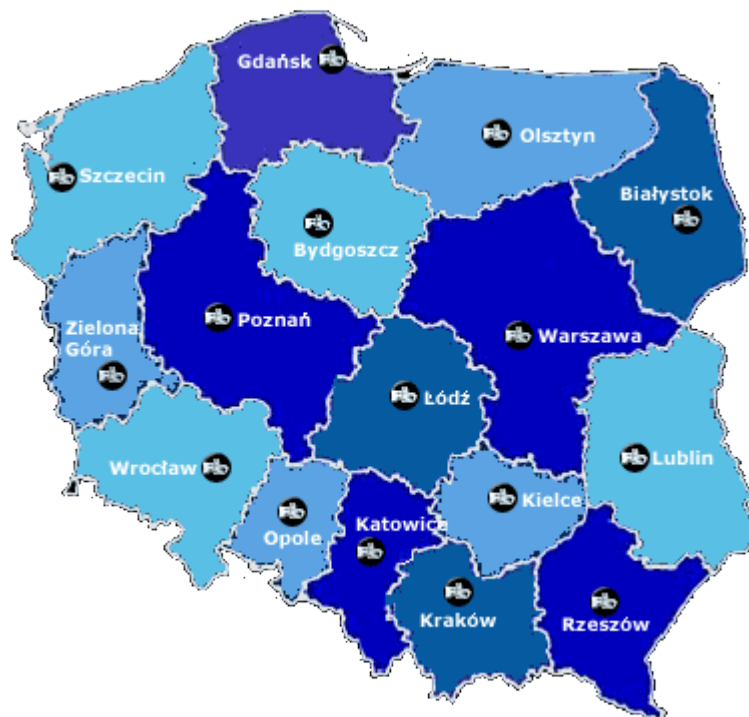


**Krajowa Rada
Regionalnych Izb Obrachunkowych**

**Zadłużenie jednostek
samorządu terytorialnego
Przestrzeganie ustawowych
limitów zadłużenia
i jego spłaty**

Łódź 2014

Regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, m.in., jednostek samorządu terytorialnego



Informacja o wynikach koordynowanej
kontroli gospodarki finansowej

Izba koordynująca kontrolę
Regionalna Izba Obrachunkowa
w Łodzi
ul. Zamenhofa 10
Łódź
www.lodz.rio.gov.pl

Spis treści

1. Uwagi wprowadzające

- 1.1. Uzasadnienie podjęcia kontroli. Cel kontroli
- 1.2. Uczestnicy kontroli i jej zakres

2. Istotne wyniki kontroli

- 2.1. Synteza rezultatów kontroli. Obszary ryzyka
- 2.2. Zasada zrównoważenia części operacyjnej budżetu
- 2.3. Wskaźniki zadłużenia a płynność finansowa
- 2.4. Zobowiązania wymagalne
- 2.5. Pozanormatywne źródła finansowania deficytu (subwencja, depozyty, ZFŚŚ)
- 2.6. Deficyt i jego finansowanie. Wolne środki jako źródło finansowania deficytu
- 2.7. Respektowanie prawnych uwarunkowań zaciągania zobowiązań dłużnych
- 2.8. Rzetelność planowania i prognozowania parametrów finansowych mających znaczenie dla długu i jego spłaty
- 2.9. Sprawozdawczość i ewidencja w zakresie długu
- 2.10. Kontrola zarządcza w zakresie długu i jego spłaty
- 2.11. Zobowiązania samorządowych osób prawnych. Przenoszenie długu na spółki komunalne

3. Podsumowanie i wnioski de lege ferenda

4. Postępowanie pokontrolne

5. Charakterystyka stanu prawnego

- 5.1. Uwagi ogólne
- 5.2. Państwowy dług publiczny
- 5.3. Zasady zaciągania zobowiązań
 - 5.3.1. Papiery wartościowe, kredyty i pożyczki. Gwarancje i poręczenia
- 5.4. Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych
- 5.5. Ustawowe limity ograniczające zadłużenie obowiązujące w latach 2011-2013
- 5.6. Zasada budżetu zrównoważonego w części bieżącej – art. 242 ustawy o finansach publicznych
- 5.7. Wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych
- 5.8. Prognoza długu w wieloletniej prognozie finansowej
- 5.9. Nadzór nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej
- 5.10. Ewidencja księgowa i sprawozdawczość w zakresie długu publicznego
- 5.11. Kontrola zarządcza

6. Załączniki

- 6.1. Analizy i symulacje – dochody ze sprzedaży majątku
- 6.2. Symulacja oparta na wynikach kontroli w Gminie Nowa Brzeźnica
- 6.3. Dane dotyczące pozostałych przychodów w zestawieniu z kwotą długu jednostek samorządu terytorialnego
- 6.4. Wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą
- 6.5. Dane dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2012

Wykaz powoływanych aktów prawnych z publikatorami

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

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

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity z 2007 r., Dz. U. nr 14, poz. 89 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1113).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. nr 43, poz. 247 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. nr 298, poz. 1767).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289).

1. Uwagi wprowadzające

1.1. Uzasadnienie podjęcia kontroli. Cel kontroli

Zasadniczą przyczyną podjęcia problemowej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadłużenia i przestrzegania ustawowych limitów zadłużenia oraz spłaty zobowiązań był wzrost na przestrzeni ostatnich lat długu jednostek samorządowych, stanowiącego komponent państwowego długu publicznego. Szczególna dynamika wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego charakteryzuje lata 2008-2011. W porównaniu do roku poprzedniego zadłużenie wzrosło o 3,7% w 2007 roku, o 11,2% w 2008 roku, o 40% w 2009 roku, o 36,7% w 2010 roku i o 19,4% w 2011 roku. Dynamika ta była wyraźnie większa niż dynamika wzrostu całego państwowego długu publicznego. Wzrost poziomu długu determinuje większe koszty związane z jego obsługą, co ma wpływ na zachowanie relacji wyznaczonych przez art. 242 i art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Przeciętne zadłużenie jednostek samorządowych w 2011 roku, pokazane poprzez relację długu do wykonanych dochodów, było wyższe niż w 2010 roku o 4,6% i wyniosło 38,4%¹. W 2011 roku zwiększył się odsetek jednostek samorządowych, w których wskaźnik zadłużenia przekroczył 40% (25,3% w 2010 roku, 32,5% w 2011 roku). Wzrosła także liczba jednostek, które przekroczyły 60% granicę zadłużenia, z 70 w 2010 roku do 135 jednostek w 2011 roku. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych w związku z pozyskiwaniem środków europejskich ustawowy limit zadłużenia przekroczyło 30 jednostek samorządowych (29 gmin i 1 powiat)².

Przeciętny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego obniżył się po raz pierwszy od szeregu lat w 2012 r. - o 0,2 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł 38,2% wykonanych dochodów. Relacja zadłużenia do zrealizowanych dochodów zwiększyła się w województwach samorządowych (o 3,2 punkty procentowe) i w powiatach (o 0,4 punkty procentowe), zmniejszyła się natomiast w miastach na prawach powiatu (o 0,1), w gminach (o 0,9) i w m.st.

¹ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, Warszawa 2012, strona 178.

² Tamże.

Warszawa (o 5,2 punkty procentowe). Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (48,4 %) i m.st. Warszawa (47,7 %) oraz województwa (40,1%). Najmniej obciążone długiem były powiaty (26,5%). Ograniczenie poziomu zadłużenia spowodowało także zmniejszenie liczby jednostek, których zadłużenie przekroczyło 60 % dochodów – ze 135 w 2011 r. do 95 w 2012 r. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych, ustawowy limit przekroczyło 26 gmin, 3 powiaty i 1 województwo samorządowe. Indywidualny limit spłat zobowiązań na 2013 r. ustalony w oparciu o wskaźnik określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych był ujemny dla 49 jednostek samorządowych, podczas gdy analogicznie ustalony indywidualny limit relacji spłat na 2012 r. był ujemny dla 108 jednostek samorządowych³.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku zadłużenie sektora finansów publicznych⁴, po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami tego sektora (konsolidacja), wyniosło 815,3 mld zł (wzrost o 67,4 mld w stosunku do końca grudnia 2010 roku). Na podaną kwotę składało się zadłużenie sektora rządowego – 748,8 mld zł (wzrost o 56,5 mld zł, tj. o 8,2%), zadłużenie sektora samorządowego⁵ - 64,3 mld zł (wzrost o 10,7 mld zł, tj. o 20,1%) oraz zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych – 2,3 mld zł (wzrost o 0,3 mld zł, tj. o 12,9%)⁶. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 roku zadłużenie sektora finansów publicznych wynosiło 840,5 mld zł; w tym sektora rządowego - 770,8 mld zł; sektora samorządowego – 67,4 mld zł; sektora ubezpieczeń społecznych 2,3 mld zł.

Dominujący udział w państwowym długu publicznym ma zadłużenie Skarbu Państwa (91,7% według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku), jednak z uwagi na wysoką relację państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto (53,5% na koniec 2011 roku, 52,75% na koniec 2012 roku), przyrost zadłużenia samorządów

³ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku, Warszawa 2013, strona 174 i nast.

⁴ Dane według Informacji kwartalnej o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych. Maj 2012 r., www.mf.gov.pl

⁵ Jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, samorządowe fundusze celowe z osobowością prawną, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury, pozostałe samorządowe osoby prawne.

⁶ Zadłużenie sektora finansów publicznych przed konsolidacją według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku wyniosło 861,2 mld zł, w tym: sektor rządowy – 772,6 mld zł, sektor samorządowy – 70,4 mld zł, sektor ubezpieczeń społecznych – 18,2 mld zł.

ma istotne znaczenie. W 2012 roku udział zadłużenia Skarbu Państwa w państwowym długu publicznym wynosił 91,5%, a według stanu na dzień 30 czerwca 2013 roku 92,2%.

Struktura zobowiązań wliczanych do długu publicznego według typów jednostek samorządu terytorialnego i tytułów dłużnych w 2012 r. i w 2013 r.

Typ JST	Zobowiązania ogółem w zł	Papiery wartościowe w zł	Kredyty i pożyczki w zł	Przyjęte depozyty w zł	Wymagalne zobowiązania ogółem w zł	W tym, wymagalne zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług w zł
Gmina miejska	6.408.420.417,62	89.800.000,00	6.278.512.541,88	0,00	40.107.875,74	31.992.136,42
Gmina miejsko-wiejska	9.585.553.099,92	117.350.000,00	9.419.243.039,29	0,00	48.960.060,63	31.040.216,43
Gmina wiejska	10.173.878.838,19	18.155.000,00	10.092.913.051,54	0,00	62.810.786,65	39.634.731,91
Miasto na prawach powiatu	29.578.688.546,83	4.183.801.000,00	25.327.334.027,96	0,00	67.553.518,87	53.270.770,17
Powiat	5.975.085.574,53	136.922.000,00	5.821.154.986,72	0,00	17.008.587,81	13.179.937,64
Województwo	6.112.888.501,37	335.232.400,00	5.777.303.242,91	0,00	352.858,46	319.556,54
Suma	67.834.514.978,46	4.881.260.400,00	62.716.460.890,30	0,00	236.793.688,16	169.437.349,11

Typ JST	Zobowiązania ogółem w zł	Papiery wartościowe w zł	Kredyty i pożyczki w zł	Przyjęte depozyty w zł	Wymagalne zobowiązania ogółem w zł	W tym, wymagalne zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług w zł
Gmina miejska	6.096.075.655,00	80.050.000,00	5.970.074.133,81	0,00	45.951.521,19	30.799.188,64
Gmina miejsko-wiejska	9.522.435.227,57	86.290.000,00	9.386.780.664,37	0,00	49.364.563,20	27.217.624,82
Gmina wiejska	10.153.350.847,92	25.140.000,00	10.058.308.180,26	0,00	69.902.667,66	35.881.894,65
Miasto na prawach powiatu	30.884.557.948,31	4.574.304.000,00	26.252.422.292,09	0,00	57.831.656,22	38.103.565,72
Powiat	5.877.615.610,24	153.545.000,00	5.721.979.539,62	0,00	2.091.070,62	907.123,44
Województwo	6.625.076.597,09	340.070.400,00	6.114.904.060,65	0,00	170.102.136,44	221.666,51
Suma	69.159.111.886,13	5.259.399.400,00	63.504.468.870,80	0,00	395.243.615,33	133.131.063,78

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

Zadaniem kontroli było w szczególności ustalenie:

- podstawowych przyczyn zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego;
- przestrzegania regulacji prawnych obowiązujących w zakresie zaciągania i spłaty zobowiązań;
- rzetelności danych prezentowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadłużenia;
- terminowości regulowania zobowiązań;
- zagrożeń wynikających z istnienia zobowiązań SP ZOZ nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz spółek prawa handlowego utworzonych przez te jednostki;
- przestrzegania wskaźników zadłużenia wynikających z art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych;
- przestrzegania wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – w zakresie wieloletniej prognozy finansowej, począwszy od 2014 roku;
- rzetelności prognozowania podstawowych parametrów finansowych, w zakresie związanym z wykazaniem spełnienia od 2014 roku wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych;
- przestrzegania regulacji wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych (równowagę budżetu w części bieżącej oraz zakaz finansowania wydatków bieżących z dochodów majątkowych na etapie planowania i wykonania budżetu);
- ustalania i zachowania standardów kontroli zarządczej w zakresie procesów zaciągania i spłaty zadłużenia.

1.2. Uczestnicy kontroli i jej zakres

W kontroli wzięło udział 16 regionalnych izb obrachunkowych (RIO w Białymstoku, RIO w Bydgoszczy, RIO w Gdańsku, RIO w Katowicach, RIO w Krakowie, RIO w Kielcach, RIO w Lublinie, RIO w Łodzi, RIO w Olsztynie, RIO w Opolu, RIO

w Poznaniu, RIO w Rzeszowie, RIO w Szczecinie, RIO w Warszawie, RIO we Wrocławiu, RIO w Zielonej Górze)⁷.

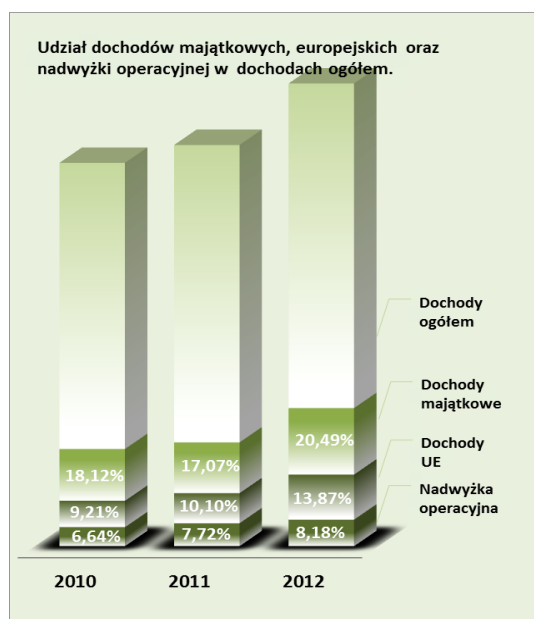
Czynności kontrolne prowadzone były według tematyki koordynowanej kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, przyjętej przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, w ramach kontroli o charakterze kompleksowym, problemowym i doraźnym – w 2013 roku.

Łącznie kontrole przeprowadzone zostały w 90 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w 10 województwach, 14 powiatach i 66 gminach.

Dane dotyczące objętych kontrolą jednostek przedstawiono w załączniku nr 6.4. do niniejszej informacji o wynikach kontroli.

2. Istotne wyniki kontroli

2.1. Synteza rezultatów kontroli. Obszary ryzyka



Absorpcja przez samorząd terytorialny środków zagranicznych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 miała najbardziej znaczący wpływ na wzrost poziomu zadłużenia jednostek samorządowych, przy czym największa dynamika tego wzrostu przypadła na lata 2008-2011. Niezaspokojone potrzeby w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej powodowały, że jednostki samorządowe poszukiwały zewnętrznych źródeł finansowania, w szczególności ze

środków budżetu UE, przy czym wymóg wkładu krajowego determinował decyzje o zaciąganiu zobowiązań dłużnych. Ze środków europejskich, jako źródeł finansowania podejmowanych przedsięwzięć, korzystały wszystkie objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego. Skala pozyskiwanych środków prowadziła

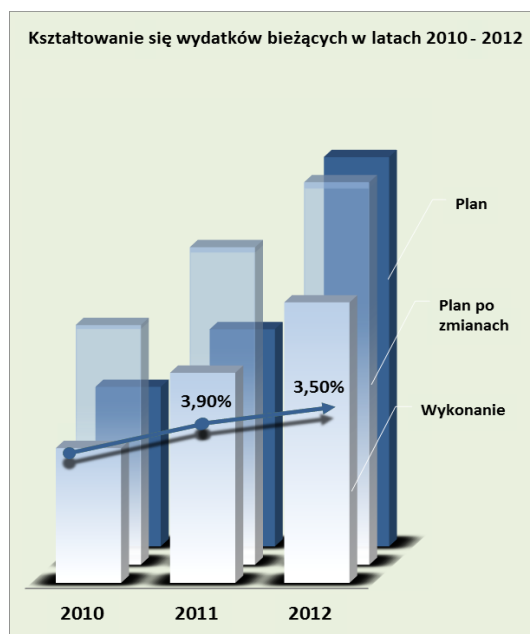
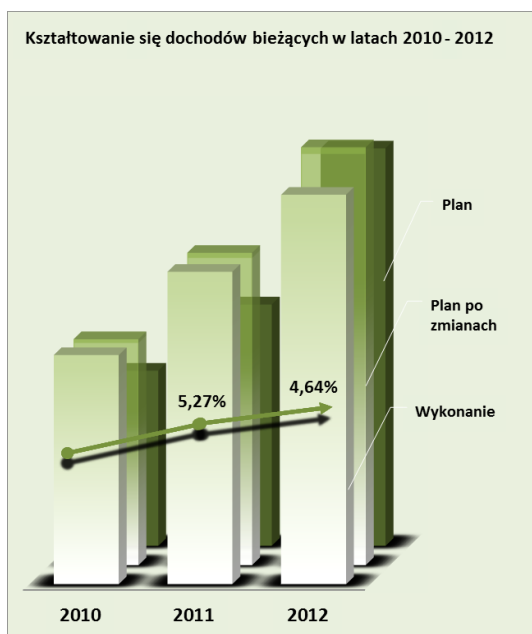
⁷ Przedmiotowe opracowanie prezentuje wyniki kontroli bazując na kontrolach przeprowadzonych w 90 jednostkach samorządu terytorialnego. W informacji zawartej w Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych za 2013 rok wykorzystano dane z 86 przeprowadzonych kontroli.

częstokroć do sytuacji, w której jednostki samorządowe zdobywały się w przeciągu dwóch, trzech lat na wysiłek inwestycyjny, który – mając na względzie ich potencjał ekonomiczny i finansowy – powinien być rozłożony na okres dwu lub trzykrotnie dłuższy.

W latach 2010-2012 objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały dochody majątkowe w łącznej kwocie 10.555.615.641,74 zł, w tym odpowiednio w latach: 2010 – 3.236.057.890,32 zł, 2011 – 3.168.078.802,47 zł, 2012 – 4.151.478.948,95 zł. Udział dochodów z budżetu Unii Europejskiej był w każdym z tych lat znaczący i wynosił w 2010 roku - 1.645.359.089,76 zł, w 2011 roku - 1.875.685.189,01 zł, w 2012 roku - 2.810.787.445,69 zł (łącznie 6.331.831.724,46 zł).

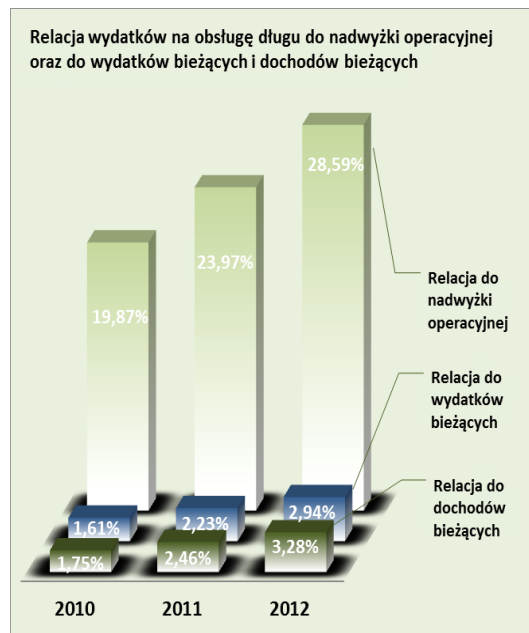
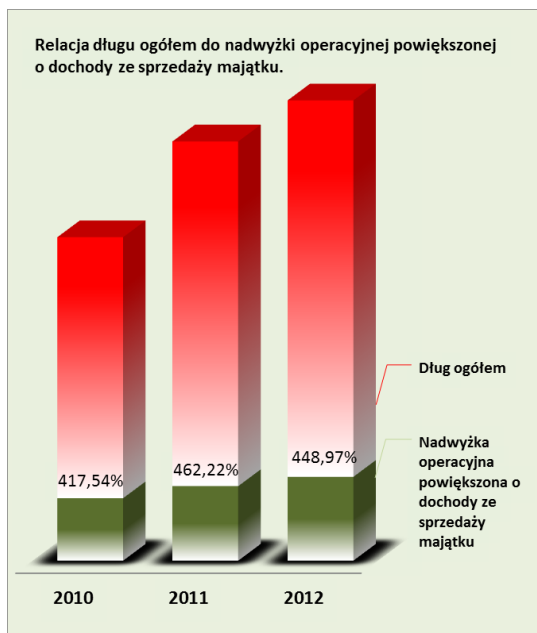
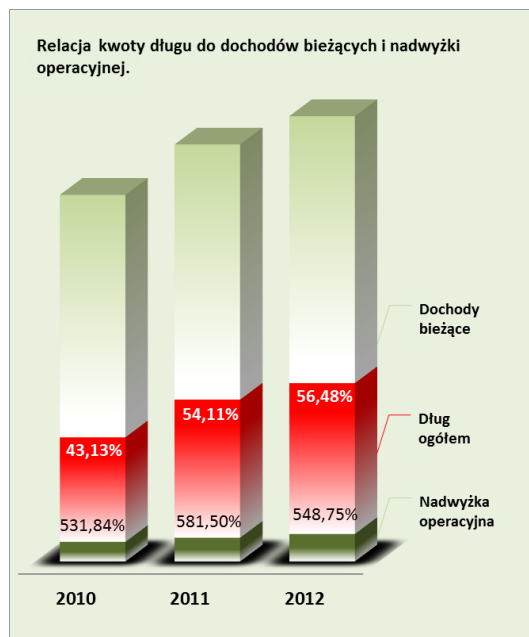
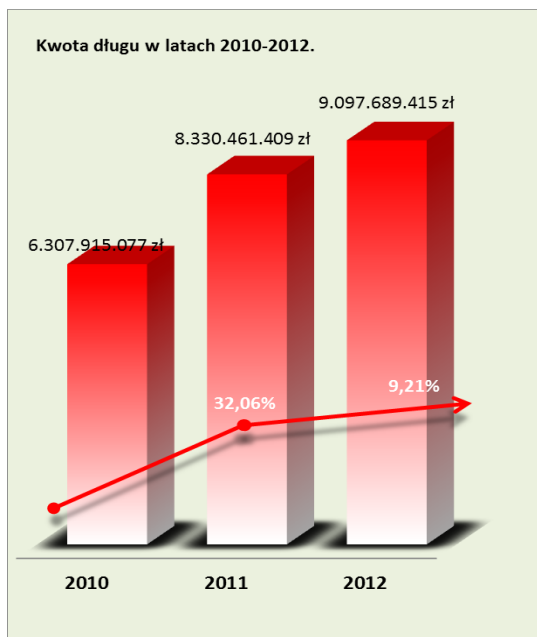
Nadwyżka operacyjna będąca szczególnym, bo ustawowo wyznaczonym, kryterium oceny sytuacji finansowej jednostki samorządowej, w kolejnych latach dla kontrolowanych podmiotów wynosiła:

Rok	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Nadwyżka operacyjna	Dochody ogółem	Udział nadwyżki w dochodach ogółem
2010	14.623.820.433	13.437.776.433	1.186.043.999	17.858.878.337	6,64%
2011	15.394.691.297	13.962.111.110	1.432.580.187	18.562.773.097	7,72%
2012	16.109.062.040	14.451.183.214	1.657.878.826	20.260.540.996	8,18%



Kwota długu w badanych jednostkach w latach 2010-2012 wynosiła: 6.307.915.077 zł - według stanu na koniec 2010 roku; 8.330.461.409 zł - według danych na koniec 2011 roku i 9.097.689.415 zł - według stanu na koniec 2012 roku.

W latach tych, z uwagi na istotny wzrost kwoty zadłużenia, pogorszyły się wskaźniki konstruowane w oparciu o relacje: kwoty długu do dochodów bieżących i nadwyżki operacyjnej; kwoty długu do nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku, jak również wydatków na obsługę długu do wydatków bieżących i dochodów bieżących.



Powyższe dane uzasadniają wniosek, że działania badanych jednostek samorządowych zmierzające do zwiększenia nadwyżki operacyjnej, poprzez w szczególności lepsze wykorzystanie przypisanych im źródeł dochodów i optymalizację wydatków nie były

adekwatne w stosunku do szybkiego przyrostu zadłużenia i – co z tym immanentnie związane – wzrostu kosztów jego obsługi (dyskonto, odsetki). Oczywiście należy przy tym mieć świadomość ograniczeń jednostek samorządowych w zakresie kreowania nowych źródeł dochodów, jak również ograniczania wydatków w sytuacji zwiększania się obszaru zadań publicznych realizowanych przez samorząd terytorialny, czy też podnoszenia standardów w przypadku tych już wykonywanych⁸.

Opisana sytuacja wymaga zwiększonej staranności w zakresie działań jednostek samorządu terytorialnego związanych z zaciąganiem długu i jego spłatą. Znaczący wysiłek finansowy, w szczególności finansowanie wydatków zobowiązaniami dłużnymi, powinien być ściśle powiązany ze zwiększonymi rygorami w zakresie ograniczania wydatków bieżących, poszukiwania nowych źródeł dochodów własnych lub optymalnego wykorzystania istniejących, wypracowania skutecznych mechanizmów monitorowania zadłużenia, rzetelnego planowania i prognozowania wartości finansowych w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej, rzetelnego prezentowania danych dotyczących sytuacji finansowej, w tym długu i jego spłaty, a także respektowania prawnych uwarunkowań kształtujących reguły pozyskiwania przez jednostki samorządowe środków finansowych w oparciu o instrumenty dłużne.

Przeprowadzona przez RIO kontrola wykazała, że wymienione powyżej standardy zachowań wyznaczają jednocześnie istotne obszary ryzyka, w których zaistniało szereg naruszeń i nieprawidłowości. Pogłębionej refleksji wymagają także dane obrazujące relacje dochodów bieżących i wydatków bieżących, w tym porównanie dynamiki wzrostu wskazanych wartości finansowych, w kontekście wzrostu kwoty długu.

Ujawnione przez izby naruszenia dotyczyły, przede wszystkim:

- **niezachowania ustawowo określonego wskaźnika długu;**
- **finansowania deficytu z niedozwolonych przepisami źródeł;**
- **nierzetelnego prognozowania i planowania danych finansowych;**
- **braku monitorowania procesów związanych z wykonaniem budżetu, szczególnie w sytuacji zaplanowanego deficytu;**

⁸ Zobacz zadania w zakresie wychowania przedszkolnego i zmiany wprowadzone ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827).

- **dopuszczenia do wystąpienia zobowiązań wymagalnych;**
- **nierzetelnego prezentowania w sprawozdaniach finansowych (w tym budżetowych) danych dotyczących długu i jego spłaty;**
- **braku wystarczających procedur kontroli zarządczej w zakresie operacji związanych z zaciąganiem długu i jego spłatą;**
- **braku należytego monitorowania sytuacji finansowej, w tym poziomu zadłużenia w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej.**

Omawiana kontrola pokazała także niekorzystne zjawiska, których nasilenie się może mieć istotnie negatywny wpływ na finanse samorządu terytorialnego. Odejście przez ustawodawcę od limitowania kwoty długu i uzależnienie możliwości uchwalenia budżetu od zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań⁹ skutkuje przenoszeniem istotnych kwot obciążeń na kolejne lata, co zwiększa jednak koszty obsługi długu, a to wpływa na poziom nadwyżki operacyjnej (koszty obsługi zwiększają pulę wydatków bieżących). Może to także prowadzić do podejmowania decyzji o charakterze niegospodarnym (wieloletnia karencja w spłacie kapitału). Niebezpieczeństwa te są o tyle aktualne, iż od 2015 roku należy zakładać zwiększenie poziomu długu w jednostkach samorządowych, w związku z nową perspektywą finansową UE (lata 2014 - 2020) oraz poszerzeniem zakresu wyłączeń przy obliczaniu wskaźnika spłaty zobowiązań, uwzględniającego dług (i koszty jego obsługi) finansujący wydatki ponoszone w ramach publicznego wkładu krajowego (własnego)¹⁰.

Sumując rezultaty kontroli, RIO pozytywnie ocenia prowadzenie gospodarki finansowej przez objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego, **przy istotnych uwagach** sformułowanych powyżej, odniesionych do zidentyfikowanych obszarów ryzyka. Zasygnalizowana wcześniej sytuacja, determinująca w najbliższych latach zwiększone zapotrzebowanie samorządu na środki finansowe, w tym z tytułów dłużnych, oznacza, że opisane obszary ryzyka szczególnie wymagają należytego monitorowania, jak również podniesienia standardów prowadzenia gospodarki finansowej na rozważanych płaszczyznach.

⁹ Obowiązujący po raz pierwszy dla budżetów uchwalanych na 2014 rok wskaźnik spłaty zobowiązań wynikający z art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1646).

Konieczna jest także analiza obowiązujących w zakresie długu jednostek samorządu terytorialnego instytucji normatywnych mających na celu ograniczanie nadmiernego przyrostu zadłużenia, co szerzej omówione zostało w dalszej części opracowania.

2.2. Zasada zrównoważenia części operacyjnej budżetu

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

Reguła ta – co do zasady – była zachowana w badanych jednostkach samorządowych, ujemny bilans stwierdzono w 5 jednostkach według stanu na koniec 2011 roku i w 1 na koniec 2012 roku. Większą grupę jednostek samorządowych stanowiły te, w których dla zachowania relacji wyznaczonej przez art. 242 ustawy o finansach publicznych konieczne było uwzględnienie wolnych środków. Sytuacja taka zaistniała w 20 jednostkach. W 16 przypadkach bilansowanie dotyczyło uchwalenia budżetu na 2011 rok, w 6 przypadkach budżetu na 2012 rok, w trzech - budżetu na rok 2013. W odniesieniu do stanu na koniec roku omawiana sytuacja zaistniała w 3 przypadkach w 2011 roku i 4 przypadkach w 2012 roku.

Stwierdzono także, że kontrolowane podmioty prawidłowo kwalifikowały wydatkowane środki, jako wydatki bieżące i majątkowe, co ma znaczenie na gruncie art. 242 ustawy o finansach publicznych. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w 2 jednostkach samorządowych, w których jako wydatki majątkowe nieprawidłowo ujęto łącznie kwotę 364.143,20 zł.

Konstatację dotyczącą przestrzegania ustawowo określonej reguły uzupełnić należy o jedną istotną uwagę. Ponad 20% kontrolowanych jednostek musiało do rozważanej relacji włączyć wolne środki, co oznaczało równoważenie części bieżącej (operacyjnej) budżetu środkami z niewykorzystanych kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych. Przełamuje to tym samym zasadę, której miał służyć art. 242

ww. ustawy - nieangażowania środków pozyskiwanych z tytułów dłużnych do finansowania wydatków bieżących budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Okoliczność, że ma to miejsce w latach kolejnych nie wydaje się dostatecznym uzasadnieniem dla tego odstępstwa.

Powyższe połączyć należy z sytuacją kumulowania przez jednostki samorządu terytorialnego znaczących środków finansowych, identyfikowanych jako wolne środki. Przyjęte obecnie rozwiązanie sprzyja zaciąganiu w danym roku zobowiązań ponad faktyczne potrzeby pożyczkowe jednostki samorządowej, dla zapewnienia bezpiecznej rezerwy finansowej, służącej także równoważeniu – w razie takiej potrzeby – części operacyjnej budżetu.

Usunięcie z formuły wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych wolnych środków, jako elementu równoważącego relację, sprzyjałoby dalszemu dyscyplinowaniu jednostek samorządowych w tym obszarze prowadzenia gospodarki finansowej. Zagadnienie wolnych środków omówione zostało także w dalszej części opracowania.

2.3. Wskaźniki zadłużenia a płynność finansowa

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego zasadniczo zachowały w latach 2011-2012 ustawowy wskaźnik ograniczający wysokość spłaty zobowiązań (15% planowanych dochodów w roku budżetowym)¹¹, w tym długu. W odniesieniu do wskaźnika wysokości długu (60% wykonanych dochodów na koniec roku budżetowego) przekroczenie wskaźnika miało miejsce w 9 jednostkach samorządowych w 2011 roku i 14 jednostkach w 2012 roku. W 7 podmiotach samorządowych przekroczenie wskaźnika nastąpiło w obydwu badanych latach. W jednostkach tych wystąpiły także zjawiska wskazujące na istotne problemy w zakresie utrzymania płynności finansowej (zobowiązania wymagalne, odsetki karne, nielegalne źródła finansowania deficytu, negocjowanie terminów płatności zobowiązań). Jednocześnie, żadna z tych jednostek samorządowych nie przekroczyła wskaźnika spłaty zobowiązań (wówczas jeszcze na tym samym, relatywnie wysokim poziomie 15% planowanych dochodów). Jedna z badanych jednostek samorządowych nie wykazała prawidłowej kwoty zadłużenia z tytułu pożyczek i kredytów, nie

¹¹ Poza 2 przypadkami w 2011 roku i 3 w roku 2012.

ujawniając w konsekwencji faktu przekroczenia wskaźnika długu na dzień 31 grudnia 2012 roku¹².

*Wykazana przez kontrolowaną jednostkę – **Gminę Zadzim** - kwota zadłużenia na dzień 31 grudnia 2012 roku wynosiła 9.517.022,00 zł. Wskaźnik zadłużenia Gminy na dzień 31 grudnia 2012 roku - wg sprawozdań i wieloletniej prognozy finansowej - wyniósł 53,79%. W wyniku kontroli dokumentacji źródłowej stwierdzono, że na dzień 31 grudnia 2012 roku faktyczna kwota zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek wyniosła 10.719.169,00 zł, oraz że w Urzędzie Gminy i jednostkach organizacyjnych wystąpiły zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 272.589,27 zł, które nie zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-Z oraz nie zostały wliczone do wskaźnika zadłużenia. Po ustaleniu poprawnej kwoty zadłużenia oraz doliczeniu zobowiązań wymagalnych Gminy Zadzim i w odniesieniu do faktycznej kwoty dochodów - wskaźnik zadłużenia na dzień 31 grudnia 2012 roku ukształtował się na poziomie 71,87%.*

Od 2014 roku ustawodawca zrezygnował z limitowania poziomu długu, jednocześnie wprowadzony mechanizm ustalania maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań dla danego roku obniżył ten wskaźnik znacząco z obowiązującego do 2013 roku pułapu 15%, różnicując go dla poszczególnych samorządów w zależności od osiągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego parametrów finansowych. W połączeniu z szerokim zakresem wyłączeń z omawianego ograniczenia spłat, obejmującym cały szereg zobowiązań, istnieje istotne ryzyko powiększenia się kwoty długu (brak limitu) z jednoczesnym rozkładaniem go na coraz dłuższe okresy spłaty. Tendencja ta została wyraźnie uchwycona w ramach przeprowadzonych przez RIO kontroli problematyki zadłużenia.

*Na podstawie umowy nr S/53/04/2013/1072/OBR zawartej w dniu 24 maja 2013 r. **Gmina Zbójna** zaciągnęła kredyt konsolidacyjny w Banku Ochrony Środowiska S.A. w Warszawie na sumę 4.149.904,85 zł, na okres od 24 maja 2013 r. do 31 grudnia 2024 r. z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów. W wyniku zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego i wydłużenia okresu spłaty spadły znacznie obciążenia budżetów w kolejnych latach w wyniku zmniejszenia rat kapitałowych i odsetek przypadających do zapłaty w danym roku, co jednak – według symulacji sporządzonej przez jednostkę – pociągnie za sobą zwiększenie kosztów obsługi, w stosunku do kosztów przed restrukturyzacją, o około 1.670.287 zł.*

*W celu zachowania w 2014 roku relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Wójt **Gminy Mokrsko** zawarł*

¹² Gmina Zadzim.

*z bankami aneksy do trzech umów kredytu, wprowadzając zmiany w zakresie terminu spłaty rat kredytowych i ich wysokości. Zgodnie z podpisanymi w miesiącach marcu i kwietniu 2013 roku aneksami do przedmiotowych umów kredytowych przesunięto przypadające do spłaty w 2014 roku raty kredytowe na łączną kwotę 1.090.390,50 zł na lata 2015-2016. Skutkiem powyższych zmian było poniesienie przez jednostkę dodatkowych kosztów w postaci prowizji od zmiany warunków umów w łącznej **kwocie 20.037,45 zł**. Ponadto, jak wynikało z symulacji spłat przesuniętych z 2014 roku na lata 2015-2016 rat kredytowych przewidywane koszty związane z oprocentowaniem ww. kredytów mogą wzrosnąć do końca okresu kredytowania łącznie o kwotę **około 90.000,00 zł**.*

Mając na względzie ustalenia kontroli RIO dotyczące okresu obowiązywania w systemie prawa dwóch wskaźników ograniczających zadłużenie, zdawać należy sobie sprawę, że obecnie spełnienie relacji wyznaczonej przez art. 243 ustawy o finansach publicznych nie może być utożsamione z satysfakcjonującą oceną sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei prawdopodobny przyrost kwoty długu prowadzić może do zintensyfikowania się zjawisk sygnalizujących problemy z zachowaniem płynności finansowej jednostek samorządowych. Do najważniejszych z nich, ujawnionych nie tylko w jednostkach, które przekroczyły wskaźnik długu, należało występowanie zobowiązań wymagalnych i finansowanie deficytu budżetu z nielegalnych źródeł.

Jednocześnie, konstrukcja wskaźnika może prowadzić do sytuacji, w której ekonomiczna możliwość spłaty zobowiązań nie będzie korespondować z prawnie ustalonym limitem, co obrazuje poniższy stan faktyczny.

*W **Gminie Murowana Goślina** w 2012 roku wysokość zapłaconych odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniosła 1.639.140,53 zł, a łączna kwota przypadających w danym roku spłat rat kredytów i pożyczek na koniec 2012r. wraz z należnymi odsetkami wynosiła 33,60 % planowanych dochodów Gminy na koniec 2012 r. (35,06 % wykonanych dochodów). Powyższe oznaczało, że w 2012 roku dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych został przekroczony. Wynikało to z wcześniejszego wykupu papierów wartościowych, co z kolei miało doprowadzić do obniżenia oprocentowania oraz zmiany terminów spłaty kapitału, a w kolejnych latach zachowania wskaźnika spłaty zobowiązań.*

2.4. Zobowiązania wymagalne

Zobowiązania wymagalne wskazują na sytuację przejściowej lub względnie trwałej utraty możliwości regulowania zobowiązań, a ich występowanie stanowić musi przesłankę dodatkowej analizy sytuacji finansowo – ekonomicznej jednostki. W jednostkach objętych koordynowaną kontrolą zadłużenia, zobowiązania wymagalne stanowiły komponent długu publicznego: w 2010 roku w 37 jednostkach na ogólną kwotę 15.805.816 zł; w 2011 roku w 31 jednostkach na ogólną kwotę 17.370.197 zł, a w 2012 roku w 36 jednostkach na ogólną kwotę 31.803.335 zł.

O ile same kwoty nie są w odniesieniu do wydatków poniesionych przez badane jednostki samorządu terytorialnego znaczące, to niepokoi okoliczność systematycznego zwiększania się poziomu zobowiązań wymagalnych, jak również liczba jednostek, w których one występują. Podkreślić należy, że zobowiązania wymagalne stanowią obciążenie budżetu następnego roku i powinny być uwzględnione w planie wydatków. W pojedynczych przypadkach zobowiązania wymagalne, z uwagi na ich wysokość i przyrost, stanowiły jeden z decydujących elementów charakteryzujących gospodarkę finansową jednostki samorządowej.

W Gminie Piekoszów, co najmniej od 2010 roku dopuszczano do wystąpienia zobowiązań wymagalnych - z tendencją wzrostową, w tym ich znacznego zwiększenia w roku 2012 i w I półroczu 2013 roku. Na dzień 31 grudnia 2010 roku zobowiązania wymagalne stanowiły kwotę 1.076.572,80 zł, na dzień 31 grudnia 2011 roku wyniosły 1.220.369,19 zł, na dzień 31 grudnia 2012 roku 8.294.316,61 zł i na dzień 30 czerwca 2013 roku 8.890.333,80 zł.

Przyczynami takiego stanu był brak wystarczającej ilości środków i skutki wcześniejszych decyzji Wójta i Rady Gminy, np. utworzenie dodatkowych gimnazjów, funkcjonowanie dużej ilości przedszkoli, wysokie zatrudnienie nauczycieli i pracowników obsługi w oświacie, a także pracowników w Urzędzie Gminy. Przyczyną było również niewykonanie planowanych dochodów, np. ze sprzedaży majątku, duże zaległości podatkowe. O sytuacji finansowej Gminy świadczyło, w szczególności przekroczenie na dzień 31 grudnia 2012 roku (80,94%) i na dzień 30 czerwca 2013 roku (70,63%) wskaźnika zadłużenia wskazanego w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Zapłacone odsetki karne z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań – ustalone w rezultacie czynności kontrolnych - **wynosiły łącznie 988.508,30 zł.**

*W wyniku kontroli terminowości regulowania przez **Gminę Przemków** zobowiązań wobec kontrahentów z tytułu dostaw robót i usług stwierdzono, że były one regulowane po terminie ich wymagalności, określonym na fakturze, umowie, czy zleceniu, a opóźnienia w ich uregulowaniu wynosiły w 2011 roku od 9 do 249 dni (kwota zobowiązań – 7.092.180,18 zł), a w 2012 roku – od 13 do 181 dni (kwota zobowiązań – 344.939,62 zł). Wielokrotne regulowanie zobowiązań po terminie skutkowało zapłatą przez Gminę Przemków odsetek za zwłokę w kwocie łącznej 461.524,69 zł (z tego: w 2012 roku – kwota 10.698,78 zł i w 2013 roku – kwota 450.825,91 zł).*

Znaczący odsetek jednostek samorządu terytorialnego, w których wystąpiły zobowiązania wymagalne, czyni niezwykle istotną kwestię prawidłowego ewidencjonowania obciążających jednostkę zobowiązań. Tymczasem, aż w 41 jednostkach samorządowych prowadzona ewidencja księgowa nie zapewniała możliwości wyodrębnienia ewentualnych kwot zobowiązań wymagalnych.

Ponadto, w 19 badanych jednostkach samorządowych stwierdzono, że wystąpienie zobowiązań wymagalnych miało także związek z nieprawidłowym funkcjonowaniem procedur kontroli zarządczej.

Powyższe było najważniejszym źródłem nierzetelnego wykazywania danych w zakresie omawianych zobowiązań w sprawozdaniach Rb-Z dotyczących długu publicznego. W 2011 roku niezgodne ze stanem faktycznym dane dotyczące kwoty zobowiązań wymagalnych na koniec roku zaprezentowało 11 jednostek samorządowych (zaniżenie o kwotę 1.168.315 zł, zawyżenie o kwotę 8.781 zł), a w 2012 roku – 14 takich jednostek (zaniżenie o kwotę 2.493.509 zł).

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

*Zadłużenie **Gminy Mokrsko** wykazane przez jednostkę w sprawozdaniu Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2012 roku, wynosiło 11.412.535,16 zł, w tym: zobowiązania wymagalne - kwota 40.939,38 zł. Wskaźnik zadłużenia Gminy na dzień 31 grudnia 2012 roku według danych zaprezentowanych w ww. sprawozdaniu i w wieloletniej prognozie finansowej wyniósł **65,89%**, a po wyłączeniu pożyczki na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej, w kwocie 1.035.104,11 zł, **59,92%**. W wyniku kontroli dokumentacji źródłowej w zakresie*

zobowiązań Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych Gminy Mokrsko stwierdzono, że na dzień 31 grudnia 2012 roku wystąpiły zobowiązania wymagalne **w łącznej kwocie 188.651,24**, które nie zostały wykazane w sprawozdaniu w ww. Rb-Z i nie zostały wliczone do wskaźnika zadłużenia. **Po doliczeniu ww. kwoty zobowiązań wymagalnych do kwoty długu wskaźnik zadłużenia na dzień 31 grudnia 2012 roku wynosił 66,98%, a po wyłączeniu pożyczki na wyprzedzające finansowanie - 61,01%.**

Kwota zadłużenia **Gminy Zadzim** - wykazana przez kontrolowaną jednostkę - w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2011 roku wynosiła **9.751.327,00 zł**. Wskaźnik zadłużenia Gminy na dzień 31 grudnia 2011 roku - według sprawozdań i wieloletniej prognozy finansowej - wyniósł **59,9%**. W wyniku kontroli dokumentacji źródłowej stwierdzono, że na dzień 31 grudnia 2011 roku faktyczna kwota zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek wyniosła **9.811.327,00 zł**, oraz że w Urzędzie Gminy i gminnych jednostkach organizacyjnych wystąpiły zobowiązania wymagalne **w łącznej kwocie 411.055,22 zł**, które nie zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-Z oraz nie zostały wliczone do wskaźnika zadłużenia. **Po ustaleniu poprawnej kwoty zadłużenia oraz doliczeniu zobowiązań wymagalnych Gminy Zadzim w odniesieniu do faktycznej kwoty dochodów - wskaźnik zadłużenia (po dokonaniu wyłączeń) na dzień 31 grudnia 2011 roku ukształtował się na poziomie 65,2%.**

2.5. Pozanormatywne źródła finansowania deficytu (subwencja, depozyty, ZFŚS)

Równie niepokojące jak wystąpienie zobowiązań wymagalnych, jest finansowanie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, czy też ewentualnych rozchodów danego roku, w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami. Jednostka samorządowa prowadząc gospodarkę finansową w ramach budżetu związana jest ustawowymi regułami, które zakładają w szczególności określoność źródeł środków finansowych angażowanych w wykonanie budżetu. Nie wszystkie zasoby pieniężne, które znajdują się w dyspozycji jednostki samorządowej mogą być wykorzystane na finansowanie planowanych wydatków lub rozchodów budżetu. Dotyczy to przede wszystkim otrzymywanych przez jednostki samorządowe w grudniu danego roku środków stanowiących dochody roku kolejnego (niektóre dotacje, część oświatowa subwencji ogólnej), a także środków, które jednostka gromadzi na wyodrębnionych rachunkach, nie będąc ich dysponentem (np. zabezpieczenie należytego wykonania umów w sprawie zamówień publicznych), czy też nie mogą nimi swobodnie dysponować (np. środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych). Wykorzystanie

tych zasobów może mieć charakter „krótkotrwałej pożyczki” spłacanej w danym roku z realizowanych dochodów (najczęściej przedmiotem takich pożyczek są środki zgromadzone na rachunkach funduszu świadczeń socjalnych i zabezpieczeń umów), ale również może polegać na zaangażowaniu w budżet danego roku środków otrzymanych, jako dochody roku kolejnego, co skutkuje istotnym zniekształceniem prezentowanych przez samorzady będące w takiej sytuacji danych finansowych. Jednocześnie wskazuje to na trudności jednostki samorządu terytorialnego w zakresie prawidłowego zbilansowania w ramach danego roku wykonywanych dochodów z przypadającymi do spłaty zobowiązaniami.

Przypadki trwałego zaangażowania w wykonanie budżetu danego roku środków finansowych stanowiących dochody roku przyszłego lub środków „pożyczonych” z wyodrębnionych zasobów pieniężnych ujawniono w 15 jednostkach samorządowych w 2011 roku i w 16 jednostkach w 2012 roku. W 11 jednostkach samorządowych omawiana nieprawidłowość wystąpiła w obydwu analizowanych latach. Kwoty zaangażowane w nielegalne finansowanie deficytu budżetu (ewentualnie rozchodów budżetu) wynosiły, co najmniej 5.458.407,24 zł w 2011 roku i 5.914.501,10 zł w 2012 roku.

Podobnie jak w przypadku zobowiązań wymagalnych, należy zwrócić uwagę na wzrost kwoty obrazującej finansowy wymiar nieprawidłowości. Podkreślić też należy, że jednostki samorządowe angażujące w danym roku dochody przekazane im na rok kolejny nie wykazywały rzetelnie swej sytuacji finansowej, prezentując w sprawozdawczości kolejnego roku dane dotyczące wykonanych dochodów bez uwzględnienia okoliczności częściowego ich wydatkowania jeszcze w roku poprzedzającym. To zaś oznacza, że uchwalane budżety nie zachowywały – co do zasady – równowagi, bowiem planowana kwota dochodów (np. z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej) była nierealna (niemożliwa do wykonania).

*W efekcie przeznaczenia przez **Gminę Zbójna** części środków z tytułu subwencji będącej dochodem 2013 r. na sfinansowanie wydatków budżetu w 2012 r., dochody wykonane ujęte w ewidencji księgowej i sprawozdawczości za 2013 r. w części obejmującej kwotę 251.270,07 zł nie odpowiadały środkom pieniężnym, które gmina mogła zaangażować na realizację wydatków – były to dochody występujące wyłącznie w ewidencji. W konsekwencji sporządzony na 2013 r. plan wydatków budżetu – oparty o planowane dochody – w zakresie kwoty 251.270,07 zł nie mógł stanowić realnej podstawy zaciągania zobowiązań, gdyż nawet mimo pełnej realizacji dochodów gmina*

nie będzie posiadała środków pieniężnych na ich sfinansowanie – fizycznie zostały one przeznaczone na realizację budżetu w 2012 r.

W tej samej Gminie ujawniono „pożyczenie” w celu uregulowania zobowiązań 2011 roku środków z rachunku sum depozytowych na kwotę 94.043,04 zł i z rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w wysokości 60.000 zł oraz pożyczenie do finansowania występującego w ciągu 2012 r. roku przejściowego deficytu budżetu środków z rachunku środków na niewygasające wydatki w łącznej wysokości 572.000 zł i z rachunku sum depozytowych na kwotę 1.123.800 zł. Środki te zwrócono na wymienione rachunki w trakcie 2012 roku.

W Gminie Milówka nieprawidłowo zaangażowano w latach 2011 i 2012 środki otrzymane na poczet dochodów roku następnego (subwencja na rok 2012 i 2013), na wydatki realizowane w roku poprzednim (odpowiednio 2011 i 2012). Były to kwoty odpowiednio 544.491,94 zł i 791.775,70 zł. Przyczyną zaangażowania środków pochodzących z subwencji na rok 2012 w budżecie roku 2011 i na rok 2013 w budżecie roku 2012 była trudna sytuacja finansowa Gminy Milówka. Operacje gospodarcze dotyczące zaangażowania środków finansowych z subwencji oświatowej, nie zostały zobrazowane w księgach rachunkowych na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe”. Wobec powyższego, pomimo że kwota subwencji oświatowej, która stanowiła dochód odpowiednio 2012 r. i 2013 r. została w części wydatkowana odpowiednio w 2011 r. i 2012 r., nie dokonano w księgach rachunkowych stosownych księgowania, które odzwierciedliłyby rzeczywiste operacje gospodarcze i faktyczny stan zobowiązań budżetu.

W Mieście Siedlce zaangażowano na sfinansowanie deficytu 2011 roku część oświatową subwencji ogólnej otrzymanej na 2012 rok, w kwocie 452.550 zł, nie uwzględniając powyższej operacji w ewidencji księgowej i sprawozdawczości.

2.6. Deficyt i jego finansowanie. Wolne środki, jako źródło finansowania deficytu

Deficyt oznacza sytuację niedoboru środków finansowych niezbędnych do sfinansowania planowanych w budżecie wydatków i jednocześnie jest jedną z prawnie określonych sytuacji, w których ustawodawca dopuszcza zaciągnięcie przez jednostki samorządowe zobowiązań dłużnych.

Podkreślić należy, że ustawowo określona konstrukcja uzależnia wysokość zaciąganych zobowiązań od kwoty planowanego deficytu, nie wiążąc jej z wykonaniem budżetu. Może to w konsekwencji prowadzić do irracjonalnej sytuacji zadłużenia się jednostki samorządowej, która planując deficyt budżetu wykonała ostatecznie budżet z przewagą dochodów nad wydatkami.

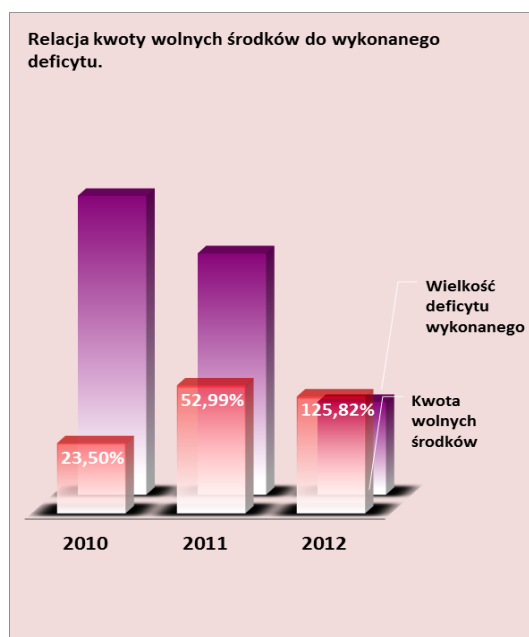
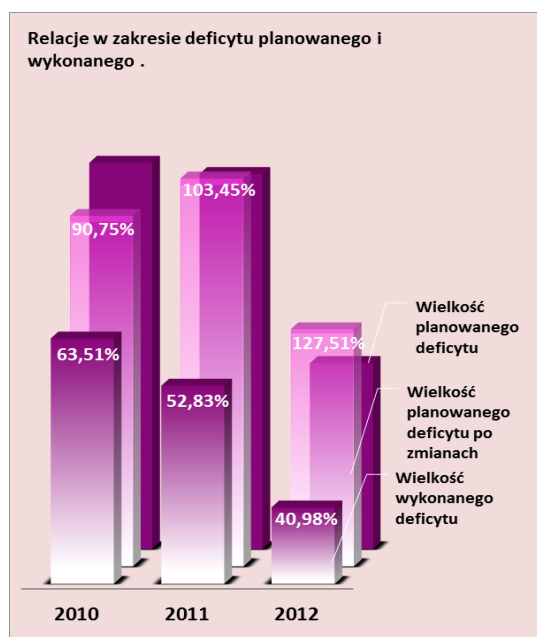
Niewykorzystane w danym roku budżetowym kredyty, pożyczki, papiery wartościowe tworzą pulę środków finansowych identyfikowanych przez ustawodawcę, jako wolne środki. Ich przeznaczeniem w kolejnych latach jest, m.in. finansowanie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a zastosowany przez ustawodawcę model równoważenia części operacyjnej budżetu, dopuszcza zaangażowanie tych środków także na finansowanie wydatków bieżących.

Istotny niepokój budzi bardzo duża różnica w zakresie deficytu zakładanego i wykonanego przez kontrolowane jednostki samorządowe oraz bardzo wysoki poziom środków finansowych, wykazywanych jako wolne środki¹³.

Relacje w zakresie deficytu planowanego i wykonanego przedstawia tabela poniżej:

Rok	Deficyt – plan	Deficyt – plan po zmianach	Deficyt – wykonanie	Relacja plan – wykonanie
2010	3.098.226.563	2.811.630.329	1.967.658.426	63,51%
2011	3.007.721.744	3.111.467.683	1.589.016.770	52,83%
2012	1.491.880.908	1.902.261.115	611.432.511	40,98%

Jednocześnie, kwota wolnych środków, którymi dysponowały objęte kontrolą jednostki samorządowe na koniec lat 2010 – 2012 przedstawiała się następująco: 2010 rok – 462.368.732 zł; 2011 rok – 842.016.052 zł; 2012 rok – 769.310.522 zł.



Tak znaczący przyrost wolnych środków na przestrzeni lat 2010-2012 uzasadnia wniosek dotyczący potrzeby rzetelnej analizy sposobu wykonywania budżetów przez

¹³ Zagadnienia wolnych środków zbadano w ramach koordynowanej kontroli, m.in. w związku z wnioskiem Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2012 roku, sygn. ST2/4834/74/TLE/12/PHMJ-7425.

jednostki samorządu terytorialnego także w tym zakresie. Tym bardziej, że obowiązujące przepisy nie nakładają na jednostki samorządowe obowiązku angażowania wolnych środków w wykonanie budżetu kolejnych lat, jako źródła finansowania deficytu, czy też spłaty istniejącego długu. Przykładowo, w 2012 roku z ogólnej kwoty wolnych środków wynoszącej 842.016.052 zł, jako źródło finansowania deficytu wykorzystano 370.243.916 zł. Jednocześnie stan wolnych środków na koniec tego roku wyniósł – jak już wskazano – 769.310.522 zł (8,46% kwoty długu tych jednostek).

Sytuacja taka ma dwa zasadnicze źródła - pierwsze to brak wystarczającej stabilności systemu finansów samorządu terytorialnego i występowanie wciąż zbyt dużej liczby zmiennych, co do których planowanie obarczone jest istotnym ryzykiem, drugie natomiast to świadoma strategia jednostek samorządowych gromadzących dodatkowe środki finansowe w ramach formuły wolnych środków, co w pewnej mierze jest reakcją na powołany wcześniej brak stabilności systemu. Zaciąganie zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe samorządu terytorialnego nie może być jednak ocenione pozytywnie, chociażby z uwagi na koszty obsługi zadłużenia i pogarszanie relacji części operacyjnej budżetu. Jednostki samorządu terytorialnego prowadząc gospodarkę finansową podlegają określonym ograniczeniom, a gromadząc środki finansowe z tytułów dłużnych muszą respektować podstawowe zasady systemu finansów publicznych, do których należy oszczędne i efektywne gospodarowanie posiadanymi zasobami. Zaciąganie zobowiązań dłużnych musi być związane z finansowaniem określonych zadań publicznych, nie może służyć natomiast kumulowaniu środków finansowych bez istniejącej konieczności ich zaangażowania w spłatę rozchodów, czy też finansowanie wydatków.

Ustawowe uprawnienie do zaciągania długu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych lub na planowany deficyt zakłada rzetelność jednostek samorządowych w zakresie planowania podstawowych wartości finansowych kształtujących budżet, jak również monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu i – w uzasadnionych sytuacjach - korektę pierwotnie poczynionych założeń.

Zasady systemu finansów publicznych stanowią także podstawę tezy, że dysponowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego środkami finansowymi

pochodzącymi z rozliczenia niewykorzystanych pożyczek, kredytów i papierów wartościowych stanowi negatywną przesłankę dla dalszego zadłużania jednostki samorządowej.

Jednocześnie zauważyć należy, że brak wystarczających instrumentów prawnych istotnie utrudnia organom sprawującym kontrolę i nadzór nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego zapobieganie tego typu sytuacjom.

*W uchwałach Rady **Powiatu Hajnowskiego** dotyczących budżetu powiatu na lata 2010-2012, jako źródło finansowania planowanego deficytu budżetu i spłat wcześniej zaciągniętych kredytów zostały ujęte wolne środki, zdefiniowane w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikająca z rozliczenia kredytów i pożyczek. W 2010 roku w budżecie po zmianach zaplanowano, jako źródło pokrycia deficytu wolne środki w wysokości 310.000 zł, co stanowiło 22,6% dostępnych środków według stanu na koniec 2009 r. W 2011 roku do planu przychodów wprowadzono wolne środki wynoszące 1.394.796 zł i stanowiące 53,7% środków dostępnych na koniec 2010 r., a w 2012 r. – 1.000.000 zł (33,6%) środków dostępnych na koniec 2011 r. W okresie objętym kontrolą wolne środki nie były wykorzystywane na pokrycie planowanego deficytu budżetu, ponieważ w latach 2010-2012 rzeczywisty deficyt budżetu kształtował się poniżej planowanego deficytu, a źródłem jego pokrycia były zaciągnięte w tym okresie kredyty bankowe.*

Analiza procesu uruchamiania poszczególnych transz kredytów w latach 2010-2012, wynikających z umów zawartych z bankami, wykazała, że uruchomienie IV transzy kredytu w grudniu 2010 r. w kwocie 1.462.635 zł oraz II transzy kredytu w grudniu 2011 r. w kwocie 2.292.675 zł nie było poprzedzone weryfikacją rzeczywistych potrzeb finansowych Powiatu dotyczących finansowania budżetu. Środki z IV transzy kredytu uruchomionej w grudniu 2010 r. zostały wykorzystane na pokrycie deficytu budżetu w kwocie jedynie 205.451,79 zł, a pozostała część tej transzy, wynosząca 1.227.183,21 zł, zwiększyła stan wolnych środków. Środki z II transzy kredytu uruchomionej w grudniu 2011 roku zostały wykorzystane na spłatę rat kredytów zaciągniętych w latach poprzednich w kwocie 409.469,42 zł oraz na pokrycie deficytu budżetu w kwocie 1.502.780,11 zł, a pozostała część tej transzy, wynosząca 380.425,47 zł, zwiększyła stan wolnych środków. Zaniechanie monitorowania faktycznych potrzeb w zakresie finansowania budżetu powiatu przyczyniło się do zbędnego wzrostu zadłużenia w latach 2010-2011 o kwotę 1.607.609 zł.

*Analiza realizacji budżetu **Miasta i Gminy Opoczno** za 2010 rok wykazała znaczne niewykonanie planu wydatków, a w szczególności planu wydatków majątkowych. Plan wydatków majątkowych ustalony został na kwotę 53.721.022,79 zł, a wykonany*

na kwotę 44.774.269,84 zł. Niewykonane wydatki, ujęte w planie wydatków budżetu na 2010 rok, wyniosły łącznie 14.283.759,70 zł. Planowany deficyt w kwocie **32.916.682,82 zł** wykonany został na poziomie **20.548.803,34 zł**. Fakt niewykonania w tak znacznym stopniu planu wydatków 2010 roku świadczył o braku bieżącego monitorowania planu budżetu, a w konsekwencji braku aktualizacji zakładanych do osiągnięcia parametrów. Planowany deficyt budżetu w 2010 roku sfinansowany został w całości zaciągniętym kredytem w wysokości 26.250.000 zł, bowiem jednostka nie zaangażowała do sfinansowania deficytu wolnych środków z lat ubiegłych. Z zaciągniętego kredytu na kwotę 26.250.000 zł na pokrycie deficytu wykorzystano kwotę 22.682.820,52 zł¹⁴, a pozostała część - jako wolne środki w wysokości **3.567.179,48 zł** pozostała do wykorzystania w roku następnym. Przy właściwym monitorowaniu wykonanych wydatków nie byłoby konieczności zaciągania zobowiązania na powyższą kwotę. Brak zaangażowania wolnych środków w finansowanie deficytu budżetu oraz nienależyte monitorowanie stanu realizacji wydatków doprowadził do zadłużenia jednostki ponad faktyczne potrzeby, co wpłynęło na sytuację jednostki w latach następnych.

Według danych opartych na sprawozdaniach Rb-NDS, zamieszczonych na stronie Ministra Finansów – www.mf.gov.pl - na dzień 31 grudnia 2011 roku kwota pozostałych przychodów, obejmująca przede wszystkim wolne środki, wynosiła 9.798.238.005,43 zł (kwota do wykorzystania w 2012 roku, z tego na sfinansowanie deficytu zaangażowano 2.079.746.012,13 zł); na dzień 31 grudnia 2012 roku kwota pozostałych przychodów, obejmująca przede wszystkim wolne środki, wynosiła – 9.206.327.128,16 zł (do wykorzystania w 2013 roku, z tego na sfinansowanie deficytu zaangażowano 1.050.365.936,65 zł).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku pozostałe przychody stanowiły 14,90 % ogólnej kwoty długu jednostek samorządowych¹⁵, a na dzień 31 grudnia 2012 roku pozostałe przychody stanowiły 13,57% ogólnej kwoty długu¹⁶.

Dane w tym zakresie przedstawiono w załączniku nr 6.3. do przedmiotowej informacji.

¹⁴ W tym część na pokrycie deficytu związanego z zaangażowaniem dochodów na spłatę pożyczki na wyprzedzające finansowanie.

¹⁵ Dług ogółem 65.756.468.000 zł - według Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku, str. 179; patrz www.rio.gov.pl

¹⁶ Dług ogółem 67.834.514.978 zł.

2.7. Respektowanie prawnych uwarunkowań zaciągania zobowiązań dłużnych

Rezultaty przeprowadzonej kontroli nie ujawniły istotnych naruszeń w zakresie przestrzegania przez jednostki samorządowe przepisów normujących zasady zaciągania zobowiązań dłużnych, w tym obowiązku ich zaciągania w zakresie limitów i upoważnień przewidzianych w uchwale budżetowej. Przekroczenie przez organ wykonawczy zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań dłużnych ujawniono w 2 jednostkach w 2011 roku oraz w 6 jednostkach w 2012 roku. Jednocześnie, w 4 jednostkach w 2011 roku i w 7 jednostkach w 2012 roku zaciągnięto zobowiązania dłużne w łącznej kwocie przekraczającej limit dla zobowiązań dłużnych ustalony w uchwale budżetowej. Wymiar finansowy ujawnionych nieprawidłowości, uwzględniając także zobowiązania finansujące przejściowy deficyt, wynosił 17.015.209 zł w 2011 roku oraz 28.462.159,51 zł w 2012 roku.

W 2012 r. Burmistrz Miasta Żory zaciągnął kredyt bankowy krótkoterminowy na podstawie umowy Nr 1/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r. w wysokości 5.000.000,00 zł, z przeznaczeniem na wyprzedzające finansowanie działań finansowych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, pomimo iż w uchwale Nr 181/XVII/11 Rady Miasta Żory z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie budżetu miasta Żory na 2012 rok nie określono limitu zobowiązań z powyższego tytułu. Rada Miasta Żory na podstawie ww. uchwały określiła jedynie limit zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu (kredyt w rachunku bieżącym) w kwocie 12.000.000,00 zł, zmiany tej uchwały nie przewidywały również limitów zobowiązań na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Wójt Gminy Zadzim nie posiadał upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek udzielonego przez Radę Gminy w uchwale budżetowej na 2012 rok i zmianach do niej, jak też Rada Gminy nie podjęła w 2012 roku odrębnych uchwał, w których udzieliłaby upoważnienia Wójtowi Gminy do zaciągnięcia pożyczki w kwocie 1.000.000,00 zł (pożyczka zaciągnięta w firmie „MAGELLAN”) oraz kredytu w kwocie 26.775,00 zł. Pożyczka w firmie „MAGELLAN” zaciągnięta została także poza limitem zobowiązań dłużnych, który ustalany jest w uchwale budżetowej.

Przekroczenie wyznaczonego przez organ stanowiący jednostki samorządowej limitu udzielanych poręczeń i gwarancji stwierdzono w dwóch jednostkach samorządowych, a wymiar finansowy nieprawidłowości wynosił 440.112.070 zł.

*W zakresie prawidłowości zaciągania przez **Miasto Białystok** zobowiązań stwierdzono, że w dniu 6 lipca 2012 r. została podpisana umowa poręczenia, na mocy której poręczyciel (miasto) poręczył spłatę pożyczki zaciągniętej w wysokości do kwoty 310.000.000 zł przez PUHP „Lech” sp. z o.o. w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej”. Z treści umowy wynikało, że poręczenie obejmuje spłatę pożyczki wraz z innymi zobowiązaniami wynikającymi z umowy pożyczki w łącznej wysokości 439.828.570 zł, przypadającymi do spłaty w okresie od 2014 do 2036 roku. Umowa poręczenia została zawarta w ramach kwoty poręczeń i gwarancji określonej w uchwale budżetowej na 2012 rok. Według uchwały budżetowej łączna kwota poręczeń udzielanych w 2012 r. została ustalona jedynie na 314.000 zł, kwota objęta poręczeniem przekroczyła, zatem wyznaczony w uchwale budżetowej limit.*

Do najczęściej występujących naruszeń w omawianej sferze należało niezachowanie wymogu uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki, kredytu lub wykupu papierów wartościowych. Rygoru tego nie dochowało 8 jednostek samorządowych w 2011 roku i 7 jednostek w 2012 roku.

***Gmina Przemków** nie uzyskała wymaganej art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w kwocie 6.500.000 zł. Organ wykonawczy w dacie zawarcia umowy nr 1843/2012 o kredyt długoterminowy, tj. w dniu 31 grudnia 2012 roku zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej o wydanie opinii (pismo Fin. 3021/13-K/12 z 31 grudnia 2012 roku). Wniosek w sprawie wydania opinii wpłynął do Izby 2 stycznia 2013 roku. Ponieważ uchwała budżetowa na 2012 rok utraciła moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 roku wydanie opinii w tej sprawie było bezprzedmiotowe.*

Zaciągając zobowiązania dłużne jednostki samorządowe uwzględniały wymogi ustawy o finansach publicznych dotyczące dyskonta od emitowanych papierów wartościowych, które nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, nakazu ponoszenia, co najmniej raz do roku, kosztów obsługi zobowiązania oraz zakazu kapitalizacji odsetek.

Zobowiązania dłużne zaciągane były na cele dopuszczone przez ustawodawcę w art. 89 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, czyli na: 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych

oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej; 5) finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (wyłącznie pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi).

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

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

Jednocześnie, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządowe uchwalając od 2011 roku wieloletnią prognozę finansową zobowiązane były potwierdzić w niej zachowanie wskaźnika długu i wskaźnika spłaty zobowiązań także w latach kolejnych (przez cały okres objęty prognozą¹⁷). Obowiązująca, poczynając od budżetów uchwalanych na 2014 rok, nowa konstrukcja wskaźnika spłaty zobowiązań zakłada jego ustalenie w oparciu o szereg parametrów finansowych objętych omawianą prognozą, do których zaliczyć należy dochody ogółem, dochody bieżące, wydatki bieżące i dochody ze sprzedaży majątku¹⁸. Rzetelna ocena zachowania przez jednostki samorządowe relacji wyznaczonej przez ustawodawcę w art. 243 ustawy o finansach publicznych (czyli nowa konstrukcja wskaźnika spłaty zobowiązań) uzależniona była w znaczącym stopniu od realistyczności prognozy

¹⁷ W przypadku wskaźnika poziomu długu do 2013 roku.

¹⁸ Przykładowo, w prognozie uchwalonej w 2011 roku, wskaźnik spłaty zobowiązań dla 2014 roku ustalany był w oparciu o prognozowane dane finansowe z lat 2011-2013; w prognozie uchwalonej w 2012 roku wskaźnik dla 2014 roku ustalany był w oparciu o dane z 2011 roku (wykonanie) i prognozowane wartości z lat 2012-2013.

w zakresie podstawowych parametrów finansowych, kształtujących przyszłe budżety. Realistyczne prognozowanie pozwoliłoby na podjęcie odpowiednich działań, mających na celu skorygowanie określonych decyzji finansowych, w celu zapewnienia przestrzegania wprowadzonych przez ustawodawcę warunków prowadzenia gospodarki finansowej, w oparciu o uchwałę budżetową.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO pokazały, że jednostki samorządu terytorialnego rzetelnie planowały w budżetach w latach 2011-2012 dane w zakresie spłaty długu oraz rzetelnie wykazywały dla tych lat kwotę zadłużenia w wieloletnich prognozach finansowych. Nieprawidłowości w tym zakresie ujawniono w odniesieniu do 2011 roku w 5 jednostkach samorządowych, a w odniesieniu do 2012 roku w 3 jednostkach. Łącznie zaniżono – według ustaleń RIO - kwotę rozchodów o 906.396 zł, kwotę wydatków na obsługę długu o 545.776 zł, a kwotę potencjalnych wydatków z tytułu udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji o 13.630.103 zł. Kwota długu – stosownie do rezultatów kontroli – zaniżona została łącznie o 9.500.392 zł (bez zobowiązań wymagalnych – łącznie na kwotę 3.661.824 zł).

*W **Gminie Piekoszów** kontrola RIO wykazała, że nierzetelnie ustalono kwotę planu wydatków bieżących z tytułu obsługi zadłużenia w projekcie budżetu i w uchwalonym budżecie na 2012 rok. Planowane na 2012 rok wydatki z tytułu odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek wynosiły 1.283.141,00 zł, natomiast rzeczywiste wydatki wyniosły 1.519.649,76 zł, co w konsekwencji spowodowało przekroczenie planu o 236.508,76 zł. Taka sytuacja dotyczyła również 2013 roku. Planowana kwota odsetek od kredytów i pożyczek - według stanu na 30 czerwca 2013 roku - wynosiła 900.000 zł, natomiast wykonanie 604.679,24 zł, co oznaczało, że wydatki w dziale 757 rozdział 75702 § 8110 zostały wykonane w 67,19%.*

Pozytywnej oceny nie można sformułować natomiast w przypadku rzetelności kwot ujmowanych w wieloletnich prognozach finansowych w zakresie danych mających znaczenie dla oceny zachowania relacji spłaty zobowiązań, poczynając od 2014 roku. Ilość stwierdzonych nieprawidłowości uzasadnia wniosek wskazujący, iż jednostki samorządowe w szeregu przypadkach nie traktowały prognozy finansowej, jako instrumentu długofalowego zarządzania finansami lokalnymi, a przyjmowane wartości miały za cel nie tyle rzetelną projekcję przyszłych budżetów, ile pokazanie spełnienia wskaźnika spłaty zobowiązań. Zauważona tendencja, poczynając od 2014 roku, może

być źródłem istotnych problemów związanych z prowadzeniem gospodarki finansowej.

*Wartości ujęte w projekcie wieloletniej prognozy finansowej **Gminy Piekoszów** na lata 2012-2021 (zwłaszcza dla lat 2012-2015), a następnie w uchwalonej prognozie, w zakresie parametrów istotnych dla ustalenia zachowania wskaźnika określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (dochody bieżące, wydatki bieżące, dochody ogółem) nie spełniały kryterium realności wskazanego w art. 226 ust. 1 tej ustawy. Nierealistyczność prognozy dotyczyła przede wszystkim zawyżenia planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży składników majątkowych oraz zaniżenia wartości wydatków bieżących, w tym wydatków na obsługę długu oraz zaniżenia rozchodów. Ponadto do uchwały Nr XXXIV/236/2012 w sprawie przyjęcia prognozy nie zostały dołączone żadne objaśnienia, wyjaśnienia czy uzasadnienie, które uszczegółowiłoby zawarte w niej wartości. Nie wskazano też sposobu prognozowania przyjętych tam wartości – metodologii, której istotą jest wskazanie sposobu prognozowania ujętych w prognozie wartości i poprzez to zapewnienie weryfikowalności przyjętych założeń metodologicznych oraz realizmu prognozy.*

*W **Gminie Mońki** zgodność przypadających do spłaty w każdym roku rat kapitałowych i odsetek z przepisami art. 243 ustawy o finansach publicznych została osiągnięta poprzez przyjęcie w WPF harmonogramu spłat rat kapitałowych kredytów i pożyczek sprzecznego z postanowieniami zawartych umów oraz zaniżonych wydatków związanych z obsługą długu. Prognozowane w prognozie spłaty rat kredytów i pożyczek zaciągniętych do końca 2012 r. w porównaniu z wymagalnymi terminami spłat określonymi w zawartych w umowach przedstawiały się następująco: 2013 r. – dane WPF 3.229.564 zł, spłaty wymagalne w tym roku według zawartych umów kredytu lub pożyczki – 3.229.564 zł; 2014 rok – dane w WPF - 1.240.278 zł, spłaty wymagalne – 3.179.908 zł (zaniżenie w WPF o 1.939.630 zł); 2015 rok – dane w WPF 1.292.006 zł, spłaty wymagalne – 2.355.364 zł (zaniżenie w WPF o 1.063.358 zł); 2016 rok – dane w WPF 1.947.884 zł, spłaty wymagalne – 1.152.560 zł (zawyżenie w WPF o 795.324 zł); 2017 r. – dane w WPF 1.749.204 zł, spłaty wymagalne – 574.757 zł (zawyżenie w WPF o 1.174.447 zł); 2018 rok – dane w WPF 1.033.217 zł, spłaty wymagalne – 0 zł (zawyżenie w WPF o 1.033.217 zł).*

*W **Gminie Tuplice** w WPF z 2012 roku znacznie przeszacowane zostały dochody bieżące w zakresie wpływów z opłat za wywóz nieczystości stałych w latach 2013-2015. Dane prognozowane w wieloletniej prognozie finansowej obowiązującej w 2012 r. na lata 2013-2015, nie pozwalały na uznanie, w tym zakresie, prognozy za wiarygodne źródło danych dotyczących przyszłych decyzji i ustaleń finansowych. Wpływy z opłat za wywóz nieczystości stałych na rok 2013 zostały wyliczone według algorytmu: liczba*

mieszkańców wg stanu na dzień sporządzania WPF pomnożona przez maksymalną stawkę opłaty za wywóz nieczystości stałych w gminie oraz liczbę miesięcy w roku. Omawiana opłata była pobierana od mieszkańców od lipca br. Przeszacowanie tych dochodów nastąpiło w wyniku błędnego wpisania do algorytmu liczby miesięcy: 12 zamiast 6. Przy planowaniu dochodów z tytułu opłat za wywóz nieczystości stałych na lata 2014 i 2015 pomnożono wyliczoną kwotę z tego tytułu przez 2, uwzględniając całoroczne pobieranie tej opłaty. Do dochodów bieżących przyjęto w 2013 roku zaokrągloną wartość 578.500 zł, a do dochodów na lata 2014 i 2015 po 1.150.000 zł.

Analiza wartości określonych w wieloletnich prognozach finansowych sporządzanych w 2012 i 2013 r., istotnych z punktu widzenia ustalania dopuszczalnych wskaźników spłaty zobowiązań w poszczególnych latach, wykazała, że zostały one ustalone w nierealistycznych kwotach. W WPF z dnia 28 grudnia 2012 r. założono, że dochody bieżące budżetu w 2014 roku w porównaniu z dochodami planowanymi na 2012 rok wzrosną aż o 14,96%. W 2014 roku dochody bieżące w porównaniu z poprzedzającym rokiem budżetowym miały wzrosnąć o 4,58%, a w 2015 r. – o 2,5%. Prognozowane w WPF na lata 2013-2015 dochody bieżące w porównaniu do rzeczywistego wykonania za 2012 rok były wyższe odpowiednio o 15,94%, 21,25% i 24,28%. Z kolei w WPF z dnia 29 sierpnia 2013 r. założono, że dochody bieżące budżetu w 2014 roku w porównaniu z dochodami wykonanymi w 2012 roku wzrosną aż o 12,44%. W 2014 roku prognozowane dochody bieżące w porównaniu z poprzedzającym rokiem budżetowym rosły o 1,11%, a w 2015 r. o 0,99%. Prognozowane na lata 2013-2015 dochody bieżące w porównaniu do rzeczywistego wykonania za 2012 rok były wyższe odpowiednio o 11,21%, 12,44% i 13,55 %¹⁹.

W przypadku prognoz uchwalonych w 2012 roku, naruszenie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie dochodów bieżących prognozowanych na 2014 rok ujawniono w przypadku 7 jednostek samorządowych, a w zakresie dochodów bieżących prognozowanych na 2015 rok w przypadku 6 jednostek. Odpowiednio w stosunku do prognoz uchwalonych w 2013 roku naruszenie ujawniono w 9 jednostkach (dochody bieżące w 2014 roku) i 6 jednostkach (dochody bieżące w 2015 roku).

W przypadku prognoz uchwalonych w 2012 roku, naruszenie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie wydatków bieżących prognozowanych na 2014 rok ujawniono w przypadku 4 jednostek samorządowych, a w zakresie wydatków bieżących prognozowanych na 2015 rok w przypadku 5 jednostek.

¹⁹ Kolegium RIO w Białymstoku stwierdziło nieważność ww. uchwał.

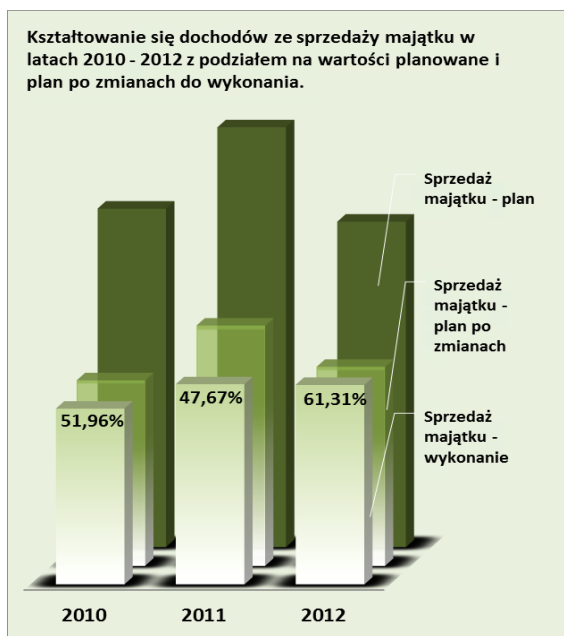
Odpowiednio w stosunku do prognoz uchwalonych w 2013 roku naruszenie ujawniono w 7 jednostkach (wydatki bieżące w 2014 roku) i 6 jednostkach (wydatki bieżące w 2015 roku).

W przypadku prognoz uchwalonych w 2012 roku, naruszenie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie dochodów ogółem prognozowanych na 2014 rok ujawniono w przypadku 11 jednostek samorządowych, a w zakresie dochodów ogółem prognozowanych na 2015 rok w przypadku 9 jednostek. Odpowiednio w stosunku do prognoz uchwalonych w 2013 roku naruszenie ujawniono w 7 jednostkach (dochody ogółem w 2014 roku) i 6 jednostkach (dochody ogółem w 2015 roku).

W przypadku prognoz uchwalonych w 2012 roku, naruszenie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie rozchodów prognozowanych na 2014 rok ujawniono w przypadku 3 jednostek samorządowych, a w zakresie rozchodów prognozowanych na 2015 rok w przypadku 3 jednostek. Odpowiednio, w stosunku do prognoz uchwalonych w 2013 roku naruszenie ujawniono w 5 jednostkach (rozchody w 2014 roku) i 8 jednostkach (rozchody w 2015 roku).

W przypadku prognoz uchwalonych w 2012 roku, naruszenie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku prognozowanych na 2014 rok ujawniono w przypadku 6 jednostek samorządowych, a w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku prognozowanych na 2015 rok w przypadku 6 jednostek. Odpowiednio, w stosunku do prognoz uchwalonych w 2013 roku, naruszenie ujawniono w 6 jednostkach (dochody ze sprzedaży majątku w 2014 roku) i 6 jednostkach (dochody ze sprzedaży majątku w 2015 roku).

W przypadku prognoz uchwalonych w 2012 roku, naruszenie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie wydatków na obsługę długu prognozowanych na 2014 rok ujawniono w przypadku 6 jednostek samorządowych, a w zakresie wydatków na obsługę długu prognozowanych na 2015 rok w przypadku 7 jednostek. Odpowiednio, w stosunku do prognoz uchwalonych w 2013 roku, naruszenie ujawniono w 4 jednostkach (wydatki na obsługę długu w 2014 roku) i 4 jednostkach (wydatki na obsługę długu w 2015 roku).



Omawiany problem rzetelności prognozowanych i planowanych przez jednostki samorządu terytorialnego danych przyjmowanych do obliczania dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań zobrazować można w oparciu o dochody ze sprzedaży majątku. W 2011 i 2012 roku parametr ten na etapie uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej uwzględniany był do obliczenia ww. wskaźnika w latach 2014 – 2015²⁰.

Dochody ze sprzedaży majątku w latach 2010 - 2012

Rok	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Relacja planu do wykonania
2010	624.969.784,00	342.459.168,13	324.703.534,62	51,96%
2011	775.419.647,00	443.617.115,42	369.680.920,50	47,67%
2012	600.974.539,71	367.488.487,32	368.482.200,37	61,31%

W załączniku Nr 6.1. zaprezentowano symulacje, w oparciu o rozszerzoną bazę danych, obrazujące skalę wskazanego problemu.

W załączniku Nr 6.2. przedstawiono – na podstawie wyników przeprowadzonej przez RIO kontroli – symulacje ilustrujące nierzetelne działania jednostki samorządowej, związane z planowaniem dochodów ze sprzedaży majątku, w celu wykazania spełnienia wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

2.9. Sprawozdawczość i ewidencja w zakresie długu

Kontrola RIO pozwala pozytywnie ocenić rzetelność danych ujętych w rocznych sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń w latach 2011 - 2012, mimo stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości. Najwięcej przypadków niezgodnego ze stanem faktycznym prezentowania wartości finansowych ujawniono w zakresie kwot zobowiązań wymagalnych (patrz uwagi powyżej) oraz kwot dotyczących udzielonych gwarancji i

²⁰ Dane z 2011 roku – w zakresie wskaźnika dla 2014 roku; dane z 2012 roku – w zakresie wskaźnika dla lat 2014-2015.

poręczeń (12 jednostek w 2011 roku i 6 jednostek w 2012 roku). Łączna wysokość zaniżenia kwot udzielonych poręczeń i gwarancji – według ustaleń kontroli RIO - na koniec danego roku wynosiła 1.286.722 zł (2011 rok) i 20.412.118 zł (2012 rok). Jednocześnie wartość poręczeń zawyżona została o 710.360 zł (w 2011 roku) i 28.155 zł (w 2012 roku).

Nieprawidłowe dane wykazywane były przez jednostki samorządu terytorialnego w części uzupełniającej sprawozdania Rb-Z dotyczącej zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego, wynikających z zawartych umów na okres dłuższy niż 6 miesięcy, o terminie płatności przypadającym w latach następnych²¹. W odniesieniu do 2011 roku nieprawidłowe dane w ww. zakresie wykazało 10 jednostek samorządowych, a w 2012 roku – 6 jednostek. W 2011 roku zaniżono wartość zobowiązań wynikających z powołanych umów o kwotę 7.154.814 zł, a w 2012 roku o kwotę 1.040.250 zł. Jednocześnie w 2011 roku zawyżono podane kwoty o 183.668.906 zł.

Także pozostała część stwierdzonych naruszeń nie miała wpływu na wykazaną w sprawozdaniach łączną kwotę długu, polegając na niezgodnym z przepisami klasyfikowaniu tytułów dłużnych (np. obligacje o ograniczonej zbywalności ujmowane były, jako papiery wartościowe, zamiast jako pożyczki i kredyty) lub nieprawidłowym prezentowaniu danych uzupełniających dotyczących długu zaciąganego na realizację programów, projektów finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

*Kontrola w **Powiecie Żarskim** wykazała, że w sprawozdaniu łącznym Rb-Z za IV kwartał 2010 roku oraz w sprawozdaniu łącznym Rb-Z za IV kwartał 2011 roku w pozycji E1 „papiery wartościowe” wykazane zostały zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny), co narusza § 2 ust. 1 pkt 1 i 2, w związku z § 3 pkt 2 i 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247), w związku z § 10 ust. 9 tego rozporządzenia. Zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona powinny zostać wykazane w pozycji E2 „kredyty i pożyczki”. Kwota zobowiązań z tytułu papierów wartościowych ujęta w nieprawidłowej pozycji na koniec 2010 r. wynosiła*

²¹ Dane te nie miały wpływu na prezentowaną kwotę długu.

29.000.000,00 zł, natomiast na koniec 2011 r. wynosiła 33.000.000,00 zł. Łączna kwota zobowiązań wykazanych w ww. sprawozdaniach była natomiast prawidłowa.

Kontrola w **Gminie Iwierzycy** ujawniła nieprawidłowe wykazanie danych w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, w części C dotyczącej uzupełniających danych o kredytach i pożyczkach jednostki samorządu terytorialnego przeznaczonych na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych: 1) na koniec 2010 roku, kwoty kredytów i pożyczek z innych źródeł wykazano w wysokości 517.157,50 zł, w sytuacji, gdy powinno być 5.481.551,63 zł, w tym na współfinansowanie (udział własny) wykazano 0 zł, powinno być 4.910.394,13 zł; 2) na koniec 2011 roku, kwoty kredytów i pożyczek z budżetu państwa - wykazano 0 zł, powinno być 596.137,78 zł, kredytów i pożyczek z innych źródeł wykazano 0 zł, powinno być 4.821.908,46 zł, w tym na współfinansowanie (udział własny) wykazano 0 zł, powinno być 4.821.908,46 zł, zaniżenie o 4.821.908,46 zł, 3) na koniec 2012 roku, kwoty kredytów i pożyczek z innych źródeł wykazano w wysokości 4.595.574,29 zł, powinno być 3.255.574,29 zł, w tym na współfinansowanie (udział własny) wykazano 4.595.574,29 zł, powinno być 3.255.574,29 zł.

Sumując, prezentowane przez jednostki samorządu terytorialnego dane odnoszące się do zobowiązań dłużnych, jak również udzielonych poręczeń i gwarancji, zasadniczo w sposób rzetelny odzwierciedlały sytuację podmiotów samorządowych, a mające zauważalny wymiar finansowy nieprawidłowości dotyczyły wartości finansowych, które nie stanowią komponentu długu publicznego.

Podstawą sporządzania sprawozdań była ewidencja księgową prowadzona w przeważającej części kontrolowanych jednostek w sposób zgodny z wymogami określonymi w obowiązujących przepisach. Stwierdzone w tym zakresie naruszenia – nie zmieniające pozytywnej oceny ewidencji, jako źródła danych o długu i jego spłacie, dotyczyły:

- nieprawidłowego ewidencjonowania zaciągniętych kredytów – 6 jednostek;
- nieprawidłowego ewidencjonowania zaciągniętych pożyczek – 4 jednostki;
- nieprawidłowego ewidencjonowania spłaty kredytów – 3 jednostki;
- nieprawidłowego ewidencjonowania spłaty zaciągniętych pożyczek – 4 jednostki;

- nieprawidłowego ewidencjonowania zapłaty odsetek i dyskonta z tytułu zaciągniętych pożyczek, kredytów i wyemitowanych papierów wartościowych – 22 jednostek.

W **Gminie Przybiernów** ewidencja księgowa zobowiązań wobec Magellan S.A z siedzibą w Łodzi oraz W.M. Trade S.A we Wrocławiu, w latach 2009 – 2012, była prowadzona w księgach rachunkowych Urzędu Gminy i Gminnego Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Przybiernowie, pomimo że umowy zostały zawarte między instytucją finansującą oraz Gminą, wskutek czego dłużnikiem była jednostka samorządu terytorialnego. Prowadzenie ewidencji księgowej zobowiązań poza jednostką stanowiło naruszenie przepisów art. 4 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości. W latach 2009 – 2012 nie ujęto w ewidencji księgowej: a) zobowiązań z tytułu należności głównej w łącznej kwocie 58.224,22 zł (w 2009 roku w kwocie 3.224,22 zł - została ujęta w 2011 roku); w 2012 roku w kwocie 55.000,00 zł (została ujęta w 2013 roku); b) zobowiązań z tytułu prowizji w łącznej kwocie 1.983.499,92 zł (w 2009 roku w kwocie 660.000,00 zł, w 2010 roku w kwocie 112.000,00 zł, w 2011 roku w kwocie 236.499,92 zł, w 2012 roku w kwocie 975.000,00 zł).

W ewidencji księgowej **Gminy Przemków** na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe” nie zostały wykazane odsetki od pożyczki za 2011 rok widniejące na potwierdzeniu salda Magellan S.A w Łodzi w kwocie 134.625,31 zł (na dzień 31.12.2011 roku) i odsetki od pożyczki w kwocie 135.006 zł (na dzień 31.12.2012 roku) naliczone do dnia 31 grudnia 2012 roku oraz odsetki od kredytów wykazane przez Bank Spółdzielczy na potwierdzeniu sald kredytów: 1.130,55 zł (umowa 3/2011), 969,05 zł (umowa 89/2012) oraz 852,88 zł (umowa nr 1839/2012), co było niezgodne z zasadami bilansowej wyceny zobowiązań finansowych.

2.10. Kontrola zarządcza w zakresie długu i jego spłaty

Rosnące znaczenie problematyki zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, perspektywa „układania” w dłuższym okresie czasu spłaty zobowiązań dłużnych w celu spełnienia relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także konieczność zachowania bieżącej płynności finansowej w sytuacji spiętrzenia płatności o różnym charakterze, sprawia, że niezwykle doniosłe staje się ustalenie właściwych procedur i mechanizmów kontroli zarządczej. Mechanizmy te powinny funkcjonować zarówno w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego, jak również w ramach struktur całej jednostki samorządowej (czyli z uwzględnieniem jednostek organizacyjnych).

Obowiązujące w kontrolowanych jednostkach samorządowych unormowania i procedury komponujące system kontroli zarządczej muszą być, mając na uwadze powyższe uwarunkowania, uzupełnione tak, by objęły obszar związany z zaciąganiem i spłatą długu. Aż w 27 jednostkach samorządu terytorialnego brak było stosownych mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających terminową realizację zobowiązań, w tym z tytułu kredytów i pożyczek. W 38 kontrolowanych podmiotach w strukturach organizacyjnych nie zidentyfikowano stanowisk pracy, komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za monitorowanie zagadnień odnoszących się do zadłużenia i wynikających z niego konsekwencji (np. harmonizowanie wpływów i terminów regulowania zobowiązań).

W 22 jednostkach samorządu terytorialnego nie ustalono żadnych formalnych reguł funkcjonujących na II poziomie kontroli zarządczej, pozwalających na monitorowanie poziomu zadłużenia samorządowych osób prawnych (w szczególności samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej).

W 22 jednostkach brak było także procedur pozwalających monitorować zobowiązania spółek z udziałem jednostek samorządowych (na 63 jednostki samorządowe, w których działały ww. podmioty).

Warto zwrócić także uwagę, że oprócz wieloletniej prognozy finansowej w badanych jednostkach samorządowych – co do zasady – nie opracowywano żadnych innych dokumentów wpisujących się w procesy zarządzania długiem, które należy jednoznacznie odróżnić od planowania długu i jego spłaty, co dzieje się poprzez prognozę długu w wieloletniej prognozie finansowej.

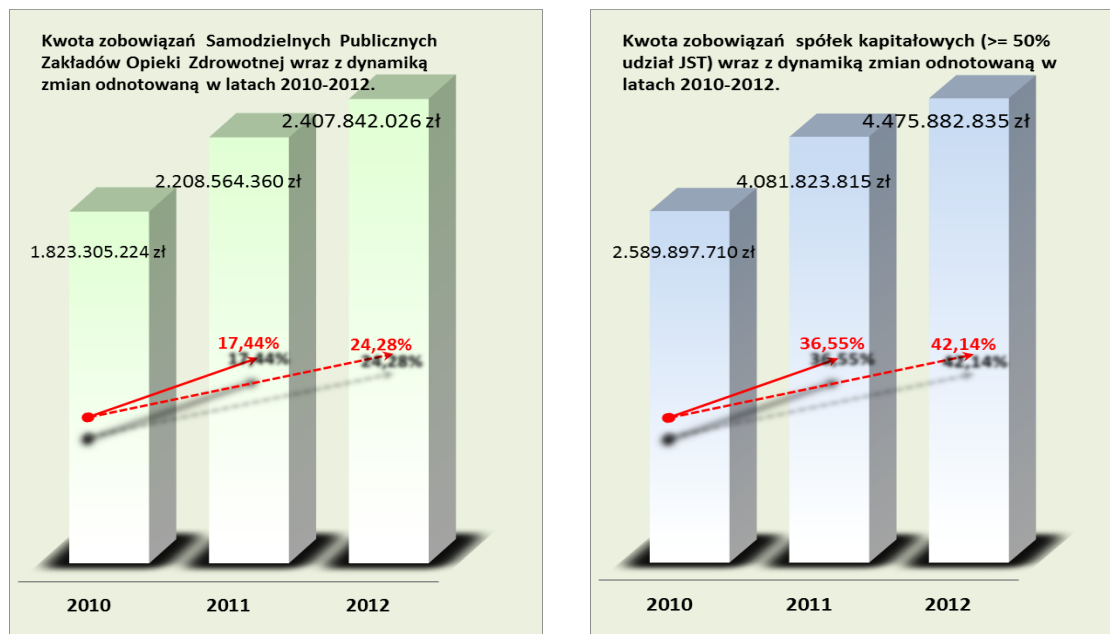
2.11. Zobowiązania samorządowych osób prawnych. Przenoszenie długu na spółki komunalne

Zagadnieniem, które nie może pozostać poza zakresem uwagi jest zadłużenie samorządowych osób prawnych (przede wszystkim samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej) i spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Objęte kontrolą jednostki samorządowe – według stanu na dzień 31 grudnia 2012 roku były **założycielami 230 zakładów** opieki zdrowotnej (na dzień 31 grudnia 2010 roku – 255, a na dzień 31 grudnia 2011 roku – 244 SP ZOZ). Posiadały także udziały w spółkach prawa handlowego²² - w 141 spółkach

²² Dane dotyczą spółek z co najmniej 50% udziałem jednostki samorządu terytorialnego.

według stanu na dzień 31 grudnia 2010 roku, w 158 spółkach według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku oraz w 165 spółkach według stanu na dzień 31 grudnia 2012 roku.

Zobowiązania ww. podmiotów przedstawiały się następująco:



Wyraźny wzrost kwoty zobowiązań widać zarówno w przypadku zakładów opieki zdrowotnej, jak również spółek prawa handlowego. W przypadku SP ZOZ-ów okoliczność ta wpisana jest od wielu lat w strukturę sytuacji finansowej tej kategorii podmiotów, a generowane w ten sposób zagrożenia były już wielokrotnie przedmiotem różnych analiz²³.

Pogłębionych badań wymaga zagadnienie zadłużenia spółek z udziałem jednostek samorządowych, które w pewnych sytuacjach przejmują formalnie zadłużenie samorządu terytorialnego, jednak dług ten obciąża ekonomicznie jednostki samorządowe. Rozwiązanie to mające zróżnicowany kształt prawny, identyfikowane jest pod nazwą tzw. umów wsparcia. Umowy te kształtują zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego do przekazywania spółce świadczenia pieniężnego w oparciu o określony tytuł prawny (np. dopłaty do kapitału), które to świadczenie faktycznie odpowiada kwocie obciążenia spółki z tytułu zobowiązania dłużnego i przypadających do spłaty odsetek. Umowy wsparcia nie mające charakteru tytułu dłużnego de facto generują wieloletnie obciążenia dla jednostek samorządu terytorialnego, które chociaż

²³ Zobacz np. opracowanie RIO w Łodzi „Wpływ ustawy o działalności leczniczej na finanse powiatów ziemskich i grodzkich województwa łódzkiego”, www.lodz.rio.gov.pl

nie mieszczą się w relacji spłaty zobowiązań (art. 243 ustawy o finansach publicznych) muszą być uwzględniane w prognozach dotyczących parametrów finansowych przyszłych budżetów.

*Umowa wsparcia zawarta między **Miastem Białystok**, spółką i Bankiem PKO S.A. została podpisana w dniu 6 maja 2013 roku i dotyczyła emisji obligacji długoterminowych do kwoty 118.800.000 zł oraz obligacji krótkoterminowych do kwoty 14.000.000 zł, o terminie wykupu do dnia 30 grudnia 2014 roku, objętych w obrocie pierwotnym przez Bank PKO S.A. Na jej mocy miasto zobowiązało się udzielić spółce wsparcia finansowego w formie dopłat przez okres 16 lat, począwszy od 2013 roku do 2029 roku, w łącznej wysokości nieprzekraczającej 176.017.610 zł. Wcześniej, w dniu 4 kwietnia 2013 roku, między miastem a spółką Stadion Miejski została podpisana umowa wykonawcza dotycząca wykonywania zadań własnych gminy z zakresu tworzenia organizacyjnych warunków sprzyjających rozwojowi sportu (obowiązująca do dnia 31 grudnia 2030 roku). Na jej podstawie miasto zobowiązało się do przekazywania spółce rekompensaty rocznej z tytułu i w celu pokrycia części kosztów lub wydatków związanych ze świadczeniem usług publicznych (przedmiotem umowy nie były konkretne kwoty rekompensaty rocznej, lecz zasady jej corocznego ustalania). W treści umowy wykonawczej, jako podstawę prawną przekazywania rekompensat, wskazano przede wszystkim decyzję Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 roku w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorcom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.*

***Rada Miejska w Opocznie** przekazując Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Opocznie (PGK) aport pieniężny pozwalający spółce spłacić zobowiązania z tytułu zaciągniętej pożyczki na finansowanie projektu realizowanego przy udziale środków europejskich, obciążyla budżety lat następnych (2014-2029) wydatkami majątkowymi, zachowując obowiązujące jednostkę limity zadłużenia i spłaty zobowiązań. Mając na względzie sytuację finansową i gospodarczą Gminy Opoczno, w tym istotne ograniczenia związane z zaciąganiem długu, powyższe należy uznać za swoiste „przeniesienie” długu na spółkę komunalną, której zadłużenie nie jest objęte ustawowymi limitami. Działanie to odpowiadało obowiązującym przepisom, jednak zrodziło na kolejne lata zobowiązanie, które musi być uwzględniane przy prognozowaniu budżetów.*

Jednocześnie, za niewystarczający uznać należy – w świetle wyników kontroli RIO – nadzór wykonywany przez jednostki samorządu terytorialnego nad zakładami opieki zdrowotnej, co potwierdza brak uwzględnienia w tematyce kontroli podejmowanych wobec zakładów zagadnień związanych z zadłużeniem tych podmiotów.

3. Podsumowanie i wnioski de lege ferenda

Wyniki koordynowanej kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego uzasadniają wniosek o nasilających się problemach jednostek samorządowych związanych z zachowaniem płynności finansowej oraz przestrzeganiem ustawowych wskaźników warunkujących uchwalenie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej.

Źródłem tej sytuacji jest istotny przyrost zadłużenia, pozwalający, w szczególności na absorpcję środków z budżetu Unii Europejskiej.

Symptomami problemów związanych z płynnością finansową są, między innymi: występowanie zobowiązań wymagalnych, niezgodne z prawem angażowanie w wykonanie budżetu niektórych kategorii środków finansowych (np. część oświatowa subwencji ogólnej przekazanej na rok następny), zapłata odsetek karnych z tytułu nieterminowych płatności zobowiązań, nierzetelne prognozowanie wartości finansowych na kolejne lata (w przypadku kontroli RIO – lata 2014-2015), przesuwanie na kolejne lata spłaty zobowiązań dłużnych („rolowanie długu”), co determinuje wzrost kosztów ich obsługi (czyli wydatków bieżących) i osłabienie w dalszej perspektywie potencjału jednostki samorządowej weryfikowanego poprzez kategorię nadwyżki operacyjnej.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 roku, RIO wydały 64 negatywne opinie w sprawie przedłożonych przez jednostki samorządowe projektów wieloletnich prognoz finansowych na lata 2014 i następne, w których przesłanką tej oceny było niespełnienie relacji określonej w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych. W 30 przypadkach kolegia izb rozważały istnienie przesłanek do zastosowania procedury naprawczej, pozwalającej – przy spełnieniu określonych warunków – na uchwaleniu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej mimo niespełnienia zasad wynikających z art. 242-243 ustawy o finansach publicznych²⁴.

Kolejnymi aspektami zwracającymi uwagę i uzasadniającymi intensyfikację działań nadzorczo – kontrolnych są kwestie związane z planowaniem i wykonywaniem budżetu w zakresie zakładanego deficytu, jak również dysponowanie przez jednostki samorządowe rosnącą kwotą wolnych środków, rozumianych jako nadwyżka środków

²⁴ Procedura wprowadzona została przepisami ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikająca z rozliczenia kredytów, pożyczek i papierów wartościowych z lat ubiegłych.

Zwiększonego monitoringu wymaga także zadłużenie samorządowych osób prawnych oraz spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, tym bardziej, że funkcjonujące umowy wsparcia zawierane między jednostkami samorządowymi i spółkami zwiększają ekonomiczne obciążenia samorządu na przestrzeni wielu lat.

Podkreślić należy, że kolejna perspektywa finansowa UE ponownie zaktualizuje w najbliższym czasie zagadnienia długu samorządu terytorialnego i mechanizmów go ograniczających. Zidentyfikowane w rezultacie omawianej kontroli obszary ryzyka mogą generować, w związku ze zwiększonym poziomem finansowania wkładu krajowego tytułami zwrotnymi, istotne trudności w zakresie gospodarki finansowej związane z utrzymaniem płynności finansowej. Przyrostowi długu sprzyjać będzie poszerzony zakres wyłączeń z obliczania relacji spłaty zobowiązań, obejmujący spłatę długu zaciągniętego na pokrycie wskazanego wkładu własnego²⁵ i spłatę kosztów jego obsługi.

Dlatego też konieczne jest zasygnalizowanie ewentualnych zmian w obowiązujących regulacjach, służących monitorowaniu i ograniczaniu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to, w szczególności następujących kwestii:

- konstrukcji art. 242 ustawy o finansach publicznych, zakładającego bilansowanie części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych (wolne środki – art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy

²⁵ Zgodnie z art. 243 ust.3a ustawy o finansach publicznych, ograniczenia określonego w art. 243 ust. 1 nie stosuje się także do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. W przypadku programu, projektu lub zadania przynoszącego dochód, poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, ustala się po odliczeniu zdyskontowanego dochodu obliczanego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi takiego programu, projektu lub zadania, a kwotę wydatków na wkład krajowy ustala się w wysokości jaka wynikałaby, gdyby poziom finansowania ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, obliczony został bez uwzględnienia zdyskontowanego dochodu. Ww. przepis obowiązuje od dnia 28 grudnia 2013 roku.

o finansach publicznych), co przełamuje zasadę zakazującą angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. Jednocześnie jest przesłanką określającą decyzje jednostek samorządowych zmierzające do kumulowania wolnych środków (w tym zaciągania zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe budżetu);

- konstrukcji art. 243 ustawy o finansach publicznych, przyjmującego trzyletnią perspektywę, z której uwzględniane są wartości finansowe konstruujące maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań dla danego roku budżetowego, co sprawia, że przedmiotowy wskaźnik jest bardzo podatny na „manipulacje”²⁶ prowadzące do jego zniekształcenia. Przyczynia się do tego w szczególności przyjmowanie do obliczenia maksymalnego wskaźnika spłaty z roku poprzedzającego rok budżetowy danych według planu na koniec III kwartału. Możliwość taka byłaby istotnie osłabiona w sytuacji budowania wskaźnika na podstawie danych np. z pięciu, sześciu lat poprzedzających rok budżetowy; Przedmiotem analizy powinna być również możliwość oparcia oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego na analizie wskaźnikowej (uwzględnienie np. wskaźnika relacji zobowiązań ogółem do dochodów bieżących, zobowiązań ogółem do nadwyżki operacyjnej, wypłat na obsługę zadłużenia do dochodów bieżących, dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące skorygowane o odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów dłużnych do wypłat na obsługę długu);
- nieadekwatnej w szeregu przypadków wartości maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, ustalonego w oparciu o formułę z art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, do faktycznych możliwości finansowych jednostki samorządowej w danym roku budżetowym. W szczególności, należałoby pozwolić na ustalenie ww. wskaźnika w oparciu o dane z wykonania dla roku poprzedzającego rok budżetowy, jeżeli są one korzystniejsze (dają wyższą wartość maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań) niż dane według planu na III kwartał;

²⁶ Zobacz uwagi dotyczące planowania dochodów ze sprzedaży majątku.

- konstrukcji wyłączeń z obliczania wskaźnika spłaty zobowiązań (art. 243 ust.3 i ust.3a ustawy o finansach publicznych), które poprzez swój zakres pozostawia poza mechanizmami limitowania spłaty zobowiązań znaczącą część długu obciążającego jednostki samorządowe, niezależnie od zachowania relacji z art. 243 ustawy. Zmiany w zakresie wyłączeń nie zwiększają potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego i ich możliwości odnoszących się do absorpcji środków z budżetu Unii Europejskiej, mogą natomiast być źródłem nieracjonalnych decyzji uzasadnianych zachowaniem ustawowo określonego wskaźnika spłaty zobowiązań. Realne podniesienie zdolności samorządu terytorialnego do wykorzystania środków europejskich uzależnione jest od głębszych zmian dotyczących źródeł ich finansowania, a także od realnego ustalenia kosztów usług publicznych realizowanych przez samorząd, w tym usług z zakresu administracji rządowej (standaryzacja usług, jako podstawa ich wyceny i ustalenia środków należnych z budżetu państwa);
- przywrócenia limitu ograniczającego poziom długu. Presja na pozyskiwanie dodatkowych środków finansowych, w tym z tytułów dłużnych, skutkuje tendencją rozkładania długu na dłuższe okresy, a także zawierania umów kredytu lub pożyczki na bardzo niekorzystnych dla jednostki samorządu terytorialnego warunkach ekonomicznych (np. wieloletnia karencja w spłacie kapitału). Niezbędna jest analiza potrzeby powrotu do drugiego wskaźnika limitującego poziom długu, inaczej wprowadzonego niż ten obowiązujący do końca 2013 roku (np. relacja zobowiązań ogółem do nadwyżki operacyjnej lub zobowiązań ogółem do dochodów bieżących);
- nieobjęcia wskaźnikiem spłaty zobowiązań z art. 243 ust. 1 ustawy szeregu zobowiązań, poprzez które spłacany jest dług publiczny (np. umowy leasingu, umowy sprzedaży na raty, umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu);
- konstrukcji źródeł finansowania deficytu budżetu, która w sposób jednoznaczny nie przesądza o pierwszeństwie angażowania w spłatę deficytu nierozliczonych w latach poprzednich środków pieniężnych z zaciągniętych zobowiązań dłużnych;

- braku instrumentów pozwalających na bieżące monitorowanie długu pośredniego samorządu terytorialnego²⁷, zarówno przez jednostki samorządowe, jak i organy nadzoru i kontroli;
- braku przepisów wymuszających na jednostkach samorządu terytorialnego opracowywanie strategii zarządzania długiem, co wobec istotnych uwag w zakresie realistyczności prognozowania w wieloletniej prognozie finansowej, skutkuje brakiem działań identyfikowanych, jako zarządzanie długiem (poza planowaniem długu w WPF);
- braku w obowiązujących przepisach sankcji za nierzetelne prezentowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego danych finansowych w wieloletniej prognozie finansowej, w szczególności w prognozie długu, w celu uniknięcia zarzutów naruszenia prawa związanych z niezachowaniem relacji wskazanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

4. Postępowanie pokontrolne

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

W oparciu o wyniki kontroli - według stanu na dzień 7 kwietnia 2014 roku - skierowano lub przygotowano do przekazania 21 zawiadomień o możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz skierowano 1 zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa. Dodatkowo skierowano 2 sygnalizacje do innych organów, w celu ich wykorzystania w ramach przysługujących ustawowo kompetencji (Wojewoda i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

²⁷ Czyli długu samorządowych osób prawnych i spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

5. Charakterystyka stanu prawnego

5.1. Uwagi ogólne

Z uwagi na znaczenie problematyki długu jednostek samorządu terytorialnego, jako komponentu długu państwowego, ustawodawca uwzględnił w systemie prawnym szereg mechanizmów służących monitorowaniu i ograniczaniu zadłużenia samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez:

- określenie celów, zasad i warunków, na jakich mogą być zaciągane kredyty, pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe (art. 89 i następne ustawy o finansach publicznych),
- wprowadzenie od 2011 roku zasady zrównoważonego budżetu w zakresie dochodów i wydatków bieżących (art. 242 ww. ustawy),
- zakaz zaciągania zobowiązań długoterminowych na sfinansowanie wydatków bieżących (art.242 ww. ustawy),
- wprowadzenie limitu spłaty zobowiązań do 15% lub 12% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego oraz limitu długu do 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym (art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych)²⁸,
- przyjęcie zasady, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wynikających z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej,
- rozszerzenie katalogu instrumentów finansowych zaliczanych do państwowego długu publicznego (na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, a następnie na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego),

²⁸ Limity obowiązywały do 2013 roku.

- obowiązek wydawania przez regionalne izby obrachunkowe, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych,
- obowiązek opiniowania przez RIO możliwości sfinansowania deficytu budżetowego oraz prognozy kształtowania się długu publicznego.

5.2. Państwowy dług publiczny

Według art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, państwowy dług publiczny oblicza się, jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy, państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań: a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wydane zostało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, a następnie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, które rozszerzyły katalog tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (§ 3 pkt 2) poprzez zaliczenie do kategorii kredytów i pożyczek również umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, umów

nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na:

- krótkoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie,
- długoterminowe - o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.

5.3. Zasady zaciągania zobowiązań

5.3.1. Papiery wartościowe, kredyty i pożyczki. Gwarancje i poręczenia

Ustawa o finansach publicznych w dziale II rozdziale 4 unormowała zasady zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności tych, które stanowią komponenty długu publicznego (papiery wartościowe, kredyty, pożyczki).

Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego²⁹;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 (pokrycie przejściowego deficytu budżetu), podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane (art. 89 ust. 2 ustawy).

²⁹ Według art.217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: 1) sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego; 2) kredytów; 3) pożyczek; 4) prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego; 5) nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych; 6) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Zgodnie z art. 90 ustawy, na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi.

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 91 ust. 1 ustawy). W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (art. 91 ust. 2).

Kredyty, pożyczki i papiery wartościowe zaciągane albo emitowane na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego cechuje konieczność spłaty lub wykupu w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Instrumenty te pozwalają na równoważenie budżetu w trakcie jego wykonywania, w sytuacjach okresowego zachwiania bilansu gromadzonych dochodów i koniecznych do poniesienia wydatków. W praktyce omawiane kredyty lub pożyczki zaciągane są często na sfinansowanie wydatków, co do których jednostka samorządowa uzyskała pomoc finansową ze środków europejskich, realizowaną na zasadzie refundacji, po przedłożeniu wniosków o płatność. Opóźnienia w dystrybucji wskazanych środków skutkują koniecznością dokonywania zmian w budżecie, polegających na zwiększeniu deficytu i tzw. „przekształcenia” zaciągniętych już zobowiązań w kredyty lub pożyczki przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu.

Zarówno w stanie prawnym funkcjonującym przed wejściem w życie przepisów ustawy o finansach publicznych, jak i obecnie, jedynym organem umocowanym do zaciągania zobowiązań przeznaczonych na sfinansowanie przejściowego deficytu jest zarząd jednostki samorządowej, co uzasadnia jego wyłączna kompetencja do wykonania budżetu. Skorzystanie przez zarząd z omawianej możliwości warunkowane jest ustaleniem przez organ stanowiący jednostki samorządowej, w uchwale

budżetowej, limitu zobowiązań w przedmiotowym zakresie. Wyznaczając limit dla zobowiązań finansujących przejściowy deficyt organ stanowiący przesądza jednocześnie o konieczności zawarcia w uchwale budżetowej upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania tych zobowiązań – na podstawie art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Ustalenie w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek, papierów wartościowych przeznaczonych na sfinansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest uprawnieniem organu stanowiącego, a nie jego obowiązkiem.

Warunki, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania określają art. 92 i art. 93 ustawy o finansach publicznych. Według art. 92 ust. 1 ustawy, jednostki samorządowe mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 oraz art. 90, których koszty obsługi są ponoszone, co najmniej raz do roku, przy czym:

- dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5 % wartości nominalnej;
- kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna.

Ww. ograniczenia stosuje się odpowiednio do jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać pożyczek lub kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. Na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 93 ust. 2 ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 17 grudnia 2010 roku w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 250, poz. 1678).

Według art. 94 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – poręczenia i gwarancje, udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego są terminowe i udzielane do określonej kwoty. Gwarancji lub poręczenia udziela organ wykonawczy jednostki

samorządu terytorialnego – działając w ramach limitu ustalonego przez organ stanowiący w uchwale budżetowej. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych - w wydatkach budżetu planuje się kwotę wydatków z tytułu udzielonych przez jednostkę samorządową poręczeń i gwarancji, przypadających do spłaty w danym roku budżetowym.

5.4. Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych

Zagadnienia dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego regulowane są także ustawą z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z przepisami ustawy, do zadań izb należy wydawanie, na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, jak również opinii o projekcie uchwały budżetowej oraz projekcie wieloletniej prognozy finansowej. Niezależnie od powyższego, regionalne izby obrachunkowe jako organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, badają m.in. uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządowych dotyczące budżetu i jego zmian, zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki oraz udzielania pożyczek, a także uchwały i zarządzenia dotyczące wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, izby wydają opinie dotyczące możliwości sfinansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz opinie w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu.

Kwestie reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, jak również emisji papierów wartościowych uregulowano w art. 262 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz udzielaniu pożyczek, poręczeń i gwarancji, a także emisji papierów wartościowych dokonuje dwóch członków zarządu wskazanych w uchwale przez zarząd. Dla ważności tych czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika jednostki samorządu terytorialnego. Wymienionych czynności prawnych w gminie dokonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Odrębnie uregulowano procedurę w sytuacji odmowy przez skarbnika kontrasygnaty – skarbnik jest obowiązany dokonać jej na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo albo wykroczenie. W takim przypadku skarbnik powiadamia o tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i regionalną izbę obrachunkową.

5.5. Ustawowe limity ograniczające zadłużenie obowiązujące w latach 2011-2013

Na mocy art. 121 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, do dnia 31 grudnia 2013 roku obowiązywały ograniczenia poziomu zadłużenia uregulowane w art. 169 i w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Pułap spłaty zobowiązań określony w art. 169 ww. ustawy dotyczył łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku budżetowym:

- rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych przez tę jednostkę, zaciągniętych na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a także na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, jak również na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków z budżetu UE,
- należnych odsetek od wyżej wymienionych zobowiązań oraz odsetek od planowanych do zaciągnięcia, na pokrycie przejściowego deficytu budżetowego kredytów i pożyczek, jak również odsetek i dyskonta od wyemitowanych na ten cel papierów wartościowych,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji.

Limit spłaty zobowiązań wynikający z art. 169 powołanej ustawy został ustalony na poziomie 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów danej jednostki samorządowej.

Drugi pułap zadłużenia - wynikający z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych - dotyczył ograniczenia łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego, która nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Natomiast

w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządowej na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

Kwotę długu oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora (art. 73 ust. 1 ww. ustawy).

Ustawa o finansach publicznych przewidziała także określone wyłączenia stosowane przy obliczaniu wskaźników limitujących dług i spłatę zobowiązań.

5.6. Zasada budżetu zrównoważonego w części bieżącej – art. 242 ustawy o finansach publicznych

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła zasadę budżetu zrównoważonego w części dochodów i wydatków bieżących. Według art. 242 ust. 1-2 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ponadto, na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z zastrzeżeniem art. 242 ust. 3. Wspomniane wyłączenie dotyczy wykonanych wydatków bieżących, które mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

5.7. Wskaźnik spłaty zobowiązań określony w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

W okresie przejściowym - z mocy art. 122 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych - w latach 2011-2013 do wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego zarząd tej jednostki załączał informację o relacji, o której mowa w art. 243 ustawy.

W przypadku, gdy z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej podjętej w latach 2011-2013 wynikało, że w 2014 roku lub latach następnych nie zostanie zachowana relacja z art. 243 ust. 1 ustawy, uchwała taka naruszała prawo.

Zgodnie z art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji

do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R - planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,

O - planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D - dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db - dochody bieżące,

Sm - dochody ze sprzedaży majątku,

Wb - wydatki bieżące,

n - rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

- n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,*
- n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,*
- n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.*

Stosownie do art. 243 ust. 2 ustawy, przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego (do momentu zaprezentowania danych dotyczących wykonania budżetu, czyli przede wszystkim na etapie projektu budżetu i jego uchwalenia). Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Zgodnie z art. 244 ust.1 i 2 ww. ustawy - do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art. 243 ust. 1, dodaje się, przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego: 1) w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji współfinansowanej kredytem, pożyczką lub emisją obligacji spłacanych lub wykupywanych w danym roku budżetowym; 2) w pozostałych przypadkach - w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wpłatach wnoszonych na rzecz związku, którego jest członkiem. Łączna kwota spłat i wykupów jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243, nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

Ustawodawca w art. 243 ust. 3 przewidział określone wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań. Katalog ten został rozszerzony na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2013 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (ustawa weszła w życie 28 grudnia 2013 roku i nie stanowiła już podstawy dla wzorca prawnego przyjętego w ramach kontroli prowadzonej przez RIO).

5.8. Prognoza długu w wieloletniej prognozie finansowej

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła narzędzie wieloletniego planowania finansowego w postaci wieloletniej prognozy finansowej. Zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą wymienione w przepisach wartości.

Elementem wieloletniej prognozy finansowej jest prognoza długu i jego spłaty.

Prognozowane w WPF wartości powinny być wyjaśnione w objaśnieniach do WPF. Obligatoryjnym załącznikiem do uchwały w sprawie WPF jest wykaz przedsięwzięć.

Realistyczność przyjmowanych w prognozie wartości przyszłych budżetów ma znaczenie dla potwierdzenia spełnienia w kolejnych latach ustawowego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest jedną z zasadniczych funkcji prognozy. Brak spełnienia standardu realistyczności skutkować może dla jednostek samorządowych istotnymi problemami w prowadzeniu gospodarki finansowej, polegającymi na braku możliwości spłaty zadłużenia, konieczności negocjowania zmiany terminów spłaty, zwiększeniu kosztów obsługi zadłużenia itp.

Według art. 229 ustawy o finansach publicznych, wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i w budżecie powinny być zgodne, co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Zatem, dokonywane w ciągu roku budżetowego zmiany w budżecie w zakresie wyniku budżetu oraz zaplanowanych wartości przychodów i rozchodów powinny zostać przeniesione do wieloletniej prognozy finansowej.

Natomiast z art. 231 ustawy wynika, że konieczne jest powiązanie danych w zakresie realizacji przedsięwzięć wieloletnich pomiędzy prognozą a budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 231 ust. 2 - 3 ustawy, uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.

5.9. Nadzór nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej

Podmiotem uprawnionym do sprawowania nadzoru (organem mającym uprawnienia nadzorcze i kontrolne) nad samorządowymi jednostkami organizacyjnymi jest - zgodnie z przepisami ustaw ustrojowych - zarówno organ wykonawczy, jak i organ uchwałodawczy, działający przede wszystkim poprzez komisję rewizyjną.

Według ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 roku o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jednolity z 2007 r., Dz. U. nr 14, poz. 89 ze zm.), podmiot sprawujący nadzór dokonywał kontroli i oceny działalności zakładu opieki zdrowotnej oraz pracy kierownika zakładu. Kontrola i ocena, obejmowały w szczególności: 1) realizację zadań statutowych, dostępność i poziom udzielanych świadczeń; 2) prawidłowość gospodarowania mieniem; 3) gospodarkę finansową.

Szczegółowe zasady sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego określało rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 listopada 1999 roku w sprawie szczegółowych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (Dz. U. nr 94, poz.1097). Według § 7 wskazanego rozporządzenia podmiot sprawujący nadzór miał obowiązek podejmowania kontroli okresowych, co najmniej raz w roku w zakresie określonym w § 1 rozporządzenia.

Zgodnie z art. 121 ustawy o działalności leczniczej (obowiązującej od dnia 1 lipca 2011 roku), nadzór nad podmiotem leczniczym niebędącym przedsiębiorcą sprawuje podmiot tworzący. Podmiot tworzący sprawuje nadzór nad zgodnością działań podmiotu leczniczego z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym. W ramach nadzoru może żądać informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od organów SP ZOZ oraz dokonuje kontroli i oceny działalności tego podmiotu.

Kontrola i ocena obejmują w szczególności: 1) realizację zadań określonych w regulaminie organizacyjnym i statucie, dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych; 2) prawidłowość gospodarowania mieniem oraz środkami publicznymi; 3) gospodarkę finansową.

Przedmiot i kryteria kontroli mogą być bardzo różne, a ich precyzyjne określenie należy do nadzorującego. Organ ten, zatem może przeprowadzić kontrolę

w sposób całościowy lub porzestać na pewnym zakresie aktywności zakładu. Z art. 121 ust. 4 wynika, że wskazane w nim obszary muszą być skontrolowane, natomiast z uwagi na użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności” katalog ten nie jest zamknięty.

5.10. Ewidencja księgową i sprawozdawczość w zakresie długu publicznego

Dane dotyczące długu i udzielonych poręczeń i gwarancji ujmowane były w sprawozdaniu Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, które określiło wzór sprawozdania oraz zasady jego sporządzania i przekazywania.

Zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdania Rb-Z, w części A sprawozdania należy wykazać wartość nominalną zobowiązań jednostki na koniec danego okresu sprawozdawczego według tytułów dłużnych (układ przedmiotowy) oraz wobec grup wierzycieli (układ podmiotowy).

W części A *Zobowiązania według tytułów dłużnych* podlegały wykazaniu zobowiązania spełniające kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (a poprzednio – w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa).

Zasady ewidencji zobowiązań stanowiących składniki długu publicznego oraz zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a także postanowienia zakładowych planów kont obowiązujących w jednostkach.

Zgodnie z ww. przepisami - ewidencję księgową kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych należało prowadzić w księgach rachunkowych budżetu (organu jednostki samorządu terytorialnego), z wyjątkiem odsetek naliczanych w chwili zapłaty, rozumianych jako koszty obsługi długu. Te ostatnie podlegały ewidencji w księgach urzędu jednostki samorządu terytorialnego na właściwych kontach zespołu 1 i 7 (z wyjątkiem rozliczeń międzyokresowych – konto 909).

5.11. Kontrola zarządcza

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, przewodniczący zarządów jednostek samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za efektywne funkcjonowanie w jednostce samorządu terytorialnego mechanizmów kontroli zarządczej. Stosownie do art. 68 ust. 2 ww. ustawy, celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem.

Procedury, mechanizmy i działania tworzące system kontroli zarządczej powinny uwzględnić także operacje związane z zaciąganiem zobowiązań dłużnych i ich spłatą, ewidencją oraz zagadnienia prezentowania wymaganych w tym zakresie danych w sprawozdaniach i dokumentach planistycznych (przede wszystkim wieloletnia prognoza finansowa).

Problematyka długu jednostki samorządowej może być też przedmiotem zadania audytowego w jednostkach samorządowych zobowiązanych do prowadzenia audytu (art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych) lub prowadzących audyt mimo braku ustawowego zobowiązania w tym zakresie (art. 274 ust. 4 ww. ustawy).

6. Załączniki

6.1. Analizy i symulacje – dochody ze sprzedaży majątku

Bazując na wypracowanym wzorcu analitycznym obejmującym weryfikację parametrów kształtujących poziom zadłużenia, przeprowadzono dodatkową analizę, opierając się wyłącznie na danych sprawozdawczych. Jako cel sformułowano ustalenie potencjalnego ryzyka, jakim może być obarczony proces planowania i prognozowania wartości definiujących potencjał ekonomiczny jednostki samorządu terytorialnego. Kierując się wynikami kontroli koordynowanej, analizą objęto przede wszystkim wielkość wykonania dochodów ze sprzedaży majątku w kontekście ich wpływu na zmianę wartości wskaźnika, limitującego poziom spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Założenia metodologiczne

Analizą objęto planowanie i wykonanie dochodów ze sprzedaży składników majątkowych w latach 2011 - 2013 na grupie liczącej 2765 jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło 98,40% populacji na dzień 31 grudnia 2013 roku³⁰. Rezultaty przeprowadzonej analizy odniesiono do wskaźnika spłaty zobowiązań obliczanego na rok 2014 w zakresie jego spełnienia lub niespełnienia. Licząc się jednak ze wskazanym wyżej ryzykiem, potwierdzonym wynikami kontroli koordynowanej, na potrzeby przeprowadzonego badania przyjęto trzy warianty rozwiązań. Pierwszy, oparty na ustawowej regule uwzględniającej dla obliczenia prawej strony wskaźnika wielkości planowane według stanu na trzeci kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy i wielkości wykonane za kolejne dwa lata poprzedzające rok, dla którego ustalana jest relacja. Natomiast pozostałe dwa warianty przyjęto w celu ustalenia odporności wskaźnika na zmiany w obrębie wartości planowanych, przyjmując do podanego wzoru dochody ze sprzedaży majątku według planu na 4 kwartał oraz wykonanie za 2013 rok. Odnosząc się natomiast do liczby jednostek, zakres prowadzonej analizy ograniczono z przyczyn obiektywnych, związanych z zasobnością przetwarzanych materiałów źródłowych³¹.

³⁰ 2809 jednostek po wyłączeniu związków międzygminnych.

³¹ Materiały źródłowe ze strony www.mf.gov.pl (stan na 17 marca 2014 roku).

Wyniki przeprowadzonej analizy

Dla czytelnego i obiektywnego zaprezentowania danych analitycznych wynik przeprowadzonej weryfikacji usystematyzowano według następujących reguł:

1. Dochody ze sprzedaży majątku według wielkości wykonanych na 31 grudnia 2011, 2012 oraz 2013 roku, wraz z określeniem zaobserwowanych trendów.
2. Dochody ze sprzedaży majątku według wielkości planowanych na I i III kwartał 2012 i 2013 roku, wraz z określeniem zaobserwowanych trendów.
3. Relacje występujące pomiędzy planem, planem po zmianach, a wykonaniem dochodów ze sprzedaży majątku.
4. Wpływ planowanych i wykonanych dochodów ze sprzedaży majątku na ustalenie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Dochody ze sprzedaży majątku – wykonanie

Opierając się na danych źródłowych, łączna wielkość dochodów wykonanych ze sprzedaży majątku w okresie objętym kontrolą osiągnęła kwotę 10.768.377.336,68 zł, w tym:

- 3.316.094.302,08 zł w roku 2011,
- 3.437.076.390,71 zł w roku 2012,
- 4.015.206.643,89 zł w roku 2013,

W zakresie dynamiki zmian udział procentowy wykonania dochodów ze sprzedaży majątku zachował wartość przekraczającą każdorazowo 100% kwoty osiągniętej w roku poprzednim. Na tej podstawie odnotowano występowanie wzrostowego trendu w zakresie osiągniętych dochodów, który w ujęciu wartościowym i procentowym przedstawiał się następująco:

Wyszczególnienie	Wzrost w latach 2011-2012	Wzrost w latach 2012-2013	Wzrost łączny w latach 2011-2013
Udział kwotowy	120.982.088,63	578.130.253,18	699.112.341,41
Udział procentowy	103,65%	116,82%	121,08%

Dochody ze sprzedaży majątku – planowanie

W latach 2012 - 2013 w zakresie jednostek objętych analizą łączna wartość zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku wyniosła według stanu na I kwartał 12.686.159.437,25 zł. Przyjmując przedstawione wyżej kryteria w podziale na lata,

w roku 2012 zaplanowano 6.119.700.532,69 zł, a w roku 2013 - 6.566.458.904,56 zł. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że wskazany wyżej plan nie uległ znaczącej zmianie także w III kwartale i wyniósł odpowiednio:

- 5.970.664.630,33 zł w roku 2012,
- 6.190.013.767,19 zł w roku 2013.

Odnosząc się zatem do zaobserwowanej dynamiki występujące różnice nie cechowały się istotną zmiennością, zachowując niewielki wzrost w przypadku wartości przyjętych dla lat 2012 2013 oraz sygnalizowany już wcześniej niewielki spadek kwot między planem przyjętym na I i III kwartał danego roku.

Wyszczególnienie	Zmiany planu I i III kwartał 2012 roku	Zmiany planu I i III kwartał 2013 roku	Relacja planu na I kwartał w latach 2012 -2013
Udział kwotowy	-149.035.902,36 zł	-376.445.137,40 zł	446.758.371,87 zł
Udział procentowy	-0,02%	-0,06%	107%

Relacje występujące pomiędzy planem, planem po zmianach, a wykonaniem dochodów ze sprzedaży majątku

Pomimo że przedstawione dotychczas wartości poza walorami statystyczno-informacyjnymi niewiele wnoszą w zakresie prowadzonej analizy, to jednak ich odpowiednie zestawienie spowoduje konieczność nieco innego spojrzenia na prezentowaną kategorię dochodów. Po pierwsze, już na wstępie zauważalna jest wyraźna dysproporcja między planem i planem po zmianach, a wykonaniem dochodów ze sprzedaży majątku. Przykładowo, przyjęta do planu w 2012 roku kwota zostaje wykonana praktycznie na poziomie niewiele powyżej 50%. Nie inaczej sytuacja przedstawia się w 2013 roku, w którym na planowaną kwotę dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 6.566.458.904,56 zł wykonane zostaje 61,15% tej kwoty w wysokości 4.015.206.643,89 zł. Podobne dysproporcje (odpowiednio 57,57% i 64,87%) powstają w przypadku ustalenia relacji między wskazanym wyżej wykonaniem i planem za III kwartał, co wydaje się tym bardziej znamienne, że istniała możliwość dokonania korekt w poprzednich okresach sprawozdawczych. Prowadzi to do wniosku, że w okresie objętym analizą nie korygowano planu, utrzymując go na wysokim poziomie. Trudno bowiem założyć, kierując się przedstawionymi wyżej trendami i statystykami, prawdopodobieństwo wykonania w ostatnim kwartale roku budżetowego dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie równym, a nawet wyższym od wykonania za ostatnie trzy kwartały. Dotyczy to zwłaszcza roku 2013, jeżeli podobną próbę przeprowadzono w roku poprzednim bez większego powodzenia.

Ponadto, stawiany tutaj wniosek ma swoje potwierdzenie przy zestawieniu kwot dochodów planowanych, także na trzeci kwartał, z wykonaniem za ten okres oraz za cały rok.

Rok	Plan I kw. (zł)	Plan III kw. (zł)	Wykonanie III kw. (zł)	Plan do wykonania (III kw.) (zł)	Wykonanie za cały rok (zł)	Plan III kw. do wykonania za cały rok (zł)
2012	6.119.700.532,6	5.970.664.630,33	2.272.669.773,03	38,06%	3.437.076.390,71	57,57%
2013	6.566.458.904,56	6.190.013.767,19	2.606.375.673,48	42,11%	4.015.206.643,89	64,87%

Znając reguły ustalania relacji wyrażonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, utrzymanie wysokich wartości planowanych staje się korzystne zwłaszcza w roku poprzedzającym rok, dla którego obliczana jest ta relacja. Zgodnie, bowiem z wyrażoną w tym przepisie zasadą, przy obliczaniu relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu za trzy kwartały. Oznacza to możliwość oddziaływania wielkością tego właśnie parametru na analizowany wskaźnik.

Wpływ planowanych i wykonanych dochodów ze sprzedaży majątku na ustalenie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych

Aby ustalić lub wykluczyć występowanie związku między kwotą planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, a omawianym wskaźnikiem, na potrzeby prowadzonej analizy dokonano symulacji urealnijając wartość dochodów ze sprzedaży majątku poprzez zastąpienie wartości planowanych faktycznie wykonanymi na koniec roku. Założenie takie przyjęto, przede wszystkim, z uwagi na ustalenia dokonane w ramach przeprowadzonej kontroli koordynowanej. Oczywiście nie bez znaczenia są także pozostałe ustalenia, zwłaszcza te akcentujące występowanie znaczących różnic między danymi planistycznymi i faktycznym wykonaniem dochodów ze sprzedaży majątku.

W oparciu o dane sprawozdawcze, tj. w szczególności sprawozdania Rb-27S zbiorcze oraz sprawozdania Rb-NDS za wszystkie cztery okresy sprawozdawcze, a także wieloletnie prognozy finansowe sporządzone dla roku bazowego 2013 i 2014 dokonano analizy oraz symulacji danych.

W celu ustalenia wartości kontrolnych, w pierwszej kolejności dokonano analizy spełniania relacji przy założeniu reguł ustawowych uwzględniających dochody ze sprzedaży majątku – plan po zmianach na 3 kwartał 2013 roku. Dla przyjętych

kryteriów w 41 jednostkach, z 2765 weryfikowanych, stwierdzono niespełnianie relacji wyrażonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Inne wyniki osiągnięto zastępując dochody planowane, wykonanymi dochodami ze sprzedaży majątku. Jak już wcześniej sygnalizowano, przyjęta symulacja miała urealnić parametry niezbędne do obliczenia relacji. Za wyjątkiem wskazanych wyżej dochodów, wszystkie pozostałe wartości utrzymano na poziomie wykonania lub planu na trzeci kwartał. W konsekwencji, dla przyjętych wartości liczba przypadków niespełniających w roku 2014 omawianej relacji dotyczyła 378 jednostek, co oznaczało wzrost o 921,25% w stosunku do wyniku osiągniętego dla analizy wielkości kontrolnych. Tak znacząca dysproporcja wydaje się jedynie potwierdzać postawioną już wcześniej tezę o podatności omawianej relacji na oddziaływanie czynników nie zawsze mających bezpośredni związek z faktyczną sytuacją ekonomiczną jednostki samorządu terytorialnego.

Wracając do objętych analizą ustaleń, w podziale rodzajowym wskaźnika nie spełniły:

- województwa 0/16 przypadków,
- powiaty 59/307 przypadków,
- miasta na prawach powiatu 5/66 przypadków,
- gminy miejskie 30/231 przypadków,
- gminy miejsko-wiejskie 81/594 przypadków,
- gminy wiejskie 203/1551 przypadków.

Zbiorcze zestawienie 2765 jednostek samorządu terytorialnego w relacji do wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem dochodów ze sprzedaży majątku.

Wyszczególnienie	ilość	Wskaźnik obliczony dla planu dochodów ze sprzedaży majątku za 3 kw.		Wskaźnik obliczony dla wykonanych dochodów ze sprzedaży majątku		Okres	Dochody ze sprzedaży majątku w zł	Relacja dochodów planowanych do wykonania na dzień 31 grudnia 2013 roku
		Spełnia	Nie spełnia	Spełnia	Nie spełnia			
Województwa	16	16	0	16	0	Wykonanie 2011 rok	3.316.094.302,08	X
Powiaty	307	294	13	248	59	Wykonanie 2012 rok	3.437.076.390,71	X
Miasta na prawach powiatu	66	66	0	61	5	Plan 3kw. 2013 rok	6.190.013.767,19	154,16%
Gminy miejskie	231	229	2	201	30	Plan 4 kw. 2013 rok	5.342.095.407,79	133,05%
Gminy miejsko-wiejskie	594	590	4	513	81	Wykonanie 2013 rok	4.015.206.643,89	100,00%
Gminy wiejskie	1551	1529	22	1348	203			
Łącznie	2765	2724	41	2387	378			

6.2. Symulacja oparta na wynikach kontroli w Gminie Nowa Brzeźnica³²

Gmina Nowa Brzeźnica zaplanowała na 2013 rok dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 530.000 zł, w dniu 26 września 2013 roku plan ten został zwiększony do kwoty 650.000 zł, jednak czynności kontrolne przeprowadzane przez RIO wykazały, że plan dochodów w powyższym zakresie mógł wynosić maksymalnie 417.432 zł (mając na względzie wykonane już dochody i majątek, który mógłby być jeszcze zbyty do końca 2013 roku). Gmina wykonała omawiane dochody w wysokości 235.867,59 zł, jednak w dniu 30 grudnia 2013 roku zwiększyła po raz kolejny plan dochodów ze sprzedaży majątku - do kwoty 1.000.000 zł, jednocześnie pokazując tę kwotę przy uchwaleniu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej na 2014 rok (jeszcze przed sporządzeniem sprawozdań budżetowych pokazujących formalnie wykonanie założeń finansowych za 2013 rok), jako wykonanie za 2013 rok, co miało znaczenie dla stwierdzenia zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w latach 2015 - 2016. Stwierdzono także, że zakładane w WPF dochody ze sprzedaży majątku w latach 2014-2015 były nierealistyczne. Powyższe pokazują poniżej prezentowane tabele.

Zachowanie wskaźnika z art. 243 ustawy w 2014 roku – dane według planu za III kwartały 2013 roku

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		2013 – plan III kwartały
		2011	2012	
1.	dochody bieżące	10.992.269,24	11.522.480,15	11.908.366,57
2.	dochody ze sprzedaży majątku	155.529,27	308.342,97	650.000
3.	wydatki bieżące	10.928.304,71	11.559.605,57	12.017.405,57
4.	dochody ogółem	12.147.837,92	12.153.068,66	12.667.366,57
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0181	0,0223	0,0427
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0277		
7.	plan dochodów na 2014 r.	12.196.849		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2014 r. wg planu	240.000		
9.	odsetki wg planu w 2014 r.	68.561		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0253		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0253 ≤ 0,0277		TAK

³² Dla zobrazowania sposobu wpływu nierzetelnego planowania parametrów finansowych wybrano ustalenia z kompleksowej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej przez RIO w Gminie Nowa Brzeźnica.

Zachowanie wskaźnika w 2014 roku – dane według planu za III kwartały 2013 roku – z korektą kwoty wydatków na obsługę długu

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		2013 – plan III kwartały
		2011	2012	
1.	dochody bieżące	10.992.269,24	11.522.480,15	11.908.366,57
2.	dochody ze sprzedaży majątku	155.529,27	308.342,97	650.000
3.	wydatki bieżące	10.928.304,71	11.559.605,57	12.017.405,57
4.	dochody ogółem	12.147.837,92	12.153.068,66	12.667.366,57
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0181	0,0223	0,0427
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0277		
7.	plan dochodów na 2014 r.	12.196.849		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2014 r. wg planu	240.000		
9.	odsetki wg planu w 2014 r.	86.340,41		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0268		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0268 ≤ 0,0277 TAK		

Zachowanie wskaźnika w 2014 roku – dane według planu za III kwartały – ale z rzetelną kwotą dochodów ze sprzedaży majątku (według stanu na dzień 26 września, czyli daty zmiany planu do kwoty 650.000 zł – maksymalnie możliwa do wykonania kwota dochodów wynosiła 417.432 zł)

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		2013 – plan III kwartały
		2011	2012	
1.	dochody bieżące	10.992.269,24	11.522.480,15	11.908.366,57
2.	dochody ze sprzedaży majątku	155.529,27	308.342,97	417.432
3.	wydatki bieżące	10.928.304,71	11.559.605,57	12.017.405,57
4.	dochody ogółem	12.147.837,92	12.153.068,66	12.667.366,57
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0181	0,0223	0,0243
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0215		
7.	plan dochodów na 2014 r.	12.196.849		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2014 r. wg planu	240.000		
9.	odsetki wg planu w 2014 r.	68.561		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0253		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0253 > 0,0215 NIE		

Zachowanie wskaźnika na 2014 rok – według danych z wykonania za 2013 rok (dane przyjęte wg WPF z 28.01.2014 r.)

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		
		2011	2012	2013
1.	dochody bieżące	10.992.269,24	11.522.480,15	12.124.471,10
2.	dochody ze sprzedaży majątku	155.529,27	308.342,97	1.000.000
3.	wydatki bieżące	10.928.304,71	11.559.605,57	12.582.510,10
4.	dochody ogółem	12.147.837,92	12.153.068,66	13.233.471,10
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0181	0,0223	0,0410
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0271		
7.	plan dochodów na 2014 r.	12.196.849		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2014 r. wg planu	240.000		
9.	odsetki wg planu w 2014 r.	68.561		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0253		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0253 ≤ 0,0271 TAK		

Zachowanie wskaźnika na 2014 rok – według danych z wykonania za 2013 rok – dane zgodne ze sprawozdaniami (w tym NDS)

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		
		2011	2012	2013
1.	dochody bieżące	10.992.269,24	11.522.480,15	12.056.332,42
2.	dochody ze sprzedaży majątku	155.529,27	308.342,97	235.867,59
3.	wydatki bieżące	10.928.304,71	11.559.605,57	12.070.759,12
4.	dochody ogółem	12.147.837,92	12.153.068,66	12.414.429,44
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0181	0,0223	0,0178
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0194		
7.	plan dochodów na 2014 r.	12.196.849		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2014 r. wg planu	240.000		
9.	odsetki wg planu w 2014 r.	68.561		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0253		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0253 > 0,0194 NIE		

Zachowanie wskaźnika w 2015 roku – dane według WPF – (2013 – wykonanie wg WPF, 2014 – prognoza WPF z 28.1.2014 r.)

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		Prognoza 2014 (WPF)
		2012	2013	
1.	dochody bieżące	11.522.480,15	12.124.471,10	11.816.849
2.	dochody ze sprzedaży majątku	308.342,97	1.000.000	380.000
3.	wydatki bieżące	11.559.605,57	12.582.510,10	11.581.730
4.	dochody ogółem	12.153.068,66	13.233.471,10	12.196.849
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0223	0,0410	0,0504
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0379		
7.	plan dochodów na 2015 r.	12.543.253,52		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2015 r. wg planu	293.562		
9.	odsetki wg planu w 2015 r.	156.024,24		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0358		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0358 ≤ 0,0379 TAK		

Zachowanie wskaźnika w 2015 roku – **dane według sprawozdań za 2013 rok – wykonanie (czyli faktyczne wykonanie)**, 2014 – prognoza WPF

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		Prognoza 2014 (WPF)
		2012	2013	
1.	dochody bieżące	11.522.480,15	12.056.332,42	11.816.849
2.	dochody ze sprzedaży majątku	308.342,97	235.867,59	380.000
3.	wydatki bieżące	11.559.605,57	12.070.759,12	11.581.730
4.	dochody ogółem	12.153.068,66	12.414.429,44	12.196.849
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0223	0,0178	0,0504
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0302		
7.	plan dochodów na 2015 r.	12.543.253,52		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2015 r. wg planu	293.562		
9.	odsetki wg planu w 2015 r.	156.024,24		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0358		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0358 > 0,0302 NIE		

Zachowanie wskaźnika w 2015 roku – **dane według sprawozdań za 2013 rok (faktyczne wykonanie)**, 2014 – prognoza WPF z korektą dochodów ze sprzedaży majątku

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie		Prognoza 2014 (WPF)
		2012	2013	
1.	dochody bieżące	11.522.480,15	12.056.332,42	11.816.849
2.	dochody ze sprzedaży majątku	308.342,97	235.867,59	331.437
3.	wydatki bieżące	11.559.605,57	12.070.759,12	11.581.730
4.	dochody ogółem	12.153.068,66	12.414.429,44	12.196.849
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0223	0,0178	0,0465
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0289		
7.	plan dochodów na 2015 r.	12.543.253,52		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2015 r. wg planu	293.562		
9.	odsetki wg planu w 2015 r.	156.024,24		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0358		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0358 > 0,0289 NIE		

Zachowanie wskaźnika w 2016 roku - 2013 rok wykonanie wg WPF (28.1.2014 r.), 2014 i 2015 – prognoza WPF

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie	Prognoza	
		2013 (WPF)	2014 (WPF)	2015 (WPF)
1.	dochody bieżące	12.124.471,10	11.816.849	12.100.453,38
2.	dochody ze sprzedaży majątku	1.000.000	380.000	442.800,14
3.	wydatki bieżące	12.582.510,10	11.581.730	11.859.691,52
4.	dochody ogółem	13.233.471,10	12.196.849	12.543.253,52
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0410	0,0504	0,0545
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0486		
7.	plan dochodów na 2016 r.	12.800.864,26		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2016 r. wg planu	234.220		
9.	odsetki wg planu w 2016 r.	141.124,33		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0293		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0293 ≤ 0,0486 TAK		

Zachowanie wskaźnika w 2016 roku – dane według sprawozdań za 2013 – wykonanie (czyli faktyczne wykonanie), 2014 i 2015 – prognoza WPF

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie	Prognoza	
		2013	2014 (WPF)	2015 (WPF)
1.	dochody bieżące	12.056.332,42	11.816.849	12.100.453,38
2.	dochody ze sprzedaży majątku	235.867,59	380.000	442.800,14
3.	wydatki bieżące	12.070.759,12	11.581.730	11.859.691,52
4.	dochody ogółem	12.414.429,44	12.196.849	12.543.253,52
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0178	0,0504	0,0545
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0409		
7.	plan dochodów na 2016 r.	12.800.864,26		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2016 r. wg planu	234.220		
9.	odsetki wg planu w 2016 r.	141.124,33		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0293		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0293 ≤ 0,0409 TAK		

Zachowanie wskaźnika w 2016 roku – 2013 rok - dane według sprawozdań – wykonanie; 2014 i 2015 rok – prognoza WPF z korektą dochodów ze sprzedaży majątku

Lp.	Dane do obliczeń	Wykonanie	Prognoza	
		2013 (NDS)	2014 (WPF)	2015 (WPF)
1.	dochody bieżące	12.056.332,42	11.816.849	12.100.453,38
2.	dochody ze sprzedaży majątku	235.867,59	331.437	0
3.	wydatki bieżące	12.070.759,12	11.581.730	11.859.691,52
4.	dochody ogółem	12.414.429,44	12.196.849	12.543.253,52
5.	wskaźnik w ujęciu rocznym $[(1+2-3)/4]$	0,0178	0,0465	0,0192
6.	średnia wskaźników z wiersza nr 5 - prawa strona wzoru	0,0278		
7.	plan dochodów na 2016 r.	12.800.864,26		
8.	przypadające do spłaty raty pożyczek w 2016 r. wg planu	234.220		
9.	odsetki wg planu w 2016 r.	141.124,33		
10.	iloraz zadłużenia wraz z odsetkami przez dochody ogółem $[(8+9)/7]$ - lewa strona wzoru	0,0293		
11.	sprawdzenie relacji z art. 243 $(10 \leq 6)$	0,0293 > 0,0278 NIE		

6.3. Dane dotyczące pozostałych przychodów w zestawieniu z kwotą długu jednostek samorządu terytorialnego.

Kwota pozostałych przychodów - stan na dzień 31 grudnia 2011 roku - do wykorzystania w 2012 roku - według rodzajów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do zadłużenia ustalonego na dzień 31 grudnia 2011 roku

Typ JST	Liczba	Inne przychody ogółem w zł	Inne przychody na finansowanie deficytu w zł	Zobowiązania ogółem w zł	Udział procentowy pozostałych przychodów kwocie długu
Gmina	2.414	3.422.596.123,10	472.005.570,61	25.989.644.000,00	13,17%
Miasto na prawach powiatu	65	4.469.167.310,05	1.097.176.635,74	28.074.897.000,00	15,92%
Powiat	314	1.064.139.403,87	144.225.402,63	6.136.855.000,00	17,34%
Województwo	16	842.335.168,41	366.338.403,15	5.555.073.000,00	15,16%
Suma	2.809	9.798.238.005,43	2.079.746.012,13	65.756.468.000,00	14,90%

Kwota pozostałych przychodów - stan na dzień 31 grudnia 2012 roku - do wykorzystania w 2013 roku - według rodzajów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do zadłużenia ustalonego na dzień 31 grudnia 2012 roku

Typ JST	Liczba	Inne przychody ogółem w zł	Inne przychody na finansowanie deficytu w zł	Zobowiązania ogółem w zł	Udział procentowy pozostałych przychodów kwocie długu
Gmina	2.413	3.534.462.827,20	357.546.663,59	26.167.852.355,73	13,51%
Miasto na prawach powiatu	66	3.795.807.977,06	348.172.874,04	29.578.688.546,83	12,83%
Powiat	314	926.140.341,39	117.938.290,27	5.975.085.574,53	15,50%
Województwo	16	949.915.982,51	226.708.108,75	6.112.888.501,37	15,54%
suma	2.809	9.206.327.128,16	1.050.365.936,65	67.834.514.978,46	13,57%

6.4. Wykaz jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą

Lp.	RIO	JST
1.	RIO w Białymstoku	Województwo Podlaskie
2.		Powiat Hajnowski
3.		Miasto Białystok
4.		Miasto i Gmina Mońki
5.		Gmina Zbójna
6.	RIO w Bydgoszczy	Województwo Kujawsko-Pomorskie
7.		Powiat Żniński
8.		Miasto Grudziądz
9.		Gmina Lniano
10.		Gmina Kcynia
11.	RIO w Gdańsku	Województwo Pomorskie
12.		Powiat Kościerski
13.		Miasto Gdańsk
14.		Miasto Słupsk
15.		Miasto Czarna Woda
16.		Gmina Dębica Kaszubska
17.		Miasto i Gmina Czarne
18.		Miasto i Gmina Kartuzy
19.	RIO w Katowicach	Województwo Śląskie
20.		Powiat Częstochowski
21.		Miasto Siemianowice Śląskie
22.		Miasto Krzanowice
23.		Miasto Żory
24.		Miasto i Gmina Koniecpol
25.		Gmina Lipowa
26.		Gmina Milówka
27.	RIO w Krakowie	Miasto i Gmina Niepołomice
28.		Gmina Jordanów
29.		Gmina Lubień
30.		Gmina Słaboszów
31.		Gmina Ochotnica Dolna
32.	RIO w Kielcach	Województwo Świętokrzyskie
33.		Powiat Kielecki
34.		Miasto Skarżysko Kamienna
35.		Gmina Moskorzew
36.		Miasto i Gmina Wąchock
37.		Gmina Piekoszów
38.	RIO w Lublinie	Województwo Lubelskie
39.		Miasto Biłgoraj
40.		Miasto i Gmina Krasnobród
41.		Gmina Izbica
42.		Gmina Głusk
43.		Gmina Stężycza
44.		Gmina Zakrzówek
45.	RIO w Łodzi	Miasto Zgierz
46.		Miasto Kutno
47.		Powiat Łaski
48.		Powiat Wieluński
49.		Miasto i Gmina Działoszyn
50.		Miasto i Gmina Opoczno
51.		Gmina Mokrsko
52.		Gmina Zadzim
53.	RIO w Olsztynie	Województwo Warmińsko-Mazurskie
54.		Powiat Ostródzki
55.		Miasto i Gmina Korsze
56.		Gmina Budry
57.		Gmina Dywity
58.	RIO w Opolu	Województwo Opolskie
59.		Miasto Opole
60.		Miasto i Gmina Lewin Brzeski
61.		Gmina Izbicko
62.		Gmina Olszanka
63.	RIO w Poznaniu	Miasto Leszno
64.		Miasto i Gmina Pobiedziska
65.		Miasto i Gmina Murowana Goślina
66.		Gmina Suchy Las

67.		Gmina Mieleszyn
68.	RIO w Rzeszowie	Powiat Kolbuszowski
69.		Miasto Radymno
70.		Gmina Niebylec
71.		Gmina Iwierzycy
72.		Gmina Kuryłówka
73.		Gmina Wiśniowa
74.	RIO w Szczecinie	Powiat Kamieński
75.		Gmina Przybiernów
76.	RIO w Warszawie	Województwo Mazowieckie
77.		Powiat Otwocki
78.		Miasto Siedlce
79.		Miasto i Gmina Biezuń
80.	RIO we Wrocławiu	Województwo Dolnośląskie
81.		Powiat Głogowski
82.		Miasto i Gmina Szczytna
83.		Miasto i Gmina Bogatynia
84.		Gmina Przemków
85.		Gmina Krośnice
86.	RIO w Zielonej Górze	Powiat Żarski
87.		Powiat Gorzowski
88.		Gmina Skąpe
89.		Miasto i Gmina Jasień
90.		Gmina Tuplice

6.5. Dane dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2012

Podstawowe dane finansowe dotyczące jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą.

**Podstawowe wielkości budżetowe charakteryzujące gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego
w latach 2010-2012 (ogółem).**

Lp.	Wyszczególnienie	2010 rok			2011 rok			2012 rok		
		Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie
1.	DOCHODY OGÓŁEM	18.317.299.504,01	18.235.198.307,81	17.858.878.336,87	20.269.420.739,65	19.175.882.338,66	18.562.773.096,65	21.613.457.702,25	21.022.879.400,93	20.260.540.996,45
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Dochody bieżące	14.123.090.600,03	14.592.153.166,48	14.623.820.432,54	14.736.720.825,83	15.392.667.840,91	15.394.691.297,18	16.182.095.965,26	16.371.467.735,58	16.109.062.040,06
	Dochody majątkowe, w tym:	4.183.309.253,98	3.643.045.881,33	3.236.057.890,32	5.532.609.913,82	3.782.214.498,75	3.168.078.802,47	5.431.361.745,99	4.651.411.671,35	4.151.478.948,95
	- ze sprzedaży majątku	624.969.784,00	342.459.168,13	324.703.534,62	775.419.647,00	443.617.115,42	369.680.920,50	600.974.539,71	367.488.487,32	368.482.200,37
	- środki z UE	2.596.258.408,46	1.962.095.873,96	1.645.359.089,76	3.942.688.851,71	2.331.576.110,52	1.875.685.189,01	4.025.749.291,73	3.097.620.540,39	2.810.787.445,69
2.	WYDATKI OGÓŁEM	21.415.526.067,32	21.242.920.051,45	19.350.759.244,75	23.081.051.068,65	22.287.350.021,31	20.465.034.212,14	23.581.116.128,09	22.611.896.170,51	20.871.973.507,82
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Wydatki bieżące	13.609.924.353,75	14.166.732.722,30	13.437.776.433,39	14.010.289.705,26	14.708.265.267,73	13.962.111.110,46	15.207.347.213,58	15.160.561.092,68	14.451.183.213,61
	- w tym na obsługę długu	466.791.587,54	318.472.008,95	235.710.169,12	457.783.024,02	415.097.952,21	343.356.051,98	669.396.631,06	521.290.993,06	473.948.792,24
	Wydatki majątkowe	7.410.385.722,57	7.076.175.584,54	5.910.822.804,37	9.060.528.273,39	7.575.173.432,96	6.505.393.686,58	8.373.912.518,51	7.451.335.075,83	6.420.790.293,61
3.	PRZYCHODY	3.664.211.903,74	3.907.437.035,50	3.631.844.442,10	3.707.527.987,17	4.255.056.010,25	4.088.651.791,84	2.987.114.535,11	2.873.507.554,58	2.693.055.814,59
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	- kredyty i pożyczki	2.861.367.784,74	2.309.664.020,14	1.791.674.102,37	2.680.070.850,00	2.307.063.523,28	2.005.317.668,97	1.985.627.085,02	1.957.639.499,47	1.489.604.688,79
	- nadwyżka z lat ubiegłych	213.191.316,00	376.122.168,40	528.934.253,23	134.092.154,00	172.747.067,07	282.995.500,40	56.272.641,00	88.602.959,52	247.946.156,85
	- inne*	511.890.106,00	1.213.485.280,96	1.306.548.392,56	887.016.665,17	1.764.145.418,90	1.790.010.123,19	951.274.486,18	823.101.605,96	951.057.588,83
4.	ROZCHODY	509.113.240,43	897.865.125,19	956.080.789,38	895.828.507,17	1.142.204.387,73	1.119.386.502,76	1.024.699.606,27	1.280.337.193,00	972.980.527,46
	w tym:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Splata kredytów, pożyczek	466.472.715,43	723.721.757,19	812.156.046,28	836.492.686,17	1.006.563.588,73	1.004.799.004,88	716.783.368,27	1.026.087.751,00	723.701.987,53
	- inne (bez spłaty długu, np. udzielane pożyczki)**	41.039.625,00	74.145.368,00	143.924.742,10	60.235.821,00	134.740.789,00	113.687.803,88	161.516.238,00	252.587.237,00	244.588.342,25

**Podstawowe wielkości budżetowe charakteryzujące gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego
w latach 2010-2012 (województwa).**

Lp.	Wyszczególnienie	2010 rok			2011 rok			2012 rok		
		Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie
1.	DOCHODY OGÓŁEM	9.523.368.693,29	9.258.426.175,09	9.080.518.701,29	10.579.031.308,38	9.756.636.079,23	9.520.740.436,72	11.466.778.192,61	10.519.356.870,33	10.076.514.909,47
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Dochody bieżące	7.108.529.547,29	7.081.937.091,77	7.097.262.763,42	7.122.028.522,44	7.443.083.997,71	7.457.492.113,81	8.090.852.052,47	7.900.990.637,63	7.810.946.741,69
	Dochody majątkowe, w tym:	2.414.839.146,00	2.176.489.083,32	1.983.255.936,87	3.457.002.785,94	2.313.552.081,52	2.063.248.320,91	3.375.926.140,14	2.618.366.232,70	2.265.568.167,78
	- ze sprzedaży majątku	243.817.483,00	25.570.026,22	81.611.391,06	395.180.909,00	114.324.765,98	105.976.702,18	204.363.346,00	96.855.397,00	81.021.895,44
	- środki z UE	1.617.059.569,50	1.213.407.648,99	996.553.181,90	2.449.171.924,50	1.447.990.293,56	1.263.486.371,85	2.508.340.301,90	1.659.310.585,95	1.426.416.337,85
2.	WYDATKI OGÓŁEM	11.364.707.555,05	10.949.972.540,40	9.781.080.100,66	12.200.895.567,00	11.240.721.573,13	10.305.846.164,88	12.869.693.877,54	11.431.254.611,54	10.418.842.228,54
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Wydatki bieżące	6.632.948.094,15	6.792.991.812,40	6.335.246.618,98	6.620.144.608,18	6.962.517.649,22	6.498.244.908,79	7.455.430.665,69	7.016.084.145,08	6.591.880.391,75
	- w tym na obsługę długu	302.389.644,54	174.034.684,54	112.598.452,77	271.861.712,00	207.867.431,00	169.830.791,45	417.332.179,04	243.697.951,18	213.146.421,31
	Wydatki majątkowe	4.731.759.460,90	4.156.980.728,00	3.445.833.480,68	5.580.750.958,82	4.278.203.923,91	3.807.601.256,09	5.414.263.211,85	4.415.170.466,46	3.826.961.835,79
3.	PRZYCHODY	1.944.626.997,24	1.947.019.099,79	1.888.578.623,90	1.771.591.560,10	1.917.728.787,38	1.958.726.467,47	1.716.850.337,41	1.476.271.834,69	1.329.111.295,47
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	- kredyty i pożyczki	1.625.475.289,24	1.106.462.539,00	843.624.707,77	1.280.484.126,10	902.960.563,97	820.586.278,61	1.024.343.503,32	991.934.035,72	582.333.723,14
	- nadwyżka z lat ubiegłych	210.353.129,00	370.565.979,93	517.802.193,66	126.864.570,00	168.212.989,32	278.242.971,83	50.998.462,00	72.998.789,19	232.344.659,27
	- inne*	108.798.579,00	469.990.580,86	527.151.722,47	364.242.864,00	846.555.234,09	858.897.217,03	641.508.372,09	411.339.009,78	513.432.913,06
4.	ROZCHODY	103.288.135,48	255.462.196,48	323.228.174,48	149.727.301,48	433.643.293,48	430.368.297,77	313.934.652,48	564.368.235,48	257.268.452,23
	w tym:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Splata kredytów, pożyczek	93.288.135,48	116.621.464,48	216.621.449,48	140.727.301,48	359.439.555,48	378.439.553,44	160.934.652,48	478.817.761,48	178.817.759,12
	- inne (bez spłaty długu, np. udzielane pożyczki)**	10.000.000,00	38.840.732,00	106.606.725,00	9.000.000,00	74.203.738,00	51.928.745,33	8.000.000,00	85.550.474,00	78.450.693,11

**Podstawowe wielkości budżetowe charakteryzujące gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego
w latach 2010-2012 (powiaty).**

Lp.	Wyszczególnienie	2010 rok			2011 rok			2012 rok		
		Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie
1.	DOCHODY OGÓŁEM	1.037.993.734,01	1.085.778.227,86	1.051.079.300,52	1.092.148.584,73	1.122.703.310,57	1.106.793.621,32	1.004.556.829,93	1.084.491.110,71	1.047.363.080,72
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Dochody bieżące	825.166.811,64	877.296.109,46	880.220.349,54	900.053.322,83	951.746.388,14	956.677.482,09	919.744.506,17	974.762.996,08	960.955.151,77
	Dochody majątkowe, w tym:	212.826.922,37	208.482.860,40	170.858.950,98	192.095.261,90	170.956.922,43	150.116.138,23	84.812.323,76	109.728.114,63	86.407.927,51
	- ze sprzedaży majątku	21.875.993,00	11.679.056,00	7.357.223,16	27.495.704,00	7.979.701,13	6.402.810,54	17.023.697,00	12.086.373,80	6.715.079,13
	- środki z UE	133.530.191,95	102.265.183,28	84.507.232,85	117.824.051,62	89.380.974,91	76.611.474,21	50.174.220,45	50.331.142,55	35.234.250,14
2.	WYDATKI OGÓŁEM	1.113.125.391,28	1.197.198.780,96	1.116.448.711,67	1.151.343.056,63	1.225.348.118,34	1.157.548.208,50	1.048.807.294,93	1.144.252.015,18	1.061.408.812,03
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Wydatki bieżące	815.675.783,67	877.265.684,94	850.473.895,80	880.682.471,15	939.119.308,78	910.550.437,17	882.910.684,97	950.845.636,40	911.692.609,61
	- w tym na obsługę długu	14.341.362,00	15.689.037,92	14.256.350,39	21.302.902,02	17.018.756,64	16.243.071,59	23.063.972,00	21.841.038,00	21.088.662,36
	Wydatki majątkowe	297.449.607,61	319.933.918,02	265.974.814,87	270.660.595,48	286.228.809,56	246.997.770,23	166.078.609,96	193.406.378,78	149.716.201,42
3.	PRZYCHODY	122.652.633,27	165.570.365,10	168.891.905,80	114.056.099,00	163.319.834,10	161.977.963,83	116.922.904,00	132.129.191,47	138.765.978,08
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	- kredyty i pożyczki	98.987.971,27	106.975.866,10	104.909.841,94	80.938.754,00	88.676.608,00	83.920.920,25	65.661.982,00	63.108.930,00	63.057.653,26
	- nadwyżka z lat ubiegłych	0,00	0,00	2.826.783,99	1.500.000,00	418.674,00	418.674,07	750.000,00	337.855,00	337.855,74
	- inne*	18.499.509,00	56.077.715,00	61.155.279,87	25.970.713,00	66.224.552,10	69.674.369,51	49.401.975,00	68.682.426,47	75.370.468,08
4.	ROZCHODY	47.520.976,00	53.239.767,00	55.440.561,09	53.861.627,10	59.535.666,33	60.962.371,89	71.572.439,00	71.153.072,00	69.734.522,71
	w tym:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Splata kredytów, pożyczek	45.914.976,00	52.633.767,00	51.966.025,99	52.761.627,10	49.981.208,33	49.888.458,55	68.572.439,00	68.052.311,00	67.180.639,04
	- inne (bez spłaty długu, np. udzielane pożyczki)**	6.000,00	606.000,00	3.474.534,10	2.000.000,00	8.654.458,00	10.173.913,34	2.000.000,00	2.100.761,00	1.553.890,67

**Podstawowe wielkości budżetowe charakteryzujące gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego
w latach 2010-2012 (gminy).**

Lp.	Wyszczególnienie	2010 rok			2011 rok			2012 rok		
		Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie
1.	DOCHODY OGÓŁEM	7.755.937.076,71	7.890.993.904,86	7.727.280.335,06	8.598.240.846,54	8.296.542.948,86	7.935.239.038,61	9.142.122.679,71	9.419.031.419,89	9.136.663.006,26
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Dochody bieżące	6.189.394.241,10	6.632.919.965,25	6.646.337.319,58	6.714.638.980,56	6.997.837.455,06	6.980.521.701,28	7.171.499.406,62	7.495.714.101,87	7.337.160.146,60
	Dochody majątkowe, w tym:	1.555.643.185,61	1.258.073.937,61	1.081.943.002,47	1.883.511.865,98	1.297.705.494,80	954.714.343,33	1.970.623.282,09	1.923.317.324,02	1.799.502.853,66
	- ze sprzedaży majątku	359.276.308,00	305.210.085,91	235.734.920,40	352.743.034,00	321.312.648,31	257.301.407,78	379.587.496,71	258.546.716,52	280.745.225,80
	- środki z UE	845.668.647,01	646.423.041,69	564.298.675,01	1.375.692.875,59	794.204.842,05	535.587.342,95	1.467.234.769,38	1.387.978.811,89	1.349.136.857,70
2.	WYDATKI OGÓŁEM	8.937.693.120,99	9.095.748.730,09	8.453.230.432,42	9.728.812.445,02	9.821.280.329,84	9.001.639.838,76	9.662.614.955,62	10.036.389.543,79	9.391.722.467,25
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Wydatki bieżące	6.161.300.475,93	6.496.475.224,96	6.252.055.918,61	6.509.462.625,93	6.806.628.309,73	6.553.315.764,50	6.869.005.862,92	7.193.631.311,20	6.947.610.212,25
	- w tym na obsługę długu	150.060.581,00	128.748.286,49	108.855.365,96	164.618.410,00	190.211.764,57	157.282.188,94	229.000.480,02	255.752.003,88	239.713.708,57
	Wydatki majątkowe	2.381.176.654,06	2.599.260.938,52	2.199.014.508,82	3.209.116.719,09	3.010.740.699,49	2.450.794.660,26	2.793.570.696,70	2.842.758.230,59	2.444.112.256,40
3.	PRZYCHODY	1.596.932.273,23	1.794.847.570,61	1.574.373.912,40	1.821.880.328,07	2.174.007.388,77	1.967.947.360,54	1.153.341.293,70	1.265.106.528,42	1.225.178.541,04
	z tego:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	- kredyty i pożyczki	1.136.904.524,23	1.096.225.615,04	843.139.552,66	1.318.647.969,90	1.315.426.351,31	1.100.810.470,11	895.621.599,70	902.596.533,75	844.213.312,39
	- nadwyżka z lat ubiegłych	2.838.187,00	5.556.188,47	8.305.275,58	5.727.584,00	4.115.403,75	4.333.854,50	4.524.179,00	15.266.315,33	15.263.641,84
	- inne*	384.592.018,00	687.416.985,10	718.241.390,22	496.803.088,17	851.365.632,71	861.438.536,65	260.364.139,09	343.080.169,71	362.254.207,69
4.	ROZCHODY	358.304.128,95	589.163.161,71	577.412.053,81	692.239.578,59	649.025.427,92	628.055.833,10	639.192.514,79	644.815.885,52	645.977.552,52
	w tym:	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Splata kredytów, pożyczek	327.269.603,95	554.466.525,71	543.568.570,81	643.003.757,59	597.142.824,92	576.470.992,89	487.276.276,79	479.217.678,52	477.703.589,37
	- inne (bez spłaty długu, np. udzielane pożyczki)**	31.033.625,00	34.698.636,00	33.843.483,00	49.235.821,00	51.882.593,00	51.585.145,21	151.516.238,00	164.936.002,00	164.583.758,47

