 2007 r., wzrosło o 9,4% i wyniosło 2 888 909 tys. zł, w tym z tytułu kredytów i pożyczek 2 417 205 tys. zł. Wskaźnik relacji zobowiązań do dochodów uległ obniżeniu z 16,8% w 2006 r., 16,3% w 2007 r. do 15,9% w 2008 r. W 15 powiatach relacja długu publicznego do dochodów budżetowych przekroczyła 40%, jednakże żaden z powiatów nie przekroczył granicy zadłużenia 60%.*

Rysunek 6.1. **Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)**

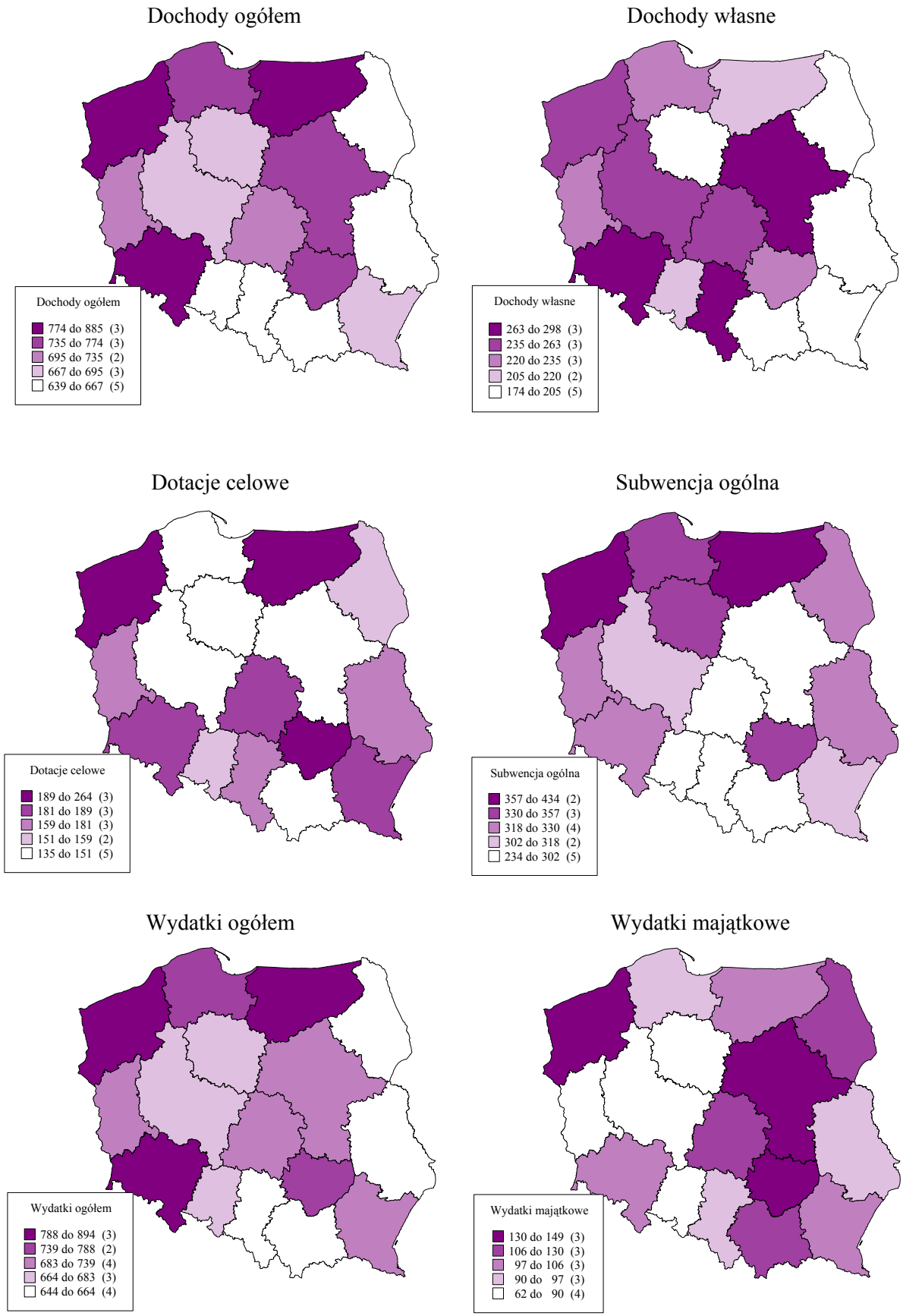


Tabela 6.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów powiatów w 2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		Nadwyżka		Deficyt		stosunek nadwyżki do dochodów powiatów nadwyżkowych w %	stosunek deficytu do dochodów powiatów deficytowych w %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7	kwota	liczba powiatów	kwota	liczba powiatów		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**P O L S K A**	**18 023 307**	**18 147 200**	**100,7**	**18 952 182**	**18 114 865**	**95,6**	**-928 875**	**32 335**	**350 948**	**169**	**318 613**	**145**	**3,6**	**3,8**
2	Dolnośląskie	1 587 838	1 590 204	100,1	1 719 720	1 619 367	94,2	-131 883	-29 163	27 326	12	56 489	14	4,3	5,9
3	Kujawsko-pomorskie	855 060	866 755	101,4	902 712	863 705	95,7	-47 652	3 050	16 197	12	13 147	7	2,9	4,4
4	Lubelskie	1 071 048	1 080 339	100,9	1 099 955	1 071 018	97,4	-28 907	9 321	21 202	11	11 881	9	3,2	2,8
5	Lubuskie	546 305	544 265	99,6	570 773	548 490	96,1	-24 468	-4 225	9 225	5	13 450	7	3,4	4,9
6	Łódzkie	1 200 307	1 213 723	101,1	1 245 980	1 181 897	94,9	-45 673	31 826	40 658	16	8 832	5	4,1	3,8
7	Małopolskie	1 465 640	1 488 027	101,5	1 553 678	1 511 025	97,3	-88 038	-22 997	8 302	7	31 299	12	1,7	3,2
8	Mazowieckie	2 189 495	2 210 117	100,9	2 311 600	2 219 152	96,0	-122 105	-9 036	29 211	19	38 246	18	2,7	3,4
9	Opolskie	594 567	602 397	101,3	625 919	603 189	96,4	-31 352	-792	12 013	5	12 806	6	4,9	3,6
10	Podkarpackie	1 227 691	1 224 104	99,7	1 273 458	1 203 435	94,5	-45 767	20 669	29 211	12	8 542	9	3,8	1,9
11	Podlaskie	506 883	509 030	100,4	518 232	494 285	95,4	-11 349	14 745	17 717	10	2 971	4	4,6	2,4
12	Pomorskie	1 007 086	1 009 745	100,3	1 056 260	1 020 016	96,6	-49 174	-10 271	15 343	7	25 614	9	3,1	5,0
13	Śląskie	1 282 139	1 288 709	100,5	1 352 724	1 264 892	93,5	-70 585	23 816	40 073	11	16 257	6	5,4	3,0
14	Świętokrzyskie	823 756	815 375	99,0	853 045	804 458	94,3	-29 290	10 917	19 217	8	8 300	5	4,4	2,2
15	Warmińsko-mazurskie	934 549	938 464	100,4	981 350	943 240	96,1	-46 801	-4 776	13 278	7	18 054	12	3,8	3,1
16	Wielkopolskie	1 723 918	1 760 027	102,1	1 812 965	1 750 616	96,6	-89 047	9 411	42 831	20	33 420	11	3,8	5,3
17	Zachodniopomorskie	1 007 024	1 005 920	99,9	1 073 810	1 016 080	94,6	-66 785	-10 160	9 144	7	19 304	11	2,3	3,1

Tabela 6.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów powiatów (2007 r. = 100%)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Dochody własne	w tym udziały w dochodach b.p.	Subwencja	Dotacje celowe	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe	w tym inwestycyjne
		nominalnie	realnie[1)]					nominalnie	realnie[1)]			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	**P O L S K A**	**112,3**	**108,1**	**112,8**	**113,8**	**108,4**	**119,9**	**112,7**	**108,5**	**111,0**	**124,4**	**124,3**
2	Dolnośląskie	112,6	108,4	113,9	112,7	107,6	120,9	113,8	109,6	112,7	122,6	122,2
3	Kujawsko-pomorskie	111,9	107,7	109,8	115,9	110,8	117,2	114,0	109,8	112,0	135,2	135,6
4	Lubelskie	109,6	105,4	97,9	114,4	107,9	129,0	109,0	104,8	108,9	109,8	109,8
5	Lubuskie	109,9	105,7	112,9	111,8	104,9	117,0	108,9	104,7	108,2	116,7	116,9
6	Łódzkie	117,5	113,3	114,1	114,7	110,8	136,1	115,2	111,0	111,7	138,9	138,7
7	Małopolskie	113,6	109,4	116,9	117,7	109,7	117,5	113,5	109,3	111,5	123,6	123,6
8	Mazowieckie	112,6	108,4	112,8	111,6	110,1	117,7	114,1	109,9	112,9	119,0	119,0
9	Opolskie	108,2	104,0	103,2	113,0	109,8	112,5	110,2	106,0	108,4	129,3	128,8
10	Podkarpackie	110,8	106,6	108,8	115,0	107,8	118,5	110,9	106,7	110,0	116,9	116,9
11	Podlaskie	111,1	106,9	116,7	116,2	105,9	115,6	111,1	106,9	105,9	148,9	148,7
12	Pomorskie	111,1	106,9	113,6	115,0	108,6	113,7	113,3	109,1	111,6	126,7	125,7
13	Śląskie	114,1	109,9	113,6	111,5	108,0	125,4	113,2	109,0	110,7	129,9	129,9
14	Świętokrzyskie	113,0	108,8	127,3	119,1	109,9	104,8	111,0	106,8	111,9	106,8	106,9
15	Warmińsko-mazurskie	108,6	104,4	112,3	112,8	106,2	110,3	110,1	105,9	107,4	133,2	133,2
16	Wielkopolskie	110,6	106,4	115,7	113,9	107,4	109,5	109,3	105,1	110,6	99,3	97,9
17	Zachodniopomorskie	119,0	114,8	113,5	113,3	107,1	149,5	123,6	119,4	114,0	213,0	212,8

[1)] *Wskaźnik inflacji - 4,2%.*

Tabela 6.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów powiatów w latach 2007 i 2008 (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**P O L S K A**	**32,2**	**32,4**	**21,7**	**23,2**	**46,1**	**44,5**	**13,1**	**14,5**	**13,1**	**14,4**	**86,9**	**85,5**	**52,7**	**52,3**
2	Dolnośląskie	33,6	34,0	21,8	23,4	44,6	42,6	11,4	12,3	11,2	12,1	88,6	87,7	53,3	52,8
3	Kujawsko-pomorskie	28,1	27,6	21,3	22,3	50,6	50,1	8,5	10,1	8,4	10,0	91,5	89,9	56,9	56,4
4	Lubelskie	29,3	26,1	22,0	25,9	48,7	47,9	13,5	13,6	13,5	13,6	86,5	86,4	47,3	48,3
5	Lubuskie	30,4	31,3	21,1	22,5	48,5	46,3	8,1	8,7	8,1	8,7	91,9	91,3	57,6	57,9
6	Łódzkie	34,0	33,0	22,3	25,8	43,7	41,2	13,0	15,7	13,0	15,6	87,0	84,3	55,8	54,5
7	Małopolskie	31,1	32,0	21,5	22,3	47,4	45,7	16,1	17,6	16,1	17,6	83,9	82,4	50,1	49,2
8	Mazowieckie	40,4	40,4	18,6	19,4	41,1	40,2	19,2	20,0	19,2	20,0	80,8	80,0	49,1	48,8
9	Opolskie	33,0	31,4	22,2	23,0	44,9	45,5	8,6	10,1	8,6	10,0	91,4	89,9	56,6	56,3
10	Podkarpackie	28,7	28,2	24,8	26,5	46,5	45,3	14,0	14,8	14,0	14,8	86,0	85,2	52,2	52,8
11	Podlaskie	27,2	28,6	22,6	23,5	50,2	47,9	12,2	16,4	12,2	16,4	87,8	83,6	55,9	54,5
12	Pomorskie	31,2	31,9	19,2	19,6	49,7	48,5	11,1	12,4	11,0	12,2	88,9	87,6	54,5	54,2
13	Śląskie	40,2	40,0	22,0	24,2	37,8	35,8	12,9	14,7	12,9	14,7	87,1	85,3	50,4	49,3
14	Świętokrzyskie	25,6	28,8	26,7	24,8	47,7	46,4	18,0	17,3	18,0	17,3	82,0	82,7	52,5	53,4
15	Warmińsko-mazurskie	24,1	25,0	22,7	23,1	53,1	51,9	10,3	12,4	10,3	12,4	89,7	87,6	53,1	52,9
16	Wielkopolskie	33,0	34,5	20,0	19,8	47,0	45,7	11,9	10,8	11,6	10,4	88,1	89,2	53,3	54,6
17	Zachodniopomorskie	28,6	27,3	23,7	29,8	47,7	42,9	9,7	16,7	9,7	16,7	90,3	83,3	55,6	50,4

Tabela 6.4. **Dochody budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (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	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	**P O L S K A**	**637**	**714**	**205**	**231**	**109**	**124**	**293**	**318**	**138**	**165**	**20**	**33**
2	Dolnośląskie	687	774	231	263	131	148	306	330	150	181	22	29
3	Kujawsko-pomorskie	606	676	170	186	90	104	306	339	129	151	8	13
4	Lubelskie	607	667	178	174	73	83	295	320	134	173	23	47
5	Lubuskie	648	711	197	222	102	114	314	329	137	160	8	15
6	Łódzkie	616	725	209	239	106	121	269	299	137	187	22	55
7	Małopolskie	565	640	176	205	99	115	268	293	122	143	27	38
8	Mazowieckie	657	736	265	297	151	168	270	295	122	143	17	23
9	Opolskie	610	663	201	208	102	116	274	302	135	153	15	22
10	Podkarpackie	626	695	180	196	81	93	291	314	155	184	28	44
11	Podlaskie	597	665	163	190	75	87	300	318	135	157	18	26
12	Pomorskie	667	735	208	234	105	120	331	357	128	144	14	21
13	Śląskie	577	657	232	263	146	162	218	235	127	159	14	34
14	Świętokrzyskie	674	763	172	220	82	98	322	354	180	189	54	46
15	Warmińsko-mazurskie	768	835	185	208	89	100	408	434	175	193	19	33
16	Wielkopolskie	620	682	205	235	116	131	292	312	124	135	10	14
17	Zachodniopomorskie	744	885	213	242	101	114	355	380	177	264	35	85

Tabela 6.5. **Wydatki budżetów powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
										wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	**P O L S K A**	**633**	**713**	**83**	**103**	**83**	**103**	**550**	**610**	**334**	**373**	**41**	**47**
2	Dolnośląskie	692	788	79	97	78	95	614	692	369	417	41	52
3	Kujawsko-pomorskie	593	673	50	68	50	68	542	605	337	379	33	33
4	Lubelskie	605	661	82	90	82	90	524	571	286	320	81	88
5	Lubuskie	659	716	53	62	53	62	605	654	380	414	24	26
6	Łódzkie	612	706	80	111	79	110	532	595	341	385	26	31
7	Małopolskie	575	650	93	114	93	114	482	535	288	319	38	44
8	Mazowieckie	650	739	125	148	125	148	526	591	319	361	52	61
9	Opolskie	600	664	52	67	52	67	549	597	340	374	38	40
10	Podkarpackie	614	683	86	101	86	101	528	582	321	361	35	40
11	Podlaskie	580	646	71	106	71	106	509	540	324	352	30	30
12	Pomorskie	661	743	73	92	73	91	588	651	360	402	33	38
13	Śląskie	570	645	73	95	73	95	497	550	288	318	42	46
14	Świętokrzyskie	677	753	122	130	122	130	555	623	355	402	36	36
15	Warmińsko-mazurskie	762	839	78	104	78	104	683	735	405	444	50	59
16	Wielkopolskie	625	679	75	74	72	70	550	605	333	370	34	38
17	Zachodniopomorskie	723	894	70	149	70	149	653	744	402	451	44	62

Tabela 6.6. **Relacje dochodów i wydatków powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków powiatów w kraju w 2008 r. (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w dochodach b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**P O L S K A**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
2	Dolnośląskie	108	114	120	104	110	86	111	94	113
3	Kujawsko-pomorskie	95	81	84	107	91	40	94	66	99
4	Lubelskie	93	75	67	101	105	141	93	87	94
5	Lubuskie	99	96	92	103	97	46	100	60	107
6	Łódzkie	101	103	98	94	113	166	99	107	98
7	Małopolskie	90	89	93	92	86	113	91	111	88
8	Mazowieckie	103	129	136	93	86	68	104	143	97
9	Opolskie	93	90	94	95	92	66	93	65	98
10	Podkarpackie	97	85	75	99	111	132	96	98	95
11	Podlaskie	93	82	71	100	95	78	91	103	89
12	Pomorskie	103	101	97	112	87	64	104	89	107
13	Śląskie	92	114	131	74	96	103	90	92	90
14	Świętokrzyskie	107	95	79	112	114	138	106	126	102
15	Warmińsko-mazurskie	117	90	81	136	117	101	118	101	120
16	Wielkopolskie	96	102	106	98	82	41	95	71	99
17	Zachodniopomorskie	124	105	92	119	159	257	125	145	122

Tabela 6.7. **Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
						razem		w tym długoterminowe				razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
		kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %	kwota	w stosunku do dochodów w %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**P O L S K A**	**2 888 909**	**15,9**	**467 560**	**2,6**	**2 417 205**	**13,3**	**2 407 793**	**13,3**	**14**	**0,0**	**4 130**	**0,0**	**958**	**0,0**
2	Dolnośląskie	407 050	25,6	91 460	5,8	315 374	19,8	315 374	19,8	14	0,0	202	0,0	177	0,0
3	Kujawsko-pomorskie	97 480	11,2	45 800	5,3	51 646	6,0	51 646	6,0	0	0,0	34	0,0	9	0,0
4	Lubelskie	156 002	14,4	0	0,0	155 791	14,4	155 091	14,4	0	0,0	211	0,0	142	0,0
5	Lubuskie	133 984	24,6	47 650	8,8	86 156	15,8	86 156	15,8	0	0,0	178	0,0	174	0,0
6	Łódzkie	142 019	11,7	17 270	1,4	124 738	10,3	124 738	10,3	0	0,0	12	0,0	5	0,0
7	Małopolskie	266 935	17,9	5 000	0,3	261 906	17,6	261 906	17,6	0	0,0	29	0,0	19	0,0
8	Mazowieckie	284 854	12,9	47 750	2,2	236 406	10,7	236 323	10,7	0	0,0	698	0,0	110	0,0
9	Opolskie	83 284	13,8	0	0,0	83 283	13,8	82 847	13,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
10	Podkarpackie	176 470	14,4	22 900	1,9	153 072	12,5	153 072	12,5	0	0,0	498	0,0	50	0,0
11	Podlaskie	41 627	8,2	1 400	0,3	39 942	7,8	39 942	7,8	0	0,0	285	0,1	0	0,0
12	Pomorskie	181 961	18,0	55 300	5,5	126 599	12,5	125 725	12,5	0	0,0	62	0,0	62	0,0
13	Śląskie	151 747	11,8	0	0,0	151 746	11,8	151 746	11,8	0	0,0	1	0,0	1	0,0
14	Świętokrzyskie	123 335	15,1	4 000	0,5	119 326	14,6	116 786	14,3	0	0,0	9	0,0	1	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	232 552	24,8	51 150	5,5	181 209	19,3	180 493	19,2	0	0,0	193	0,0	100	0,0
16	Wielkopolskie	243 358	13,8	27 860	1,6	213 866	12,2	211 605	12,0	0	0,0	1 632	0,1	24	0,0
17	Zachodniopomorskie	166 250	16,5	50 020	5,0	116 144	11,5	114 344	11,4	0	0,0	87	0,0	84	0,0

7. Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego doprowadziła do zgodności zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy dotyczące finansowania ustawowych ulg w przewozach autobusowych z dochodów własnych województw. Od 1 stycznia 2008 r. koszty związane z finansowaniem ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych są pokrywane z budżetu państwa w formie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Odejście od finansowania ustawowych ulg w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych z dochodów własnych samorządu wojewódzkiego, spowodowało spadek z 15,9% do 14,0% wskaźnika udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, posiadających siedzibę na terenie województw.

Od 2008 r. zasady podziału części regionalnej subwencji dla województw zostały określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a nie jak dotychczas w rozporządzeniu.

Wzmocniony został system wyrównawczy dla województw, poprzez zwiększenie stopnia wyrównywania w ramach kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji dla województw z 70% do 72%.

Zmieniony, wprowadzonymi w 2008 r. przepisami ustawy kompetencyjnej[89], podział zadań między organy administracji rządowej i administracji samorządowej, nie rzutował w znaczący sposób na wielkość budżetów województw samorządowych. Przekazane zadania finansowane były w formie dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Uzyskane przez województwa samorządowe kompetencje mają głównie charakter władczy, polegający na sprawowaniu funkcji administracyjnych.

W 2008 r. w budżetach województw samorządowych zostały ujęte dotacje rozwojowe na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), co miało wpływ na wielkość dochodów ogółem.

Samorządy województw nadal były uzależnione od rządowych decyzji w sprawie przyznania ostatecznych kwot subwencji oraz dotacji celowych (stanowiących łącznie 41,4% ich dochodów), których wysokość w trakcie roku ulega znacznym zmianom.

7.1. Dochody

Wykonanie planu dochodów

Dochody województw samorządowych w 2008 r. wyniosły 12 660 195 tys. zł i wykonane zostały w 72,7% (w 2007 r. – 98,4%). Żadne z województw samorządowych nie wykonało założonego planu dochodów. Realizacja dochodów wahała się od 54,5% w łódzkim do 97,8% w podkarpackim. W porównaniu do roku poprzedniego, dochody ogółem wzrosły o 11,6%, (realny wzrost o 7,4%).

[89] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 88, poz. 587 z późn. zm.).

Przyrost dochodów wynikał głównie ze zwiększenia kwot dotacji celowych na zadania własne, zwłaszcza zaś dotacji rozwojowych, które zastąpiły pożyczki na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu UE. Ponadto zwiększyły się także źródła dochodów: dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, subwencja ogólna oraz transfer środków pochodzących z UE i innych zagranicznych **tabela 7.1**.

Poziom, dynamika i struktura dochodów województw samorządowych w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007	2008			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:	**11 348 892**	**17 418 875**	**12 660 195**	72,7	**111,6**	**100,0**
- dochody własne	7 749 196	7 153 117	7 409 446	103,6	95,6	58,6
- dotacje celowe	1 483 626	7 995 722	2 980 713	37,3	200,9	23,5
- subwencja ogólna	2 116 070	2 270 036	2 270 036	100,0	107,3	17,9

Województwa samorządowe wykonały ponad plan **dochody własne**. Na wykonanie dochodów własnych[90] powyżej planu (w 103,6%), rzutowała przede wszystkim realizacja wpływów z udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych (w 104,5%) i osób fizycznych (w 104,0%) oraz pozostałe dochody własne (w 101,8%). Dochody z majątku wykonane zostały poniżej przyjętego planu, tj. w 89,4%. Subwencje z budżetu państwa były przekazywane zgodnie z planem, w pełnej wysokości.

Dochody z tytułu **dotacji celowych**[91] wykonano w 37,3%, z uwagi na nieuzyskanie planowanych wpływów z dotacji rozwojowych. Sytuacja ta spowodowana była niedostosowaniem projektów do prawa unijnego w zakresie ochrony środowiska oraz opóźnieniami w ogłaszaniu konkursów z powodu braku niektórych rozporządzeń dotyczących udzielenia pomocy publicznej. Podobnie jak w latach poprzednich, część nieprzekazanych z budżetu państwa dotacji celowych na zadania własne województw umieszczono w wykazie wydatków niewygasających budżetu państwa z upływem roku 2008[92].

Dotacje na zadania własne zrealizowane zostały na poziomie 24,8% planu, co wynikało z wyżej opisanych przyczyn. Nie w pełnej wysokości zrealizowane zostały dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej (96,5%), na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (75,6%), jak również na zadania wykonywane na podstawie porozumień między jst (94,7%) oraz dotacje otrzymane z funduszy celowych (97,5%).

[90] Dochody sklasyfikowane w § 270 (środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gmin, powiatów, samorządowych województw, pozyskane z innych źródeł), § 629 (środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin, powiatów, samorządowych województw, pozyskane z innych źródeł) i § 853 (środki pochodzące z budżetu UE przeznaczone na finansowanie programów i projektów realizowanych przez jednostki sektora finansów publicznych), zostały zaliczone w niniejszym opracowaniu do dochodów własnych.

[91] Dochody sklasyfikowane w § 200 (dotacje rozwojowe oraz środki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej), § 620 (dotacje rozwojowe) zostały zaliczone w niniejszym opracowaniu do dotacji celowych na zadania własne.

[92] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 224, poz. 1478).

W 2008 r., podobnie jak w roku ubiegłym, budżety województw samorządowych wielokrotnie ulegały zmianom w zakresie kwot **subwencji**, wprowadzenia dotacji z budżetu państwa (w tym dotacji rozwojowych, wynikających z podziału rezerw budżetowych), kontraktów wojewódzkich, porozumień zawartych z jst, pozyskania środków z budżetu UE (refundacja poniesionych wydatków na zadania współfinansowane z funduszy unijnych), pełnienia obowiązków Instytucji Zarządzającej w zakresie zadań realizowanych w ramach RPO, Instytucji Pośredniczącej w zakresie zadań realizowanych w ramach POKL i Instytucji Wdrażającej w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Środki z UE i z innych źródeł zagranicznych pozyskane w 2008 r. przez województwa samorządowe stanowiły 15,9% uzyskanych dochodów ogółem. Udział tych środków w dochodach ogółem systematycznie wzrastał (z wyjątkiem 2005 r.) kształtując się w kolejnych latach następująco: 2004 r. – 4,4%, 2005 r. – 3,3%, 2006 r. – 10,5%, 2007 r. – 14,0%.

Dynamika i struktura dochodów

Dynamika głównych źródeł dochodów województw samorządowych wskazywała na wzrost subwencji i dotacji celowych oraz spadek dochodów własnych **(tabela 7.2.)**.

Rok 2008 był kolejnym okresem wzrostu (o 11,6%) dochodów ogółem województw samorządowych. Wzrost dochodów wynikał przede wszystkim ze zwiększenia dotacji celowych na zadania własne (o 242,4%), zadania zlecone (o 57,0%), kwot udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 10,9%) i subwencji ogólnej (o 7,3%). Najwyższy wzrost dochodów odnotowano w województwie świętokrzyskim – o 39,0%, a najniższy – o 0,1% w województwie wielkopolskim. Jedynie w województwie lubuskim dochody ogółem obniżyły się o 1,7%.

Zgodnie z regulacjami ustawy o finansach publicznych, od 2008 r. dochody jst dzielą się na majątkowe oraz bieżące. **Dochody majątkowe** województw samorządowych wyniosły 1 634 173 tys. zł, a **dochody bieżące** 11 026 022 tys. zł (odpowiednio 12,9 % i 87,1% sumy dochodów ogółem).

Struktura dochodów ogółem wskazuje, że podstawowym źródłem dochodów województw samorządowych były, podobnie jak w latach poprzednich, **dochody własne**, których udział w stosunku do roku ubiegłego obniżył się o 9,8 punktu procentowego i wyniósł 58,6%. Ten rodzaj dochodów stanowił w strukturze dochodów poszczególnych województw samorządowych od 35,2% w podkarpackim do 83,4% w mazowieckim.

Spadek dochodów własnych, w stosunku do roku ubiegłego, wyniósł 4,4%. Tylko w 4 województwach nastąpił wzrost dochodów własnych, który zawierał się w przedziale od 1,4% w dolnośląskim do 12,5% w świętokrzyskim. Spadek dochodów własnych wahał się od 27,7% w województwie lubuskim do 1,4% w pomorskim.

Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw, podobnie jak w latach poprzednich, były **udziały w podatkach dochodowych** stanowiących dochody budżetu państwa. W 2008 r. wzrosły o 10,9% (92 577 tys. zł) udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, natomiast pozostałe źródła dochodów własnych uległy obniżeniu. Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych zmniejszyły się o 6,8%, co wynikało ze zmian przepisów prawnych.

Ogólna kwota udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wyniosła 5 652 793 tys. zł i obniżyła się w stosunku do roku ubiegłego o 249 874 tys. zł. To źródło dochodów własnych województw samorządowych było najbardziej podatne na wahania koniunktury gospodarczej kraju i zarazem ściśle powiązane z gospodarką oraz polityką fiskalną państwa.

Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych stanowiły średnio 37,2%, natomiast udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych 7,5% uzyskanych dochodów ogółem. Wzrost w 2008 r. kwot udziałów, zarówno w podatku dochodowym od osób prawnych, jak i fizycznych wystąpił w 2 województwach – małopolskim i świętokrzyskim, wynosząc odpowiednio 112,7% i 115,8%. W pozostałych województwach nastąpił spadek tego źródła dochodów i ukształtował się w granicach od 12,5% w lubuskim do 2,0% w łódzkim. W 6 województwach wzrost udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa był wyższy, w jednym ukształtował się na poziomie średnim, a w 9 jednostkach nie osiągnął średniego w kraju.

Pozostałe dochody własne w 2008 r. obniżyły się o 5,0% i osiągnęły kwotę 1 661 062 tys. zł, stanowiącą 13,1% dochodów ogółem województw samorządowych. W poszczególnych województwach pozostałe dochody własne w strukturze dochodów stanowiły od 9,3% w lubuskim do 21,5% w dolnośląskim. Dochody te związane był głównie z uzyskaniem przez województwa samorządowe środków ze źródeł zagranicznych, stanowiących refundację poniesionych wcześniej wydatków. Do grupy tych dochodów zaliczono także środki na inwestycje na drogach wojewódzkich pochodzące z rezerwy subwencji w wysokości 28 965 tys. zł.

Województwa samorządowe uzyskały **dochody z majątku** w kwocie 95 591 tys. zł i stanowiły one średnio 0,8% dochodów ogółem (w 2007 r. – 0,9%). Ich wysokość, w porównaniu do roku ubiegłego, obniżyła się o 2,2%. Nadal udział dochodów z majątku był niewysoki, osiągając skrajne wartości w województwie pomorskim (3,4%) i w województwie warmińsko-mazurskim (0,1%). Kwoty dochodów majątkowych w województwie świętokrzyskim były tak znikome, że w strukturze dochodów województwa miały śladowy charakter.

W 2008 r. **subwencja** ogólna dla województw wzrosła o 7,3% i wyniosła 2 270 036 tys. zł. Wzrost subwencji ogólnej, który uzyskało 12 województw, wahał się od 1,9% w łódzkim do 31,5% w podkarpackim. W 3 województwach nastąpił spadek subwencji ogólnej od 1,2% w świętokrzyskim do 11,3% w pomorskim. W województwie dolnośląskim wielkość subwencji utrzymana była na poziomie roku ubiegłego.

W strukturze dochodów ogółem udział subwencji ogólnej wyniósł 17,9%, co oznaczało zmniejszenie jej znaczenia o 0,7 punktu procentowego, w porównaniu z rokiem ubiegłym. Na subwencję ogólną składały się poszczególne części, które w strukturze dochodów ogółem stanowiły: część wyrównawcza – 7,4%, część regionalna – 5,7%, część oświatowa – 4,8%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 7,1% dochodów ogółem w mazowieckim do 35,4% w podkarpackim.

Część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 2,9% i stanowiła kwotę 612 914 tys. zł. Udział części oświatowej subwencji ogólnej w strukturze dochodów obniżył się w stosunku do roku ubiegłego o 0,4 punktu procentowego, kształtując się w granicach od 2,2% w świętokrzyskim do 8,7% w śląskim. Dochody z tytułu subwencji oświatowej wzrosły w 10 województwach.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej wzrosła, w porównaniu do roku ubiegłego,

o 10,2% i wyniosła 936 470 tys. zł. Określony ustawowo sposób liczenia subwencji wyrównawczej sprawił, że nie otrzymało jej tylko województwo mazowieckie. W pozostałych 15 regionach udział części wyrównawczej subwencji ogólnej w dochodach ogółem był zróżnicowany i wahał się od 0,4% w wielkopolskim do 18,8% w lubelskim. W porównaniu do roku ubiegłego, nastąpił spadek części subwencji wyrównawczej w województwie małopolskim i pomorskim, odpowiednio o 25,9% i 42,2%. W pozostałych 13 województwach ta część subwencji wzrosła, od 4,2% w świętokrzyskim do 203,4% w opolskim. W przypadku województwa opolskiego wyższy poziom subwencji wyrównawczej w 2008 r. był wynikiem zrekompensowania niskich dochodów z CIT zrealizowanych przez województwo w 2006 r. w porównaniu do kwot z 2005 r.

Część regionalna subwencji ogólnej wzrosła, w porównaniu do roku ubiegłego, o 12,2% i wyniosła 720 652 tys. zł. Otrzymały ją wszystkie województwa, a jej udział w dochodach poszczególnych regionów wahał się od 1,0% w łódzkim do 13,2% w podkarpackim. W 6 województwach ta część subwencji obniżyła się, od 35,1% w województwie opolskim do 5,2% w świętokrzyskim. W pozostałych 10 nastąpił jej wzrost od 0,3% w dolnośląskim do 312,9% w małopolskim.

Dotacje celowe otrzymane przez województwa samorządowe wzrosły o 100,9% i wyniosły 2 980 713 tys. zł. We wszystkich województwach samorządowych wystąpiło zwiększenie kwot dotacji od 25,5% w śląskim do 301,8% w świętokrzyskim (w wyniku zwiększenia kwot dotacji na zadania zlecone oraz własne).

Średni udział dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem wzrósł o 10,4 punktu procentowego i wyniósł 23,5%, osiągając skrajne wartości w województwie mazowieckim – 9,6% i w opolskim – 36,3%.

Do dotacji na zadania własne zaliczane były również **dotacje rozwojowe.** W 2008 r. województwa samorządowe otrzymały dotacje rozwojowe w wysokości 967 455 tys. zł, co stanowiło 16,7% planu. W porównaniu do 2007 r. dotacje te wzrosły o 3 804,6% i stanowiły 59,3% ogólnej kwoty dotacji na zadania własne. Dotacje rozwojowe przeznaczone były na RPO oraz POKL dla każdego województwa samorządowego. Niepełne wykonanie dochodów w ramach programów RPO wynikało z opóźnień w naborach wniosków o dofinansowanie, na które miały wpływ zmiany obowiązujących wytycznych z zakresu oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy unijnych, natomiast niepełne wykonania dochodów w ramach POKL związane było z przesunięciem terminów ogłaszania niektórych konkursów z powodu braku przepisów dotyczących pomocy publicznej. W związku z tym, zarówno Instytucje Zarządzające RPO jak i Instytucje Pośredniczące POKL zgłosiły niewykorzystane środki celem umieszczenia ich w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2008 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Dotacje na zadania własne wyniosły 1 630 356 tys. zł i wzrosły o 242,4%, stanowiąc w strukturze dochodów ogółem 12,9%. W stosunku do przyjętego planu wykonano je w 24,8%, co związane było z umieszczeniem części ich kwot w wykazie wydatków niewygasających budżetu państwa w roku 2008. Na tak niskie wykonanie wpływ miała realizacja dotacji rozwojowych przyznanych poszczególnym województwom. Na inwestycje wydatkowano 43,7% ogólnej kwoty tych dotacji. W poszczególnych województwach samorządowych udział dotacji na zadania własne w dochodach ogółem wahał się od 4,8% w województwie mazowieckim do 23,2% w opolskim. Rok budżetowy 2008, był rokiem rozliczenia środków wydatkowanych w ramach zadań realizowanych w okresie programowania 2004 - 2006, których wykonanie musiało nastąpić

do 30 czerwca 2008 r. Dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na realizację zadań własnych przeznaczane były m.in. na dofinansowanie organizowania szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie, na realizację kampanii społecznej na rzecz przeciwdziałania krzywdzeniu dzieci, na zadania objęte kontraktami wojewódzkimi, sfinansowanie prac komisji kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych powołanych do rozpatrzenia wniosków nauczycieli o wyższy stopień awansu zawodowego, dofinansowanie programów wyrównywania szans edukacyjnych, aktywizację obszarów wiejskich oraz realizację innych programów w ramach różnych priorytetów ZPORR (np. Wzmacnianie Rozwoju Zasobów Ludzkich, Promocja Przedsiębiorczości, Pomoc Techniczna, Rozwój Lokalny).

W strukturze dochodów ogółem województw samorządowych **dotacje na zadania zlecone** stanowiły 9,3%, a ich kwota wzrosła o 57,0% i wyniosła 1 172 719 tys. zł. Zwiększenie tego rodzaju dotacji wynikało głównie z przejęcia przez budżet państwa finansowania dopłat do ustawowych ulg w komunikacji autobusowej, co związane było z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie. W poszczególnych województwach udział dotacji na wykonanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w strukturze dochodów był bardzo zróżnicowany i wynosił od 4,3% w mazowieckim do 15,4% w podkarpackim.

Dotacje na inwestycje w ramach realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wyniosły 263 370 tys. zł i stanowiły w strukturze dochodów ogółem 2,1%. W stosunku do roku ubiegłego, uległy one obniżeniu o 36,9%.

Dotacje na zadania zlecone dotyczyły zadań bieżących i inwestycyjnych. Przeznaczano je m.in. na budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych, krajowe pasażerskie przewozy autobusowe, usuwanie skutków powodzi, sfinansowanie staży, studiów podyplomowych lekarzy, stomatologów, pielęgniarek i położnych oraz na szereg działań administracyjnych wynikających ze zwiększenia zakresu kompetencji samorządu wojewódzkiego. Dotacje na zadania zlecone przeznaczono również na działania z zakresu: służby zastępczej, ratownictwa medycznego, na wykonanie zadań samorządu województwa wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych[93] oraz na realizację Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 - 2006", Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007 - 2013.

Województwa samorządowe otrzymały w 2008 r. **dotacje celowe z budżetów innych jst** na realizację wspólnych zadań w kwocie 93 074 tys. zł, stanowiącej 0,7% ogółu dochodów. W porównaniu do roku ubiegłego, uległy one obniżeniu o 36,4%, tj. o 53 282 tys. zł. Na inwestycje przeznaczono 66 411 tys. zł (71,3%) tych dotacji. Wspólne przedsięwzięcia obejmowały, podobnie jak w roku ubiegłym, zadania z zakresu drogownictwa, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, administracji publicznej, oświaty i wychowania, ochrony zdrowia. Porozumienia o wspólnym prowadzeniu zadań najbardziej efektywnie stosowano w województwie śląskim, w którym dotacje celowe tego rodzaju stanowiły 5,3% dochodów. Natomiast województwo lubelskie w ogóle nie skorzystało z tej formy realizacji przedsięwzięć.

Dotacje otrzymywane przez województwa samorządowe **z funduszy celowych** obniżyły się o 29,0%. Ich łączna kwota wyniosła 42 319 tys. zł, i stanowiła 0,3% w strukturze

[93] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.).

dochodów ogółem. Udział tych dotacji w dochodach poszczególnych jednostek ukształtował się w przedziale od 0,1% w łódzkim, pomorskim, lubuskim, warmińsko-mazurskim, lubelskim i podlaskim do 0,8% w wielkopolskim i opolskim. W województwie świętokrzyskim kwoty były tak znikome, że w strukturze dochodów województwa miały charakter śladowy. Dotacje z Wojewódzkich, Powiatowych i Gminnych Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczone były m.in. na finansowanie inwestycji związanych z urządzeniami melioracji wodnych podstawowych, na likwidację mogilników, programów przeciwdziałania powodziom i systemu informatycznego do obsługi kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska.

Na podstawie **porozumień** zawartych **z organami administracji rządowej**, województwa samorządowe otrzymały **dotacje** w kwocie 42 245 tys. zł i były one niższe o 22,2% w stosunku do 2007 r., stanowiąc 0,3% dochodów ogółem województw. W 2008 r. wszystkie województwa otrzymały dotacje tego rodzaju. Udział ich w dochodach poszczególnych jednostek ukształtował się w przedziale od 0,1% w mazowieckim, kujawsko-pomorskim i podlaskim do 1,4% w opolskim. Wysokość dotacji była zróżnicowana od 473 tys. zł w województwie podlaskim do 6 601 tys. zł w pomorskim. W ramach porozumień realizowano zadania związane z mecenatem państwa w dziedzinie kultury i sztuki, ujęte w Programie Operacyjnym – Mecenat 2008 r., w ramach którego organizowano wystawy, konkursy, konferencje, festiwale, dokonywano zakupów muzealiów i nowości wydawniczych, a także wykonywano prace konserwatorskie. Ponadto, poszczególne województwa podpisywały porozumienia z ministerstwami na realizację różnych projektów, np. z Ministerstwem Gospodarki na opracowanie programu usuwania wyrobów zawierających azbest, z Ministerstwem Infrastruktury na częściowe finansowanie zadań z Programu Poprawy Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na Drogach w latach 2005 - 2009.

Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2007 i 2008 prezentuje **tabela 7.3.**

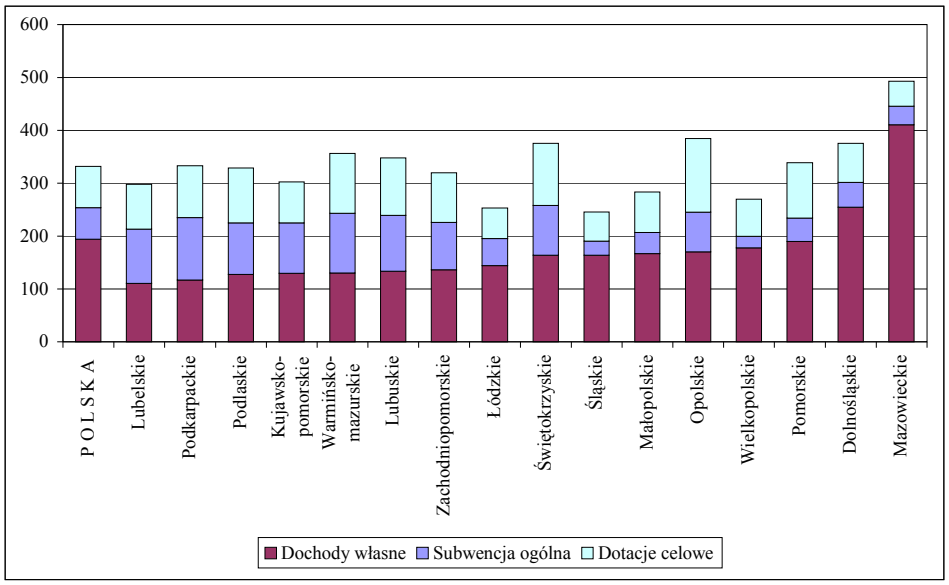
Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Dochody ogółem uzyskane przez województwa samorządowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosły w kraju średnio 332 zł (w 2007 r. – 298 zł). Połowa województw osiągnęła dochody ogółem *per capita* powyżej średniej krajowej. Najniższy wskaźnik – 246 zł wystąpił w województwie śląskim, a najwyższy w województwie mazowieckim – 493 zł.

Poziom dochodów z poszczególnych źródeł w przeliczeniu na jednego mieszkańca był bardzo zróżnicowany, co obrazuje **tabela 7.4.**

Średnie dla kraju dochody własne województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca obniżyły się o 4,4%, osiągając w 2008 r. poziom 194 zł. Wzrost tego wskaźnika wystąpił w 4 województwach – dolnośląskim, łódzkim, małopolskim i świętokrzyskim, natomiast w pozostałych odnotowano jego spadek. Najwyższe dochody własne na jednego mieszkańca uzyskało województwo mazowieckie – 411 zł, natomiast najniższe – 111 zł województwo lubelskie. Najniższe dochody własne przypadające na jednego mieszkańca stanowiły zaledwie 27,0% dochodów uzyskanych przez najbogatsze województwo.

Dochody budżetowe województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)



Dochody z udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa przypadające na jednego mieszkańca kształtowały się w kraju na poziomie 148 zł (w 2007 r. – 155 zł). Wskaźnik ten osiągnął wartość minimalną w województwie warmińsko-mazurskim – 68 zł, a maksymalną w mazowieckim – 358 zł.

Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na jednego mieszkańca kraju wyniosła 60 zł. W 9 województwach omawiany wskaźnik ukształtował się powyżej średniej krajowej. Skrajne jego wartości wystąpiły w województwach wielkopolskim – 22 zł i podkarpackim – 118 zł.

Analogicznie jak w roku 2007, część oświatowa subwencji ogólnej *per capita* wyniosła, w analizowanym roku, średnio w kraju 16 zł. W poszczególnych województwach poziom tego wskaźnika w 2008 r. osiągnął wartości zbliżone do roku poprzedniego i kształtował się w granicach od 8 zł w świętokrzyskim do 25 zł w kujawsko-pomorskim.

Dochody z tytułu dotacji *per capita* ukształtowały się na poziomie 78 zł i wzrosły o 100,0% w stosunku do 2007 r. Wzrost kwot dotacji w przeliczeniu na mieszkańca wystąpił we wszystkich województwach. Najniższy wskaźnik osiągnęło województwo mazowieckie – 47 zł, a najwyższy opolskie – 139 zł.

Średni dla kraju wskaźnik dotacji na inwestycje na jednego mieszkańca wzrósł o 6 zł i wyniósł 29 zł. W 8 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej średniego w kraju, w województwie śląskim na poziomie średnim, a w pozostałych poniżej średniej wielkości dla kraju. Najwyższą wartość – 75 zł osiągnęło województwo opolskie, a najniższą – 10 zł uzyskano w województwie mazowieckim.

7.2. Wydatki

Wykonanie planu wydatków

Województwa samorządowe zrealizowały plan wydatków w 69,6%, co stanowiło kwotę 13 002 732 tys. zł **(tabela 7.1.)**. W porównaniu do roku ubiegłego, wydatki ogółem wzrosły o 17,2% (realny wzrost o 13,0%). Wykonanie wydatków ogółem w poszczególnych województwach kształtowało się od 51,6% planu wydatków w świętokrzyskim do 95,0%

w podkarpackim. Podobnie jak w latach poprzednich, we wszystkich województwach, zarówno w kwotach zbiorczych, jak i w rozdziałach klasyfikacji budżetowej plan nie został wykonany.

W 2008 r. województwa sfinansowały 11,0% wydatków ze środków unijnych oraz innych zagranicznych (2007 r. – 14,1%, 2006 r. – 14,3%, 2005 r. – 9,0%, 2004 r. – 6,8%). Wydatki pokryte środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych stanowiły 9,3% ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych.

Wielkość wydatków uzależniona była wprost od zgromadzonych przez daną jednostkę dochodów i przychodów. Wykonanie wydatków przez województwa, ich dynamikę oraz strukturę przedstawia poniższe zestawienie.

Dynamika i struktura wydatków budżetowych województw samorządowych w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007	2008			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:	**11 092 206**	**18 692 874**	**13 002 732**	**69,6**	**117,2**	**100,0**
- majątkowe, w tym:	4 066 662	8 200 624	4 774 453	58,2	117,4	36,7
- inwestycyjne	3 931 989	7 951 524	4 525 780	56,9	115,1	34,8
- bieżące, w tym:	7 025 543	10 492 250	8 228 280	78,4	117,1	63,3
- wynagrodzenia wraz z pochodnymi	1 333 871	1 765 860	1 647 279	93,3	123,5	12,7
- dotacje	3 777 715	5 842 996	4 109 538	70,3	108,8	31,6
- wydatki na obsługę długu	43 315	113 246	81 490	72,0	188,1	0,6
- wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	6 432	86 871	6 512	7,5	101,2	0,1
- pozostałe wydatki	1 864 210	2 683 277	2 383 461	88,8	127,9	18,3

Dynamika i struktura wydatków

W 2008 r., podobnie jak w latach ubiegłych, wydatki majątkowe charakteryzowały się wyższą dynamiką niż wydatki bieżące. Do **wydatków majątkowych** zalicza się wydatki ponoszone na inwestycje, zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne oraz wydatki kapitałowe. Ogółem wydatki majątkowe zostały wykonane w wysokości 4 774 453 tys. zł i w porównaniu do roku ubiegłego, wzrosły o 17,4%, tj. o 707 791 tys. zł, stanowiąc 36,7% wszystkich wydatków województw samorządowych. Wzrost nakładów na finansowanie wydatków majątkowych wystąpił w 11 województwach i był zjawiskiem pozytywnym, świadczącym o prowadzeniu przez nie polityki prorozwojowej. Wydatki majątkowe wzrosły od 3,8% w łódzkim do 213,1% w lubelskim. Spadek odnotowano w 5 regionach od 28,5% w warmińsko-mazurskim do 2,8% w podlaskim. Z analizy struktury wydatków wynika, iż najwięcej na wydatki inwestycyjne (45,5% ogółu wydatków) przeznaczono w województwie małopolskim, a najmniej – 27,9% w warmińsko-mazurskim.

Wydatki kapitałowe (objęcie udziałów w spółkach), które w omawianym roku zrealizowało 12 województw, wzrosły w stosunku do 2007 r. o 84,6% i wyniosły 248 673 tys. zł.

Do **wydatków bieżących** województw samorządowych zalicza się wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dotacje przekazane innym samorządom, wydatki związane z obsługą długu publicznego, z udzielanymi poręczeniami i gwarancjami oraz pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem województw samorządowych i jednostek

im podległych. Wydatki bieżące województw w 2008 r. wzrosły o 17,1% i wyniosły 8 228 280 tys. zł W strukturze wydatków ogółem, wydatki bieżące stanowiły 63,3%, przyjmując najmniejszą wartość w województwie małopolskim – 54,5% i największą w warmińsko-mazurskim – 72,1%.

Korzystna zmiana struktury wydatków nastąpiła w 8 województwach, w których udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem obniżył się (najwyraźniej w województwach lubelskim o 16,1 punktu procentowego i śląskim o 5,3).

W strukturze wydatków bieżących, podobnie jak w latach ubiegłych, najbardziej znaczącą pozycją były **dotacje** przekazywane z budżetów województw – 31,6% i pozostałe wydatki bieżące – 18,3%. Dotacje przeznaczano m.in. na zadania z zakresu przewozów pasażerskich, służby zdrowia, pomocy społecznej i upowszechniania kultury. Udział dotacji w wydatkach wahał się od 23,2% w lubelskim do 41,5% w mazowieckim.

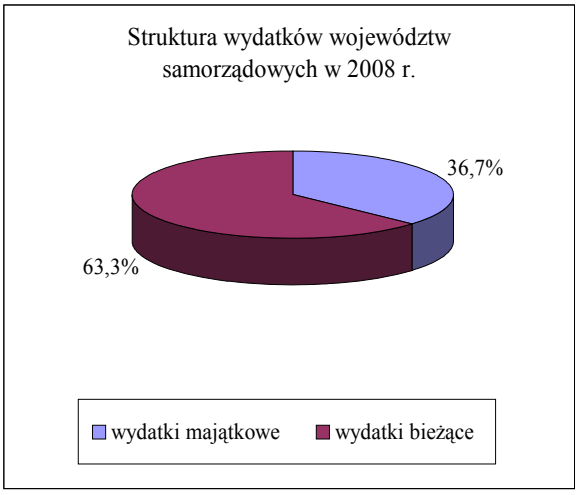
Pozostałe wydatki stanowiły w strukturze wydatków poszczególnych województw od 11,3% w mazowieckim do 26,8% w dolnośląskim.

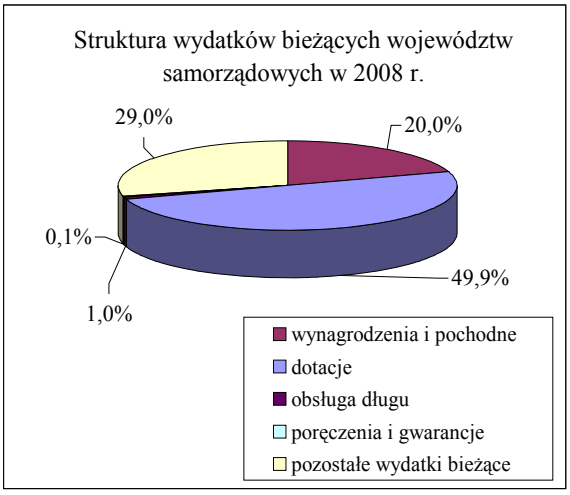
W strukturze wydatków województw samorządowych **wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi** stanowiły średnio 12,7%, tj. wzrost o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do 2007 r. W poszczególnych jednostkach udział ten kształtował się w granicach od 8,6% w mazowieckim do 16,5% w warmińsko-mazurskim.

Wydatki na **obsługę długu publicznego** stanowiły średnio w kraju 0,6% wszystkich wydatków województw. Ich udział w strukturze, w porównaniu do roku 2007, wzrósł o 0,2 punktu procentowego, kształtując się na poziomie od 0,2% w zachodniopomorskim do 2,3% w lubuskim. Natomiast w województwach świętokrzyskim, łódzkim i śląskim były to niewysokie kwoty i w strukturze wydatków ogółem województw wykazywały śladowy charakter.

Wydatki na **spłatę poręczeń** – 6 512 tys. zł, wystąpiły w pięciu województwach dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim i pomorskim. W porównaniu do roku ubiegłego, uległy one zwiększeniu o 80 tys. zł. Spłaty poręczeń dotyczyły: Gdańskiego Centrum Rehabilitacji, Przemysłowego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gdańsku, Specjalistycznego Rehabilitacyjno-Ortopedycznego Zespołu Opieki Zdrowotnej we Wrocławiu, Okręgowego Szpitala Kolejowego w Krakowie, Wojewódzkiego Szpitala Chirurgii Urazowej im. Św. Anny w Warszawie, Wojewódzkiego Szpitala Opieki Długoterminowej i Hospicyjnej w Sieradzu i Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Zgierzu.

Struktura wydatków ogółem i wydatków bieżących województw samorządowych w 2008 r.





Wydatki w działach klasyfikacji budżetowej

Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2008 r. wynikały z zakresu wykonywanych zadań i nie odbiegały od ukształtowanej w latach ubiegłych specyfiki. Strukturę wydatków ogółem w latach 2007 i 2008 w wybranych działach klasyfikacji budżetowej obrazuje poniższe zestawienie.

Struktura wydatków województw samorządowych ogółem wg ważniejszych działów w latach 2007 i 2008

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem (w %)	
	2007	**2008**
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	100,0
600 - Transport i łączność	38,0	40,2
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	10,5	9,9
851 - Ochrona zdrowia	9,7	9,5
750 - Administracja publiczna	6,9	7,8
010 - Rolnictwo i łowiectwo	7,7	5,7
801 - Oświata i wychowanie	5,9	5,7
758 - Różne rozliczenia	5,8	5,6
853 - Pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej	5,5	5,4
926 - Kultura fizyczna i sport	1,0	2,4
150 - Przetwórstwo przemysłowe	2,7	2,2
852 - Pomoc społeczna	0,4	1,3
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	2,4	1,1
803 - Szkolnictwo wyższe	0,6	0,3
Pozostałe działy	2,9	2,9

Analogicznie jak w latach poprzednich, w 2008 r. województwa samorządowe poniosły najwyższe wydatki na transport i łączność – 40,2% ogólnej kwoty. W porównaniu do 2007 r., ich wielkość, wzrosła o 23,9%. Ze środków zaplanowanych w tym dziale finansowano organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, dopłaty do krajowych autobusowych przewozów pasażerskich z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Województwa przeznaczały również znaczne środki na budowę, modernizację i przebudowę dróg oraz infrastrukturę drogową, letnie i zimowe utrzymanie dróg, a także na zakup kolejowych pojazdów szynowych. Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem mieścił się w przedziale od 23,3% w podlaskim do 52,5% w lubelskim. Na inwestycje w tym dziale przeznaczono 52,8% ogółu wydatków inwestycyjnych.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego wzrosły o 11,5% i stanowiły 9,9% ogółu wydatków województw. W poszczególnych województwach, w odniesieniu do ogółu wydatków stanowiły one od 6,3% w lubelskim do 17,6% w małopolskim. Z tych środków finansowano prowadzenie działalności statutowej samorządowych instytucji kultury, działalność objętą mecenatem państwa, w ramach dotacji pozyskanych z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz inwestycje w nadzorowanych instytucjach kultury. Inwestycje w dziedzinie kultury stanowiły 7,0% ogółu wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków na inwestycje – 18,1% wydatkowano w województwie małopolskim, przeznaczając je m.in. na renowację i modernizację zabytkowego budynku Teatru im. J. Słowackiego, przebudowę Teatru im. St. I. Witkiewicza, przebudowę i modernizację Opery Krakowskiej i rewaloryzację dawnego Ratusza na krakowskim Kazimierzu.

Na ochronę zdrowia skierowano 9,5% wszystkich wydatków województw, od 3,4% w warmińsko-mazurskim do 20,6% w pomorskim. W stosunku do roku ubiegłego odnotowano wzrost o 14,3%. Z wydatków bieżących refundowano przede wszystkim wynagrodzenia osobom odbywającym staże i specjalizacje medyczne oraz pokrywano koszty restrukturyzacji podległych samorządowi jednostek służby zdrowia. Wydatki inwestycyjne, które stanowiły 19,3% kwoty wydatków inwestycyjnych wszystkich województw, przeznaczono na kontynuowanie budowy szpitali oraz ich wyposażanie w sprzęt medyczny.

Wydatki na administrację publiczną wzrosły o 32,6%. Przeznaczono na nie 7,8% ogółu wydatków województw samorządowych, które w strukturze wydatków poszczególnych województw stanowiły od 5,3% w mazowieckim do 12,3% w świętokrzyskim. 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 2,6% wszystkich wydatków inwestycyjnych.

Wydatki na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą obniżyły się o 3,3%, i stanowiły 6,8% wydatków województw. Ich udział w poszczególnych regionach wahał się od 5,0% w mazowieckimi i zachodniopomorskim do 10,5% w podkarpackim. Wydatki na oświatę przeznaczane były m.in. na funkcjonowanie jednostek oświatowych oraz stypendia dla uczniów i studentów. Istotną pozycję w wydatkach na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą stanowiły wynagrodzenia dla nauczycieli.

Wydatki poniesione na rolnictwo i łowiectwo obniżyły się w 2008 r. o 12,7% i stanowiły 5,7% wszystkich wydatków samorządów województw. Wydatki w tym dziale stanowiły w strukturze wydatków od 2,7% w województwie mazowieckim do 15,6% w podlaskim. Na inwestycje przeznaczono 7,3% środków. Finansowano z nich budowę i utrzymanie urządzeń melioracji podstawowych, a także regulację cieków wodnych, odbudowę i modernizację wałów przeciwpowodziowych, remonty zbiorników wodnych oraz stacji pomp odwadniających i nawadniających. Realizowane były również zadania dotyczące Pomocy Technicznej Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004 - 2006", jak również Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 - 2013.

Wydatki dotyczące pomocy i polityki społecznej stanowiły 6,7% wszystkich wydatków województw samorządowych. Finansowano z nich funkcjonowanie regionalnych ośrodków polityki społecznej oraz wojewódzkich urzędów pracy.

Wydatki w dziale Różne rozliczenia stanowiły w strukturze 5,6%. W ramach tego działu województwa: mazowieckie (708 551 tys. zł) i dolnośląskie (12 101 tys. zł), dokonały wpłaty do budżetu państwa przeznaczonej na część regionalną subwencji ogólnej.

Wydatki w dziale Przetwórstwo przemysłowe stanowiły 2,2% poniesionych przez województwa samorządowe wydatków. Przeznaczane były głównie na realizację różnych priorytetów w ramach ZPORR (np. 2.5 Promocja przedsiębiorczości, 2.6 Regionalne strategie innowacyjne i transfery wiedzy oraz 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa) oraz RPO i POKL.

Na kulturę fizyczną i sport przeznaczono 2,4% ogółu wydatków. Środki wydatkowano przede wszystkim na budowę boisk w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012". Zadanie to finansowane było wspólnie przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, samorząd województwa i samorządy lokalne. Pozostałe zadania realizowane w tym dziale dotyczyły programów

upowszechniania sportu wśród dzieci i młodzieży, dofinansowania projektów sportowych zlecanych do realizacji fundacjom i stowarzyszeniom, organizacji i uczestnictwa w imprezach sportowych, nagród dla sportowców oraz publikacji i wydawnictw sportowych.

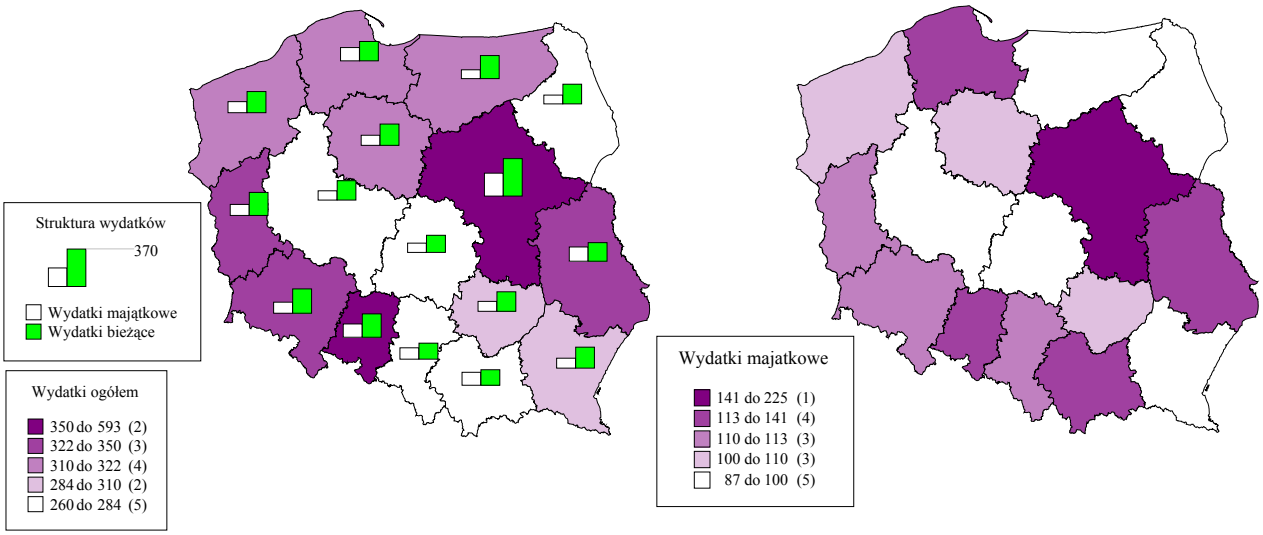
Wydatki w niewymienionych w zestawieniu działach klasyfikacji budżetowej stanowiły 2,9% ogółu wydatków budżetów województw. W poszczególnych działach były to niskie kwoty, których udział w strukturze wydatków miał śladowy charakter.

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 341 zł (w 2007 r. – 291 zł). W 3 województwach – dolnośląskim, opolskim i mazowieckim wskaźnik ten ukształtował się powyżej poziomu średniego dla kraju. Analogicznie jak w poprzednich latach, najniższy wskaźnik wydatków *per capita*, (oprócz 2007 r.) wystąpił w województwie łódzkim – 260 zł, a najwyższy – 593 zł osiągnęło województwo mazowieckie. Kwoty wydatków budżetowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych województwach obrazuje **tabela 7.5.**

W porównaniu do roku ubiegłego, wydatki majątkowe wzrosły w 11 województwach. Wydatki majątkowe na jednego mieszkańca wyniosły średnio w kraju 125 zł i były, w porównaniu do 2007 r., wyższe o 16,8%. Najniższe wydatki majątkowe *per capita* wystąpiły w województwie podlaskim – 87 zł, a najwyższe w mazowieckim – 224 zł. W 5 województwach wskaźnik ten ukształtował się powyżej wielkości średniej dla kraju. Wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca w województwie mazowieckim, wynoszące 224 zł, podobnie jak w latach ubiegłych, zdecydowanie dominowały nad wielkościami tego wskaźnika uzyskanymi w innych województwach samorządowych.

Wydatki ogółem i wydatki majątkowe województw w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)



Wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły średnio dla kraju 119 zł i, w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 15,5%. W 10 województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na jednego mieszkańca były niższe niż wydatki majątkowe. Związane było to z wykonaniem wydatków kapitałowych na zakup papierów wartościowych oraz wniesieniem

wkładów do tworzonych lub już istniejących spółek.

Wydatki bieżące *per capita* w kraju wyniosły średnio 216 zł i wzrosły o 17,4% w porównaniu do ubiegłego roku. Najwyższa kwota wydatków bieżących na jednego mieszkańca – 368 zł wystąpiła ponownie w województwie mazowieckim, a najniższa – 153 zł w województwie małopolskim. W 5 województwach samorządowych wydatki bieżące na jednego mieszkańca ukształtowały się powyżej średniego wskaźnika dla kraju.

Średnie wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w województwach samorządowych wzrosły o 22,9% i wyniosły 43 zł na mieszkańca. Najwyższa wartość, podobnie jak w latach ubiegłych, wystąpiła w województwach lubuskim i opolskim – 55 zł, a najniższa – 33 zł w śląskim. W 11 województwach omawiany wskaźnik był wyższy od średniej krajowej.

Wydatki z tytułu dotacji *per capita* wzrosły, w stosunku do roku ubiegłego, o 9,1% i osiągnęły średnio 108 zł, zawierając się w przedziale od 70 zł w województwie małopolskim do 246 zł w mazowieckim.

7.3. Wyniki budżetów oraz zobowiązania i należności

Wynik finansowy

Rok budżetowy 2008 województwa samorządowe zakończyły ogólnym deficytem w kwocie 342 538 tys. zł, który stanowił 2,7% ogółu wykonanych dochodów. Sytuacja finansowa województw samorządowych w 2008 r. była mniej korzystna niż w 2007 r., w którym samorządy tego stopnia wypracowały ogólną nadwyżkę w kwocie 256 687 tys. zł. W 2008 r. budżety 6 województw zamknęły się deficytem w kwocie 775 268 tys. zł, a pozostałe 10 uzyskało nadwyżkę budżetową w wysokości 432 731 tys. zł. Deficyt województwa mazowieckiego w kwocie 519 047 tys. zł rzutował w znaczący sposób na wielkość ogólnego deficytu województw samorządowych. Relacja nadwyżki do dochodów najkorzystniej ukształtowała się w województwie świętokrzyskim, osiągając 21,8%. Najwyższy wskaźnik – 20,3%, określający relację deficytu do dochodów wystąpił w województwie mazowieckim. Samorządy województw pokrywały deficyt budżetowy z zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Przychody i rozchody

Wykonane w 2008 r. w 118,2%, w stosunku do planu, **przychody** województw samorządowych wyniosły 2 761 242 tys. zł. Wpływy z kredytów i pożyczek stanowiły 38,5% przychodów. Z ogólnej kwoty 1 061 732 tys. zł zaciągniętych kredytów i pożyczek, 26,3% przeznaczono na wykonanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. W 2008 r. województwa dolnośląskie, lubelskie oraz opolskie wyemitowały na pokrycie deficytu budżetowego obligacje w kwocie 94 850 tys. zł. Na wysokość przychodów złożyły się również nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych – 913 923 tys. zł, stanowiące 33,1% ogółu przychodów i wolne środki[94], które w strukturze przychodów stanowiły 23,5%.

[94] Wolne środki – nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jst, wynikająca z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – art. 168 ust. 2 pkt 6 uofp.

Niewielki wpływ na wielkość przychodów miały spłaty pożyczek udzielonych przez województwa, które wyniosły 43 212 tys. zł, stanowiąc w strukturze przychodów 1,6%.

Najważniejszą pozycję w **rozchodach** stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 892 135 tys. zł, które w strukturze rozchodów osiągnęły poziom 80,6%. Z tej kwoty, spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na wykonanie programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE wyniosły 793 277 tys. zł. Kwota spłat z tego tytułu obniżyła się, w stosunku do 2007 r., o 22,6% (o 231 006 tys. zł).

Województwa samorządowe w 2008 r. udzieliły pożyczek w wysokości 194 746 tys. zł, która stanowiła w strukturze rozchodów 17,6%. Pożyczki udzielane były głównie na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia i instytucji kultury, dla których organem założycielskim są województwa samorządowe.

W województwach: wielkopolskim, małopolskim, opolskim i podlaskim nastąpił wykup obligacji samorządowych w łącznej kwocie 19 800 tys. zł.

Zobowiązania i należności

Omawiany 2008 r. był kolejnym okresem wzrostu (o 13,4%) łącznych **zobowiązań** województw, które wyniosły 2 289 451 tys. zł, co stanowiło 18,1% ogółu dochodów. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji, najważniejszych źródeł finansowania deficytu budżetowego, w kwocie – 2 287 387 tys. zł, stanowiły 99,9% ogólnej wielkości zadłużenia województw. Na koniec roku województwo śląskie nie posiadało żadnych zobowiązań z wymienionych tytułów.

Województwo mazowieckie, jako jedyne spośród regionów, zaciągnęło pożyczki długoterminowe (457 117 tys. zł) w międzynarodowych instytucjach finansowych – Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz Banku Rozwoju Rady Europy.

Wyemitowane na rynku krajowym obligacje, zaciągnięte kredyty i pożyczki stanowiły 80,0% ogółu zaciągniętych zobowiązań przez województwa.

Zadłużenie województw od 2000 r. wykazuje tendencję wzrostową, wyjątek stanowił rok 2004, w którym łączne zobowiązania województw samorządowych minimalnie się obniżyły. Poziom zadłużenia nie przekroczył jednak w tym okresie, w żadnym z regionów, granicznego wskaźnika określonego art. 170 uofp. Poziom zadłużenia mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów był bardzo zróżnicowany i kształtował się w przedziale od zerowych wartości w województwie śląskim do 40,2% w województwie kujawsko-pomorskim. Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2008 r. prezentuje **tabela 7.7.**

Zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 2 064 tys. zł posiadało w 2008 r. 12 województw, (w 2007 r. – 11). Kwota zobowiązań wymagalnych obniżyła się o 34,2% (o 1 075 tys. zł). Relacja kwoty zobowiązań wymagalnych do dochodów ogółem, podobnie jak w latach poprzednich, najbardziej niekorzystnie ukształtowała się w województwie lubuskim, wynosząc 0,4%. Województwa lubelskie, opolskie, pomorskie i świętokrzyskie nie posiadały na koniec 2008 r. żadnych zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania wymagalne wobec ZUS – 910 tys. zł, posiadały województwa lubuskie oraz kujawsko-pomorskie. Zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług wyniosły 409 tys. zł i stanowiły 19,8% zobowiązań wymagalnych. W porównaniu do roku ubiegłego, uległy one obniżeniu o 717 tys. zł (o 63,7%).

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez województwa poręczeń i gwarancji na koniec 2008 r. wyniosła 1 183 805 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 15,8%. W omawianym okresie samorządy województw udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 330 029 tys. zł (w 2007 r. – 108 149 tys. zł). Złożyły się na to w głównej mierze poręczenia udzielone jednostkom służby zdrowia, dla których organem założycielskim jest województwo samorządowe. To zjawisko może spowodować potencjalny wzrost zobowiązań wymagalnych województw w związku z faktem, że w przypadku niewypłacalności jednostek służby zdrowia, ich zadłużenie będzie musiał przejąć samorząd.

Spłaty za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, w wysokości 6 513 tys. zł, dokonało pięć województw samorządowych.

Województwa odzyskały wierzytelności z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji w wysokości 138 tys. zł.

Od 2008 r. nastąpiła zmiana sposobu wykazywania danych dotyczących należności jednostek samorządu terytorialnego. W sprawozdaniu o należnościach oraz wybranych aktywach finansowych po raz pierwszy zostały zaprezentowane dane dotyczące pozostałych należności niewymagalnych jst, stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych, posiadanej gotówki. Uległ rozszerzeniu zakres prezentowania informacji dotyczących udzielanych pożyczek. Na skutek zmiany formy prezentowania danych, większość z nich, w tym wielkość należności ogółem, jest nieporównywalna z wynikami z lat ubiegłych. Jedynie dane dotyczące należności wymagalnych można zestawiać z wynikami osiągniętymi w minionych latach.

Należności samorządów województw na koniec 2008 r. wyniosły 2 926 833 tys. zł. Na tę kwotę składały się udzielone pożyczki – 391 713 tys. zł, środki na rachunkach bankowych oraz gotówka w kasie województw samorządowych – 2 341 207 tys. zł, pozostałe należności w wysokości – 122 479 tys. zł oraz należności wymagalne. W odniesieniu do roku ubiegłego należności wymagalne wzrosły o 12 900 tys. zł (o 22,0%) i wyniosły 71 434 tys. zł, co stanowiło 2,4% ogółu należności. Na wielkość należności wymagalnych województw samorządowych, podobnie jak w latach ubiegłych, miał wpływ głównie brak wpłat na Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych.

7.4. Podsumowanie

1. *Dochody województw samorządowych w 2008 r. wyniosły 12 660 195 tys. zł i stanowiły 72,7% planu. Zwiększenie, w stosunku do roku poprzedniego, dochodów o 11,6% wynikało głównie ze wzrostu o 100,9% dotacji celowych. Kwota dochodów własnych obniżyła się o 4,4%, a subwencja ogólna wzrosła o 7,3%. Na wielkość budżetów rzutował wzrost (o 242,4%) dotacji celowych na zadania własne – głównie na zadania finansowane z dotacji rozwojowych na realizację zadań z udziałem środków z budżetu UE oraz zwiększenie o 57,0% dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej.*

2. *W strukturze dochodów województw samorządowych dominującą pozycję – 58,5% stanowiły dochody własne, mimo że ich udział obniżył się w 2008 r. o 9,8 punktu procentowego. Wielkość subwencji obniżyła się o 0,7 punktu procentowego, osiągając poziom 17,9%. Na zmianę struktury dochodów miał także wpływ wzrost udziału dotacji celowych z 13,1% do 23,5%. Podstawowym źródłem dochodów własnych, podobnie jak*

w latach ubiegłych, były udziały w podatkach dochodowych, stanowiące w strukturze dochodów 44,7%.

3. *Wydatki ogółem województw samorządowych wzrosły o 17,2% i zostały wykonane w kwocie 13 002 732 tys. zł (69,6% planu). Wydatki majątkowe wzrosły o 17,4%, a wydatki bieżące o 17,1%. Struktura wydatków ogółem, w porównaniu do ubiegłorocznej, nie uległa zmianie, wydatki majątkowe stanowiły 36,7%, a wydatki bieżące 63,3%.*

4. *Kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2008 r. nie zmieniły się w zasadniczy sposób. Najwięcej wydatków przeznaczono na realizację zadań z zakresu: transportu i łączności – 40,2%, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – 9,9%, ochrony zdrowia – 9,5% oraz oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej – 6,8%. Wydatki inwestycyjne dominowały w działach: Transport i łączność – 52,8%, Ochrona zdrowia – 19,3%, Rolnictwo i łowiectwo – 7,3% oraz Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 7,0%.*

5. *Średnie dochody województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrosły w 2008 r. o 11,4% i wyniosły 332 zł, natomiast wydatki per capita zwiększyły się o 17,2%, osiągając kwotę 341 zł. Najwyższe dochody (493 zł) i wydatki (593 zł) w przeliczeniu na jednego mieszkańca uzyskało, kolejny rok z rzędu, województwo mazowieckie, natomiast najniższe dochody odnotowano w województwie śląskim – 246 zł, a wydatki w łódzkim – 260 zł. Kwoty wydatków inwestycyjnych per capita ukształtowały się w przedziale od 85 zł w województwie wielkopolskim do 199 zł w mazowieckim.*

6. *Wzrosło znaczenie pozyskanych przez województwa samorządowe bezzwrotnych środków zagranicznych. Środki unijne i inne zagraniczne stanowiły w 2008 r. – 15,9% ogółu dochodów województw (w 2004 r. – 4,4%, w 2005 r. – 3,3%, w 2006 r. – 10,5%, w 2007 r. – 14,0%). Sfinansowano nimi 11,0% wydatków ogółem, w tym 9,3% wydatków inwestycyjnych.*

7. *Województwa samorządowe planowały na 2008 r. deficyt budżetowy w kwocie 1 273 999 tys. zł. W wyniku wykonania budżetów, 10 województw samorządowych uzyskało nadwyżkę w kwocie 432 731 tys. zł (7,1% w relacji do ich dochodów), a budżety 6 województw zamknęły się deficytem w kwocie 775 268 tys. zł, który w odniesieniu do dochodów stanowił 11,9%. Najwyższy deficyt budżetowy wystąpił w województwie mazowieckim, osiągając 20,3% wielkości dochodów tej jednostki. Deficyt budżetowy sfinansowano przychodami z kredytów i pożyczek, obligacji, nadwyżek budżetowych oraz wolnych środków.*

8. *Przychody województw wzrosły o 7,6% i wyniosły 2 761 242 tys. zł. Najwyższy udział w przychodach – 38,5%, stanowiły zaciągnięte kredyty i pożyczki. Trzy województwa wyemitowały na pokrycie deficytu budżetowego obligacje w wysokości 94 850 tys. zł. Rozchody województw wyniosły 1 106 681 tys. zł (spadek o 16,2%). Stanowiły je głównie (w 80,6%) spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek. Kwota pożyczek udzielonych, w głównej mierze na pokrycie zobowiązań SP ZOZ, wzrosła o 10,4% i wyniosła 194 746 tys. zł, co stanowiło 17,6% rozchodów. Wykup obligacji wyniósł 19 800 tys. zł, stanowiąc 1,8% rozchodów.*

9. *Zobowiązania województw samorządowych na koniec 2008 r. wyniosły 2 289 451 tys. zł. Obciążenie długiem budżetów województw w 2008 r. wzrosło z 17,8% do 18,1%. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji zwiększyły się o 13,5% i wyniosły 2 287 387 tys. zł. Obniżyły się o 34,2%, występujące w 12 województwach zobowiązania wymagalne, które wyniosły 2 064 tys. zł i miały śladowy charakter.*

10. *Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w 2008 r. wyniosła 1 183 805 tys. zł (wzrost o 15,8%). Województwa samorządowe z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji dokonały spłaty za dłużników w wysokości 6 513 tys. zł, co stanowiło 0,1% w relacji do dochodów i 0,6% kwoty udzielonych poręczeń i gwarancji. Odzyskano natomiast wierzytelności w kwocie 138 tys. zł.*

Rysunek 7.1. **Dochody i wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2008 r. (w zł)**

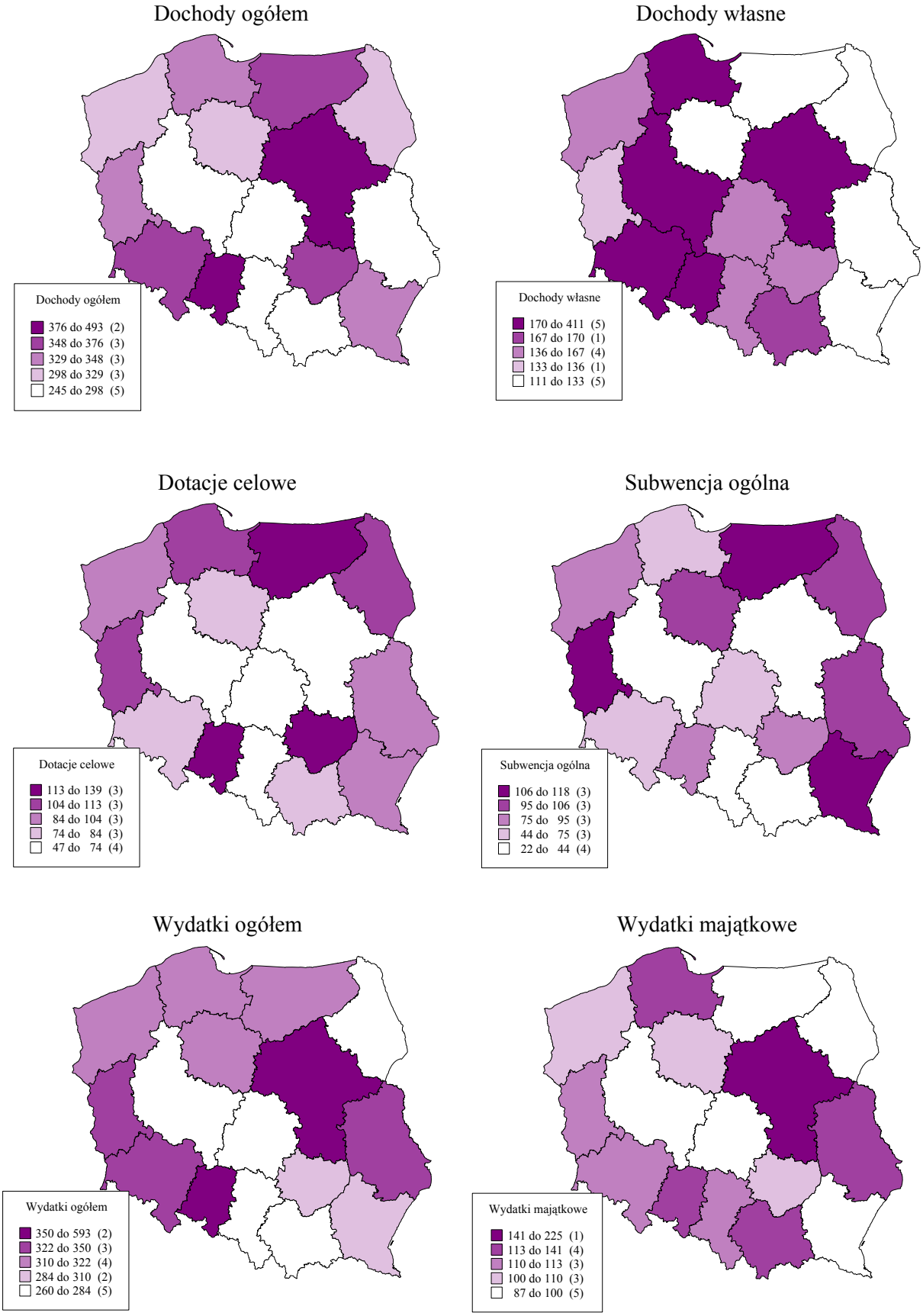


Tabela 7.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów województw samorządowych w 2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 %	Wynik budżetu		Stosunek nadwyżki do dochodów %	Stosunek deficytu do dochodów %
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A**	**17 418 875**	**12 660 195**	**72,7**	**18 692 874**	**13 002 732**	**69,6**	**-1 273 999**	**-342 538**	**7,1**	**11,9**
2	Dolnośląskie	1 407 717	1 079 840	76,7	1 357 862	1 006 184	74,1	49 855	73 656	6,8	
3	Kujawsko-pomorskie	940 402	625 672	66,5	994 402	640 716	64,4	-54 000	-15 044		2,4
4	Lubelskie	846 893	644 569	76,1	957 686	698 605	72,9	-110 793	-54 037		8,4
5	Lubuskie	407 943	350 649	86,0	423 601	340 060	80,3	-15 658	10 589	3,0	
6	Łódzkie	1 184 198	645 564	54,5	1 213 816	664 260	54,7	-29 618	-18 696		2,9
7	Małopolskie	1 240 486	930 262	75,0	1 315 948	923 339	70,2	-75 462	6 922	0,7	
8	Mazowieckie	3 440 406	2 560 202	74,4	3 999 132	3 079 250	77,0	-558 727	-519 047		20,3
9	Opolskie	432 498	397 802	92,0	438 842	371 921	84,8	-6 344	25 882	6,5	
10	Podkarpackie	714 537	698 591	97,8	680 261	646 019	95,0	34 276	52 572	7,5	
11	Podlaskie	652 794	391 827	60,0	647 011	334 514	51,7	5 784	57 313	14,6	
12	Pomorskie	1 056 433	750 117	71,0	1 058 520	712 235	67,3	-2 087	37 881	5,1	
13	Śląskie	1 768 224	1 143 036	64,6	2 096 500	1 263 238	60,3	-328 276	-120 202		10,5
14	Świętokrzyskie	716 672	478 460	66,8	725 018	374 075	51,6	-8 347	104 385	21,8	
15	Warmińsko-mazurskie	653 835	508 047	77,7	675 560	449 535	66,5	-21 724	58 512	11,5	
16	Wielkopolskie	1 387 528	914 497	65,9	1 513 795	962 739	63,6	-126 267	-48 242		5,3
17	Zachodniopomorskie	568 308	541 061	95,2	594 920	536 043	90,1	-26 612	5 018	0,9	

Tabela 7.2. **Dynamika dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w 2008 r. (2007 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**	**111,6**	**107,4**	**95,6**	**95,8**	**107,3**	**200,9**	**117,2**	**113,0**	**117,1**	**117,4**	**115,1**
2	Dolnośląskie	110,2	106,0	101,4	95,3	100,0	172,7	114,7	110,5	113,3	117,7	105,8
3	Kujawsko-pomorskie	117,7	113,5	97,9	95,8	103,9	236,3	107,8	103,6	117,8	91,8	101,6
4	Lubelskie	114,8	110,6	91,8	94,7	109,3	188,3	134,2	130,0	104,3	213,1	209,8
5	Lubuskie	98,3	94,1	72,3	87,5	102,5	164,7	101,7	97,5	113,7	83,4	83,4
6	Łódzkie	114,9	110,7	103,4	98,0	101,9	189,1	118,7	114,5	128,7	103,8	104,0
7	Małopolskie	124,7	120,5	108,5	112,7	92,6	251,8	127,1	122,9	117,5	140,9	141,9
8	Mazowieckie	103,1	98,9	97,9	93,0	113,7	171,4	112,9	108,7	115,2	109,3	103,4
9	Opolskie	134,8	130,6	98,5	96,7	102,2	356,5	107,5	103,3	127,2	84,6	82,9
10	Podkarpackie	128,5	124,3	89,8	89,7	131,5	251,7	125,8	121,6	123,8	130,3	130,9
11	Podlaskie	110,9	106,7	86,9	92,9	112,4	164,8	109,7	105,5	116,4	97,2	97,8
12	Pomorskie	118,9	114,7	98,6	96,0	88,7	245,6	119,1	114,9	112,6	130,2	128,8
13	Śląskie	101,5	97,3	93,1	96,2	119,9	125,5	127,3	123,1	116,7	145,9	147,6
14	Świętokrzyskie	139,0	134,8	112,5	115,8	98,8	401,8	119,7	115,5	128,5	105,9	105,9
15	Warmińsko-mazurskie	116,6	112,4	86,5	91,9	118,4	189,7	102,1	97,9	122,4	71,5	71,5
16	Wielkopolskie	100,1	95,9	84,2	95,0	103,9	186,9	121,7	117,5	118,9	127,9	119,5
17	Zachodniopomorskie	111,4	107,2	83,6	91,3	102,2	259,0	118,6	114,4	117,7	120,3	117,2

[1)] *Wskaźnik inflacji - 4,2%.*

Tabela 7.3. **Struktura dochodów i wydatków budżetów województw samorządowych w latach 2007 i 2008 (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna		Wydatki majątkowe		w tym inwestycyjne		Wydatki bieżące		w tym wynagrodzenia i pochodne	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**P O L S K A**	**68,3**	**58,5**	**13,1**	**23,5**	**18,6**	**17,9**	**36,7**	**36,7**	**35,4**	**34,8**	**63,3**	**63,3**	**12,0**	**12,7**
2	Dolnośląskie	73,8	67,9	12,6	19,7	13,6	12,4	30,7	31,5	29,7	27,4	69,3	68,5	12,0	12,5
3	Kujawsko-pomorskie	51,6	42,9	12,8	25,7	35,6	31,5	38,2	32,5	34,5	32,5	61,8	67,5	14,3	15,5
4	Lubelskie	46,5	37,2	17,3	28,4	36,2	34,4	27,4	43,6	26,6	41,6	72,6	56,4	16,6	14,5
5	Lubuskie	52,2	38,4	18,6	31,2	29,2	30,4	39,8	32,7	39,8	32,7	60,2	67,3	13,6	16,2
6	Łódzkie	63,4	57,0	13,8	22,8	22,8	20,2	40,1	35,0	39,4	34,5	59,9	65,0	13,6	14,6
7	Małopolskie	67,7	58,9	13,4	27,1	18,9	14,0	41,1	45,5	40,7	45,4	58,9	54,5	12,1	12,3
8	Mazowieckie	87,8	83,4	5,8	9,6	6,4	7,1	39,1	37,9	36,6	33,5	60,9	62,1	7,6	8,6
9	Opolskie	60,7	44,3	13,7	36,3	25,6	19,4	46,2	36,3	46,2	35,6	53,8	63,7	13,0	15,4
10	Podkarpackie	50,4	35,2	15,0	29,4	34,6	35,4	31,3	32,5	30,5	31,7	68,7	67,5	15,4	15,6
11	Podlaskie	49,5	38,8	21,2	31,5	29,3	29,7	35,1	31,1	34,8	31,1	64,9	68,9	15,0	16,0
12	Pomorskie	67,7	56,1	15,0	30,9	17,3	12,9	37,2	40,6	35,7	38,6	62,8	59,4	12,3	13,1
13	Śląskie	72,6	66,6	18,2	22,6	9,2	10,8	36,2	41,5	35,7	41,4	63,8	58,5	12,9	12,1
14	Świętokrzyskie	53,8	43,6	10,8	31,3	35,4	25,1	38,8	34,3	38,8	34,3	61,2	65,7	12,6	15,2
15	Warmińsko-mazurskie	49,2	36,5	19,5	31,7	31,3	31,8	39,9	27,9	39,9	27,9	60,1	72,1	13,7	16,5
16	Wielkopolskie	78,3	65,8	14,0	26,1	7,8	8,1	30,9	32,5	30,5	30,0	69,1	67,5	12,6	12,5
17	Zachodniopomorskie	56,8	42,6	12,6	29,2	30,6	28,1	34,1	34,6	33,5	33,1	65,9	65,4	15,0	15,1

Tabela 7.4. **Dochody budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (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	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	**P O L S K A**	**298**	**332**	**203**	**194**	**155**	**148**	**56**	**60**	**39**	**78**	**23**	**29**
2	Dolnośląskie	340	375	251	255	178	170	46	46	43	74	24	24
3	Kujawsko-pomorskie	257	303	133	130	101	97	92	95	33	78	19	28
4	Lubelskie	259	298	120	111	76	72	94	103	45	84	25	32
5	Lubuskie	354	348	185	133	113	99	103	106	66	109	40	47
6	Łódzkie	219	253	139	144	111	110	50	51	30	58	16	21
7	Małopolskie	228	283	154	167	115	129	43	40	31	77	13	36
8	Mazowieckie	479	493	421	411	386	358	31	35	28	47	17	10
9	Opolskie	284	384	172	170	115	111	73	75	39	139	25	75
10	Podkarpackie	259	333	131	117	78	70	90	118	39	98	20	31
11	Podlaskie	296	329	147	128	78	73	87	98	63	104	38	41
12	Pomorskie	286	339	194	190	146	139	49	44	43	105	23	52
13	Śląskie	242	246	175	164	140	135	22	27	44	56	34	29
14	Świętokrzyskie	270	376	145	164	89	104	95	94	29	118	11	42
15	Warmińsko-mazurskie	306	356	150	130	74	68	96	113	59	113	32	25
16	Wielkopolskie	270	270	211	178	152	144	21	22	38	70	24	20
17	Zachodniopomorskie	287	320	163	136	97	88	88	90	36	93	16	25

Tabela 7.5. **Wydatki budżetów województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2007 i 2008 (w zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe				Wydatki bieżące					
				ogółem		w tym inwestycyjne		ogółem		w tym			
										wynagrodzenia i pochodne		dotacje	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	**P O L S K A**	**291**	**341**	**107**	**125**	**103**	**119**	**184**	**216**	**35**	**43**	**99**	**108**
2	Dolnośląskie	305	350	93	110	91	96	211	240	36	44	85	100
3	Kujawsko-pomorskie	288	310	110	101	99	101	178	209	41	48	88	76
4	Lubelskie	240	323	66	141	64	134	174	182	40	47	82	75
5	Lubuskie	332	337	132	110	132	110	200	227	45	55	94	91
6	Łódzkie	219	260	88	91	86	90	131	169	30	38	70	76
7	Małopolskie	222	281	91	128	90	128	131	153	27	35	65	70
8	Mazowieckie	527	593	206	224	193	199	321	368	40	51	226	246
9	Opolskie	333	359	154	131	154	128	179	229	43	55	86	104
10	Podkarpackie	245	308	77	100	75	98	168	208	38	48	87	100
11	Podlaskie	255	281	90	87	89	87	166	193	38	45	82	80
12	Pomorskie	271	322	101	131	97	124	170	191	33	42	86	90
13	Śląskie	213	272	77	113	76	112	136	159	28	33	68	75
14	Świętokrzyskie	245	294	95	101	95	101	150	193	31	45	76	97
15	Warmińsko-mazurskie	309	315	123	88	123	88	185	227	42	52	93	113
16	Wielkopolskie	234	284	72	92	71	85	162	192	29	35	84	88
17	Zachodniopomorskie	267	317	91	110	89	105	176	207	40	48	75	97

Tabela 7.6. **Relacje dochodów i wydatków województw samorządowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca do średnich dochodów i wydatków województw w kraju w 2008 r. (w procentach)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem	Dochody własne		Subwencja ogólna	Dotacje celowe		Wydatki ogółem	Wydatki majątkowe	Wydatki bieżące
			ogółem	w tym udziały w doch. b. p.		ogółem	w tym na inwestycje			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**P O L S K A**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
2	Dolnośląskie	113	131	115	78	95	82	103	88	111
3	Kujawsko-pomorskie	91	67	65	160	99	97	91	80	97
4	Lubelskie	90	57	48	172	108	109	95	112	84
5	Lubuskie	105	69	67	177	139	164	99	88	105
6	Łódzkie	76	74	74	86	74	72	76	73	78
7	Małopolskie	85	86	87	67	98	126	82	102	71
8	Mazowieckie	148	211	241	58	60	34	174	179	171
9	Opolskie	116	88	75	125	178	259	105	104	106
10	Podkarpackie	100	60	47	198	125	107	90	80	96
11	Podlaskie	99	66	49	164	132	142	82	70	90
12	Pomorskie	102	98	94	73	134	179	94	104	88
13	Śląskie	74	84	91	45	71	99	80	90	74
14	Świętokrzyskie	113	84	70	159	150	146	86	80	89
15	Warmińsko-mazurskie	107	67	46	190	144	85	92	70	105
16	Wielkopolskie	81	91	97	37	90	69	83	74	89
17	Zachodniopomorskie	96	70	59	151	120	85	93	88	96

Tabela 7.7. **Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych, według stanu na 31.12.2008 r. (w tys. zł)**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Zobowiązania ogółem		Emisja papierów wartościowych		Kredyty i pożyczki				Przyjęte depozyty		Wymagalne zobowiązania			
						razem		w tym długoterminowe				razem		w tym z tytułu dostaw towarów i usług	
		kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %	kwota	w stosunku do dochodówww %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	**P O L S K A**	**2 289 451**	**18,1**	**116 000**	**0,9**	**2 171 387**	**17,2**	**1 725 895**	**13,6**	**0**	**0,0**	**2 064**	**0,0**	**409**	**0,0**
2	Dolnośląskie	106 803	9,9	100 000	9	6 802	1	0	0	0	0	2	0,0	2	0,0
3	Kujawsko-pomorskie	251 425	40,2	0	0	251 234	40,2	251 234	40,2	0	0	190	0,0	27	0,0
4	Lubelskie	228 852	35,5	0	0,0	228 852	35,5	228 852	35,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
5	Lubuskie	136 627	39,0	0	0	135 262	38,6	129 950	37,1	0	0	1 365	0,4	224	0,1
6	Łódzkie	3 905	0,6	0	0	3 897	0,6	0	0,0	0	0	7	0,0	0	0,0
7	Małopolskie	195 104	21,0	0	0,0	194 692	20,9	180 780	19,4	0	0	412	0,0	82	0,0
8	Mazowieckie	924 499	36,1	0	0	924 484	36	514 484	20	0	0	15	0,0	15	0,0
9	Opolskie	122 696	30,8	0	0	122 696	30,8	122 696	30,8	0	0	0	0,0	0	0,0
10	Podkarpackie	25 232	3,6	0	0	25 225	3,6	25 225	3,6	0	0	7	0,0	0	0,0
11	Podlaskie	43 081	11,0	16 000	4,1	27 075	6,9	27 075	6,9	0	0	6	0,0	6	0,0
12	Pomorskie	36 642	4,9	0	0	36 642	4,9	36 642	4,9	0	0	0	0,0	0	0,0
13	Śląskie	38	0,0	0	0	0	0,0	0	0,0	0	0	38	0,0	38	0,0
14	Świętokrzyskie	5 569	1,2	0	0	5 569	1,2	0	0,0	0	0	0	0,0	0	0,0
15	Warmińsko-mazurskie	121 477	23,9	0	0	121 470	23,9	121 470	23,9	0	0	7	0,0	4	0,0
16	Wielkopolskie	50 271	5,5	0	0,0	50 260	5,5	50 260	5,5	0	0	10	0,0	10	0,0
17	Zachodniopomorskie	37 231	6,9	0	0	37 227	6,9	37 227	6,9	0	0	4	0,0	0	0,0

8. Wykonanie budżetów przez związki komunalne

8.1. Związki międzygminne

8.1.1. Informacje ogólne

Jednostki samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania publiczne poprzez różne formy organizacyjno-prawne. Realizacja tych zadań może odbywać się samodzielnie, przy pomocy własnych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Jednak ustawodawca dopuszcza również możliwość wspólnego wykonywania zadań publicznych poprzez utworzenie związku międzygminnego.

Związek międzygminny posiada osobowość prawną i jest formą dobrowolnego współdziałania gmin stosowaną w celu wspólnej bardziej skutecznej realizacji zadań publicznych, zwłaszcza podejmowania przedsięwzięć przekraczających możliwości pojedynczej gminy. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem związków międzygminnych uregulowane zostały w rozdziale 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wymogiem niezbędnym, bez którego związek nie może zostać utworzony, jest podjęcie stosownych uchwał rad zainteresowanych gmin – przyszłych członków, przyjęcie statutu oraz zarejestrowanie związku. Rejestr związków prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej. Statut związku powinien określać m.in.: nazwę i siedzibę, uczestników i czas funkcjonowania, 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 znaleźć się zapisy dotyczące zasad przystępowania i występowania członków, a także związane z tym rozliczenia oraz zasady likwidacji. Związek nabywa osobowość prawną po zarejestrowaniu, z dniem ogłoszenia statutu i rozpoczyna realizację zadań określonych w statucie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie. W jego skład wchodzą przedstawiciele gmin tworzących związek. Organem wykonawczym związku jest zarząd, który powołuje zgromadzenie spośród swoich członków.

Prowadząc gospodarkę finansową związki międzygminne opierają się na tych samych zasadach i przepisach prawa, które dotyczą jst. W związku z tym mogą one angażować wypracowaną nadwyżkę budżetową, zaciągać zobowiązania na wydatki, które nie znalazły pokrycia w planowanych dochodach lub też lokować w bankach czasowo wolne środki. W zakresie spraw budżetowych związki międzygminne są zobowiązane do opracowania projektu budżetu, uchwalania budżetu oraz do sporządzania sprawozdań budżetowych.

Statutowa działalność związków jest różnorodna, obejmuje zarówno zadania z zakresu zarządzania lokalnym transportem zbiorowym, zarządzania drogami, ochrony środowiska, ochrony wód, ziemi i powietrza, gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, wspólnego kształtowania polityki komunikacyjnej, a także działania na rzecz rozwoju i upowszechniania turystyki.

Biorąc pod uwagę fakt realizowania przez związki międzygminne tylko jednego bądź kilku zadań, należących do szerokiego spektrum działania jst, porównywanie gospodarki finansowej poszczególnych związków może mieć jedynie charakter bardzo ogólny. Liczbę związków międzygminnych w układzie województw przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba związków międzygminnych w latach 2007 i 2008

Województwo	Liczba związków										
	1993	2007					2008				
	uchwalających budżet i składających sprawozdania	stan na 01.01	nowo zarejestro-wanych	wyrejestro-wanych	stan na 31.12	uchwalających budżet i składających sprawozdania	stan na 01.01	nowo zarejestro-wanych	wyrejestro-wanych	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**	**242**	**4**	**6**	**240**	**180**	**240**	**4**	**6**	**238**	**176**[1)]
Dolnośląskie	7	15			15	13	15	1		**16**	13
Kujawsko-pomorskie	4	14			14	7	14	1	1	14	8
Lubelskie	1	15		1	**14**	12	14			14	12
Lubuskie	1	10			10	5	10			10	5
Łódzkie	3	10			10	8	10			10	7
Małopolskie	4	25	1	1	25	21	25		1	**24**	20
Mazowieckie	6	22		2	**20**	17	20			20	15
Opolskie	2	13			13	8	13	1		**14**	7
Podkarpackie	1	15			15	11	15	1		**16**	12
Podlaskie	2	8	1		**9**	8	9		1	**8**	8
Pomorskie	2	10	1		**11**	7	11			11	7
Śląskie	13	17	1	2	**16**	10	16		1	**15**	11
Świętokrzyskie	4	19			19	15	19			19	15
Warmińsko-mazurskie	2	17			17	16	17		2	**15**	14
Wielkopolskie	9	21			21	16	21			21	16
Zachodniopomorskie	5	11			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, który uchwalił budżet, jednak nie przesłał sprawozdań.

8.1.2. Dochody

W 2008 r. dochody ogółem związków międzygminnych wyniosły 992 345 tys. zł i w stosunku do uchwalonego planu wykonane zostały w 96,4%. W porównaniu do 2007 r. uzyskane dochody były wyższe o 39,7%. Najwyższe dochody osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego – 562 214 tys. zł. Podobnie jak w poprzednich latach – udział dochodów tych związków w dochodach wszystkich związków w kraju wynosił 56,7%.

Do najważniejszych źródeł dochodów związków międzygminnych w 2008 r. należały:

- wpływy ze sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych,
- wpływy uzyskane z wpłat gmin – członków związku,
- środki pochodzące ze źródeł pozabudżetowych, w tym także środki pozyskane z budżetu UE,
- dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych,
- pozostałe dochody (np. wpływy z mandatów za jazdę bez ważnego biletu).

Najwyższy wzrost dochodów w stosunku do 2008 r., szczególnie z tytułu pozyskania środków ze źródeł pozabudżetowych, osiągnęły związki województwa zachodniopomorskiego – 1 390,4%. W województwie opolskim związki międzygminne zrealizowały dochody na znacznie niższym poziomie niż w roku ubiegłym. Na spadek dochodów o 33,7% istotny wpływ miał fakt zakończenia działalności przez jeden ze związków, który w latach poprzednich posiadał znaczący udział w dochodach ogółem związków województwa

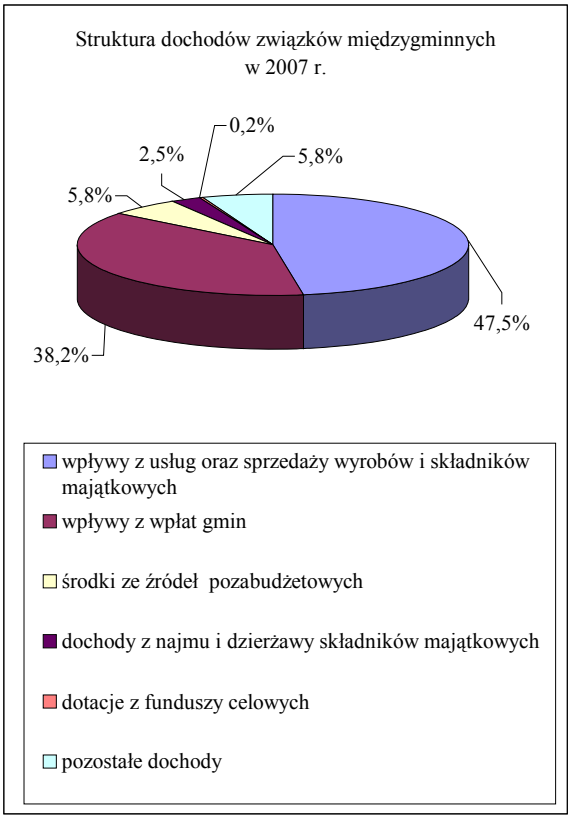
opolskiego. Informacje dotyczące realizacji dochodów i przychodów związków międzygminnych w układzie województw w latach 2007 i 2008 przedstawione zostały w **tabeli 8.1**.

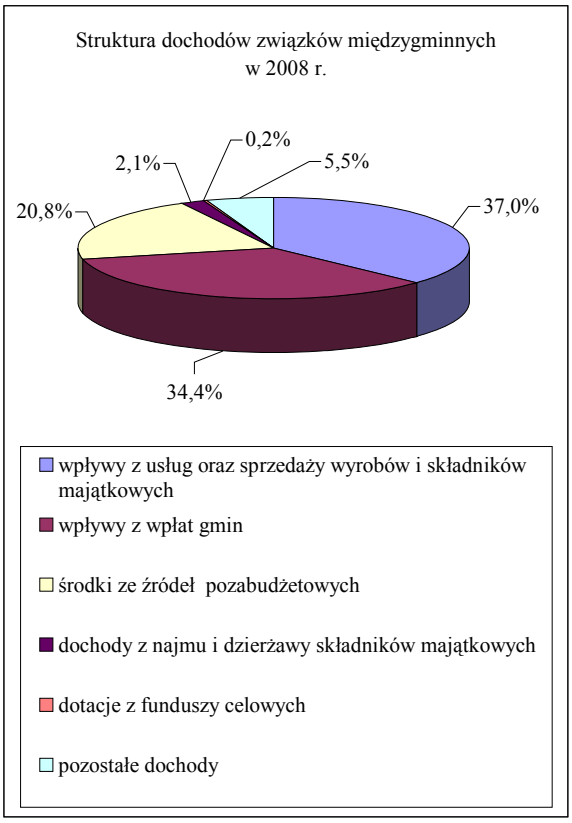
Na wielkość budżetów związków międzygminnych funkcjonujących na terenie danego województwa wpływa w istotny sposób charakter oraz zakres zadań statutowych, które one realizują. Powyższe kwestie mają zasadniczy wpływ na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów zrealizowanych przez związki.

Analiza zmian wysokości dochodów w odniesieniu do ubiegłego roku wskazuje, że najwyższy wzrost dochodów – o 397,2% dotyczył dochodów pochodzących ze źródeł pozabudżetowych. W dalszej kolejności odnotowano znaczny wzrost dochodów z dotacji z funduszy celowych o 47,4% i z wpływów uzyskanych z wpłat gmin (wzrost w stosunku do 2007 r. o 25,7%). Dochody z tytułu usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych, a także dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych pozostały na poziomie roku 2007.

Struktura dochodów związków międzygminnych nie uległa zasadniczym zmianom w stosunku do 2007 r. Największy udział w dochodach ogółem, podobnie jak w roku poprzednim, stanowiły wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych, mimo że ich udział w strukturze dochodów ogółem obniżył się o 10,5%. Natomiast najwyższy wzrost udziału (15,0%) dotyczył środków pochodzących ze źródeł pozabudżetowych. Udział wpływów z wpłat gmin, dotacji z funduszy celowych oraz dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych w strukturze dochodów pozostał na poziomie 2007 r.

Strukturę dochodów związków międzygminnych w latach 2007 i 2008 przedstawiają poniższe wykresy.





W 2008 r. związki międzygminne pozyskały środki pochodzące z budżetu UE oraz innych źródeł zagranicznych w wysokości 175 368 tys. zł, co stanowiło 17,7% wszystkich osiągniętych dochodów. Dochody pochodzące ze źródeł zagranicznych w 2008 r. uzyskało 20 związków z 12 województw. Najwyższe dochody z tego tytułu uzyskał Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie (województwo zachodniopomorskie), w którym na duży wzrost dochodów znaczący wpływ miały środki pozyskane na realizowane projekty związane z edukacją ekologiczną, zagospodarowaniem obszarów cennych przyrodniczo oraz gospodarką wodno-ściekową.

8.1.3. Wydatki

W 2008 r. związki międzygminne zrealizowały wydatki ogółem w wysokości 961 375 tys. zł, tj. 80,2% planu. Związki międzygminne 70,0% swoich wydatków przeznaczyły na finansowanie działalności bieżącej. Wykonanie **wydatków bieżących** wyniosło 672 691 tys. zł i było wyższe w porównaniu z rokiem ubiegłym o 75 365 tys. zł, tj. o 12,6%. Strukturę wydatków bieżących związków międzygminnych w 2008 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Struktura wydatków bieżących związków międzygminnych w 2008 r.

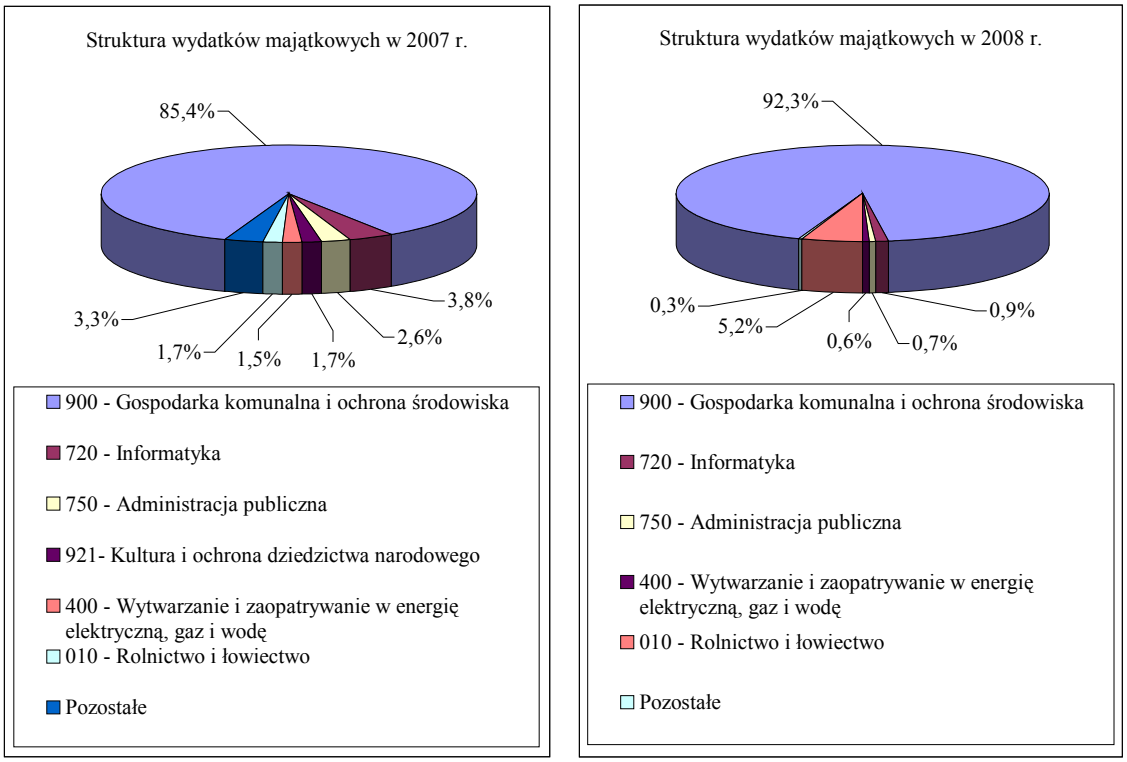
Województwo	Ogółem wydatki bieżące	w tym:					Struktura (w %)				
		wynagro-dzenia i pochodne	dotacje z budżetu	wydatki na obsługę długu	wydatki z tytułu poręczeń	pozostałe wydatki	3:2	4:2	5:2	6:2	7:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
POLSKA, z tego:	**672 691**	**59 397**	**1 968**	**6 614**	**495**	**604 217**	**8,8**	**0,3**	**1,0**	**0,1**	**89,8**
Dolnośląskie	11 575	3 205	20	4 297		4 053	27,7	0,2	37,1	0,0	35,0
Kujawsko-pomorskie	2 110	1 130	0	67		913	53,6	0,0	3,2	0,0	43,3
Lubelskie	2 036	473	44	23		1 497	23,2	2,1	1,1	0,0	73,5
Lubuskie	8 337	3 139	0	222		4 975	37,7	0,0	2,7	0,0	59,7
Łódzkie	1 080	401	91	86		502	37,1	8,4	8,0	0,0	46,5
Małopolskie	28 517	3 457	26	144	495	24 394	12,1	0,1	0,5	1,7	85,5
Mazowieckie	9 118	3 405	0	101		5 612	37,3	0,0	1,1	0,0	61,5
Opolskie	1 781	727	0	0		1 053	40,8	0,0	0,0	0,0	59,2
Podkarpackie	5 365	3 158	0	0		2 207	58,9	0,0	0,0	0,0	41,1
Podlaskie	950	336	0	30		584	35,4	0,0	3,2	0,0	61,4
Pomorskie	12 384	1 720	0	0		10 665	13,9	0,0	0,0	0,0	86,1
Śląskie	535 490	17 547	1 693	564		515 687	3,3	0,3	0,1	0,0	96,3
Świętokrzyskie	24 304	9 358	5	293		14 648	38,5	0,0	1,2	0,0	60,3
Warmińsko-mazurskie	2 914	1 043	90	16		1 766	35,8	3,1	0,5	0,0	60,6
Wielkopolskie	16 223	6 548	0	438		9 237	40,4	0,0	2,7	0,0	56,9
Zachodniopomorskie	10 505	3 749	0	332		6 424	35,7	0,0	3,2	0,0	61,1

W 2008 r. związki międzygminne przeznaczyły 89,8% 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 dotyczące wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń stanowiły 8,8% ogółu wydatków bieżących, a dotacje udzielone z budżetu związków 0,3%. Związki międzygminne na obsługę zadłużenia przeznaczyły 1,0%, natomiast 0,1% stanowiły wydatki z tytułu udzielonych poręczeń. Struktura wydatków bieżących w grupach wymienionych w powyższej tabeli ukształtowała się na poziomie zbliżonym do 2007 r., a ewentualne różnice nie przekraczały jednego punktu procentowego.

Na **wydatki majątkowe** w 2008 r. związki międzygminne przeznaczyły 288 683 tys. zł, tj. 30,0% ogółu wydatków, z czego wydatki inwestycyjne stanowiły 276 419 tys. zł. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały związki województwa dolnośląskiego. Pozostała kwota wydatków majątkowych (12 264 tys. zł) związana była z zakupem i objęciem akcji oraz wniesieniem wkładów do spółek prawa handlowego. Tego typu wydatki wystąpiły w 10 związkach.

Podobnie, jak w roku minionym, 92,3% wydatków majątkowych przeznaczonych zostało na realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dział 900). Inwestycje tam realizowane związane były z rozbudową infrastruktury wodno-ściekowej. Kierunki poniesionych wydatków majątkowych wg działów klasyfikacji ilustruje wykres.

Wydatki majątkowe związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w latach 2007 i 2008



Analogicznie jak w latach ubiegłych związki międzygminne województwa śląskiego zrealizowały najwyższe wydatki ogółem, a ich udział w wydatkach wszystkich związków w kraju wyniósł 57,8%.

W 2008 r. 13 związków międzygminnych realizowało swoje zadania przy udziale środków pochodzących z budżetu UE oraz innych źródeł zagranicznych. Część tych środków pochodziła jeszcze z okresu kandydowania Polski do przyjęcia jej w poczet członków UE (np. ISPA). Większość związków korzystała z dofinansowania projektów pochodzących ze środków ZPORR, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG oraz INTERREG.

Łączna kwota wydatków przeznaczona przez związki międzygminne na realizację programów finansowanych środkami zagranicznymi wyniosła 69 699 tys. zł, co stanowiło 7,2% ogółu wydatków wykonanych w 2008 r.

Najwyższe wykonanie wydatków pochodzących ze źródeł zagranicznych odnotowano w Związku Miast i Gmin Dorzecza Parsęty w Karlinie (województwo zachodniopomorskie), który kontynuował realizację projektu związanego z gospodarką wodno-ściekową oraz zagospodarowaniem obszarów cennych przyrodniczo.

Porównanie wydatków roku 2008 i 2007 w układzie działowym wskazuje, że najwyższe wydatki związane były z finansowaniem zadań w dziale 600 – Transport i łączność – 56,4% wydatków ogółem oraz w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 32,3%. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 11,3% ogółu wydatków.

Wydatki związków międzygminnych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w 2008 r.

Województwo	Wydatki ogółem	z tego:						
		600 Transport i łączność	900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	750 Administracja publiczna	400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	010 Rolnictwo i łowiectwo	757 Obsługa długu publicznego	Pozostałe działy
POLSKA, z tego:	**961 375**	**542 580**	**310 706**	**43 383**	**28 949**	**16 745**	**7 102**	**11 910**
Dolnośląskie	141 230	88	130 342	5 498	781	0	4 297	225
Kujawsko-pomorskie	2 416	0	495	485	0	0	67	1 367
Lubelskie	3 976	0	3 855	121	0	0	1	0
Lubuskie	10 879	48	9 624	861	115	0	222	10
Łódzkie	1 855	194	140	1 323	0	0	86	112
Małopolskie	42 121	21 476	15 829	3 980	135	58	643	0
Mazowieckie	9 751	0	3 887	714	3 178	1 473	101	398
Opolskie	2 989	0	48	416	2 524	0	0	0
Podkarpackie	5 650	9	631	1 819	42	0	0	3 149
Podlaskie	1 704	0	1 555	9	0	109	30	0
Pomorskie	12 924	9 768	3 133	24	0	0	0	0
Śląskie	555 313	510 998	21 318	22 381	63	0	548	5
Świętokrzyskie	40 630	0	8 927	89	17 175	13 897	293	249
Warmińsko-mazurskie	27 184	0	25 805	1 263	0	8	16	91
Wielkopolskie	26 566	0	17 693	1 438	4 937	1 200	465	833
Zachodniopomorskie	76 188	0	67 424	2 963	0	0	332	5 469

8.1.4. Wynik finansowy oraz zobowiązania

Wynik finansowy

Różnica między wykonanymi dochodami a wydatkami wszystkich związków międzygminnych w 2008 r. była dodatnia i wynosiła *per saldo* 30 977 tys. zł. Dodatnim wynikiem finansowym rok budżetowy zamknęło 106 związków, w 66 związkach osiągnięte dochody były niższe od wydatków. Natomiast w 3 związkach dochody i wydatki zrealizowano na tym samym poziomie.

Wynik finansowy związków międzygminnych w latach 2007 i 2008

Wyszczególnienie	2007		2008	
	Liczba związków	Wykonanie (w tys. zł)	Liczba związków	Wykonanie (w tys. zł)
Ogółem z tego:	**180**	**10 394**	**175[1)]**	**30 977**
- nadwyżka	116	44 684	106	138 083
- deficyt	61	34 290	66	107 106
- budżet zrównoważony	2	0	3	0
Udział związków międzygminnych z deficytem w liczbie związków ogółem (w %)	34,1	-	37,5	-
Udział deficytu w dochodach ogółem (w %)	-	4,8	-	10,8

[1)] W zestawieniu nie został uwzględniony związek, który uchwalił budżet, ale nie złożył sprawozdań.

Przychody i rozchody

Związki międzygminne, podobnie jak jst, mogą uchwalić niższy plan dochodów niż wydatków jednak wówczas należy wskazać źródła sfinansowania planowanego deficytu. W tym celu związki międzygminne mogą korzystać zarówno z nadwyżek budżetowych osiągniętych w latach ubiegłych, jak i z zaciąganych na ten cel kredytów, pożyczek lub też tzw. wolnych środków pochodzących z rozliczeń kredytów bądź pożyczek.

W 2008 r. związki międzygminne osiągnęły przychody w wysokości 232 089 tys. zł, które w stosunku do roku ubiegłego były wyższe o 155 143 tys. zł, tj. o 201,6%. Głównym źródłem przychodów były zaciągnięte kredyty i pożyczki – 76,9% przychodów ogółem związków, w tym na realizację programów i projektów finansowanych ze środków unijnych – 73,7%, wypracowana nadwyżka z lat ubiegłych – 13,8% oraz wolne środki 9,3%.

Na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek związki przeznaczyły kwotę 34 879 tys. zł, co stanowiło 16,8% ogólnej kwoty rozchodów. Wysokość rozchodów w porównaniu do roku 2007 wzrosła o 177 509 tys. zł.

Zobowiązania

Łączna kwota zobowiązań związków międzygminnych na koniec 2008 r. wynosiła 254 448 tys. zł. Związki międzygminne, w stosunku do 2007 r., wykazywały zobowiązania wyższe o 141 756 tys. zł. Na zobowiązania składały się następujące tytuły dłużne:

- kredyty i pożyczki w kwocie 251 273 tys. zł – 98,8% ogółu zobowiązań,
- zobowiązania wymagalne w kwocie 3 175 tys. zł – 1,2% ogółu zobowiązań, w tym z tytułu dostaw towarów i usług – 3 118 tys. zł.

W stosunku do 2007 r. wzrosły zobowiązania z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów o 144 324 tys. zł, tj. o 134,9%, natomiast obniżyła się kwota zobowiązań wymagalnych o 2 568 tys. zł, tj. o 44,7%.

W 2008 r. w 17 związkach międzygminnych relacja zobowiązań ogółem do osiągniętych przez nie dochodów była wyższa od 60,0%. Przyczyną wysokiego poziomu zadłużenia były zobowiązania zaciągnięte na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków unijnych i innych środków ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi. Większość zobowiązań stanowiły kredyty i pożyczki zaciągnięte w latach poprzednich, których spłata następuje sukcesywnie.

8.1.5. Wyniki nadzoru nad gospodarką finansową związków międzygminnych w 2008 r.

W 2008 r. kolegia regionalnych izb obrachunkowych zbadały 1 330 uchwał organów związków międzygminnych. W 1 276 uchwałach nie stwierdzono naruszenia prawa, tj. w 95,9% ogółu uchwał. W 54 uchwałach kolegia regionalnych izb obrachunkowych stwierdziły naruszenie prawa, w tym:

- wobec 18 uchwał wszczęte postępowanie umorzono w związku z faktem, że organy związków we własnym zakresie usunęły naruszenie prawa,
- w 2 przypadkach nie orzekano o nieważności uchwał z uwagi na zakończenie roku budżetowego,
- w 25 przypadkach stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- w 9 przypadkach orzeczono o nieważności uchwał (8 – nieważność w całości, 1 – nieważność w części).

W **uchwałach budżetowych** stwierdzono następujące naruszenia prawa:

- nieokreślenie źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu,
- brak wskazania przeznaczenia nadwyżki dochodów nad wydatkami w budżecie,
- nieustalenie limitu z tytułu zaciągania pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetowego,
- podjęcie uchwały budżetowej z datą, w której nie funkcjonował żaden legalny organ związku,
- ustalenie struktury dochodów i wydatków w szczegółowości innej niż określona ustawą o finansach publicznych,
- niezgodne z przepisami określenie upoważnienia dla zarządu związku do zaciągania pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu,
- nieprawidłowo ustanowione upoważnienie dla zarządu związku do dokonywania zmian w planie wydatków, polegające na przeniesieniach pomiędzy paragrafami przy jednoczesnym braku zapisu o wyłączeniu możliwości dokonywania zmian pomiędzy działami,
- brak spójności między poszczególnymi załącznikami,
- błędy w stosowaniu klasyfikacji budżetowej, błędy rachunkowe.

W **uchwałach zmieniających budżet** kolegia regionalnych izb obrachunkowych wskazały na naruszenia prawa dotyczące:

- wprowadzenia zmian powodujących powstanie deficytu, przy jednoczesnym braku wskazania źródeł jego pokrycia,
- wskazania w przychodach budżetu nieistniejącej nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych zamiast wolnych środków,
- przekazania dotacji do zakładu budżetowego w kwocie przekraczającej 50% kosztów jego działalności,
- niezgodnego z przepisami określenia terminu wejścia w życia uchwały,
- nieterminowego przedkładania uchwał oraz niezachowania terminu opracowania układu wykonawczego do uchwały,
- nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków.

W **uchwałach w sprawie absolutorium** nieprawidłowości polegały na:

- podjęciu uchwały absolutoryjnej bez zachowania ustawowego wymogu bezwzględnej większości głosów składu zgromadzenia związku,
- udzieleniu pełnomocnictwa do reprezentowania gminy w związku innej osobie niż wskazano w przepisie art. 70 ustawy o samorządzie gminnym,
- podjęciu uchwały w sprawie absolutorium po terminie określonym w przepisie art. 199 ust. 3 uofp.

W **pozostałych zbadanych uchwałach** nieprawidłowości oraz uchybienia dotyczyły:

- niewłaściwego zapisu o ogłoszeniu uchwały w trybie przewidzianym w przepisie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[95],
- zaciągnięcia zobowiązania przekraczającego rok budżetowy przy jednoczesnym braku określenia, w której części ogólnej kwoty zobowiązania jego realizacja obciąży budżety lat kolejnych,
- dokonania wyboru banku przez organ stanowiący, podczas gdy zgodnie z art. 195 ust. 1 uofp oraz art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym czynność ta należy do kompetencji organu wykonawczego,
- określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania planu finansowego za I półrocze roku budżetowego w szczegółowości mniejszej niż w uchwale budżetowej poprzez pominięcie przychodów i rozchodów,
- przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia – art. 170 ust. 1 uofp.

8.1.6. Podsumowanie

1. *W rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji na dzień 31 grudnia 2008 r. ujętych było 238 związków międzygminnych. Liczba związków, które nie podjęły działalności wyniosła 62, tj. 26,0% ogółu związków. Osiągnięte dochody oraz wykonane wydatki związków międzygminnych stanowiły 1,5% wykonanych dochodów i wydatków wszystkich gmin oraz miast na prawach powiatu w kraju.*
2. *W 2008 r., podobnie jak w roku poprzednim, zarejestrowano 4 nowe związki międzygminne, z czego tylko jeden z nich podjął działalność. Statutowa działalność nowo utworzonych związków jest wielokierunkowa, obejmuje zadania z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego, rozwoju i promocji turystyki, ochrony środowiska, a także przedsięwzięcia związane z gospodarką wodno-ściekową. Wspólne podejmowanie zadań pozwala zainteresowanym gminom wykonywać je w sposób bardziej efektywny.*
3. *Związki międzygminne osiągnęły dochody w wysokości 992 345 tys. zł, które w stosunku do roku ubiegłego wzrosły o 39,7%. Przeważającym źródłem dochodów były wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych, wpłaty gmin – członków związków (71,4%). Najwyższy wzrost dochodów odnotowano w związkach gmin województwa zachodniopomorskiego.*

[95] Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 z późn. zm.).

4. *Wydatki ogółem związków międzygminnych wyniosły w 2008 r. 961 375 tys. zł i były wyższe o 37,3% w stosunku do roku ubiegłego. Wydatki bieżące stanowiły 70,0%, a wydatki majątkowe 30,0%. Udział wydatków majątkowych wzrósł o 15,3 punktu procentowego.*
5. *Najwięcej środków finansowych związki międzygminne przeznaczyły na realizację zadań w dziale Transport i łączność (56,4%) oraz Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (32,3%). W roku poprzednim odpowiednio 69,9% i 17,2%. Udział w wydatkach ogółem pozostałych działów kształtował się w granicach od 0,8% (Obsługa długu publicznego) do 4,5% (Administracja publiczna).*
6. *Zadłużenie związków międzygminnych na koniec 2008 r. wyniosło 254 448 tys. zł. Największą kwotę zobowiązań stanowiły zaciągnięte kredyty i pożyczki w wysokości 251 273 tys. zł tj. 98,8% ogółu zobowiązań. Pozostała kwota w wysokości 3 175 tys. zł (1,2% ogółu zobowiązań) dotyczy zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw towarów i usług.*

8.2. Związek 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 podejmują rady zainteresowanych powiatów. Utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych powiatów bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Związek powiatów podobnie jak związek gmin jest wpisywany do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji. Z dniem ogłoszenia statutu prawa i obowiązki powiatów uczestniczących w związku, dotyczące wykonywania zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek.

Na terenie kraju od 2003 r. funkcjonuje tylko jeden związek – **Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu.** Związek ten został utworzony w celu uruchomienia informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji gruntów i budynków obejmującej pełen zakres danych ewidencyjnych dla województwa zachodniopomorskiego w związku z wprowadzeniem podatku katastralnego.

8.2.2. Dochody, wydatki, wynik finansowy

Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego kontynuował swoją działalność w 2008 r., a wykonanie jego budżetu wyniosło:

- dochody 114 tys. zł, tj. o 10,9% mniej niż w 2007 r.,
- wydatki 97 tys. zł, tj. o 21,8% mniej niż w 2007 r.

Większość wydatków przeznaczono na sfinansowanie zadań bieżących. Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 40,0% poniesionych wydatków, natomiast 35,0%

wydatkowano na pokrycie pozostałych kosztów działalności, w tym na zakup usług, opłaty czynszowe za pomieszczenia biurowe oraz opłaty związane z zakupem usług telekomunikacyjnych.

Na **wydatki majątkowe** w 2008 r. Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego przeznaczył 24 tys. zł, tj. 25,0% ogółu poniesionych wydatków.

Związek zamknął 2008 r. nadwyżką budżetową w wysokości 17 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2008 r. związek nie posiadał żadnych zobowiązań.

8.2.3. Podsumowanie

1. *Podobnie jak w przypadku gmin ustawodawca umożliwił tworzenie związków przez powiaty. Jednostki tego stopnia samorządu terytorialnego nie korzystają z takiej formy wspólnego wykonywania zadań. W 2008 r. nie powstał żaden nowy związek powiatów. Działalność od 2003 r. kontynuuje Związek Celowy Powiatów Województwa Zachodniopomorskiego z siedzibą w Kołobrzegu.*
2. *Związek ten w 2008 r. zrealizował dochody w wysokości 114 tys. zł, wydatki w wysokości 97 tys. zł i zamknął rok budżetowy nadwyżką w wysokości 17 tys. zł.*

Tabela 8.1. **Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2007 i 2008**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Dochody ogółem w tys. zł		Dynamika zmian %	w tym: wpływy z wpłat gmin		środki ze źródeł pozabudżetowych		dotacje z funduszy celowych		wpływy z najmu i dzierżawy oraz sprzedaży usług, wyrobów i składników majątkowych		dotacje z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych		Przychody w tys. zł		Dynamika zmian %
		2007	2008	4:3	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	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**	**710 529**	**992 345**	**139,7**	**271 535**	**341 307**	**41 480**	**206 238**	**1 671**	**2 463**	**337 272**	**366 725**	**17 622**	**20 656**	**76 946**	**232 089**	**301,6**
2	Dolnośląskie	28 830	53 410	185,3	9 583	8 553	8 030	16 399	225	83	669	763	7 155	9 954	20 942	97 331	464,8
3	Kujawsko-pomorskie	3 133	3 342	106,7	1 405	1 313	100	104	0	0	761	816	268	295	696	619	88,9
4	Lubelskie	2 816	3 984	141,5	1 514	1 682	219	0	151	345	699	1 587	67	46	1 892	1 417	74,9
5	Lubuskie	8 580	11 744	136,9	2 590	2 843	118	982	0	50	4 142	6 041	103	121	579	757	130,7
6	Łódzkie	4 695	4 371	93,1	1 261	389	2 572	2 629	75	41	4	652	27	50	185	767	415,6
7	Małopolskie	42 220	43 616	103,3	25 937	25 006	1 456	3 362	0	0	10 763	10 545	664	839	1 750	3 142	179,5
8	Mazowieckie	10 636	9 855	92,7	1 529	2 040	0	6	638	895	5 556	5 398	3	2	3 055	4 076	133,4
9	Opolskie	4 158	2 757	66,3	911	679	9	62	0	0	3 021	1 887	0	0	1 125	1 902	169,0
10	Podkarpackie	5 245	5 074	96,7	1 552	1 676	2 833	2 613	281	137	1	0	314	287	780	1 618	207,4
11	Podlaskie	1 844	2 564	139,1	1 310	1 990	0	9	19	0	228	312	139	114	586	1 290	220,2
12	Pomorskie	3 949	12 711	321,8	2 004	6 726	30	28	3	649	55	4 528	406	325	497	1 998	402,3
13	Śląskie	513 120	562 214	109,6	196 911	242 732	8 043	2 211	0	0	285 315	295 601	3 085	3 108	6 339	79 260	1 250,4
14	Świętokrzyskie	29 754	41 593	139,8	4 638	14 517	8	231	42	42	17 544	20 611	5 151	5 173	6 765	10 332	152,7
15	Warmińsko-mazurskie	15 832	26 462	167,1	7 441	16 513	7 714	9 050	87	0	0	84	236	342	9 043	7 700	85,1
16	Wielkopolskie	22 696	27 623	121,7	7 544	8 945	5 016	366	109	195	7 088	14 936	0	0	9 771	12 216	125,0
17	Zachodniopomorskie	13 019	181 023	1 390,4	5 404	5 702	5 333	168 186	42	26	1 424	2 964	2	0	12 941	7 663	59,2

Tabela 8.2. **Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2007 i 2008**

Lp.	WOJEWÓDZTWA	Wydatki ogółem w tys. zł		z tego: wydatki bieżące		z tego: wydatki majątkowe		Dynamika zmian %			Struktura wydatków %				Rozchody w tys. zł		Dynamika zmian %
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	4:3	6:5	8:7	5:3	7:3	6:4	8:4	2006	2007	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**	**700 152**	**961 375**	**597 326**	**672 691**	**102 826**	**288 683**	**137,3**	**112,6**	**280,7**	**85,3**	**14,7**	**70,0**	**30,0**	**29 616**	**207 125**	**699,4**
2	Dolnośląskie	40 802	141 230	8 378	11 575	32 424	129 655	346,1	138,2	399,9	20,5	79,5	8,2	91,8	4 441	3 143	70,8
3	Kujawsko-pomorskie	2 094	2 416	1 860	2 110	234	306	115,3	113,4	130,6	88,8	11,2	87,4	12,6	1 159	866	74,7
4	Lubelskie	3 674	3 976	1 772	2 036	1 902	1 940	108,2	114,9	102,0	48,2	51,8	51,2	48,8	0	159	
5	Lubuskie	7 563	10 879	6 724	8 337	839	2 543	143,9	124,0	303,2	88,9	11,1	76,6	23,4	970	1 470	151,5
6	Łódzkie	1 821	1 855	826	1 080	995	775	101,9	130,7	78,0	45,4	54,6	58,2	41,8	2 865	2 848	0,0
7	Małopolskie	38 366	42 121	27 285	28 517	11 081	13 604	109,8	104,5	122,8	71,1	28,9	67,7	32,3	2 622	3 036	115,8
8	Mazowieckie	9 121	9 751	7 493	9 118	1 628	633	106,9	121,7	38,9	82,1	17,9	93,5	6,5	734	686	93,4
9	Opolskie	3 282	2 989	3 260	1 781	22	1 208	91,1	54,6	5 571,3	99,3	0,7	59,6	40,4	100	20	0,0
10	Podkarpackie	4 401	5 650	4 269	5 365	132	284	128,4	125,7	215,7	97,0	3,0	95,0	5,0	0	0	0,0
11	Podlaskie	924	1 704	831	950	93	754	184,4	114,3	810,7	89,9	10,1	55,8	44,2	404	531	131,5
12	Pomorskie	2 353	12 924	2 150	12 384	203	540	549,3	576,1	265,9	91,4	8,6	95,8	4,2	95	0	0,0
13	Śląskie	502 153	555 313	491 641	535 490	10 512	19 822	110,6	108,9	188,6	97,9	2,1	96,4	3,6	2 410	70 684	2 932,9
14	Świętokrzyskie	25 957	40 630	21 151	24 304	4 805	16 326	156,5	114,9	339,7	81,5	18,5	59,8	40,2	3 996	2 454	61,4
15	Warmińsko-mazurskie	18 817	27 184	2 335	2 914	16 481	24 269	144,5	124,8	147,3	12,4	87,6	10,7	89,3	1 445	4 768	330,1
16	Wielkopolskie	19 859	26 566	9 990	16 223	9 868	10 342	133,8	162,4	104,8	50,3	49,7	61,1	38,9	2 789	5 270	189,0
17	Zachodniopomorskie	18 968	76 188	7 360	10 505	11 607	65 683	401,7	142,7	565,9	38,8	61,2	13,8	86,2	5 587	111 191	1 990,1

NOTATKI

ISSN 1732-0879

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu