



ANALIZA STANU FINANSÓW MIASTA KOBYLKA WRAZ Z OKREŚLENIEM POTENCJAŁU FINANSOWEGO NA NAJBLIŻSZE LATA - BILANS OTWARCIA

Swarzędz, sierpień 2024

ProPOLIS Consulting Sp. z o.o.

www.propoliscon.pl

ul. Dworcowa 7, 62-020 Swarzędz

NIP: 782-256-28-51, REGON: 302493374, KRS: 0000471615 Sąd Rejonowy Poznań - Nowe Miasto i Wilda,

VIII Wydział Gospodarczy

Spis treści

WSTĘP	4
1. ANALIZA DOCHODÓW	5
1.1. ANALIZA OGÓLNA DOCHODÓW	5
1.2. ANALIZA SZCZEGÓŁOWA DOCHODÓW	8
1.2.1. WPŁYWY Z PODATKÓW LOKALNYCH	9
1.2.1.1. PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI	10
1.2.1.2. PODATEK OD CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH	12
1.2.2. WPŁYWY Z OPŁAT	13
1.2.2.1. OPŁATA „ŚMIECIOWA”	13
1.2.2.2. OPŁATY ZA ZEZWOLENIA NA SPRZEDAŻ ALKOHOLU	14
1.2.2.3. OPŁATA SKARBOWA	15
1.2.3. UDZIAŁ W PODATKACH BUDŻETU PAŃSTWA	15
1.2.3.1. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH	15
1.2.3.2. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH	18
1.2.4. DOCHODY Z MAJĄTKU	18
1.2.4.1. WPŁYWY Z TYTUŁU ODPŁATNEGO NABYCIA PRAWA WŁASNOŚCI ORAZ PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO NIERUCHOMOŚCI	19
1.2.4.2. DOCHODY Z NAJMU I DZIERŻAWY SKŁADNIKÓW MAJĄTKOWYCH	19
1.3. ANALIZA NALEŻNOŚCI	19
1.4. ANALIZA PARETO DOCHODÓW	20
1.5. WNIOSKI Z ANALIZY DOCHODÓW	23
2. ANALIZA WYDATKÓW	23
2.1. ANALIZA OGÓLNA WYDATKÓW	23
2.2. ANALIZA PARETO WYDATKÓW	26
2.3. ANALIZA SZCZEGÓŁOWA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH	29
2.3.1. OŚWIATA I WYCHOWANIE	29
2.3.2. RODZINA	31
2.3.3. POMOC SPOŁECZNA	31
2.3.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA – KOSZTY FUNKCJONOWANIA URZĘDU MIASTA ORAZ RADY MIASTA	32
2.3.5. GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA	32
2.4. ANALIZA I WYKAZ WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH	33
2.5. WNIOSKI Z ANALIZY WYDATKÓW	34

3.	NADWYŻKA OPERACYJNA ORAZ WOLNE ŚRODKI OPERACYJNE W LATACH 2019 – 2023	35
4.	KOMPLEKSOWE WYKONANIE BUDŻETU W LATACH 2019 - 2023.....	38
5.	ANALIZA ZADŁUŻENIA MIASTA W LATACH 2019 - 2023	39
6.	PORÓWNANIE DOCHODÓW I WYDATKÓW MIASTA W LATACH 2022 – 2024.....	39
6.1.	PORÓWNANIE DOCHODÓW.....	40
6.2.	PORÓWNANIE WYDATKÓW	40
7.	WNIOSKI	42
8.	SPIS TABEL	43
9.	SPIS WYKRESÓW.....	44

WSTĘP

Samorząd gminny jest najbardziej istotnym podmiotem dla lokalnego rozwoju gospodarczego ze względu na posiadany potencjał finansowy, ale też swobodę określania polityki rozwojowej. Odzwierciedleniem istniejącej sytuacji ekonomicznej JST jest budżet, rozumiany jako zestawienie realnych przyszłych dochodów i przychodów z faktycznymi wydatkami i rozchodami.

Budżet jest podstawą gospodarki finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego. W oparciu o jego ustalenia jednostka realizuje ustawowe cele swojego funkcjonowania. Podstawowe zasady i terminy, a także sposób uchwalenia budżetu oraz jego szczegółowość wraz z elementami koniecznymi, zawarte są w ustawie o finansach publicznych. Niezależnie od ustawowych wymogów, opracowanie budżetu powinno uwzględniać zasady planowania i zarządzania. Zachowanie czysto administracyjnego modelu gospodarowania finansami jest niewystarczające w świetle wyzwań przed jakimi stoją jednostki samorządu terytorialnego. Odpowiednia analiza możliwości finansowych gminy daje podstawę do wyznaczania kierunków rozwoju i strategii działań zarówno w perspektywie budżetowej jak i poza nią. Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego powinno być zintegrowane z innymi instrumentami zarządzania strategicznego, zwłaszcza ze strategią rozwoju gminy oraz wieloletnimi planami inwestycyjnymi. W celu określenia rzetelnego stanu finansów w każdej JST niezbędnym jest przeprowadzenie wnikliwej analizy budżetu. W pierwszym kroku dokonano analizy historycznej za okres lat 2019 - 2023. Następnie zweryfikowano bieżący budżet na 2024 rok oraz dokonano autorskich prognoz finansowych, stanowiące załącznik do analizy. Do przygotowania opracowania wykorzystano dane finansowe pozyskane z Urzędu Miasta Kobyłka.

1. ANALIZA DOCHODÓW

1.1. ANALIZA OGÓLNA DOCHODÓW

Pierwszym krokiem badania jest zebranie danych historycznych i ich analiza. Proces analizy dochodów jest niewątpliwie procesem wielowątkowym i złożonym. Podejmowanie działań zmierzających do ustalenia dochodów jest nieodzownym elementem corocznego tworzenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Poniższe tabele 1 - 4 oraz wykres 1 obrazują i przedstawiają kształtowanie się wykonanych dochodów Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023 według źródeł ich powstania. Dodatkowo wprowadzono ogólny podział na dochody bieżące i majątkowe. Wspomniane dwie grupy ujęto wartościowo, czyli w złotych, procentowo, jako struktura, a także jako dynamika zmian w analizowanych latach.

Tabela 1. Zestawienie dochodów Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
DOCHODY BIEŻĄCE:	119 357 463	135 186 929	157 568 085	142 982 852	132 495 999
Subwencje i dotacje:	57 814 475	69 385 730	78 516 359	61 229 169	53 327 568
Subwencje ogółem	19 247 483	19 987 756	27 970 762	23 905 994	37 612 390
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania bieżące	38 566 992	49 397 974	50 545 597	37 323 175	15 715 177
Dochody własne:	61 542 988	65 801 199	79 051 726	81 753 683	79 168 432
Wpływy z podatków lokalnych	12 505 958	12 638 727	15 378 068	15 751 603	19 494 844
Udział w podatkach budżetu państwa	40 051 187	40 914 110	50 299 843	49 472 024	43 096 627
Wpływy z opłat	5 254 575	9 714 152	11 326 793	11 621 284	11 737 910
Odsetki	273 546	77 440	182 742	2 222 408	1 473 557
Pozostałe dochody	3 457 722	2 456 771	1 864 279	2 686 363	3 365 494
DOCHODY MAJĄTKOWE:	13 259 440	12 831 332	37 080 727	17 055 169	44 710 731
Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użyt. wieczystego (os. fizycz.) w prawo własności	29 653	116 684	10 896	11 342	6 141
Dochody ze sprzedaży majątku	2 856 806	3 061 574	32 768 778	8 168 933	11 823 909
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania inwestycyjne	10 372 981	9 653 074	4 301 054	8 874 894	32 880 681
DOCHODY RAZEM	132 616 903	148 018 261	194 648 812	160 038 021	177 206 730

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Tabela 2. Struktura dochodów bieżących Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
DOCHODY BIEŻĄCE:					
Subwencje i dotacje:	48,4%	51,3%	49,8%	42,8%	40,2%
Subwencje ogółem	16,1%	14,8%	17,8%	16,7%	28,4%
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania bieżące	32,3%	36,5%	32,1%	26,1%	11,9%
Dochody własne:	51,6%	48,7%	50,2%	57,2%	59,8%
Wpływy z podatków lokalnych	10,5%	9,3%	9,8%	11,0%	14,7%
Udział w podatkach budżetu państwa	33,6%	30,3%	31,9%	34,6%	32,5%
Wpływy z opłat	4,4%	7,2%	7,2%	8,1%	8,9%
Odsetki	0,2%	0,1%	0,1%	1,6%	1,1%
Pozostałe dochody	2,9%	1,8%	1,2%	1,9%	2,5%
DOCHODY BIEŻĄCE RAZEM	100%	100%	100%	100%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Powyższa tabela 2 w sposób najpełniejszy obrazuje relację dwóch grup dochodów bieżących: dochodów własnych oraz subwencji i dotacji. W strukturze dochodów bieżących można zauważyć, że w latach 2019 – 2021 mieliśmy do czynienia z względną równowagą subwencji i dotacje vs. dochody własne, zaś w kolejnych dwóch latach dominowały już dochody własne, które średnio w całym okresie stanowiły 53,5% dochodów bieżących. Największy udział (59,8%) osiągnęły one w roku 2023. Należy zaznaczyć, że transfery z budżetu państwa obejmują również program „Rodzina 500+”, który wszedł w życie w kwietniu 2016 roku, zaś od kwietnia 2022 roku przestał być obsługiwany przez samorządy. Program ten był zasadniczo neutralny dla budżetu Miasta. Warto podkreślić też, że począwszy od lipca 2019 roku program „Rodzina 500+” uległ znacznemu rozszerzeniu ze względu na objęcie dofinansowaniem również pierwszego dziecka w rodzinie, co tłumaczy wzrost dotacji bieżących w 2020 roku. Z kolei w tym samym 2022 roku, kiedy zmalały dochody i wydatki związane z programem 500+, Miasto otrzymało i wydatkowało 3,77 mln zł z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Kolejną rzeczą, którą należy wziąć pod uwagę, jest fakt, że w latach 2021-2023 były samorządom przekazywane dodatkowe środki z budżetu państwa na poczet ubytków dochodów z tytułu reformy systemu podatków dochodowych od osób fizycznych PIT. Otóż środki te w 2021 i 2023 roku zostały przekazane jako subwencje, w 2022 roku zaś jako dodatkowy dochód z tyt. PIT. Miasto z tego tytułu otrzymało w 2021 roku kwotę 6.447 tys. zł, w 2022 roku 6.120 tys. zł a w 2023 roku 8.305 tys. zł.

Kolejnym istotnym wnioskiem jest stosunkowo niski udział dochodów z podatków lokalnych. Przeciętnie w badanym okresie wyniósł on 11,1% dochodów bieżących. Pozytywne jest z kolei to, że ten udział wzrósł wyraźnie w 2023 roku do poziomu 14,7%, głównie z powodu wzrostu podatku od nieruchomości płaconego przez osoby prawne. Nieznacznie rósł też udział opłat lokalnych. Dostrzec trzeba również, że dochody majątkowe były bardzo istotnym źródłem finansowania Miasta, a ich wysoki udział jest zauważalny zwłaszcza w 2021 (głównie sprzedaż mienia) i 2023 roku (głównie dotacje na inwestycje). Generalnie samorządy powinny dążyć do maksymalizacji udziału dochodów własnych, ponieważ określają one „samodzielność” finansową i obejmują dochody bezpośrednio lub pośrednio zależne od decyzji gminy, w przeciwieństwie do subwencji i dotacji, będących transferami z budżetu państwa. W Mieście Kobylka w latach 2022 - 2023 daje się zauważyć wzrost udziału dochodów własnych, zdaje się że o trwałym charakterze.

Tabela 3. Struktura dochodów ogółem Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

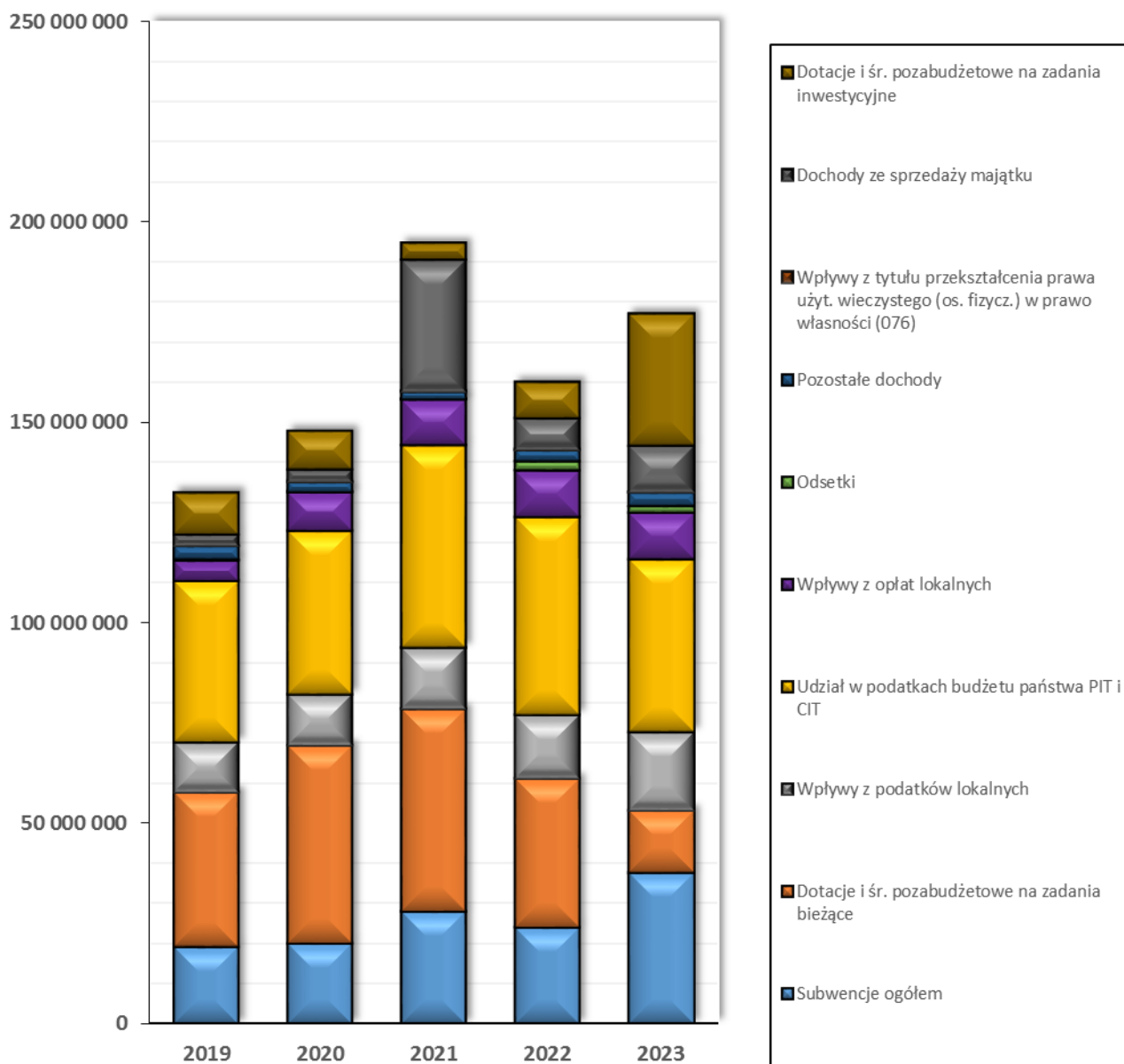
	2019	2020	2021	2022	2023
DOCHODY BIEŻĄCE:	90,0%	91,3%	80,9%	89,3%	74,8%
Subwencje i dotacje:	43,6%	46,9%	40,3%	38,3%	30,1%
Subwencje ogółem	14,5%	13,5%	14,4%	14,9%	21,2%
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania bieżące	29,1%	33,4%	26,0%	23,3%	8,9%
Dochody własne:	46,4%	44,5%	40,6%	51,1%	44,7%
Wpływy z podatków lokalnych	9,4%	8,5%	7,9%	9,8%	11,0%
Udział w podatkach budżetu państwa	30,2%	27,6%	25,8%	30,9%	24,3%
Wpływy z opłat	4,0%	6,6%	5,8%	7,3%	6,6%
Odsetki	0,2%	0,1%	0,1%	1,4%	0,8%
Pozostałe dochody	2,6%	1,7%	1,0%	1,7%	1,9%
DOCHODY MAJĄTKOWE:	10,0%	8,7%	19,1%	10,7%	25,2%
Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użyt. wieczystego (os. fizycz.) w prawo własności	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%

	2019	2020	2021	2022	2023
Dochody ze sprzedaży majątku	2,2%	2,1%	16,8%	5,1%	6,7%
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania inwestycyjne	7,8%	6,5%	2,2%	5,5%	18,6%
DOCHODY RAZEM	100%	100%	100%	100%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

W zakresie struktury dochodów ogółem należy zwrócić uwagę na wysoki poziom dochodów majątkowych w latach 2021 i 2023. W 2021 roku sprzedano majątek o istotnej wartości, zaś w 2023 roku pozyskano wysokie dotacje na inwestycje.

Wykres 1. Dochody Miasta Kobyłka w latach 2019 - 2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

Tabela 4. Dynamika dochodów Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

	2020/2019	2021/2020	2022/2021	2023/2022	2023/2019
DOCHODY BIEŻĄCE:	113,3%	116,6%	90,7%	92,7%	111,0%
Subwencje i dotacje:	120,0%	113,2%	78,0%	87,1%	92,2%
Subwencje ogółem	103,8%	139,9%	85,5%	157,3%	195,4%
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania bieżące	128,1%	102,3%	73,8%	42,1%	40,7%
Dochody własne:	106,9%	120,1%	103,4%	96,8%	128,6%
Wpływy z podatków lokalnych	101,1%	121,7%	102,4%	123,8%	155,9%
Udział w podatkach budżetu państwa	102,2%	122,9%	98,4%	87,1%	107,6%
Wpływy z opłat	184,9%	116,6%	102,6%	101,0%	223,4%
Odsetki	28,3%	236,0%	1216,1%	66,3%	538,7%
Pozostałe dochody	71,1%	75,9%	144,1%	125,3%	97,3%
DOCHODY MAJĄTKOWE:	96,8%	289,0%	46,0%	262,2%	337,2%
Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użyt. wieczystego (os. fizycz.) w prawo własności	393,5%	9,3%	104,1%	54,1%	20,7%
Dochody ze sprzedaży majątku	107,2%	1070,3%	24,9%	144,7%	413,9%
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania inwestycyjne	93,1%	44,6%	206,3%	370,5%	317,0%
DOCHODY RAZEM	111,6%	131,5%	82,2%	110,7%	133,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Suma dochodów Miasta w badanym okresie wykazywała do 2021 roku stałą tendencję wzrostową, zaś w 2022 roku odnotowano spadek, głównie z powodu wspomnianego zakończenia obsługi programu 500+, spadku dochodów z tyt. udziału Miasta w PIT i CIT oraz niższych dochodów majątkowych. Niemniej dochody ogółem wzrosły w latach 2019-2023 łącznie o 33,6%. Najwyższa dynamika wzrostu zauważalna była w roku 2021, głównie za sprawą wzrostu dochodów własnych oraz wysokiej sprzedaży mienia. Ciekawe wnioski przynosi analiza ostatniej kolumny w tabeli, a więc łącznej dynamiki w całym badanym okresie, choć trzeba tutaj pamiętać o opisanych wcześniej zjawiskach incydentalnych. Niemniej zwrócić trzeba uwagę, że w perspektywie 5-letniej dochody Miasta z tyt. udziału w podatkach PIT i CIT wzrosły zaledwie o 7,6%, subwencje ogółem z budżetu państwa wzrosły o 95,4%, a pozycja na którą Miasto ma największy wpływ – podatki lokalne – wzrosła o 55,9%. Warto odnotować, że w tej pozycji wystąpiły tylko dwa lata z wysokim wzrostem: 2021 i 2023.

1.2. ANALIZA SZCZEGÓŁOWA DOCHODÓW

Tabela 5 przedstawia dokładną analizę dochodów Miasta w latach 2019 - 2023. Analiza została przeprowadzona na poziomie szczegółowości obejmującym paragrafy lub ich grupy.

Tabela 5. Dochody Miasta Kobylka w latach 2019 – 2023

DOCHODY	2019	2020	2021	2022	2023
Wpływy z podatków	12 505 958	12 638 727	15 378 068	15 751 603	19 494 844
Podatek rolny	10 367	12 371	10 548	9 913	13 053
Podatek leśny	12 178	11 786	12 113	14 341	22 784
Podatek od nieruchomości	9 277 072	9 412 356	10 591 488	11 207 463	14 369 679
Podatek od środków transportowych	627 550	695 920	653 577	736 185	718 283
Podatek od spadków i darowizn	442 664	390 926	701 799	545 305	712 471
Podatek od czynności cywilnoprawnych	2 088 576	2 070 501	3 319 577	3 046 763	3 484 560

DOCHODY	2019	2020	2021	2022	2023
Wpływy z karty podatkowej	47 552	44 865	88 966	191 633	174 014
Wpływy z opłat	5 254 575	9 112 436	11 326 793	11 621 284	11 737 910
Opłata skarbowa	88 832	88 795	108 996	111 562	116 121
Wpływy z opłaty targowej	11 712	6 444	0	9 360	6 116
Opłaty za zezwolenia na sprzedaż alkoholu	408 395	434 180	523 539	728 755	724 511
Inne opłaty	4 745 636	8 583 017	10 694 259	10 771 608	10 891 162
Udział w podatkach budżetu państwa	40 051 187	40 914 110	50 299 843	49 472 024	43 096 627
Pod. dochodowy od osób fizycznych	39 573 008	40 453 906	49 613 587	48 852 778	42 316 039
Pod. dochodowy od osób prawnych	478 179	460 204	686 256	619 246	780 588
Wpływy z nadwyżek jedn. organizacyjnych	6 350	16 057	32 390	9 264	1 435
Dochody z majątku	5 819 995	5 404 571	33 740 192	9 345 676	13 192 409
Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych	2 933 536	1 624 597	960 518	1 165 400	1 362 358
Wpływy z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	29 653	116 684	10 896	11 342	6 141
Wpływy z tyt. odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości	2 838 867	2 624 664	32 762 835	7 972 159	7 679 077
Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	17 938	436 910	5 943	196 774	4 144 832
Wpływy z dywidend	0	601 716	0	0	0
Odsetki	273 546	77 440	182 742	2 222 408	1 473 557
Od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	93 293	68 471	76 836	120 020	169 436
Pozostałe odsetki	180 253	8 969	105 906	2 102 388	1 304 121
Pozostałe dochody	517 835	816 116	871 370	1 511 699	2 001 700
Grzywny, mandaty i kary pieniężne	3 160	49 163	14 755	27 218	96 748
Wpływy z usług	349 693	558 946	286 682	959 302	955 470
Inne dochody	164 983	208 007	569 934	525 179	949 483
Subwencje z budżetu państwa	19 247 483	19 987 756	27 970 762	23 905 994	37 612 390
Subwencja podstawowa	0	0	6 447 209	218 138	8 889 697
Subwencja oświatowa	19 247 483	19 987 756	21 523 553	23 687 856	28 722 693
Dotacje celowe z budżetu państwa	38 432 859	49 397 974	49 378 076	28 339 451	11 739 765
Zadania bieżące zlecone i powierzone	8 524 175	9 204 891	7 791 410	8 778 579	8 044 776
Zadania bieżące zlecone i powierzone (par. 4-a cyf.: 7, 8 i 9)	551 504	198 927	4 186	100 664	134 677
Na program 500+	26 884 133	37 175 077	38 668 650	16 209 279	32 000
Zadania bieżące własne	2 473 047	2 819 079	2 913 830	3 250 929	3 528 311
Zadania bieżące własne (par. 4-a cyf.: 7, 8 i 9)	0	0	0	0	0
Środki na dofinansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych	134 133	0	1 167 521	8 983 724	3 975 413
Na zadania realiz. na podst. porozum. między jedn. samorządu teryt.	134 133	0	205 000	0	78 395
Fundusze celowe	0	0	925 477	3 775 252	553 069
Fundusze pomocowe	0	0	0	5 098 737	2 611 029
Inne	0	0	37 044	109 735	732 920
Środki na inwestycje	10 372 981	9 653 074	4 301 054	8 874 894	32 880 681
z budżetu państwa	0	0	1 000 000	0	9 394 007
ze źródeł pozabudżetowych	10 372 981	9 653 074	3 301 054	8 874 894	23 486 673
DOCHODY RAZEM	132 616 903	148 018 261	194 648 812	160 038 021	177 206 730

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

W następnych podrozdziałach przeanalizowane zostaną najbardziej znaczące pozycje wymienione w powyższej tabeli.

1.2.1. WPŁYWY Z PODATKÓW LOKALNYCH

Grupę „Wpływy z podatków lokalnych” stanowią wszystkie daniny lokalne. Najbardziej znaczącymi dochodami w tej kategorii w Mieście Kobylka są wpływy z podatku od nieruchomości oraz od czynności cywilnoprawnych. Szczegółowa analiza wymienionych strumieni dochodów znajduje się poniżej.

1.2.1.1. PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI

Najbardziej znaczącą pozycją w grupie „Wpływy z podatków lokalnych” jest podatek od nieruchomości. W 2023 roku aż 73,7% wszystkich wpływów podatkowych w Mieście pochodziło właśnie z tej daniny. Poniższa tabela zawiera zestawienie dochodów uzyskanych w poprzednich latach wraz z planem na ostatni dzień grudnia roku badanego. Wprowadzono także podział na kwoty uzyskiwane od osób fizycznych i od osób prawnych.

Tabela 6. Dochody uzyskane z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Plan na 31.12	5 390 000	5 500 000	6 380 000	6 300 000	6 819 500
Wykonanie	5 522 648	5 495 698	6 187 493	6 355 015	6 553 205
% Planu	102%	100%	97%	101%	96%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Dochody, które Miasto uzyskuje z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych patrząc na wykonanie wzrosły zasadniczo tylko w 2021 roku, później już jedynie marginalnie. Zwraca uwagę fakt, że w tym samym 2021 roku wykonanie nie przekroczyło planu (również w 2023 roku).

Tabela 7. Dochody uzyskane z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Plan na 31.12	3 800 000	3 900 000	4 290 000	4 850 000	7 970 000
Wykonanie	3 754 424	3 916 658	4 403 995	4 852 448	7 816 474
% Planu	99%	100%	103%	100%	98%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Dochody uzyskiwane z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych w Mieście do 2022 roku włącznie były niższe od tego od osób fizycznych, zaś po skokowym wzroście w 2023 roku już wyższe. Tutaj w 2019 i 2023 roku zaobserwowano, że wykonanie było niższe od planu. Z tego względu pokuszono się o analizę należności:

Tabela 8. Należności z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2019 – 2023 na dzień 31.12

	2019	2020	2021	2022	2023
Osoby fizyczne	976 730	897 968	840 715	890 700	924 665
Osoby prawne	383 157	602 793	578 159	618 861	552 432
Suma	1 359 886	1 500 761	1 418 873	1 509 561	1 477 097

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Jak wynika z tabeli, poziom należności z tyt. podatku od nieruchomości oscyluje w przedziale 1,3 – 1,5 mln zł.

Kwoty uzyskiwanego dochodu z tyt. podatku od nieruchomości zależne są od bazy podatkowej (liczby podatników, rodzaju nieruchomości) a także od stawek podatkowych. Tabela 9 przedstawia stawki podatku od nieruchomości przyjęte w Mieście Kobylka oraz w gminach sąsiednich w 2024 roku.

Tabela 9. Stawki podatku od nieruchomości w 2024 roku

	Kobyłka	Wołomin	Marki	Zielonka	Radzymin	Stawki maksymalne w 2024 roku
Podatek od budynków lub ich części:						
mieszkalnych (od 1 m ² powierzchni użytkowej)	0,79	0,81	0,95	0,99	0,98	1,15
związanych z prowadzeniem działalności gosp. oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gosp. (od 1 m ² powierzchni użytkowej)	22,73	24,22	28,24	28,80	32,20	33,10
zajętych na prowadzenie działalności gosp. w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym (od 1 m ² powierzchni użytkowej)	10,94	10,99	13,68	13,50	14,80	15,50
związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń (od 1 m ² powierzchni użytkowej)	4,66	4,86	5,77	5,90	6,45	6,76
pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego (od 1 m ² powierzchni użytkowej)	7,54	5,4	9,81	9,75 8,99	10,67	11,17
od budowli (w %)	2%	2%	2%	2%	2% 1,5%	2%
od gruntów:						
związanych z prowadzeniem działalności gosp., bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków (od 1 m ² powierzchni)	1,00	1,06	1,15	1,19	1,29	1,34
pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych (od 1 ha powierzchni)	4,99	5,40	5,93	5,85	6,36	6,66
pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego (od 1 m ² powierzchni)	0,47	0,40	0,58	0,63 0,59	0,65	0,71
niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji...(od 1 m ² powierzchni)	3,28	3,64	3,07	3,85	4,19	4,39

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka oraz wymienionych gmin

Jak łatwo zauważyć, Miasto Kobyłka posiada najniższe stawki podatku od nieruchomości niemal w każdej kategorii (prócz ostatniej pozycji w tabeli). Są to też stawki dalece niższe od maksymalnych. Warto tutaj podkreślić, że skumulowana inflacja w okresie analizy, a więc od stycznia 2019 do grudnia 2023 wyniosła łącznie 42,25%, a o wzroście dochodów z tytułu tego podatku decydują nie tylko stawki podatków, ale też i baza podatkowa, a ta wzrosła bardzo wyraźnie w 2023 roku wśród osób prawnych. Zwłaszcza lata 2022 – 2023 cechowały się bardzo wysoką inflacją, co umożliwiło Miastu wygenerowanie stosownego wzrostu dochodów podatkowych na potrzeby rosnących wydatków. Uczyniła tak zdecydowana większość samorządów w Polsce. Zgodnie z powszechną wiedzą, jeżeli dynamika dochodów jest niższa niż dynamika inflacji, realnie następuje utrata wartości otrzymywanych dochodów. Żeby chociażby utrzymywać realną wartość wpływów podatkowych należy podnosić wysokość danin w tempie inflacji. Weryfikacji wymaga zatem kwota utraconych korzyści z tego tytułu. Informacji w tym zakresie dostarczają sprawozdania Rb-PDP, zgodnie z którymi,

jeśli Miasto zastosowałoby maksymalne stawki od podatku od nieruchomości, to przy tej samej bazie podatników wygenerowałoby dodatkowo następujące kwoty dochodów z podatku od nieruchomości:

- w 2019 roku: 1 334 241,98 zł
- w 2020 roku: 1 545 648,00 zł
- w 2021 roku: 1 099 534,99 zł
- w 2022 roku: 1 155 128,00 zł
- w 2023 roku: 3 051 382,01 zł

co daje łącznie **8.186 tys. zł.**

Dodatkowo Miasto podejmowało decyzje o udzieleniu ulg i zwolnień w przedmiotowym podatku. Potencjalnie utracone dochody z tego tytułu ukazane są poniżej:

- w 2019 roku: 2 670 658,18 zł
- w 2020 roku: 2 723 181,00 zł
- w 2021 roku: 2 746 144,53 zł
- w 2022 roku: 2 734 910,57 zł
- w 2023 roku: 2 747 245,44 zł

co daje łącznie **13.622 tys. zł.**

Należy zatem uznać, że Miasto Kobylka stosowało bardzo liberalną politykę podatkową. Nie stosując maksymalnych stawek podatkowych oraz udzielając ulg i zwolnień, Miasto pozbawiło się możliwości generowania dodatkowych dochodów bieżących w wyżej wymienionych kwotach.

1.2.1.2. PODATEK OD CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH

Zgodnie z ustawą o podatku od czynności cywilnoprawnych, podatkowi temu podlegają między innymi następujące czynności cywilnoprawne:

- umowy sprzedaży oraz zamiany rzeczy i praw majątkowych,
- umowy pożyczki pieniędzy lub rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku,
- umowy darowizny,
- umowy dożywocia,
- umowy o zniesienie współwłasności,
- ustanowienie hipoteki.

Dochody z tego tytułu obejmują około 17,9% całych dochodów z podatków lokalnych w 2023 roku. Jak nietrudno zauważyć, wysokość pobieranego podatku z tego tytułu nie zależy bezpośrednio od Miasta. Bardzo trudne jest dogłębne przeanalizowanie tych pozycji ze względu na jednorazowy i nieprzewidywalny charakter, który bezpośrednio zależy od aktywności mieszkańców Miasta w wyżej wymienionych obszarach. Niemniej, JST na podstawie danych historycznych

szacują dochody, które mogą osiągnąć w danym roku od czynności cywilnoprawnych. Oszacowania i wykonania Miasta z tytułu analizowanego podatku znajdują się poniższej tabeli.

Tabela 10. Dochody uzyskane z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Plan na 31.12	1 915 000	1 985 000	2 931 094	3 170 000	3 520 000
Wykonanie	2 088 576	2 070 501	3 319 577	3 046 763	3 484 560
% Planu	109%	104%	113%	96%	99%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Jak wynika z powyższej tabeli, wykonanie odbiegało istotnie od planu w latach 2019 i 2021, ale in plus, zatem wykonywano dochody wyższe, aniżeli planowano. Świadczy to o ostrożnym planowaniu tej pozycji w budżecie, co jest zasadne. Niewykonania odnotowano z kolei w ostatnich dwóch latach.

1.2.2. WPŁYWY Z OPŁAT

Grupę „Wpływy z opłat” stanowią wszystkie opłaty, które mieszkańcy danej gminy uiszczają do budżetu lokalnego. Najbardziej znaczącym dochodem w Mieście w tej grupie jest „opłata śmieciowa”, za zezwolenia na sprzedaż alkoholu oraz opłata skarbowa. Szczegółowa analiza wymienionych strumieni dochodów znajduje się poniżej.

1.2.2.1. OPŁATA „ŚMIECIOWA”

Potocznie opłata „śmieciowa” to suma dochodów, które Miasto otrzymuje od mieszkańców za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jest to największa pozycja w grupie „Wpływy z opłat”. Od początku badanego okresu, czyli roku 2019 do końca 2023 roku dochody z tej opłaty wzrosły aż o prawie 250%. Poniższa tabela zawiera zestawienie planowanych dochodów wraz z wykonaniem oraz wydatków w interwale rocznym w ujęciu kasowym.

Tabela 11. Dochody i wydatki Miasta z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Dochody:					
Plan na 31.12	4 060 000	7 636 000	9 000 000	9 150 000	10 500 000
Wykonanie	4 374 775	7 950 643	9 397 694	9 817 406	9 890 741
% Planu	108%	104%	104%	107%	94%
Wydatki:					
Koszt systemu (wyd. bież w rozdz. 90002)	6 618 871	11 366 016	10 427 461	8 568 311	10 985 954
Różnica	-2 244 097	-3 415 373	-1 029 767	1 249 095	-1 095 213

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Obszar ten budzi już większe zastrzeżenia. Analizując powyższą tabelę, warto zauważyć, że Miasto w 2023 roku nie wykonało istotnej kwoty z zaplanowanego dochodu. Jak widać w tabeli, generalnie system odpadowy w Mieście nie bilansuje się, choć wyjątkiem w tym zakresie był 2022 rok. W celu potwierdzenia tezy o niebilansowaniu się systemu, przeanalizowano również przychody i koszty systemu w ujęciu memoriałowym. W tym ujęciu deficyt finansowy jest nawet głębszy.

Tabela 12. Przychody i koszty Miasta z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w latach 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Koszty	6 866 850	12 711 486	9 183 403	8 487 885	12 295 286
Przychody	4 625 855	8 277 946	9 453 588	9 808 576	9 951 486
Różnica	-2 240 995	-4 433 540	270 184	1 320 691	-2 343 799
Liczba osób	23 570	24 185	25 017	25 662	26 040
Niedopłata/nadwyżka na /1os/mc	-7,92	-15,28	0,90	4,29	-7,50

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Podkreślić należy, że d 23 września 2021 r. obowiązuje nowy przepis – art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzony ustawą z 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1648). Stosownie do tego przepisu rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

- środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2–2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, lub
- celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

W toku badania nie stwierdzono, by Miasto podjęło stosowną uchwałę, a de facto do systemu odpadów dopłaca.

1.2.2.2. OPŁATY ZA ZEZWOLENIA NA SPRZEDAŻ ALKOHOLU

Drugą co do wartości pozycją w grupie „Wpływy z opłat” są dochody realizowane z wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Pozwolenia takie wydawane są osobno dla napojów:

- Do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo,
- Powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa)
- powyżej 18% zawartości alkoholu.

Miasto w ostatnich dwóch latach realizuje dochody z tytułu zezwoleń na sprzedaż alkoholu oscylujące w okolicach 720-730 tys. zł. Omawiane dochody są to specjalne dochody, które zgodnie z Ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mogą być wyłącznie wykorzystane na realizację:

- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programów o przeciwdziałaniu narkomanii,
- zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Podsumowując, dochody z opłaty za zezwolenia na sprzedaż alkoholu nie mogą być użyte jako chociażby środki na inwestycje czy programy infrastrukturalne, a kierowane są wyłącznie na programy skupiające się na przeciwdziałaniu alkoholizmowi i narkomanii.

1.2.2.3. OPŁATA SKARBOWA

Dochody z opłaty skarbowej, inaczej zwanej stemplowej, są drugą najważniejszą pozycją w grupie „Wpływy z opłat”. Obowiązek uiszczenia powstaje z chwilą:

- dokonania zgłoszenia lub złożenia wniosku o dokonanie czynności urzędowej,
- złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia (np. wspomniana wcześniej koncesja na sprzedaż napojów alkoholowych).

Dochody z tej opłaty mogą być przeznaczone na dowolne cele, włącznie z realizacją inwestycji. Pod względem planowania wysokości dochodów opłata skarbowa jest zbliżona do wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych. Szacowanie przyszłych wpływów poprzedza analiza danych historycznych i wysokości dochodów uzyskiwanych w poprzednich latach.

Tabela 13. Dochody Miasta z tytułu skarbowej w latach 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Plan na 31.12	80 000	85 000	85 000	85 000	84 357
Wykonanie	88 832	88 795	108 996	111 562	116 121
% Planu	111%	104%	128%	131%	138%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Powyższa tabela zawiera porównanie planowych dochodów z uzyskiwanymi z tytułu opłaty skarbowej. Analizując powyższą tabelę stwierdzić trzeba, że Miasto ostrożnie planowało ten dochód i w każdym roku wykonanie przekroczyło plan.

1.2.3. UDZIAŁ W PODATKACH BUDŻETU PAŃSTWA

W grupie „Udział w podatkach budżetu państwa” przeanalizowane zostały dwa strumienie dochodów osiągniętych przez Miasto - wpływy z podatku od osób fizycznych (PIT) oraz od osób prawnych (CIT).

1.2.3.1. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, z uwagi na dominację transferów z budżetu państwa, są dopiero czwartym pod względem wielkości źródłem dochodów Miasta jeśli chodzi o podział na paragrafy. Wpływy z tej daniny historycznie charakteryzowały się wysoką dynamiką roczną sięgającą średnio 11,9% rokrocznie w latach 2006 - 2019.

Niestety dla samorządów od 2019 roku zadziały się niekorzystne zmiany w tym zakresie, będące skutkiem zmiany polityki podatkowej państwa w tym zakresie. Od połowy 2019 roku bowiem zwolniono z płacenia podatku osoby młode do 26 roku życia oraz obniżono podstawową stawkę tego podatku z 18 na 17%. W kolejnych latach stawkę tę zmieniono

jeszcze drastycznie do 12%. Skutkowało to istotnym ubytkiem tego dochodu dla wszystkich samorządów w Polsce, w tym też dla Miasta Kobyłka. Rząd zareagował na to zjawisko wspomnianymi już rekompensatami w latach 2021-2023. Obecnie Ministerstwo Finansów przygotowuje głęboką reformę systemu dochodów JST. W tym zakresie warto jest pamiętać o uniwersalnej zasadzie: im więcej mieszkańców Miasta faktycznie rozlicza się z podatków na terenie gminy, tym otrzymuje ona więcej dochodów z tego tytułu. Warto jest zatem prowadzić kampanie zachęcające mieszkańców do płacenia podatków PIT i CIT na terenie własnej gminy.

Poniższa tabela zawiera porównanie wysokości planowanych wpływów z tytułu podatku dochodowego z wykonaniami budżetu. Dane zgrupowano w interwałach rocznych.

Tabela 14. Planowane i wykonane dochody z paragrafu 001 w latach 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Plan na 31.12	31 858 101	39 202 116	41 655 231	45 835 272	48 852 778
Wykonanie	33 882 637	39 573 008	40 453 906	49 613 587	48 852 778
% Planu	106%	101%	97%	108%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

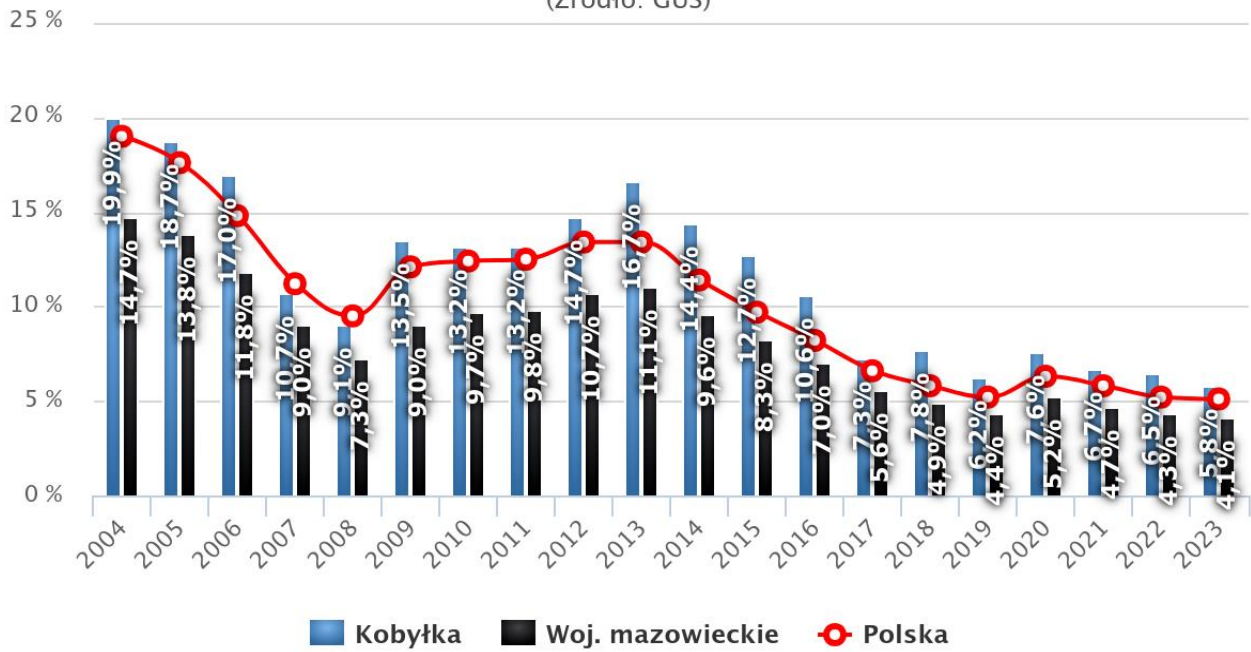
Podkreślić należy, że w 2022 roku w powyższej tabeli uwzględniona jest już kwota rekompensaty z budżetu państwa w wysokości 6.120 tys. zł. Gdyby nie ona, realne wykonanie wyniosłoby ok. 43,5 mln zł. Widać zatem stagnację tego dochodu, co stanowi realny ubytek z uwagi na wskazaną wcześniej historyczną dynamikę. Gdyby ten dochód w latach 2020-2023 rósł w tempie 10% rocznie, dochody łączne w tym zakresie dat byłyby wyższe o kwotę 26,9 mln zł. W tym samym okresie Miasto otrzymało rekompensaty w łącznej wysokości 20,9 mln zł, więc przy wskazanych założeniach można uznać, że wyraźnie straciła na systemie rekompensat, zresztą jak wiele gmin miejskich.

Poniższe wykresy 2 - 4 ilustrują pozytywne symptomy, jakie mają miejsce w Mieście, które wpływają na wysokość tego podatku. Stopa bezrobocia w Mieście w latach 2019 - 2023 zmniejszyła się z 6,2% do 5,8%. W całym okresie stopa bezrobocia w Mieście jest wyższa niż średnia dla województwa mazowieckiego i w niemal całym okresie wyższa niż średnia dla Polski.

W latach 2019 - 2022 nastąpił też wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto z 4.791 zł do 6.066 zł. Wynagrodzenia mieszkańców Miasta utrzymują się stale na niższym poziomie niż średnia w województwie oraz dla całego kraju. Pozytywnie natomiast na wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych wpływa wzrost stały wzrost liczby ludności.

Wykres 2. Stopa bezrobocia w Mieście w latach 2004 - 2023

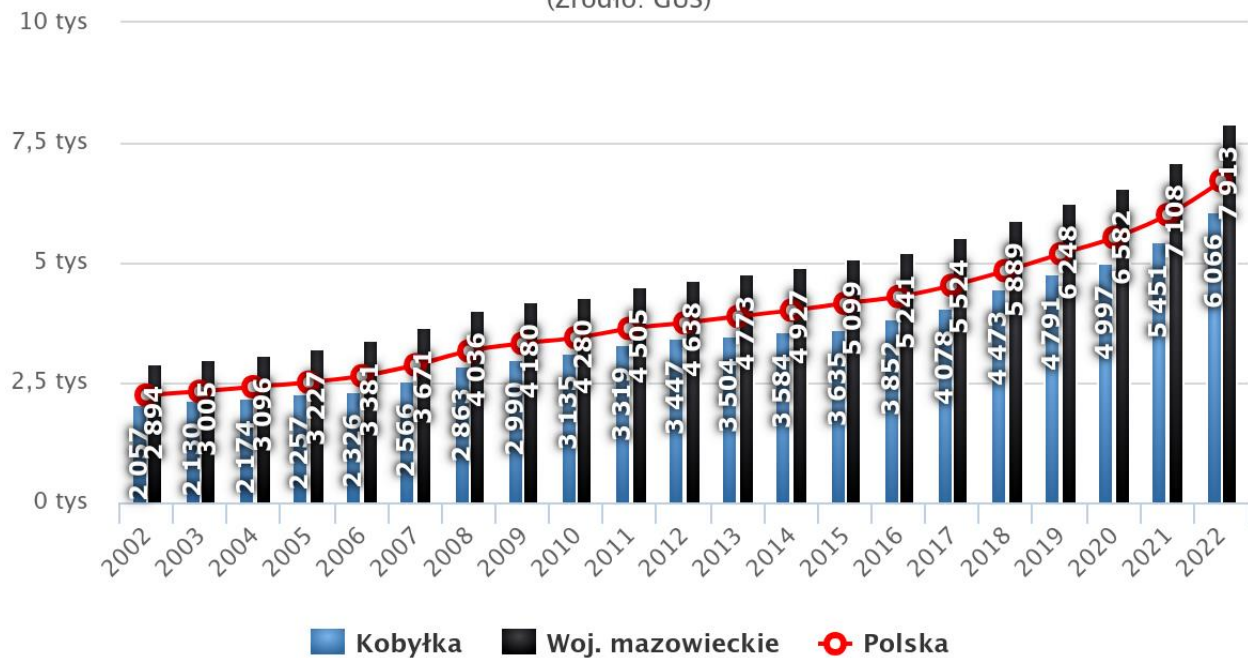
(Źródło: GUS)



Źródło: polskawliczbach.pl

Wykres 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (PLN) w Mieście w latach 2002 - 2022

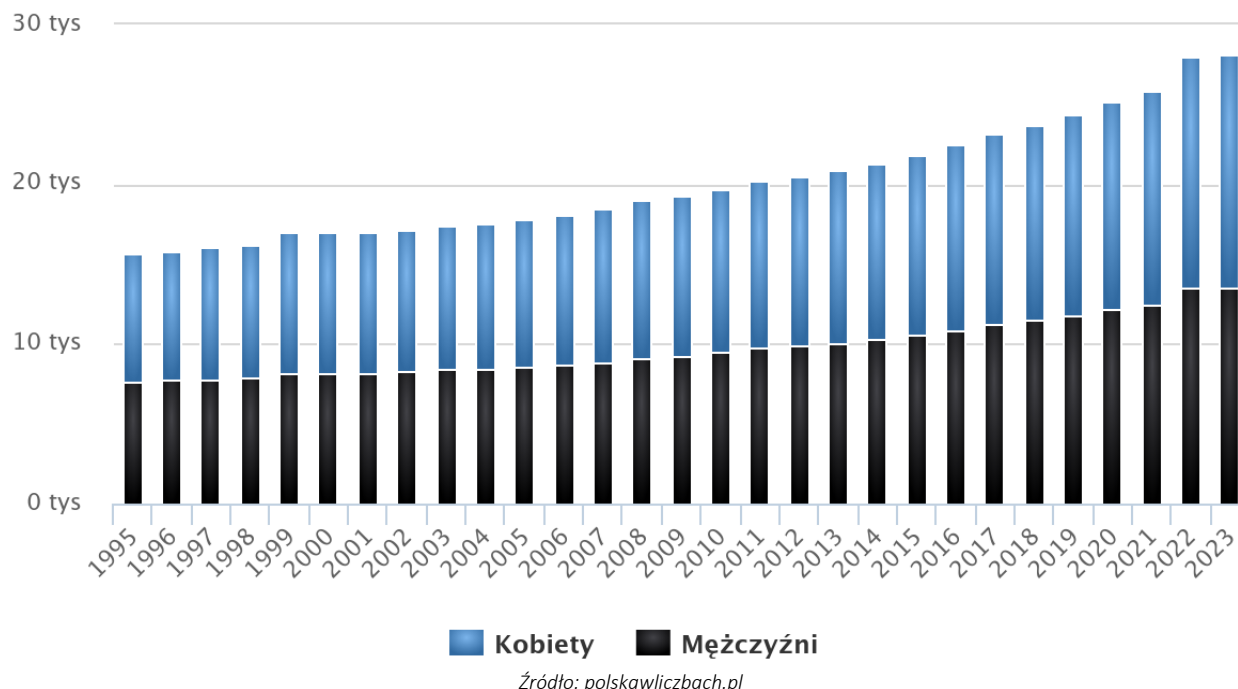
(Źródło: GUS)



Źródło: polskawliczbach.pl

Wykres 4. Liczba mieszkańców w Mieście w latach 1995 - 2023

(Źródło: GUS)



1.2.3.2. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) zależą bezpośrednio od liczby przedsiębiorstw na terenie danej Jednostki Samorządu Terytorialnego oraz od stopy ich zyskowności. Dochody planowane i wykonane z tego tytułu przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 15. Dochody Miasta z tytułu podatku od osób prawnych (par.002) w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Plan na 31.12	415 000	490 000	500 000	619 246	780 588
Wykonanie	478 179	460 204	686 256	619 246	780 588
% Planu	115%	94%	137%	100%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Kwoty uzyskiwane przez Miasto z tego tytułu należy uznać za trudne do głębszej analizy z uwagi na zmiany systemowe w tym zakresie (reforma, przygotowywanie planów przez MF). Niemniej analogicznie jak w przypadku podatku PIT, obowiązuje uniwersalna zasada: warto jest prowadzić kampanie zachęcające przedsiębiorców do płacenia podatków CIT na terenie własnej gminy.

1.2.4. DOCHODY Z MAJĄTKU

Grupę „Dochody z majątku” stanowią wszystkie dochody, jakie Miasto osiąga z tytułu gospodarowania własnym majątkiem: sprzedaży, najmu bądź dzierżawy składników majątkowych. Najbardziej znaczącymi dochodami w Mieście w tej grupie są „Wpływy z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” oraz „Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych”. Szczegółowa analiza wymienionych strumieni dochodów znajduje się poniżej.

1.2.4.1. WPŁYWY Z TYTUŁU ODPŁATNEGO NABYCIA PRAWA WŁASNOŚCI ORAZ PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO NIERUCHOMOŚCI

Pozycję „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” należy rozumieć jako sprzedaż mienia Miasta. W 2020 roku wykonano zaledwie 65% planu. Uwagę przykuwa bardzo wysokie wykonanie tego dochodu w 2021 roku, znacząco przekraczające plan. To między innymi ta pozycja odpowiadała za zamknięcie budżetu 2021 roku z bardzo wysokimi środkami do przeniesienia na 2022 rok, które następnie spożytkowano na inwestycje.

Tabela 16. Dochody Miasta z paragrafu 077 w latach 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Plan na 31.12	3 142 000	4 050 533	17 300 000	8 546 068	8 518 688
Wykonanie	2 838 867	2 624 664	32 762 835	7 972 159	7 679 077
% Planu	90%	65%	189%	93%	90%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

1.2.4.2. DOCHODY Z NAJMU I DZIERŻAWY SKŁADNIKÓW MAJĄTKOWYCH

Należy zauważyć, że Miasto w latach 2019-2020 ostrożnie planowało dochody z tego tytułu, zaś z niewykonaniem na dużą kwotę mieliśmy do czynienia w 2021 roku. Poziom wykonań spadał drastycznie i w latach 2022-2023 Miasto zrewidowało plany dochodowe w tym zakresie.

Tabela 17. Dochody Miasta z paragrafu 075 w latach 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Plan na 31.12	2 806 000	1 592 500	1 652 000	950 000	1 200 000
Wykonanie	2 933 536	1 624 597	960 518	1 165 400	1 362 358
% Planu	105%	102%	58%	123%	114%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

1.3. ANALIZA NALEŻNOŚCI

W związku z przeprowadzoną powyżej analizą podstawowych dochodów, zdecydowano się również na analizę należności budżetowych. W tym celu przygotowano poniższe zestawienie, przedstawiające należności w podstawowych pozycjach.

Tabela 18. Należności budżetu Miasta w podstawowych pozycjach w latach 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
podatek od nieruchomości, z tego:	1 359 886	1 500 761	1 418 873	1 509 561	1 477 097
osoby fizyczne	976 730	897 968	840 715	890 700	924 665
osoby prawne	383 157	602 793	578 159	618 861	552 432
podatek rolny, z tego:	1 085	1 120	880	553	611
osoby fizyczne	1 084	1 120	880	553	611
osoby prawne	1	0	0	0	0
podatek leśny, z tego:	698	862	791	663	1 375
osoby fizyczne	580	744	673	545	1 305
osoby prawne	118	118	118	118	70
podatek od środków transportowych, z tego:	231 569	252 406	282 692	288 186	231 417
osoby fizyczne	228 589	223 990	244 755	286 894	230 130
osoby prawne	2 979	28 416	37 937	1 292	1 287
odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat, z tego:	540 888	589 474	605 259	602 835	611 876
osoby fizyczne	453 080	467 658	461 439	421 791	395 797
osoby prawne	87 808	121 816	143 820	181 044	216 079
opłata za gospodarowanie odpadami	587 413	916 581	964 893	959 707	1 012 038
czynsze za lokale	301 840	338 064	352 407	385 373	309 249
RAZEM wyżej wymienione	3 023 379	3 599 269	3 625 794	3 746 879	3 643 663

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Jak wynika z tabeli, suma należności w wymienionych pozycjach oscylowała w całym okresie w okolicach kwoty 3,0-3,7 mln zł. Należy zbadać kwestię windykacji oraz możliwości egzekucji wymienionych należności.

1.4. ANALIZA PARETO DOCHODÓW

Niniejsza analiza Pareto została przeprowadzona na poziomie szczegółowości obejmującym pojedyncze paragrafy klasyfikacji budżetowej. Dla tak wyznaczonych średnich, analizę przeprowadzono wg zasady Pareto, która mówi, że za ok. 80% wszystkich skutków odpowiada 20% przyczyn. Istota metody opiera się na pracy włoskiego ekonomisty Vilfredo Pareto żyjącego na przełomie XIX i XX wieku, który w 1897 roku zbadał zamożność włoskiego społeczeństwa. Zaobserwował, że 20% rodzin we Włoszech posiada aż 80% bogactwa tego kraju. Stwierdzając występowanie tego nierównomiernego rozkładu również w innych sytuacjach, Pareto sformułował zasadę znaną obecnie jako reguła 80/20. Mówi ona, że występowanie osiemdziesięciu procent typów zdarzeń można zaobserwować w niewielkim, zaledwie dwudziestoprocentowym fragmencie możliwych okoliczności. Jednak powyższa zasada nie zawsze działa z idealną precyzją, jeżeli chodzi o proporcje, natomiast ogólnym jej podsumowaniem jest fakt, iż mała część ze wszystkich przyczyn odpowiada za większą część rezultatu. Prowadzi to do wniosku, że niższymi nakładami środków i mniejszym wysiłkiem, skierowanymi na determinujący obszar, można osiągnąć równie znaczące efekty. Poniższy wykres 5 ma postać tzw. diagramu Pareto, umożliwiającego łatwą hierarchizację i graficzne odwzorowanie źródeł stanowiących dochód budżetu Miasta na poziomie paragrafu. Widać tutaj dominację najważniejszych źródeł dochodów. Analizując poniższą tabelę

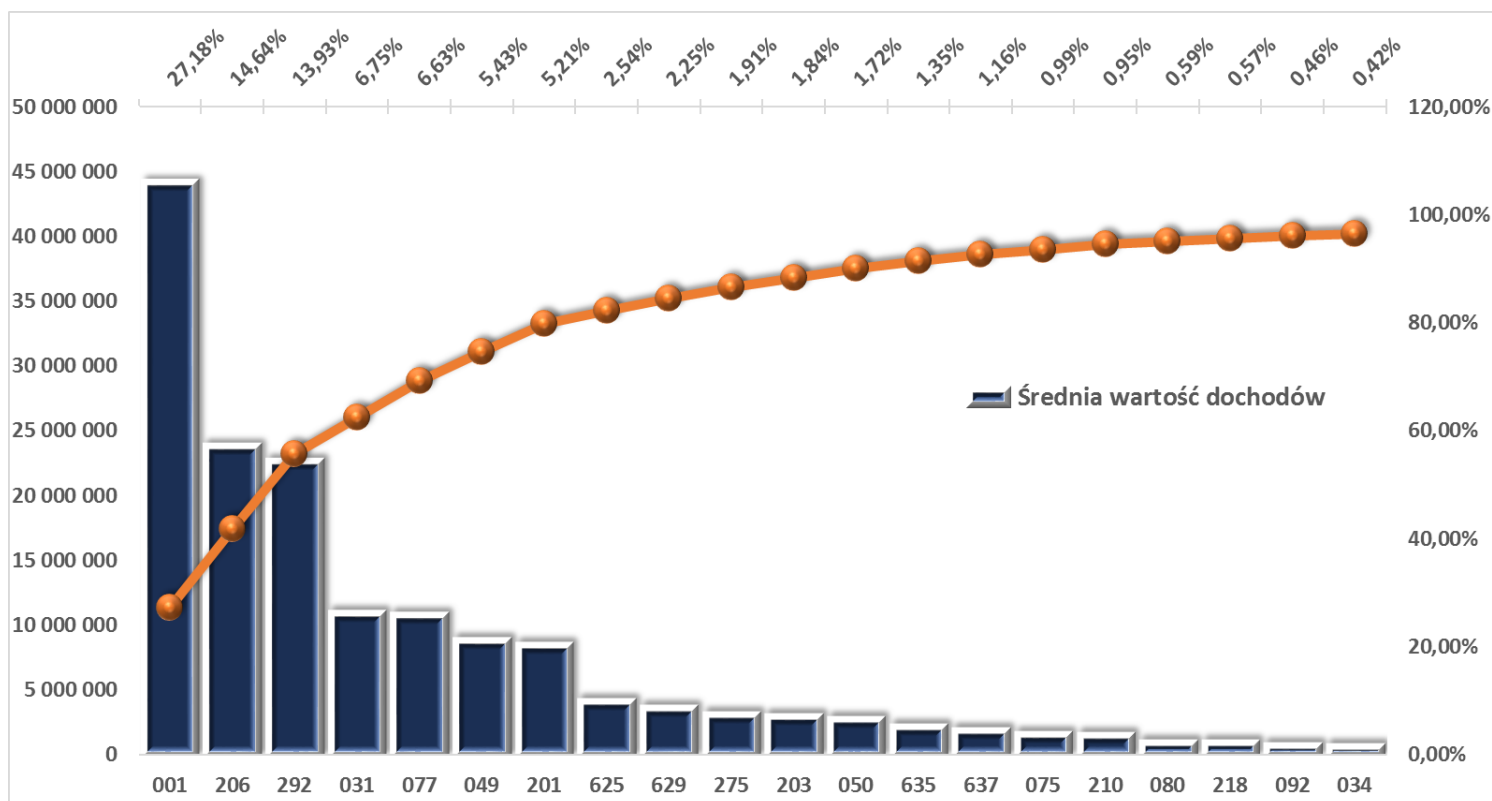
można stwierdzić, że pierwsze 6 pozycji dochodów odpowiada za niemal 3/4 ogólnej ich wartości, a dominują głównie pierwszy trzy paragrafy.

Tabela 19. Analiza Pareto dochodów Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

Lp	Paragraf	Opis	Średnia wartość dochodów	Skumulowany udział wartości poszczególnych paragrafów dochodów	% całości dochodów	2019	2020	2021	2022	2023
1	001	Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	44 161 864	27,18%	27,18%	39 573 008	40 453 906	49 613 587	48 852 778	42 316 039
2	206	Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej zlecone gminom (związkom gmin, związkom powiatowo-gminnym), związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci	23 793 828	41,82%	14,64%	26 884 133	37 175 077	38 668 650	16 209 279	32 000
3	292	Subwencje ogólne z budżetu państwa	22 633 868	55,75%	13,93%	19 247 483	19 987 756	21 523 553	23 687 856	28 722 693
4	031	Wpływy z podatku od nieruchomości	10 971 612	62,50%	6,75%	9 277 072	9 412 356	10 591 488	11 207 463	14 369 679
5	077	Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości	10 775 521	69,13%	6,63%	2 838 867	2 624 664	32 762 835	7 972 159	7 679 077
6	049	Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw	8 819 734	74,56%	5,43%	4 646 289	8 475 595	9 937 146	10 470 912	10 568 731
7	201	Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie (związkom gmin, związkom powiatowo-gminnym) ustawami	8 466 766	79,77%	5,21%	8 524 175	9 204 891	7 791 410	8 778 579	8 034 776
8	625	Dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego	4 126 092	82,30%	2,54%	4 302 310	463 349	665 965	6 725 117	8 473 718
9	629	Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin, powiatów (związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów), samorządów województw, pozyskane z innych źródeł	3 663 507	84,56%	2,25%	283 938	3 693 418	32 500	198 000	14 109 679
10	275	Środki na uzupełnienie dochodów gmin	3 111 009	86,47%	1,91%	-	-	6 447 209	218 138	8 889 697
11	203	Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych)	2 997 039	88,32%	1,84%	2 473 047	2 819 079	2 913 830	3 250 929	3 528 311
12	050	Wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych	2 801 995	90,04%	1,72%	2 088 576	2 070 501	3 319 577	3 046 763	3 484 560
13	635	Środki otrzymane z państwowych funduszy celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych	2 199 310	91,40%	1,35%	3 996 630	5 451 821	152 000	1 000 000	396 100
14	637	Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych	1 878 801	92,55%	1,16%	-	-	-	-	9 394 007
15	075	Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym	1 609 282	93,54%	0,99%	2 933 536	1 624 597	960 518	1 165 400	1 362 358
16	210	Środki z Funduszu Pomocy na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy	1 541 953	94,49%	0,95%	-	-	-	5 098 737	2 611 029
17	080	Wpływy z tytułu odszkodowania za przejęte nieruchomości pod inwestycje celu publicznego	952 090	95,08%	0,59%	10 327	424 086	-	187 783	4 138 257
18	218	Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19	931 449	95,65%	0,57%	-	-	802 039	3 775 252	79 952
19	092	Wpływy z pozostałych odsetek	740 327	96,10%	0,46%	180 253	8 969	105 906	2 102 388	1 304 121
20	034	Wpływy z podatku od środków transportowych	686 303	96,53%	0,42%	627 550	695 920	653 577	736 185	718 283

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Wykres 5. Analiza Pareto dochodów Miasta w latach 2019 – 2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

W większości samorządów w Polsce podstawowym źródłem finansowania działalności są paragrafy 292, 206, 201, 001 oraz 031, choć w różnej kolejności. W Mieście Kobylka rozkład tych najistotniejszych paragrafów jest ciekawy, bowiem wyraźnie dominuje udział w PIT, a po nim mamy dwa paragrafy o dość równoważnej wartości: dotacje na program 500+ oraz subwencje z budżetu państwa. Rozkład ten potwierdza zdiagnozowaną wcześniej dużą zależność Miasta od PIT.

Jak wynika z tabeli, jak i wykresu, najistotniejszymi źródłami dochodów Miasta są:

- Podatek dochodowy od osób fizycznych - średnio 27,2% wszystkich dochodów,
- Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej zlecone gminom związane z realizacją świadczenia wychowawczego (program „Rodzina 500+”) - średnio 14,6% wszystkich dochodów,
- Subwencje ogólne z budżetu państwa – średnio 13,9% wszystkich dochodów,
- Podatek od nieruchomości – średnio 6,7% wszystkich dochodów,
- Sprzedaż mienia – średnio 6,6% wszystkich dochodów

Dopiero na 7 miejscu znajduje się paragraf 201 Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami, który najczęściej występuje w pierwszej 5 paragrafów.

1.5. WNIOSKI Z ANALIZY DOCHODÓW

Z analizy dochodów Miasta wynika, że:

- Najistotniejsze źródła dochodów Miasta to: udział w PIT, dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej zlecone gminom związane z realizacją świadczenia wychowawczego (program „Rodzina 500+), subwencje ogólne z budżetu państwa, podatek od nieruchomości oraz dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami. Warto jest w tym zakresie zauważyć, że Miasto stosowało liberalną politykę w zakresie podatku od nieruchomości.
- Wprowadzone przez rząd zmiany w podatku PIT (obniżenie stawki PIT oraz zwolnienie z płacenia osób poniżej 26 roku życia) przełożyły się istotnie na mniejsze wpływy z tego tytułu. Przy założeniu, że dochody z PIT rosłyby dalej w tempie 10% rocznie, rekompensaty udzielone Miastu z budżetu państwa nie pokryły potencjalnych ubytków.
- Udział dochodów własnych Miasta w dochodach bieżących wynosił przeciętnie 53,5%. Dochody Miasta to głównie dochody bieżące, które w latach 2019 - 2023 stanowiły przeciętnie 85,3% dochodów ogółem, ale dostrzec trzeba też wysokie dochody majątkowe w 2021 i 2023 roku.
- Miasto w badanym okresie pozyskało dotacje i środki pozabudżetowe na zadania inwestycyjne łącznie w wysokości 66.083 tys. zł – głównie w 2023 roku. Jest to wysoka kwota, ale nie pokryła nawet połowy wydatków inwestycyjnych.

2. ANALIZA WYDATKÓW

2.1. ANALIZA OGÓLNA WYDATKÓW

Analogicznie jak dochody, można również przeanalizować wydatki Miasta. W celu zwiększenia przejrzystości, zdecydowano się na wyodrębnienie pojawiających się w ramach działów siedmiu grup wydatków. Są to: dotacje i subwencje, wynagrodzenia i składki od nich naliczane, świadczenia na rzecz osób fizycznych, remonty, zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług, pozostałe wydatki bieżące, odsetki od pożyczek, kredytów i papierów wartościowych. Dodatkowo wprowadzono ogólny podział na wydatki bieżące i majątkowe. Wspomniane dwie grupy ujęto wartościowo, czyli w złotych, procentowo, jako struktura, a także jako dynamika zmian w analizowanych latach. Wartości wyszczególnionych segmentów przedstawione są w poniższych tabelach.

Tabela 20. Wydatki Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
WYDATKI BIEŻĄCE:	114 312 743	130 776 907	144 967 825	139 083 483	131 080 611
Dotacje i subwencje	16 263 811	16 461 683	18 562 117	23 351 997	28 877 924
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	38 978 845	39 119 998	47 981 343	49 226 945	52 758 926
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	36 045 488	46 850 652	46 836 053	29 506 763	9 263 278
Remonty	1 528 155	1 993 107	4 485 374	2 275 338	1 886 930
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	16 010 557	20 348 300	20 694 168	21 435 760	24 870 021
Pozostałe wydatki bieżące	4 335 079	4 962 828	5 660 137	10 762 498	9 459 769
Odsetki od pożyczek, kredytów i pap. wart.	1 150 807	1 040 339	748 633	2 524 183	3 963 763
WYDATKI MAJĄTKOWE:	25 386 404	13 319 726	23 915 067	36 733 975	45 114 782
WYDATKI RAZEM	139 699 146	144 096 633	168 882 892	175 817 458	176 195 393

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Tabela 21. Struktura wydatków Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
WYDATKI BIEŻĄCE:	81,8%	90,8%	85,8%	79,1%	74,4%
Dotacje i subwencje	11,6%	11,4%	11,0%	13,3%	16,4%
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	27,9%	27,1%	28,4%	28,0%	29,9%
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	25,8%	32,5%	27,7%	16,8%	5,3%
Remonty	1,1%	1,4%	2,7%	1,3%	1,1%
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	11,5%	14,1%	12,3%	12,2%	14,1%
Pozostałe wydatki bieżące	3,1%	3,4%	3,4%	6,1%	5,4%
Odsetki od pożyczek, kredytów i pap. wart.	0,8%	0,7%	0,4%	1,4%	2,2%
WYDATKI MAJĄTKOWE:	18,2%	9,2%	14,2%	20,9%	25,6%
WYDATKI RAZEM	100%	100%	100%	100%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Tabela 22. Dynamika wydatków Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

	2020/2019	2021/2020	2022/2021	2023/2022	2023/2019
WYDATKI BIEŻĄCE:	114,4%	110,9%	95,9%	94,2%	114,7%
Dotacje i subwencje	101,2%	112,8%	125,8%	123,7%	177,6%
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	100,4%	122,7%	102,6%	107,2%	135,4%
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	130,0%	100,0%	63,0%	31,4%	25,7%
Remonty	130,4%	225,0%	50,7%	82,9%	123,5%
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	127,1%	101,7%	103,6%	116,0%	155,3%
Pozostałe wydatki bieżące	114,5%	114,1%	190,1%	87,9%	218,2%
Odsetki od pożyczek, kredytów i pap. wart.	90,4%	72,0%	337,2%	157,0%	344,4%
WYDATKI MAJĄTKOWE:	52,5%	179,5%	153,6%	122,8%	177,7%
WYDATKI RAZEM	103,1%	117,2%	104,1%	100,2%	126,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

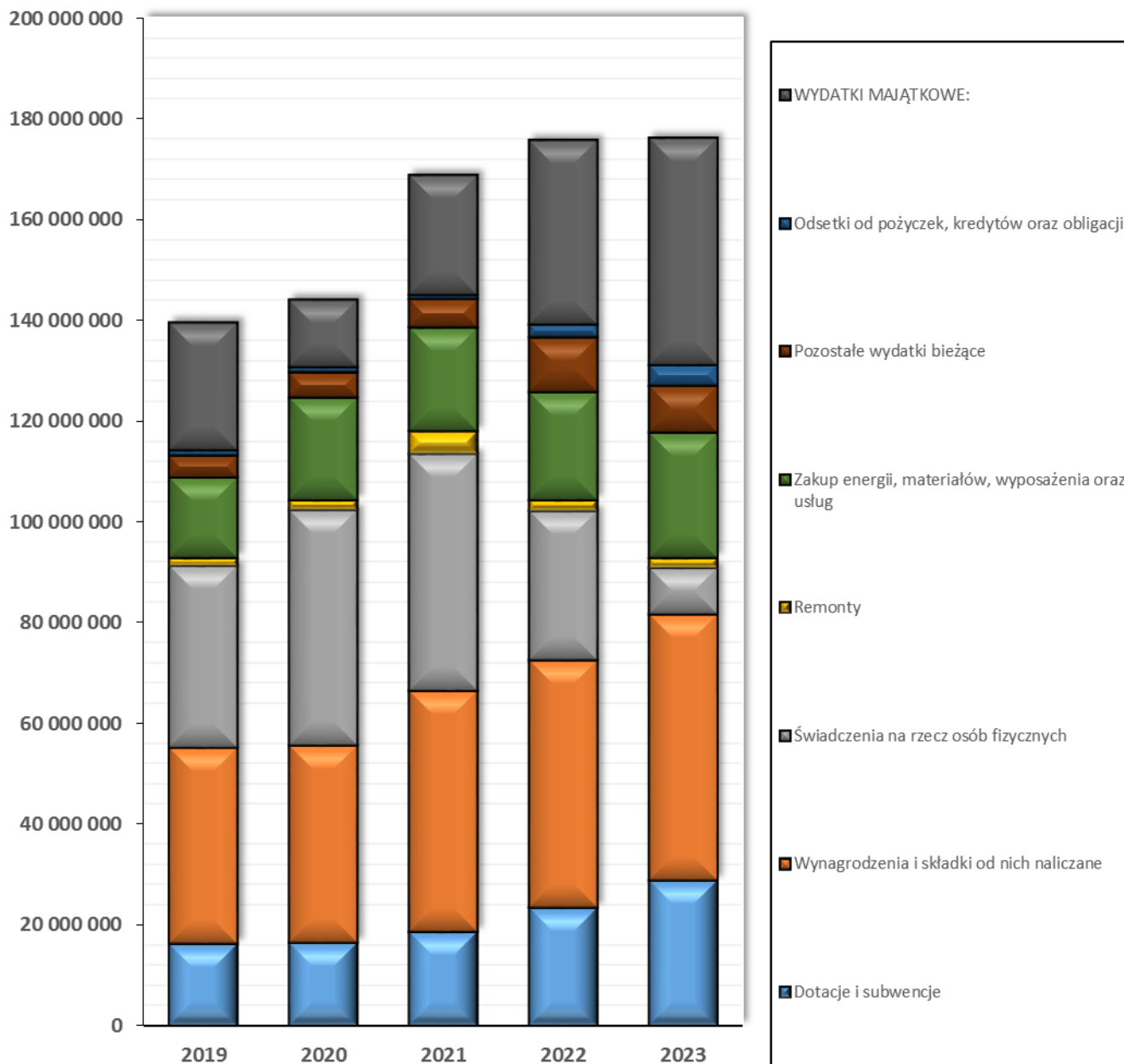
W analizowanym okresie poziom wykonanych wydatków wykazywał stałą tendencję rosnącą. Łącznie w latach 2019 - 2023 wydatki ogółem zwiększyły się o 26,1%. Najwyższe wydatki Miasto zrealizowało w roku 2023 (ponad 176 mln zł). Największy procentowo wzrost w stosunku do roku poprzedniego nastąpił w 2021 roku (o 17,2%), tak jak i wartościowo (o 24,8 mln zł). Spowodowane było to realizacją pokaźnych inwestycji (choć nie największych w badanym okresie), ale też i wzrostem wydatków bieżących.

Wśród wydatków bieżących w latach 2019 - 2023 wzrosła wartość wszystkich wymienionych w tabeli kategorii oprócz segmentu świadczeń na rzecz osób fizycznych. Jest to związane z tym, że w tej grupie ujmuje się świadczenia z tyt. programu 500+, ale też i jednorazowe zadania, jakie gminy realizowały w ostatnich latach, jak choćby pomoc obywatelom

Ukrainy, dodatki węglowe czy też dystrybucja tego paliwa. Największy wartościowo wzrost wydatków miał miejsce w przypadku wynagrodzeń i pochodnych o kwotę 13,8 mln zł, tj. o 35,4%. Silnie rosnącym wydatkiem są również dotacje udzielane z budżetu (wzrost o 77,6%, tj. o 16,7 mln zł). Miasto udziela je głównie w zakresie oświaty i wychowania na jednostki niepubliczne, a w zdecydowanie mniejszych kwotach w zakresie kultury (dotacje dla jednostek kultury) oraz transportu. Duży wzrost osiągnęły także wydatki na zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług. Ich wartość zwiększyła się w analizowanym okresie o 8,8 mln zł, tj. o 55,3%. W tej grupie ujmowane są wszystkie zakupy zewnętrzne na potrzeby bieżące. Z uwagi na rosnące stopy procentowe bardzo wyraźnie i odczuwalnie wzrosły też wydatki na odsetki od zadłużenia (o 2,8 mln zł, tj. o 244,4% (!)). Zagadnienie to zostanie omówione w rozdziale poświęconym zadłużeniu.

W strukturze wydatków ogółem dominują wydatki bieżące, których przeciętny udział w wydatkach ogółem w analizowanym okresie wynosił 82,4%. Wydatki majątkowe w latach 2019 - 2023 stanowiły przeciętnie 17,6% wydatków, co jest dość wysokim wynikiem. Łącznie w latach 2019 - 2023 zrealizowano inwestycje, których wartość wyniosła aż 144,5 mln złotych. Najwyższy poziom wydatków majątkowych wykonano w latach 2022 – 2023, odpowiednio 36,7 oraz 45,0 mln zł.

Wykres 6. Wydatki Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

2.2. ANALIZA PARETO WYDATKÓW

W tabeli zostały umieszczone wydatki z podziałem na działy, a nie na paragrafy jak miało to miejsce w dochodach. Wynika to z nieporównywalnie większej ilości paragrafów wydatków, w porównaniu z liczbą paragrafów opisujących źródła dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Wydatki zostały posortowane malejąco, od największych do

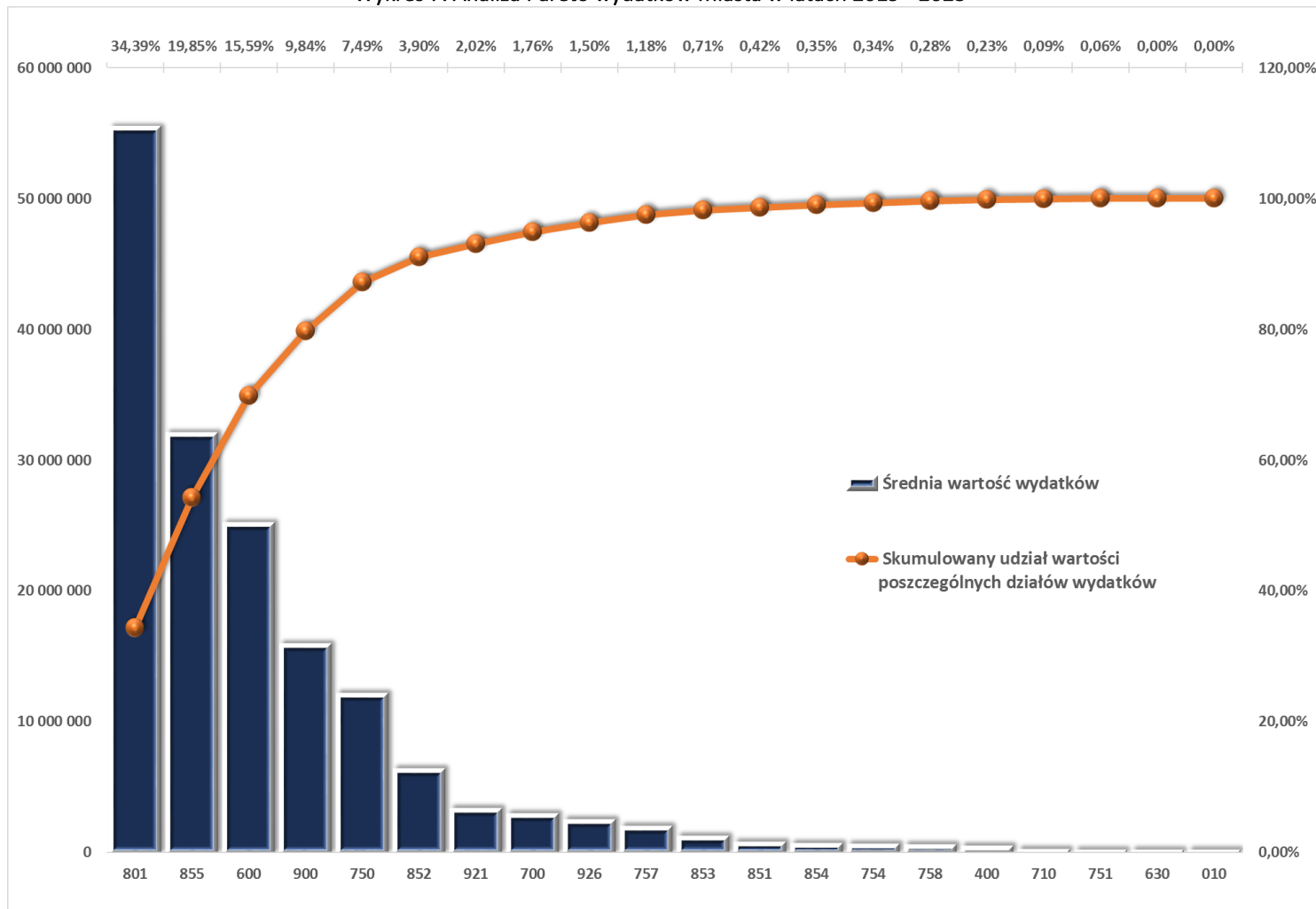
najmniejszych, w celu ułatwienia znalezienia najbardziej kapitałochłonnych działań. Wyliczenia umożliwiające analizę wydatków, wg stosowanej już zasady Pareto, prezentują poniższa tabela oraz wykres.

Tabela 23. Analiza Pareto wydatków Miasta w latach 2019 – 2023

Lp	Dział	Opis	Średnia wartość wydatków	Skumulowany udział wartości poszczególnych paragrafów wydatków	% całości wydatków	2019	2020	2021	2022	2023
1	801	Oświata i wychowanie	55 344 492	34,39%	34,39%	45 169 583	46 286 687	54 495 630	61 262 934	69 507 628
2	855	Rodzina	31 943 512	54,24%	19,85%	35 047 759	46 004 645	46 254 969	24 269 711	8 140 478
3	600	Transport i łączność	25 088 584	69,83%	15,59%	22 421 931	11 832 902	24 376 344	26 737 402	40 074 340
4	900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	15 843 965	79,67%	9,84%	11 380 887	17 099 372	14 960 807	17 747 918	18 030 839
5	750	Administracja publiczna	12 053 419	87,16%	7,49%	10 674 283	10 072 282	12 938 386	13 390 955	13 191 190
6	852	Pomoc społeczna	6 276 266	91,06%	3,90%	4 466 115	4 635 285	5 143 841	10 623 934	6 512 154
7	921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3 244 905	93,08%	2,02%	4 295 225	2 819 880	1 930 942	3 748 763	3 429 714
8	700	Gospodarka mieszkaniowa	2 832 962	94,84%	1,76%	1 447 907	1 679 998	3 065 217	2 300 921	5 670 769
9	926	Kultura fizyczna i sport	2 413 742	96,34%	1,50%	1 690 185	1 185 207	2 127 206	4 831 785	2 234 330
10	757	Obsługa długu publicznego	1 896 337	97,51%	1,18%	1 188 307	1 056 799	748 633	2 524 183	3 963 763
11	853	Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	1 141 807	98,22%	0,71%	53 000	20 000	25 000	4 027 488	1 583 546
12	851	Ochrona zdrowia	678 452	98,65%	0,42%	454 932	436 136	729 535	694 102	1 077 554
13	854	Edukacyjna opieka wychowawcza	556 046	98,99%	0,35%	200 472	248 566	1 411 453	406 407	513 330
14	754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	546 330	99,33%	0,34%	587 484	436 499	442 813	691 349	573 504
15	758	Różne rozliczenia	457 705	99,61%	0,28%	-	-	57 617	839 452	1 391 457
16	400	Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	372 314	99,85%	0,23%	384 628	6 150	-	1 470 240	550
17	710	Działalność usługowa	147 409	99,94%	0,09%	82 726	118 360	144 799	240 914	150 245
18	751	Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	94 046	100,00%	0,06%	153 510	157 632	4 596	4 745	149 750
19	630	Turystyka	5 784	100,00%	0,00%	-	-	24 863	4 059	-
20	010	Rolnictwo i łowiectwo	228	100,00%	0,00%	215	235	241	195	253

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Wykres 7. Analiza Pareto wydatków Miasta w latach 2019 - 2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Z danych przedstawionych powyżej wynika, iż najistotniejszym działem, który determinuje poziom wydatków jest oświata i wychowanie. Wysoki poziom wydatków na oświatę jest typowy dla samorządów tego szczebla, ponieważ wynika z ustawowo powierzanych im zadań. Środki na realizację celów oświatowych stanowiły średnio 34,4% wszystkich wydatków. Drugie co do wielkości wydatki dotyczą Rodziny. Miasto na ten cel przeznaczало średnio 19,8% wydatków ogółem. Sytuacja jest również typowa dla samorządów i również wynika z ustawowo powierzonych zadań, ponieważ właśnie w tym dziale *gros* wydatków stanowiły wypłacane świadczenia z tyt. 500+. Trzecie co do wielkości, wydatki dotyczą transportu głównie z uwagi na pokaźne inwestycje w drogi. Czwarte dotyczą gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, piąte administracji publicznej. Rocznie na ten cel Miasto przeznaczало średnio 7,5% wydatków ogółem, co jest typowym wskaźnikiem. Łącznie wszystkie wymienione wyżej wydatki, wraz z oświatą, stanowiły średnio 87% całego budżetu Miasta w latach 2019 - 2023, co spełnia ogólne założenia opisanej wcześniej zasady Pareto. Zależność przedstawia wykres 7. Widać wyraźnie, jak dominują wydatki oświatowe.

2.3. ANALIZA SZCZEGÓŁOWA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH

W poniższych podrozdziałach zostaną przeanalizowane najważniejsze wydatki bieżące, które zostały uporządkowane od najbardziej znaczących do najmniej znaczących, zgodnie z powyższą analizą Pareto.

2.3.1. OŚWIATA I WYCHOWANIE

Jak już wspomniano wcześniej najbardziej znaczącym działem w kategorii wydatków jest oświata i wychowanie. Szczegółowa analiza tego działu znajduje się w poniższej tabeli.

Tabela 24. Wydatki bieżące na oświatę i wychowanie

	2019	2020	2021	2022	2023
Dotacje i subwencje	12 198 646	12 603 698	13 559 924	18 065 905	21 666 470
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	27 145 194	27 613 517	32 819 594	34 494 598	37 006 756
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	35 355	143 611	47 276	38 522	549 571
Remonty	190 142	320 816	995 956	337 696	233 692
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	2 558 806	1 930 228	2 259 844	3 692 284	3 620 739
Pozostałe wydatki bieżące	2 477 167	3 005 638	3 210 787	3 568 895	4 890 384
Suma	44 605 310	45 617 508	52 893 380	60 197 900	67 967 613

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

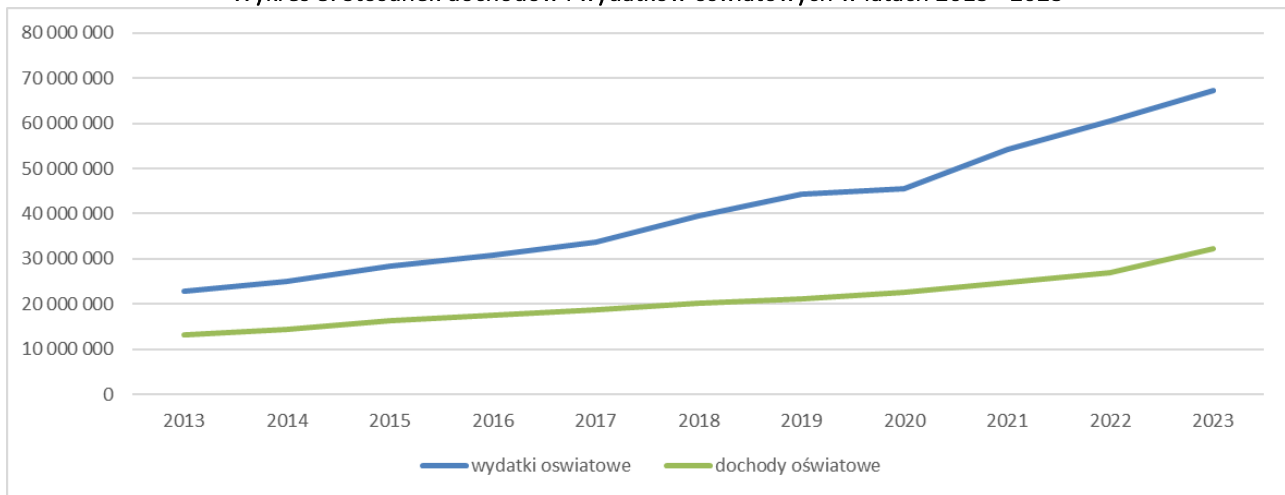
W dziale Oświata i wychowanie, w części „dotacje i subwencje”, wzrost wydatków jest spowodowany rozwojem niepublicznych ośrodków oświatowych na terenie Miasta. Analizując dalsze rodzaje wydatków, a szczególnie „wynagrodzenia i składki od nich naliczane” należy zauważyć, że wydatki w tym zakresie wzrosły istotnie jedynie w 2021 roku i nieco mniej w 2023 roku. Wspomnieć trzeba też o różnicy pomiędzy wysokością subwencji oświatowej a realnymi wydatkami na oświatę i wychowanie. W większości samorządów subwencja ta nie pokrywa wszystkich bieżących kosztów funkcjonowania jednostek oświatowych. Konieczne jest zatem dofinansowanie tej działalności z własnych środków. Tak też jest i w Mieście Kobyłka. W tabeli 24 oraz na wykresach przedstawiono sposób finansowania oświaty w latach 2013 - 2023. Z danych wynika, że Miasto co roku dopłaca do funkcjonowania oświaty, a dopłaty te zaczęły intensywnie rosnąć od 2018 roku. Jest to związane przede wszystkim z cyklicznymi ustawowymi podwyżkami wynagrodzeń kadry pedagogicznej, której ciężar zasadniczo spoczął na samorządach. W ostatnich latach zauważalny jest również wpływ podwyżek płacy minimalnej. Należy zwrócić uwagę, że zaangażowanie większych środków w wydatki oświatowe oznacza tym samym ograniczenie działalności Miasta w innych obszarach.

Tabela 25. Analiza wydatków Miasta na oświatę w latach 2013 - 2023

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Wydatki bieżące w dziale 801 bez UE	22 697 426	24 825 651	28 245 876	30 749 251	33 482 657	39 352 036	44 150 938	45 342 095	52 893 380	60 189 117	66 806 253
2. Dochody bieżące w dziale 801 bez UE	698 004	1 263 004	1 714 533	1 820 010	1 686 825	1 870 500	1 913 234	2 383 224	3 278 705	3 252 217	3 506 351
3. Wydatki bieżące w dziale 854 bez UE	129 116	151 954	141 354	137 797	198 596	216 427	200 472	248 566	1 411 453	406 407	513 330
4. Dochody bieżące w dziale 854 bez UE	82 121	97 929	86 860	80 007	70 833	80 455	79 660	117 939	80 000	124 189	117 869
5. Subwencja oświatowa	12 419 450	13 094 207	14 566 859	15 561 894	17 033 596	18 173 094	19 247 483	19 987 756	21 523 553	23 687 856	28 722 693
6. Różnica (2+4+5)-(1+3)	9 626 967	10 522 465	12 018 978	13 425 137	14 889 999	19 444 413	23 111 032	23 101 742	29 422 575	33 531 263	34 972 670
7. w % 6/(1+3)	42,2%	42,1%	42,3%	43,5%	44,2%	49,1%	52,1%	50,7%	54,2%	55,3%	52,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

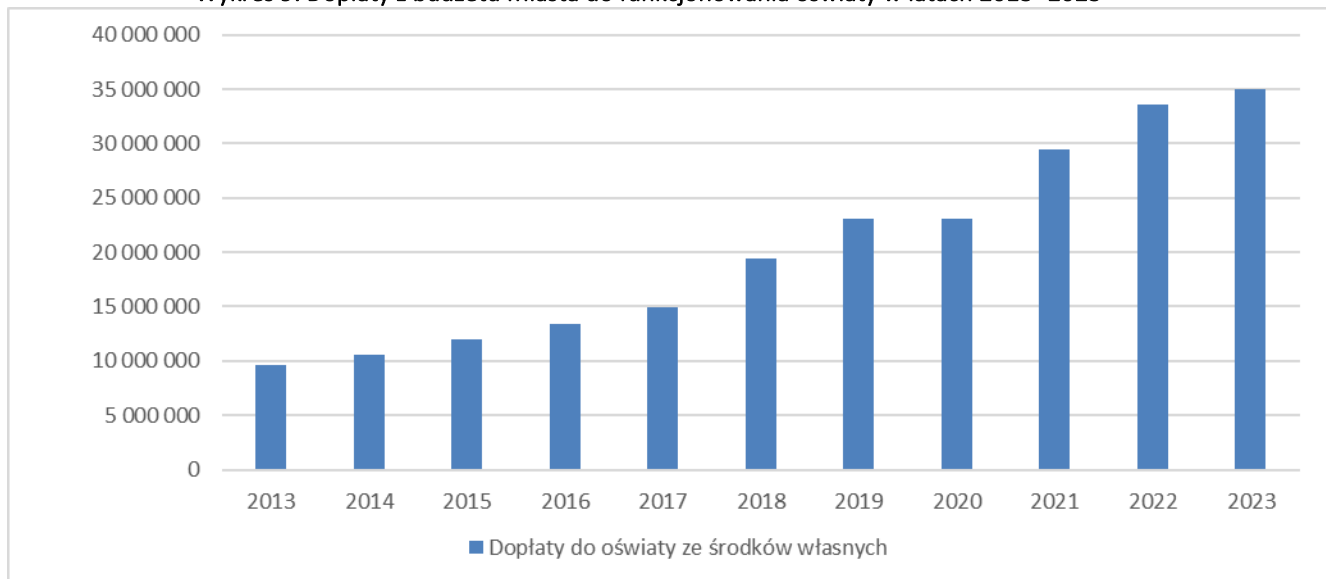
Wykres 8. Stosunek dochodów i wydatków oświatowych w latach 2013 - 2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Oceniając sytuację, należy przeanalizować pozycję 7 w powyższej tabeli. Okazuje się, że Miasto wyjątkowo dużo dopłaca do funkcjonowania oświaty, a poziom ten wynosi średnio w ostatnich latach aż ponad 50%, gdzie najczęściej spotykanym wynikiem w gminach jest 30-40%. Można zatem uznać, że system oświatowy jako całość w Mieście funkcjonuje pod względem finansowym w sposób bardzo obciążający budżet w porównaniu do innych samorządów, a kwotowy poziom dopłat sięgnął aż 35 mln zł (!).

Wykres 9. Dopłaty z budżetu Miasta do funkcjonowania oświaty w latach 2013 -2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

2.3.2. RODZINA

Drugą z kolei znaczącą pozycją na płaszczyźnie wydatków jest Dział 855 – Rodzina. W tym rozdziale znajdowały się środki na świadczenia programu 500+. Mimo dużego wpływu na wysokość i strukturę wydatków bieżących, środki te nie mają żadnego realnego wpływu na budżet, ponieważ zgodnie z obowiązującym prawem mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację Programu 500+. Po zakończeniu realizacji programu wydatki zmalały radykalnie, niemniej nadal ponoszone są podobne koszty wynagrodzeń (z powodu wzrostu wynagrodzeń minimalnych).

Tabela 26. Wydatki bieżące na rodzinę

	2019	2020	2021	2022	2023
Dotacje i subwencje	30 000	20 000	30 000	80 000	54 000
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	1 037 936	1 188 184	1 217 364	1 096 282	1 128 399
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	33 781 316	44 534 633	44 667 653	22 510 042	6 366 039
Remonty	0	0	0	0	0
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	63 486	54 146	60 975	11 918	22 549
Pozostałe wydatki bieżące	135 021	207 681	278 977	571 470	550 991
Suma	35 047 759	46 004 645	46 254 969	24 269 711	8 121 978

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

2.3.3. POMOC SPOŁECZNA

Tabela 27. Wydatki bieżące na pomoc społeczną

	2019	2020	2021	2022	2023
Dotacje i subwencje	0	0	0	0	0
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	1 529 691	1 652 208	1 695 417	2 036 847	2 385 410
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 604 187	1 566 623	1 536 190	6 336 195	1 618 585
Remonty	0	0	18 997	152 154	1 230
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	431 376	463 746	667 125	584 097	650 313
Pozostałe wydatki bieżące	900 860	952 708	1 226 112	1 504 641	1 828 104
Suma	4 466 115	4 635 285	5 143 841	10 613 934	6 483 641

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

W badanym okresie nie odnotowano wydatków na dotacje i subwencje w dziale pomocy społecznej. Zazwyczaj w tej pozycji ujmuje się transfery na usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz do ośrodków wsparcia. W 2022 roku jak już wspomniano w dziale tym ujmowano wiele jednorazowych świadczeń, jak pomoc obywatelom Ukrainy, dodatek węglowy.

2.3.4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA – KOSZTY FUNKCJONOWANIA URZĘDU MIASTA ORAZ RADY MIASTA

Wydatki związane z administracją publiczną przeanalizowano w sposób analogiczny, jak dla innych działów.

Tabela 28. Wydatki bieżące na funkcjonowanie Urzędu Miasta oraz Rady Miasta

	2019	2020	2021	2022	2023
Dotacje i subwencje	0	0	0	0	0
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	8 090 674	7 515 297	9 506 025	9 821 681	10 186 022
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	307 413	270 240	299 295	322 415	293 983
Remonty	32 072	77 087	56 578	137 461	85 338
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	1 029 170	1 093 850	1 447 767	1 058 766	1 079 123
Pozostałe wydatki bieżące	568 184	593 404	600 159	617 522	627 168
Suma	10 027 513	9 549 878	11 909 826	11 957 846	12 271 633

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

Uwagę należy zwrócić uwagę na dwa elementy: wzrost wynagrodzeń w 2021 roku o 26,5% i późniejszą stabilizacją pomimo wzrostu wynagrodzenia minimalnego oraz dość stabilny poziom wydatków na zakupy zewnętrzne (prócz 2021 roku) pomimo inflacji. Wysokość wydatków na administrację publiczną, która średnio wynosiła ok. 7,5% budżetu Miasta, nie budzi zastrzeżeń – jest typowa dla JST.

2.3.5. GOSPODARKA KOMUNALNA I OCHRONA ŚRODOWISKA

Gospodarka Komunalna to czwarty pod względem kosztów dział wg analizy Pareto. Szczegółowe zestawienie działów wydatkowych w tym segmencie znajduje się w poniższej tabeli.

Tabela 29. Wydatki bieżące na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska

	2019	2020	2021	2022	2023
Dotacje i subwencje	0	0	35 420	17 856	0
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	183 157	147 800	504 200	601 276	646 714
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	21 279	22 599	23 561	20 440	37 921
Remonty	305 880	211 278	212 628	282 716	246 071
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	8 491 473	13 469 441	12 181 275	10 367 283	13 308 303
Pozostałe wydatki bieżące	23 149	21 545	11 396	10 854	14 529
Suma	9 024 937	13 872 663	12 968 479	11 300 425	14 253 539

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

Zdecydowaną większość wydatków bieżących w segmencie gospodarka komunalna i ochrona środowiska zajmuje pozycja zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług, a tak naprawdę zakup usług zewnętrznych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi.

2.4. ANALIZA I WYKAZ WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH

W poniższej tabeli przedstawiono wydatki inwestycyjne z podziałem na działy. Zestawienie to obrazuje, w które obszary Miasto kieruje najwięcej środków inwestycyjnych.

Tabela 30. Wydatki inwestycyjne z podziałem na działy w latach 2019 – 2023

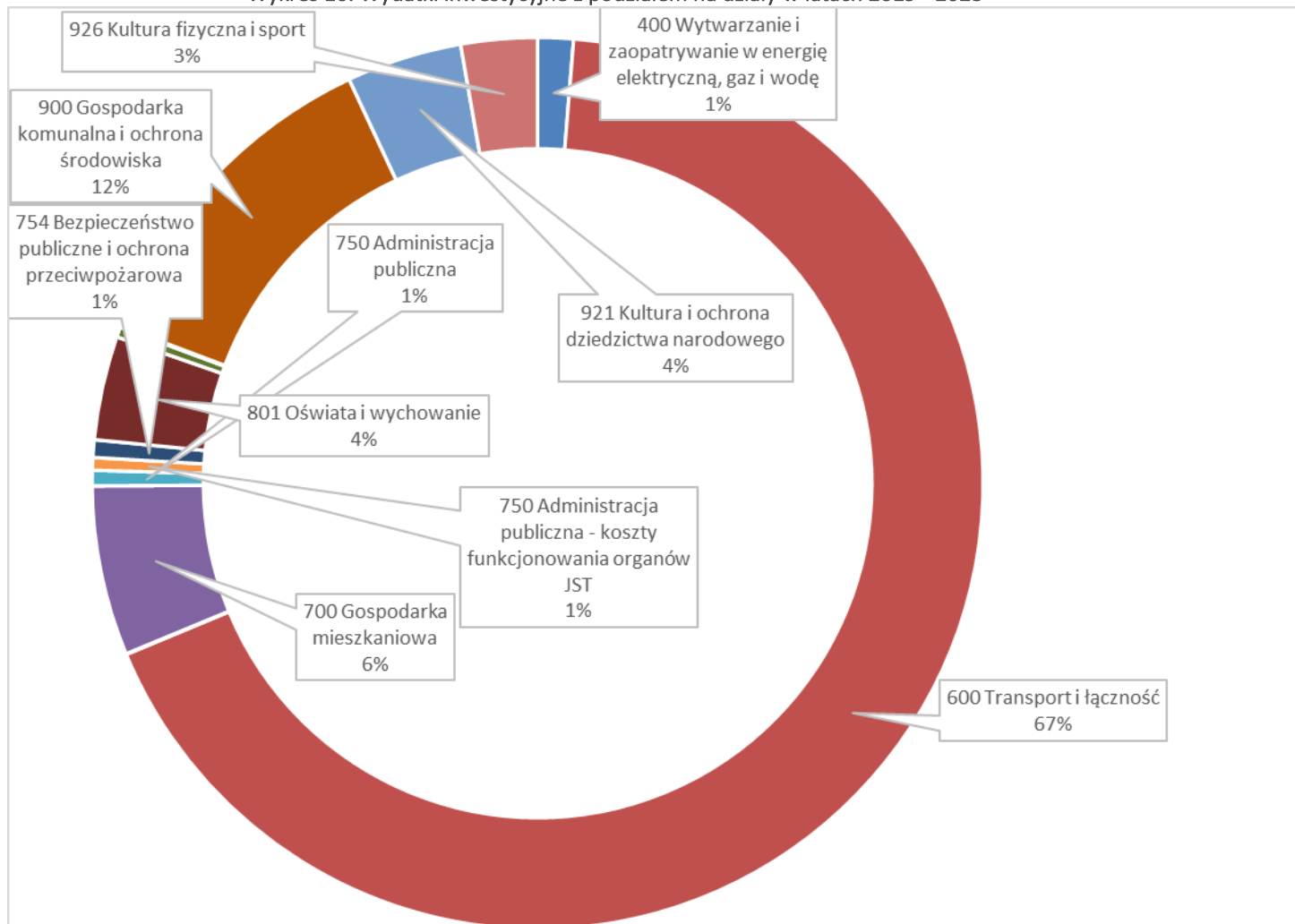
WYSZCZEGÓLNIENIE	2019	2020	2021	2022	2023	SUMA
400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	384 628	6 150	0	1 470 240	0	1 861 018
600 Transport i łączność	17 897 404	7 078 279	17 096 571	21 291 168	34 070 504	97 433 926
630 Turystyka	0	0	24 863	4 059	0	28 922
700 Gospodarka mieszkaniowa	679 038	785 237	1 967 686	923 249	4 537 139	8 892 350
750 Administracja publiczna	0	0	371 432	438 709	0	810 141
750 Administracja publiczna - koszty funkcjonowania organów JST	75 369	149 968	186 492	159 978	88 653	660 460
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	445 442	44 728	43 728	214 468	172 087	920 451
801 Oświata i wychowanie	564 274	669 179	1 602 250	1 065 033	1 540 015	5 440 751
851 Ochrona zdrowia	63 830	53 830	88 830	53 830	260 670	520 990
852 Pomoc społeczna	0	0	0	10 000	28 513	38 513
855 Rodzina	0	0	0	0	18 500	18 500
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 355 949	3 226 709	1 992 328	6 447 494	3 777 300	17 799 780
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2 497 521	1 304 416	39 349	1 594 008	609 717	6 045 011
926 Kultura fizyczna i sport	422 949	1 230	501 539	3 061 739	11 685	3 999 142
WYDATKI MAJĄTKOWE RAZEM	25 386 404	13 319 726	23 915 067	36 733 975	45 114 782	144 469 954

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

W analizowanym okresie Miasto wykonało inwestycje w wysokości niemal 144,5 mln zł. Obszarami, w które najbardziej inwestowano w Mieście były drogi w ramach działu 600, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, gospodarka mieszkaniowa, oświata i wychowanie.

Poniższy wykres kołowy w sposób przejrzysty ukazuje procentowy udział poszczególnych działów w całym poziomie wydatków inwestycyjnych w badanym okresie.

Wykres 10. Wydatki inwestycyjne z podziałem na działy w latach 2019 - 2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

2.5. WNIOSKI Z ANALIZY WYDATKÓW

Z analizy wydatków Miasta wynika, że:

- Najwyższe wydatki generuje oświata i wychowanie oraz dział Rodzina. O ile wydatki na Rodzinę są finansowane głównie dotacjami z budżetu państwa, o tyle subwencja na oświatę tylko częściowo wystarcza na wydatki w tym dziale. Miasta w badanym okresie do funkcjonowania oświaty dopłaciło łącznie aż 144,1 mln zł (niemal tyle, co wydało na inwestycje), zaś średniorocznie było to 28,8 mln złotych. Gdyby oświata i wychowanie były w pełni finansowane przez państwo, środki te mogłyby być wydane na inne cele gminne. Uznać należy, że pod względem finansowym sytuacja w tym zakresie jest bardzo niekorzystna na tle innych JST i poziom dopłat Miasta jest wysoki.

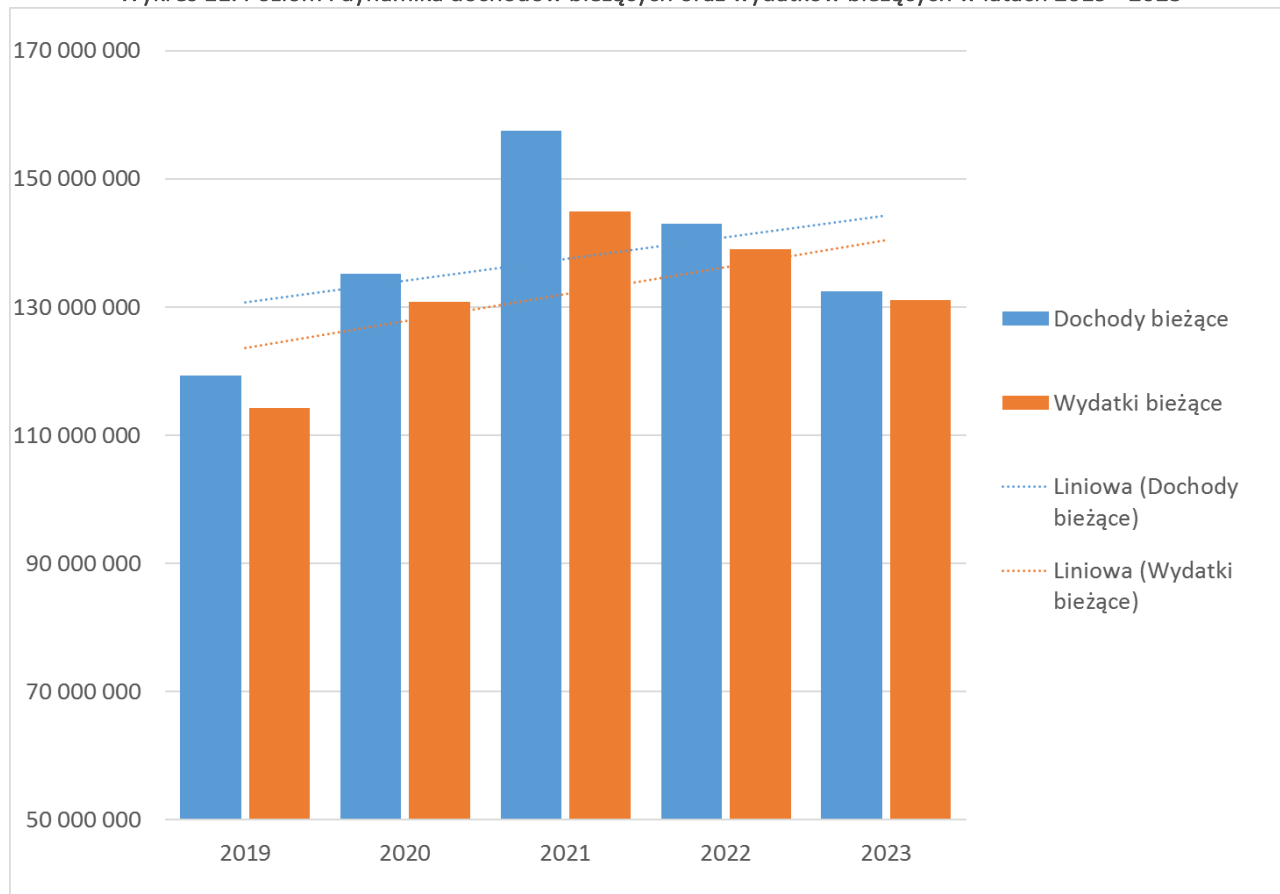
- Hierarchia wydatków w podziale na działy jest charakterystyczna dla samorządów tego szczebla.
- Niepokojący jest stale rosnący koszt dotacji udzielanych z budżetu na jednostki oświatowe niepubliczne.
- Najwięcej wydatków inwestycyjnych realizowano w zakresie dróg. Łącznie w latach 2019 – 2023 na inwestycje wydano 144,5 mln zł.
- Przeciętny udział wydatków majątkowych Miasta w wydatkach ogółem w analizowanym okresie wyniósł przyzwoite 17,6%.

3. NADWYŻKA OPERACYJNA ORAZ WOLNE ŚRODKI OPERACYJNE W LATACH 2019 – 2023

Określenie relacji występujących pomiędzy uzyskiwanymi dochodami, a ponoszonymi wydatkami oddaje efekty podejmowanych przez władze Miasta decyzji, ale również i skutki tych decyzji w zakresie realizowanych zadań. Wnioski płynące z dokonywanych analiz mogą być podstawą weryfikacji podejmowanych decyzji i polityki budżetowej. Analizując wzajemne relacje między dochodami i wydatkami, można wykazać pozytywne i negatywne trendy w dysponowaniu zasobami Miasta. Ponadto połączenie wskaźników strukturalnych z analizą dynamiki zmian, pomaga ukazać ogólny obraz sytuacji budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Zestawienie wzajemnych zależności między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi prezentuje poniższy wykres. Widać na nim coroczny progres w obu przypadkach do 2021 roku i regres w latach 2022-2023. Linie niebieska i pomarańczowa, oznaczają linie trendu odpowiednio dochodów bieżących oraz wydatków bieżących. Obszar zawarty pomiędzy wspomnianymi liniami na wykresie oznacza uśrednioną nadwyżkę operacyjną. Linie te schodzą się, co oznacza malejącą tendencję nadwyżki operacyjnej.

Nadwyżka operacyjna jest jednym z najistotniejszych parametrów służących ocenie kondycji finansowej samorządu, który informuje, ile środków finansowych pozostaje po pokryciu najważniejszych wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego. Im wyższa wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych. Brak nadwyżki operacyjnej sygnalizuje, że jednostka albo wyprzedaje majątek samorządowy, albo zmuszona jest pożyczać pieniądze na zaspokajanie bieżących potrzeb.

Wykres 11. Poziom i dynamika dochodów bieżących oraz wydatków bieżących w latach 2019 - 2023



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Z danych przedstawionych w poprzednich rozdziałach wynika, że ogółem w badanym okresie dochody bieżące cechowały się trendem wzrostowym – łączny wzrost wyniósł 11,0%, natomiast dynamika wzrostu wydatków bieżących była wyższa i wyniosła 14,7%.

Tabela 31. Poziom nadwyżki operacyjnej Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
1. Dochody bieżące	119 357 463	135 186 929	157 568 085	142 982 852	132 495 999
2. Wydatki bieżące	114 312 743	130 776 907	144 967 825	139 083 483	131 080 611
3. Nadwyżka operacyjna (1-2)	5 044 720	4 410 022	12 600 260	3 899 368	1 415 389
4. Jako % dochodów bieżących (3/1)	4,2%	3,3%	8,0%	2,7%	1,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Zasadą powinno być, że dynamika dochodów bieżących wyznacza maksymalny pułap wzrostu dla wydatków bieżących. Z zestawienia wynika, że nadwyżka operacyjna była wysoka w 2021 roku, natomiast trudny dla finansów publicznych rok 2022 i 2023 doprowadził do spadku nadwyżki operacyjnej.

Co najważniejsze przez cały okres badania mieliśmy do czynienia z zachowaniem dodatniej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Zasadą w samorządach powinno być też to, że nadwyżka operacyjna pokrywa spłatę długu. Zasada ta nie została spełniona w 2022 i 2023 roku – poziom nadwyżki operacyjnej był niższy od

spłaty długu. Oznacza to, że w latach tych nie wystarczało Miastu na bieżąco generowanych dochodów bieżących na spłatę zadłużenia, co jest niezbędne do spełnienia zasady zrównoważonego budżetu oraz spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, nie tylko dla danego roku, ale także w perspektywie wieloletniej.

Dla celów niniejszej analizy przyjęto kategorię "WOLNYCH ŚRODKÓW OPERACYJNYCH" jako różnicę:



Tabela 32. Poziom wolnych środków operacyjnych Miasta Kobylka w latach 2019 - 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
1. Dochody bieżące	119 357 463	135 186 929	157 568 085	142 982 852	132 495 999
2. Wydatki bez obsługi długu	113 161 935	129 736 568	144 219 192	136 559 300	127 116 848
3. Wolne środki operacyjne (1-2)	6 195 528	5 450 361	13 348 892	6 423 552	5 379 151
4. Jako % dochodów bieżących (3/1)	5,2%	4,0%	8,5%	4,5%	4,1%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Poziom wolnych środków operacyjnych odzwierciedla opisywane wcześniej zmiany dochodów i wydatków bieżących. Ich wartość w badanym okresie wynosiła średniorocznie 7,3 mln zł (5,8 mln zł pominiawszy wyjątkowy 2021 rok) i charakteryzowała się podobnymi trendami, jak nadwyżka operacyjna z ważnym zastrzeżeniem. Pomijając kwestię obsługi długu, wolne środki operacyjne są miarą bardziej obiektywną od nadwyżki operacyjnej z uwagi na to, że obsługa długu jest wydatkiem bieżącym związanym z zadłużeniem, a nie bezpośrednio z funkcjonowaniem codziennym Miasta. Z tej perspektywy widać, jak dużym obciążeniem jest bieżąca obsługa zadłużenia Miasta po wzroście stóp procentowych. Wolne środki operacyjne w analizowanym okresie przeciętnie stanowiły 5,2% pozyskanych dochodów bieżących (4,4% pominiawszy rok 2021). Z doświadczenia wynika, iż samorządy o dobrej kondycji finansowej osiągają poziom wolnych środków operacyjnych w wysokości co najmniej 10% dochodów bieżących, co nie zostało w Mieście spełnione nawet w rekordowym 2021 roku. Oznacza to niekorzystną relację dochodowo – wydatkową w zakresie codziennego funkcjonowania Miasta, pomijając kwestię obsługi zadłużenia.

4. KOMPLEKSOWE WYKONANIE BUDŻETU W LATACH 2019 - 2023

Tabela 32. przedstawia zbiorczo dane dotyczące wykonania budżetu Miasta Kobyłka w latach 2019 - 2023.

Tabela 33. Wykonanie budżetu Miasta w latach 2019 – 2023

RACHUNEK PRZEPŁYWÓW	2019	2020	2021	2022	2023
I. DOCHODY BIEŻĄCE:	119 357 463	135 186 929	157 568 085	142 982 852	132 495 999
Subwencje i dotacje:	57 814 475	69 385 730	78 516 359	61 229 169	53 327 568
Subwencje ogółem	19 247 483	19 987 756	27 970 762	23 905 994	37 612 390
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania bieżące	38 566 992	49 397 974	50 545 597	37 323 175	15 715 177
Dochody własne:	61 542 988	65 801 199	79 051 726	81 753 683	79 168 432
Wpływy z podatków lokalnych	12 505 958	12 638 727	15 378 068	15 751 603	19 494 844
Udział w podatkach budżetu państwa	40 051 187	40 914 110	50 299 843	49 472 024	43 096 627
Wpływy z opłat	5 254 575	9 714 152	11 326 793	11 621 284	11 737 910
Odsetki	273 546	77 440	182 742	2 222 408	1 473 557
Pozostałe dochody	3 457 722	2 456 771	1 864 279	2 686 363	3 365 494
II. WYDATKI BIEŻĄCE BEZ OBSŁUGI DŁUGU:	113 161 935	129 736 568	144 219 192	136 559 300	127 116 848
Dotacje i subwencje	16 263 811	16 461 683	18 562 117	23 351 997	28 877 924
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	38 978 845	39 119 998	47 981 343	49 226 945	52 758 926
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	36 045 488	46 850 652	46 836 053	29 506 763	9 263 278
Remonty	1 528 155	1 993 107	4 485 374	2 275 338	1 886 930
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	16 010 557	20 348 300	20 694 168	21 435 760	24 870 021
Pozostałe wydatki bieżące	4 335 079	4 962 828	5 660 137	10 762 498	9 459 769
III. WOLNE ŚRODKI OPERACYJNE (I - II)	6 195 528	5 450 361	13 348 892	6 423 552	5 379 151
IV. OBSŁUGA DŁUGU:	1 150 807	1 040 339	748 633	2 524 183	3 963 763
Odsetki od pożyczek, kredytów i pap. wart.	1 150 807	1 040 339	748 633	2 524 183	3 963 763
V. NADWYŻKA OPERACYJNA (III - IV)	5 044 720	4 410 022	12 600 260	3 899 368	1 415 389
VI. DOCHODY MAJĄTKOWE:	13 259 440	12 831 332	37 080 727	17 055 169	44 710 731
Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użyt. wieczystego (os. fizycz.) w prawo własności	29 653	116 684	10 896	11 342	6 141
Dochody ze sprzedaży majątku	2 856 806	3 061 574	32 768 778	8 168 933	11 823 909
Dotacje i śr. pozabudżetowe na zadania inwestycyjne	10 372 981	9 653 074	4 301 054	8 874 894	32 880 681
VII. WYDATKI MAJĄTKOWE inwestycje	25 386 404	13 319 726	23 915 067	36 733 975	45 114 782
VIII. NADWYŻKA / DEFICYT (V + VI - VII)	-7 082 243	3 921 628	25 765 920	-15 779 437	1 011 338
IX. PRZYCHODY:	15 714 871	8 595 732	14 230 463	35 712 869	15 468 777
Przychody z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji	6 000 000	4 000 000	6 000 000	0	0
Pozostałe przychody	9 714 871	4 595 732	8 230 463	35 712 869	15 468 777
X. ROZCHODY:	4 043 696	4 293 696	4 290 314	4 471 455	4 577 190
Splata zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji	4 043 696	4 293 696	4 290 314	4 471 455	4 577 190
Pozostałe rozchody	0	0	0	0	0
XI. ROZLICZENIE BUDŻETU [VIII + IX - X]	4 588 932	8 223 663	35 706 069	15 461 977	11 902 924

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobyłka

Biorąc pod uwagę dochody majątkowe i wydatki majątkowe, tylko w roku 2021 wystąpiła nadwyżka majątkowa – dochody majątkowe były wyższe od wydatków majątkowych, za sprawą wysokiej sprzedaży mienia. W pozostałych latach sytuacja była odwrotna, lecz jedynie w latach 2019-2021 oznaczało to konieczność zaciągnięcia dodatkowego zadłużenia na potrzeby sfinansowania inwestycji. W latach 2022 i 2023 posiłkowano się środkami, które pozostały z wykonania 2021 roku. W badanym okresie średnia wartość dochodów majątkowych wynosiła 25,0 mln zł, natomiast średnia wartość wydatków na inwestycje wynosiła 28,9 mln zł.

Uwagę należy zwrócić uwagę na ostatni wiersz tabeli - pozycję rozliczenia budżetu. Okazuje się, że roku 2021 jak już wspomniano budżet był wykonany z bardzo wysoką wielkością rozliczenia. Pamiętać należy, że kwota rozliczenia

najczęściej stanowi wolne środki i/lub nadwyżkę budżetową z lat poprzednich, czyli środki, które mogą być zaangażowane do budżetu roku kolejnego (w powyższej tabeli widać, że kwoty z wiersza rozliczenia budżetu „trafiają” jako pozostałe przychody do budżetu roku kolejnego). Wysoki poziom rozliczenia wskazuje na funkcjonowanie Miasta w ostatnich latach na wysokim poziomie płynności finansowej, co też potwierdzają wysokie dochody z odsetek. Wysokie rozliczenie budżetu w 2021 roku pozwoliło Miastu „żyć” z tych środków jeszcze przez kolejne 2 lata, co umożliwiło niezaciąganie nowych kredytów na inwestycje.

5. ANALIZA ZADŁUŻENIA MIASTA W LATACH 2019 - 2023

W analizowanym okresie lat 2019 - 2023 Miasto uzyskało dodatkowy kapitał w postaci dłużnego finansowania w kwocie 16.000 tys. zł, jednocześnie spłacając zobowiązania kredytowe w wysokości 21.676 tys. zł. Wynika z tego zestawienia, że od początku 2019 roku, dług zmalał o 5.676 tys. zł. W tym samym okresie zrealizowano inwestycje o łącznej wartości 144,5 mln złotych, co oznacza, że tak pokaźną kwotę inwestycji zrealizowano przy spadku zadłużenia. Jest to dość nietypowe zjawisko w ostatnich 5 latach.

Poniżej przedstawiona jest tabela ukazująca kształtowanie się spłaty zobowiązań, zaciągnięć dodatkowego finansowania i zbiorczą kwotę długu.

Tabela 34. Zobowiązania Miasta w latach 2019 – 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Transze	6 000 000	4 000 000	6 000 000	0	0
Raty kapitałowe	4 043 696	4 293 696	4 290 314	4 471 455	4 577 190
Odsetki	1 150 807	1 040 339	748 633	2 524 183	3 963 763
Stan na koniec roku	52 131 551	51 837 855	53 547 541	49 076 086	44 498 896
jako % dochodów	39%	35%	28%	31%	25%
jako % dochodów bieżących	44%	38%	34%	34%	34%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Na uwagę zasługuje wysoki poziom odsetek zapłaconych w 2022 i 2023 roku, czyli w czasach już wysokich stóp procentowych.

6. PORÓWNANIE DOCHODÓW I WYDATKÓW MIASTA W LATACH 2022 – 2024

Kolejnym elementem analizy finansowej jest zbadanie zależności pomiędzy budżetami wykonanymi a budżetem planowanym w roku 2024. Do analizy wzięto plan budżetu wg stanu na koniec II kwartału 2024 roku.

6.1. PORÓWNANIE DOCHODÓW

Tabela poniżej przedstawia porównanie najważniejszych grup dochodów w latach 2022 – 2024 w celu oceny zmian i ich wpływu na funkcjonowanie Miasta.

Tabela 35. Dochody bieżące Miasta wg grup w latach 2022 – 2024

	2022 wyk	2023 wyk	2024 pl	2023/2022		2024/2023		2024/2022	
				kwota	%	kwota	%	kwota	%
Subwencje z budżetu państwa	23 905 994	37 612 390	43 017 463	13 706 396	157,33%	5 405 073	114,37%	19 111 469	179,94%
Dotacje celowe z budżetu państwa	37 323 175	15 715 177	18 194 654	-21 607 998	42,11%	2 479 477	115,78%	-19 128 521	48,75%
Wpływy z podatków lokalnych	15 751 603	19 494 844	19 482 200	3 743 241	123,76%	-12 644	99,94%	3 730 597	123,68%
Udział w podatkach budżetu państwa	49 472 024	43 096 627	60 805 816	-6 375 397	87,11%	17 709 189	141,09%	11 333 792	122,91%
Wpływy z opłat	11 621 284	11 737 910	12 116 770	116 625	101,00%	378 860	103,23%	495 486	104,26%
Odsetki	2 222 408	1 473 557	1 177 000	-748 852	66,30%	-296 557	79,87%	-1 045 408	52,96%
Pozostałe dochody	2 686 363	3 365 494	3 778 047	679 131	125,28%	412 553	112,26%	1 091 683	140,64%
SUMA Dochody bieżące razem	142 982 852	132 495 999	158 571 950	-10 486 852	92,67%	26 075 950	119,68%	15 589 098	110,90%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

W 2024 roku dochody bieżące mają być o niemal 20% wyższe niż wykonane w roku poprzednim. Wynika to głównie ze wzrostu udziału w PIT i CIT oraz w mniejszym stopniu subwencji. Nie zaplanowano z kolei wzrostu dochodów z podatków lokalnych, co w kontekście inflacji oznacza ich realny spadek.

6.2. PORÓWNANIE WYDATKÓW

Celem analizy jest ocena najważniejszych obszarów wydatkowych Miasta planu budżetu 2024 i porównanie ich z wykonaniem roku 2022 i 2023. Tabele poniżej przedstawiają porównanie wg działów i grup rodzajowych.

Tabela 36. Wydatki bieżące Miasta wg działów w latach 2022 – 2024

	2022 wyk	2023 wyk	2024 pl	2023/2022		2024/2023		2024/2022	
				kwota	%	kwota	%	kwota	%
010 Rolnictwo i łowiectwo	195	253	450	57	129,25%	197	178,20%	255	230,32%
400 Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0	550	1 000	550	x	450	181,68%	1 000	x
600 Transport i łączność	5 446 234	6 003 837	11 135 624	557 603	110,24%	5 131 787	185,48%	5 689 390	204,46%
700 Gospodarka mieszkaniowa	1 377 672	1 133 630	1 290 900	-244 042	82,29%	157 270	113,87%	-86 772	93,70%
710 Działalność usługowa	240 914	150 245	151 500	-90 669	62,36%	1 255	100,84%	-89 414	62,89%
750 Administracja publiczna	834 422	830 904	1 041 906	-3 518	99,58%	211 002	125,39%	207 484	124,87%
750 Administracja publiczna - koszty funkcjonowania organów JST	11 957 846	12 271 633	17 113 440	313 787	102,62%	4 841 807	139,46%	5 155 594	143,11%
751 Urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa	4 745	149 750	451 462	145 005	3155,95%	301 712	301,48%	446 717	9514,48%
752 Obrona narodowa	0	0	5 900	0	x	5 900	x	5 900	x
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	476 882	401 417	457 500	-75 465	84,18%	56 083	113,97%	-19 382	95,94%
757 Obsługa długu publicznego	2 524 183	3 963 763	4 010 000	1 439 579	157,03%	46 237	101,17%	1 485 817	158,86%
758 Różne rozliczenia	839 452	1 391 457	1 162 940	552 005	165,76%	-228 517	83,58%	323 488	138,54%

	2022 wyk	2023 wyk	2024 pl	2023/2022		2024/2023		2024/2022	
				kwota	%	kwota	%	kwota	%
801 Oświata i wychowanie	60 197 900	67 967 613	76 260 834	7 769 713	112,91%	8 293 221	112,20%	16 062 933	126,68%
851 Ochrona zdrowia	640 272	816 884	1 391 737	176 612	127,58%	574 853	170,37%	751 465	217,37%
852 Pomoc społeczna	10 613 934	6 483 641	7 321 076	-4 130 293	61,09%	837 435	112,92%	-3 292 859	68,98%
853 Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	4 027 488	1 583 546	1 144 003	-2 443 942	39,32%	-439 543	72,24%	-2 883 485	28,40%
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	406 407	513 330	660 764	106 923	126,31%	147 434	128,72%	254 357	162,59%
855 Rodzina	24 269 711	8 121 978	8 357 547	-16 147 734	33,47%	235 569	102,90%	-15 912 164	34,44%
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	11 300 425	14 253 539	17 318 550	2 953 114	126,13%	3 065 011	121,50%	6 018 125	153,26%
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	2 154 755	2 819 997	2 965 386	665 242	130,87%	145 389	105,16%	810 631	137,62%
926 Kultura fizyczna i sport	1 770 046	2 222 645	3 036 880	452 599	125,57%	814 235	136,63%	1 266 834	171,57%
Wydatki bieżące razem	139 083 483	131 080 611	155 279 398	-8 002 873	94,25%	24 198 787	118,46%	16 195 914	111,64%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Tabela 37. Wydatki bieżące Miasta wg rodzajów w latach 2022 – 2024

	2022 wyk	2023 wyk	2024 pl	2023/2022		2024/2023		2024/2022	
				kwota	%	kwota	%	kwota	%
Dotacje i subwencje	23 351 997	28 877 924	29 684 201	5 525 928	123,66%	806 277	102,79%	6 332 205	127,12%
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane	49 226 945	52 758 926	66 694 114	3 531 981	107,17%	13 935 188	126,41%	17 467 169	135,48%
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	29 506 763	9 263 278	9 753 451	-20 243 484	31,39%	490 173	105,29%	-19 753 311	33,05%
Remonty	2 275 338	1 886 930	4 738 400	-388 408	82,93%	2 851 470	251,12%	2 463 062	208,25%
Zakup energii, materiałów i wyposażenia oraz usług	21 435 760	24 870 021	32 088 580	3 434 261	116,02%	7 218 559	129,03%	10 652 820	149,70%
Pozostałe wydatki bieżące	10 762 498	9 459 769	8 583 031	-1 302 728	87,90%	-876 738	90,73%	-2 179 466	79,75%
Odsetki od pożyczek, kredytów i pap. wart.	2 524 183	3 963 763	3 737 620	1 439 579	157,03%	-226 143	94,29%	1 213 437	148,07%
SUMA Wydatki bieżące razem	139 083 483	131 080 611	155 279 398	-8 002 873	94,25%	24 198 787	118,46%	16 195 914	111,64%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Miasta Kobylka

Według planu w 2024 roku wydatki bieżące mają wzrosnąć o 24,2 mln zł, tj. o 18,5%. Wzrost ten jest mniejszy niż wzrost dochodów bieżących, co oznacza, że nadwyżka operacyjna wzrośnie do kwoty 3,3 mln zł. Najbardziej wzrosnąć mają wynagrodzenia i pochodne. Nie zaplanowano z kolei wzrostu wydatków na dotowanie funkcjonowania niepublicznych placówek oświatowych, co budzi wątpliwości. Wzrosnąć mają remonty oraz zakupy zewnętrzne (aż o 29%). Z analizy tabeli wg podziału na działy wynika, że koszty mają wzrosnąć głównie w oświacie, administracji publicznej, na drogach oraz w gospodarce komunalnej. Wydatki bieżące w oświacie wzrosnąć mają o 12,2%, zaś subwencja oświatowa wzrosła aż o 42% (!).

Załącznikami do niniejszej analizy są szczegółowe arkusze z:

1. Analizą planowania budżetowego
2. Autorskimi prognozami finansowymi na lata obowiązywania WPF

7. WNIOSKI

Z analizy historycznego kształtowania się dochodów Miasta płyną trzy zasadnicze wnioski. Po pierwsze, Miasto odnotowało istotny ubytek dochodów z tyt. PIT, który nie został w pełni zrekompensowany przez budżet państwa. Po drugie, Miasto nie wykorzystywało w pełni potencjału dochodów własnych z podatku od nieruchomości. Stawki podatku są niskie, udzielane są istotne ulgi, co zaskutkowało tym, że podatek ten płacony przez osoby fizyczne wzrósł w ciągu 5 lat tylko o 18,7% (przy rosnącej liczbie mieszkańców), a w tym samym okresie skumulowana inflacja wyniosła ponad 40%. Trzeci wniosek to niewielka kwota pozyskiwanych dotacji na inwestycje w latach 2019-2022.

Z analizy historycznego kształtowania się wydatków bieżących wynika, że te rosły bardziej, aniżeli dochody bieżące. Największym obciążeniem dla Miasta jest bardzo kosztownie zorganizowana oświata. W 2023 roku Miasto dopłaciło do jej funkcjonowania 35 mln zł. Niepokojący jest stale rosnący koszt dotacji udzielanych z budżetu na jednostki oświatowe niepubliczne. Istotnym obciążeniem stają się również koszty obsługi zadłużenia.

W toku analizy zdiagnozowano również finansową dysfunkcję systemu gospodarowania odpadami. Miasto zasadniczo dopłaca do tego systemu, co wykazano metodą kasową i memoriałową, natomiast nie została podjęta uchwała ws. dopłat do tego systemu. W 2023 roku nie wykonano też zaplanowanych dochodów z tyt. opłaty za gospodarowanie odpadami.

Z zakresu budżetu majątkowego wskazać należy, że na 144,5 mln zł wydatków majątkowych w latach 2019-2023, w tych latach pozyskano tylko 66 mln zł dotacji na inwestycje, co stanowi ok. 46%. W tym samym okresie sprzedano mienie za 58,7 mln zł, co pozwoliło Miastu nie zwiększać zadłużenia na potrzeby realizacji inwestycji.

Opisane powyżej zjawiska spowodowały, że w latach 2022-2023 nadwyżka operacyjna Miasta spadła do bardzo niskiego poziomu. Kwotowo nadwyżka ta nie wystarczała na pokrycie rat kapitałowych od zaciągniętego zadłużenia, co jest ważnym symptomem ostrzegawczym. Analiza budżetu 2024 roku potwierdza tę tezę. potrzeba realizacji znaczących inwestycji pociąga za sobą konieczność zaangażowania nowego zadłużenia na bardzo wysoką kwotę. Zadłużenie to w znaczący sposób wyczerpie potencjał Miasta co do zaciągania kredytów w przyszłości. Miasto musi poczynić starania w kierunku wzrostu dochodów bieżących i ograniczenia dynamiki wydatków bieżących, by zachować zdolność do realizacji zadań inwestycyjnych.

8. SPIS TABEL

TABELA 1. ZESTAWIENIE DOCHODÓW MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	5
TABELA 2. STRUKTURA DOCHODÓW BIEŻĄCYCH MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	5
TABELA 3. STRUKTURA DOCHODÓW OGÓŁEM MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	6
TABELA 4. DYNAMIKA DOCHODÓW MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	8
TABELA 5. DOCHODY MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 – 2023	8
TABELA 6. DOCHODY UZYSKANE Z TYTUŁU PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI OD OSÓB FIZYCZNYCH W LATACH 2019 - 2023	10
TABELA 7. DOCHODY UZYSKANE Z TYTUŁU PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI OD OSÓB PRAWNYCH W LATACH 2019 - 2023	10
TABELA 8. NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W LATACH 2019 – 2023 NA DZIEŃ 31.12	10
TABELA 9. STAWKI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W 2024 ROKU	11
TABELA 10. DOCHODY UZYSKANE Z TYTUŁU PODATKU OD CZYNNOŚCI CYWILNOPRAWNYCH W LATACH 2019 - 2023	13
TABELA 11. DOCHODY I WYDATKI MIASTA Z TYTUŁU GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI W LATACH 2019 – 2023	13
TABELA 12. PRZYCHODY I KOSZTY MIASTA Z TYTUŁU GOSPODAROWANIA ODPADAMI KOMUNALNYMI W LATACH 2019 – 2023	14
TABELA 13. DOCHODY MIASTA Z TYTUŁU SKARBOWEJ W LATACH 2019 – 2023	15
TABELA 14. PLANOWANE I WYKONANE DOCHODY Z PARAGRAFU 001 W LATACH 2019 – 2023	16
TABELA 15. DOCHODY MIASTA Z TYTUŁU PODATKU OD OSÓB PRAWNYCH (PAR.002) W LATACH 2019 - 2023	18
TABELA 16. DOCHODY MIASTA Z PARAGRAFU 077 W LATACH 2019 – 2023	19
TABELA 17. DOCHODY MIASTA Z PARAGRAFU 075 W LATACH 2019 – 2023	19
TABELA 18. NALEŻNOŚCI BUDŻETU MIASTA W PODSTAWOWYCH POZYCJACH W LATACH 2019 – 2023	20
TABELA 19. ANALIZA PARETO DOCHODÓW MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	21
TABELA 20. WYDATKI MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	24
TABELA 21. STRUKTURA WYDATKÓW MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	24
TABELA 22. DYNAMIKA WYDATKÓW MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	24
TABELA 23. ANALIZA PARETO WYDATKÓW MIASTA W LATACH 2019 – 2023	27
TABELA 24. WYDATKI BIEŻĄCE NA OŚWIATĘ I WYCHOWANIE	29
TABELA 25. ANALIZA WYDATKÓW MIASTA NA OŚWIATĘ W LATACH 2013 - 2023	30
TABELA 26. WYDATKI BIEŻĄCE NA RODZINĘ	31
TABELA 27. WYDATKI BIEŻĄCE NA POMOC SPOŁECZNĄ	32
TABELA 28. WYDATKI BIEŻĄCE NA FUNKCJONOWANIE URZĘDU MIASTA ORAZ RADY MIASTA	32
TABELA 29. WYDATKI BIEŻĄCE NA GOSPODARKĘ KOMUNALNĄ I OCHRONĘ ŚRODOWISKA	33
TABELA 30. WYDATKI INWESTYCYJNE Z PODZIAŁEM NA DZIAŁY W LATACH 2019 – 2023	33
TABELA 31. POZIOM NADWYŻKI OPERACYJNEJ MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	36
TABELA 32. POZIOM WOLNYCH ŚRODKÓW OPERACYJNYCH MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	37
TABELA 33. WYKONANIE BUDŻETU MIASTA W LATACH 2019 – 2023	38
TABELA 33. ZOBOWIĄZANIA MIASTA W LATACH 2019 – 2023	39
TABELA 35. DOCHODY BIEŻĄCE MIASTA WG GRUP W LATACH 2022 – 2024	40
TABELA 36. WYDATKI BIEŻĄCE MIASTA WG DZIAŁÓW W LATACH 2022 – 2024	40
TABELA 37. WYDATKI BIEŻĄCE MIASTA WG RODZAJÓW W LATACH 2022 – 2024	41

9. SPIS WYKRESÓW

WYKRES 1. DOCHODY MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	7
WYKRES 2. STOPA BEZROBOCIA W MIEŚCIE W LATACH 2004 - 2023	17
WYKRES 3. PRZECIĘTNE MIESIĘCZNE WYNAGRODZENIE BRUTTO (PLN) W MIEŚCIE W LATACH 2002 - 2022	17
WYKRES 4. LICZBA MIESZKAŃCÓW W MIEŚCIE W LATACH 1995 - 2023	18
WYKRES 5. ANALIZA PARETO DOCHODÓW MIASTA W LATACH 2019 – 2023	22
WYKRES 6. WYDATKI MIASTA KOBYŁKA W LATACH 2019 - 2023	26
WYKRES 7. ANALIZA PARETO WYDATKÓW MIASTA W LATACH 2019 - 2023	28
WYKRES 8. STOSUNEK DOCHODÓW I WYDATKÓW OŚWIATOWYCH W LATACH 2013 - 2023	30
WYKRES 9. DOPŁATY Z BUDŻETU MIASTA DO FUNKCJONOWANIA OŚWIATY W LATACH 2013 -2023	31
WYKRES 10. WYDATKI INWESTYCYJNE Z PODZIAŁEM NA DZIAŁY W LATACH 2019 - 2023	34
WYKRES 11. POZIOM I DYNAMIKA DOCHODÓW BIEŻĄCYCH ORAZ WYDATKÓW BIEŻĄCYCH W LATACH 2019 - 2023	36