Druk nr 1705

Warszawa, 26 czerwca 2017 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Przewodnicząca
Krajowej Rady Regionalnych Izb
Obrachunkowych

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Uprzejmie przekazuję na ręce Pana Marszałka

- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku,

które Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych – na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w terminie do 30 czerwca.

Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą KRRIO Nr 4/2017 z dnia 29 maja 2017 r.

Sprawozdanie zawiera w pierwszej części informacje z działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. W części tej zawarte zostały także wnioski *de lege ferenda* z zakresu funkcjonowania prawa, wskazujące na konieczność zmiany prawa.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r.

Wyrażam nadzieję, że niniejsze Sprawozdanie będzie ważnym źródłem informacji na temat działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Z poważaniem

Przewodnicząca Krajowej Rady
Regionalnych Izb Obrachunkowych

(-) Grażyna Wróblewska

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku

KRRiO

Warszawa 2017
www.rio.gov.pl

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2016 ROKU

Warszawa 2017
www.rio.gov.pl

Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku"

Przewodniczący Zespołu

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

Członkowie Zespołu

2. Barczyński Maciej – kierownik Biura Izby - RIO w Bydgoszczy
3. Batkiewicz Magdalena – główny inspektor kontroli - RIO w Krakowie
4. Bieniaszewska Aleksandra – starszy inspektor kontroli - RIO w Opolu
5. Cygańska Urszula – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Gdańsku
6. Czarnocki Grzegorz – członek kolegium - RIO w Opolu
7. Czołpińska Ewa – naczelnik WIAS - RIO w Białymstoku
8. Duczmal Katarzyna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Zielonej Górze
9. Fras Marek – naczelnik WIAS - RIO w Szczecinie
10. Frąckowiak Joanna – naczelnik WIAS - RIO w Poznaniu
11. Gburek Halina – główny inspektor kontroli - RIO w Gdańsku
12. Giryluk Renata – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Lublinie
13. Głębski Adam – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Łodzi
14. Grabska Dorota – starszy specjalista - RIO w Rzeszowie
15. Hardyk Anna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
16. Januszek Andrzej – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Krakowie
17. Jerzmańska Elżbieta – naczelnik WIAS - RIO we Wrocławiu
18. Kalkowski Rafał – naczelnik WKGF - RIO w Gdańsku
19. Kańczuga Wojciech – z-ca naczelnika WIAS - RIO we Wrocławiu
20. Kaźmierczyk Dariusz – główny inspektor kontroli - RIO w Krakowie
21. Krzanicka Małgorzata – naczelnik WIAS - RIO w Rzeszowie
22. Kumor Maria – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Kielcach
23. Kuśnierz Lucyna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Rzeszowie
24. Melerowicz Dariusz – naczelnik WKGF - RIO w Krakowie
25. Michalak Joanna – starszy specjalista WIAS - RIO w Łodzi
26. Natoniewska-Stasiak Małgorzata – naczelnik WIAS - RIO w Lublinie
27. Okońska Ewa – naczelnik WIAS - RIO w Zielonej Górze
28. Orłowski Janusz – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Olsztynie
29. Pelczar Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Katowicach
30. Salak Elżbieta – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Warszawie
31. Serafin Marta – starszy specjalista WIAS - RIO w Bydgoszczy
32. Sieińska Daria – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Poznaniu
33. Smagała Alina – z-ca prezesa RIO w Lublinie - Przewodniczący Komisji Legislacji i Orzecznictwa KR RIO
34. Sobol Janusz – naczelnik WIAS - RIO w Olsztynie
35. Szelągowska Justyna – starszy specjalista - RIO w Bydgoszczy
36. Szewc Agnieszka – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Warszawie
37. Urbańska Joanna – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Białymstoku
38. Walczak-Grabowska Karolina – naczelnik WIAS - RIO w Warszawie
39. Wodecka Agnieszka – specjalista WIAS - RIO w Kielcach
40. Wolny Agnieszka – naczelnik WIAS - RIO w Bydgoszczy
41. Wołczak Barbara – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Opolu
42. Zakrzewska Izabela – z-ca naczelnika WIAS - RIO w Szczecinie
43. Zarębska Agnieszka – specjalista WIAS - RIO w Kielcach
44. Zbierska Danuta – naczelnik WIAS - RIO w Gdańsku

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych dziękuje Autorom zdjęć za ich udostępnienie.

Autorzy zdjęć

Okładka: Białystok - Mateusz Hołownia, Bydgoszcz - Justyna Szelągowska, Gdańsk - Marek Angiel Urząd Miejski w Gdańsku, Katowice - Archiwum UM Katowice, Kielce - Aleksander Piekarski, Kraków - Janusz Kot, Lublin - Małgorzata Natoniewska-Stasiak, Łódź - Adam Głębski, Olsztyn - Bogusław Kiliś, Opole - zasoby Urzędu Miasta Opola, Poznań - Justyna Szelągowska, Rzeszów - Józef Ambrozowicz, Szczecin - Krzysztof Kus, Warszawa - PZ Studio, Wrocław - Stanisław Klimek, Zielona Góra - Anna Szatkowska

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

ISSN 1732-0879

Szanowni Państwo

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, na podstawie art. 25a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej „Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku". Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 4/2017 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 29 maja 2017 r.

Sprawozdanie składa się z dwóch części. Część pierwsza zawiera informacje o działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie zapewnienia zgodnego z prawem prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Efekt pracy izb w 2016 r. to m.in.:

- ***172 815** zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,*
- ***10** budżetów ustalonych dla **5** gmin, **4** powiatów i **1** związku międzygminnego,*
- ***23 718** wydanych opinii w sprawach określonych w ustawach, w tym **18** dotyczących programów postępowania naprawczego,*
- ***1 299** przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym **735** w ramach kontroli kompleksowych,*
- ***122 101** skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,*
- ***599** rozpatrzonych pism i skarg, w tym **223** dotyczące działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,*
- ***7** raportów o stanie gospodarki finansowej dla **6** gmin i **1** miasta na prawach powiatu,*
- ***195** szkoleń, w których uczestniczyło **16 203** pracowników jednostek samorządu terytorialnego.*

Ważnym zadaniem izb w roku sprawozdawczym było stałe monitorowanie także w działalności kontrolnej i analitycznej sytuacji finansowej samorządów pod kątem spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. zachowania przez każdą jst indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia na poziomie nie wyższym niż dopuszczalny. Izby w ramach sprawowanego nadzoru oraz działalności opiniodawczej reagowały odpowiednio do stwierdzonych zagrożeń. Wynikiem tych działań było utrzymanie liczby jednostek zagrożonych niespełnieniem wskaźnika na poziomie nie wyższym niż w 2015 r. Sprawozdanie prezentuje podsumowanie działań izb oraz sytuacji jednostek w powyższym zakresie.

Ponadto, z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2016 r. izby przeprowadziły kontrolę koordynowaną w zakresie dochodów z mienia wynikających z najmu lokali użytkowych w latach 2014 - 2015 oraz kontrolę koordynowaną dotyczącą przetargów organizowanych w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015. Wyniki powyższych kontroli zostały przedstawione w Sprawozdaniu oraz w odrębnych opracowaniach.

Część pierwsza Sprawozdania zawiera również wnioski de lege ferenda z zakresu funkcjonowania prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych oraz uwag i wniosków płynących z kontroli przeprowadzonej przez NIK.

W drugiej części Sprawozdania przedstawione zostały informacje dotyczące wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego. Podstawowe dane o budżetach samorządowych w 2016 r. to:

- ***213 668 930 tys. zł** – dochody ogółem, które w **3,1%** pozyskano z UE, tj. **6 553 820 tys. zł,***
- ***206 034 558 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **24 407 527 tys. zł,** z czego **6,9%,** tj. **1 683 479 tys. zł** ze środków pozyskanych z UE,*
- ***7 634 372 tys. zł** – wynik budżetów – nadwyżka,*
- ***69 019 934 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły **32,3%,***
- ***45 898 394 tys. zł** – należności wraz z wybranymi aktywami finansowymi.*

Sprawozdaniem objęto wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, tj. 2 412 gmin, miasto stołeczne Warszawę, 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 157 związków międzygminnych i 5 związków powiatów. Ogółem w 2016 r. funkcjonowało 2 970 jednostek samorządu terytorialnego i ich związków.

W Sprawozdaniu wykorzystano dane zgromadzone przez regionalne izby obrachunkowe, a także udostępnione przez Ministerstwo Finansów dane w zakresie sprawozdań budżetowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2015 i 2016 (baza na dzień 20 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2016 r.

Sprawozdanie zawiera bogaty materiał statystyczny. Zaprezentowano w nim 50 tabel; 9 w części pierwszej i 41 w części drugiej oraz liczne zestawienia i wykresy graficzne.

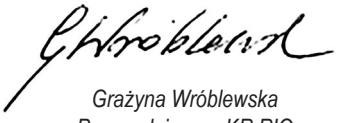
Wszystkie zestawienia, tabele i inne dane statystyczne zawarte w Sprawozdaniu są opracowaniem własnym, sporządzonym na podstawie informacji przekazanych przez poszczególne izby. Tabele i graficzna prezentacja danych w odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały opracowane na podstawie sprawozdań budżetowych tych jednostek.

Sprawozdanie dostępne jest na stronie internetowej regionalnych izb obrachunkowych www.rio.gov.pl. Istnieje możliwość pobrania wersji pdf Sprawozdania poprzez kod QR umieszczony na okładce.

Sprawozdanie za rok 2016 to dwudzieste z kolei opracowanie. W imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych pragnę wyrazić przekonanie, iż praca wszystkich izb nad realizacją tego zadania przyniosła wymierne efekty. Przy zastosowaniu programu BeSTi@, a także innych programów ujednolicone zostały procedury wykonywania powierzonych izbom zadań, jak też zasady prezentowania zjawisk ekonomicznych z zakresu gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, w ciągu dwudziestu lat pracy nad sprawozdaniem ukształtował się zespół redakcyjny, a realizacja tego zadania na stałe została wpisana do harmonogramu pracy wszystkich izb.

Wyrażam nadzieję, że prezentowane przez KR RIO sprawozdania spełniły oczekiwania i były pomocne w pracy obojga Wysokich Izb, Rządu RP oraz innych organów i instytucji Państwa, a także podmiotów i organizacji samorządowych.

Na ręce Pana Tadeusza Dobka, Przewodniczącego Komisji Analiz Budżetowych KR RIO, Prezesa RIO w Bydgoszczy, który od początku kieruje pracą zespołu redakcyjnego składam wyrazy podziękowania dla całego zespołu za zaangażowanie i rzetelną pracę.



Grażyna Wróblewska
Przewodnicząca KR RIO

Spis treści

Część I. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w 2016 roku

Rozdział I.
Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych 12

1. Zadania izb 12
2. Organizacja i zasady działania izb 13
3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami 15
4. Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie obsługi rzeczników dyscypliny finansów publicznych i regionalnych komisji orzekających 17
5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe 18
5.1. Dochody 18
5.2. Wydatki 19
5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym 21
6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje 23
6.1. Zatrudnienie i płace 23
6.2. Kwalifikacje 24

Rozdział II.
Działalność nadzorcza 26

1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru 26
2. Wyniki działalności nadzorczej 26
3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego 33
4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych 33

Rozdział III.
Działalność opiniodawcza 44

1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej 44
2. Przedmiot i charakter wydanych opinii 45
3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby 53

Rozdział IV.
Działalność kontrolna 54

1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe 54
1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości 57
1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli 57
1.3. Skutki finansowe kontroli 79
1.4. Działania pokontrolne 83
2. Wyniki kontroli koordynowanej „Dochody z mienia wynikające z najmu lokali użytkowych w latach 2014 - 2015” 84
2.1. Założenia ogólne 84
2.2. Szczegółowe wyniki kontroli 84
2.3. Postępowanie pokontrolne 89
2.4. Podsumowanie 90
3. Wyniki kontroli koordynowanej „Przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015” 91
3.1. Założenia ogólne 91
3.2. Szczegółowe wyniki kontroli 91
3.3. Postępowanie pokontrolne 97

3.4. Podsumowanie 98
4. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych 99
5. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych 101

Rozdział V.
Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych 103

1. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu gmin 104
2. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu powiatów 104

Rozdział VI.
Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego 105

Rozdział VII.
Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika 110

Rozdział VIII.
Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe 111

Rozdział IX.
Działalność informacyjna i szkoleniowa 114

1. Działalność szkoleniowa 114
2. Działalność informacyjna 115
2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych 115
2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej 117

Rozdział X.
Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych 121

1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami 121
2. Rozwój infrastruktury informatycznej 123

Rozdział XI.
Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych 125

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. 134
Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2016 r. 135
Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2016 r. 135
Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2016 r. 135
Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2016 r. 136
Tabela 6. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2016 r. 136

Tabela 7. Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2016 r. 137
Tabela 8. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2016 r. 138
Tabela 9. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2016 r. 139

Część II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku

Rozdział I. Uchwalanie budżetu i jego zmiany 142

1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego 142
2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian 143
3. Zmiany w uchwałach budżetowych 144
4. Poprawność dokonywanych zmian 145

Rozdział II. Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego 146

1. Wykonanie dochodów i wydatków 146
1.1. Wykonanie planu dochodów 146
1.2. Wykonanie planu wydatków 149
2. Struktura dochodów i wydatków 150
3. Dynamika dochodów i wydatków 156
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 159
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 161

Tabela 2.1. Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 - 2016 163
Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego według województw w 2016 r. 163
Tabela 2.3. Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2016 r. 166
Tabela 2.4. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2016 r. 168
Tabela 2.5. Dynamika dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2016 r. 169
Tabela 2.6. Dynamika wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2016 r. 171
Tabela 2.7. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. 172

Rozdział III. Wykonanie budżetów przez gminy 174

1. Wykonanie dochodów i wydatków 174
1.1. Wykonanie planu dochodów 174
1.2. Wykonanie planu wydatków 177
2. Struktura dochodów i wydatków 178
3. Dynamika dochodów i wydatków 182
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 185
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 187

Tabela 3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu gmin w 2016 r. 188
Tabela 3.2. Struktura dochodów budżetów gmin w 2016 r. 190
Tabela 3.3. Struktura wydatków budżetów gmin w 2016 r. 191
Tabela 3.4. Dynamika dochodów budżetów gmin w 2016 r. 192
Tabela 3.5. Dynamika wydatków budżetów gmin w 2016 r. 193
Tabela 3.6. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. 194

Rozdział IV.
Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa 195

1. Wykonanie dochodów i wydatków 195
1.1. Wykonanie planu dochodów 195
1.2. Wykonanie planu wydatków 196
2. Struktura dochodów i wydatków 197
3. Dynamika dochodów i wydatków 199
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 201
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 201

Rozdział V.
Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu 202

1. Wykonanie dochodów i wydatków 202
1.1. Wykonanie planu dochodów 202
1.2. Wykonanie planu wydatków 205
2. Struktura dochodów i wydatków 205
3. Dynamika dochodów i wydatków 209
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 212
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 213

Rysunek 5.1. Dochody miast na prawach powiatu w 2016 r. 215
Rysunek 5.2. Wydatki miast na prawach powiatu w 2016 r. 216
Rysunek 5.3. Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2016 r. 217

Tabela 5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu miast na prawach powiatu w 2016 r. 218
Tabela 5.2. Struktura dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2016 r. 220
Tabela 5.3. Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2016 r. 222
Tabela 5.4. Dynamika dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2016 r. 223
Tabela 5.5. Dynamika wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2016 r. 224
Tabela 5.6. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. 226

Rozdział VI.
Wykonanie budżetów przez powiaty 228

1. Wykonanie dochodów i wydatków 228
1.1. Wykonanie planu dochodów 228
1.2. Wykonanie planu wydatków 229
2. Struktura dochodów i wydatków 230
3. Dynamika dochodów i wydatków 233
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 235
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 236

Tabela 6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu powiatów w 2016 r. 238
Tabela 6.2. Struktura dochodów budżetów powiatów w 2016 r. 238
Tabela 6.3. Struktura wydatków budżetów powiatów w 2016 r. 239
Tabela 6.4. Dynamika dochodów budżetów powiatów w 2016 r. 239
Tabela 6.5. Dynamika wydatków budżetów powiatów w 2016 r. 240
Tabela 6.6. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. 240

Rozdział VII
Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe 241

1. Wykonanie dochodów i wydatków 241
1.1. Wykonanie planu dochodów 241
1.2. Wykonanie planu wydatków 243
2. Struktura dochodów i wydatków 243
2.1. Struktura dochodów 243

2.2. Struktura wydatków 245
3. Dynamika dochodów i wydatków 248
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 249
4.1. Wynik budżetu, finansowanie deficytu 249
4.2. Przychody i rozchody 249
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 250
Tabela 7.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu województw samorządowych w 2016 r. 251
Tabela 7.2. Struktura dochodów budżetów województw samorządowych w 2016 r. 251
Tabela 7.3. Struktura wydatków budżetów województw samorządowych w 2016 r. 252
Tabela 7.4. Dynamika dochodów budżetów województw samorządowych w 2016 r. 252
Tabela 7.5. Dynamika wydatków budżetów województw samorządowych w 2016 r. 253
Tabela 7.6. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. 253

Rozdział VIII.
Wykonanie budżetów przez związki komunalne 254

1. Związki międzygminne 254
1.1. Informacje ogólne 254
1.2. Dochody 256
1.3. Wydatki 258
1.4. Wynik budżetu, przychody i rozchody, zobowiązania 260
2. Związki powiatów 262
2.1. Dochody, wydatki, wynik finansowy 263
3. Związki powiatowo-gminne 263
Tabela 8.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2015 i 2016 264
Tabela 8.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2015 i 2016 265

Rozdział IX.
Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp 266

1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp) 266
1.1. Reguła wydatkowa z art. 242 w 2016 r. 266
1.2. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi 266
2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp) 268
2.1. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp obliczona za lata 2013 - 2015 oraz 2014 - 2016 268
2.2. Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu 270
2.3. Wpływ nowych źródeł dochodów jst na relację z art. 242 - 243 uofp 271
3. Prognozy na lata 2017 - 2019 274
4. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst 275
Tabela 9.1. Prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na lata 2017 - 2020 wg projektów na 2017 r. złożonych do regionalnych izb obrachunkowych w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 uofp 280

Rozdział X
Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca 281

1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca 281
1.1. Dochody 281
1.2. Wydatki 283
1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 284
1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 285
2. Budżety gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca 286
2.1. Dochody 286
2.2. Wydatki 289
2.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 292

2.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 293
3. Budżet m.st. Warszawa w przeliczeniu na 1 mieszkańca 293
4. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca 295
4.1. Dochody 295
4.2. Wydatki 296
4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 298
4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 298
5. Budżety powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca 299
5.1. Dochody 299
5.2. Wydatki 301
5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 302
5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 303
6. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca 303
6.1. Dochody 303
6.2. Wydatki 305
6.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 306
6.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 307
Tabela 10.1. Dochody budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. 308
Tabela 10.2. Wydatki budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. 309
Tabela 10.3. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. 311
Tabela 10.4. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. 312
Tabela 10.5. Dochody budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. 313
Tabela 10.6. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. 314

Rozdział XI.
Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie 316

1. Dochody ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie 316
2. Wydatki ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie 318
3. Przychody i rozchody związane z realizacją zadań z udziałem środków zagranicznych 323
Tabela 11.1. Dochody i wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2016 r. 325

Podsumowanie 327

Najważniejsze akty normatywne oraz inne dokumenty mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2015 r. 335

Wykaz skrótów i znaków umownych 342

Spis rysunków 343

I.

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2016 ROKU

- *Ogólne informacje o regionalnych izbach obrachunkowych*
- *Działalność nadzorcza*
- *Działalność opiniodawcza*
- *Działalność kontrolna*
- *Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych*
- *Sporządzenie raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*
- *Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika*
- *Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe*
- *Działalność informacyjna i szkoleniowa*
- *Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych*
- *Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych*

Rozdział I.
Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych

1. Zadania izb

Pozycja prawno-ustrojowa regionalnych izb obrachunkowych została określona przepisem art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1], zgodnie z którym izby sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych.

Aktem prawnym, który szczegółowo określa zakres działania izb jest ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych[2], na mocy której izby sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych. Podmiotami podlegającymi nadzorowi w 2016 r. były: jednostki samorządu terytorialnego, związki metropolitalne, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin oraz stowarzyszenia gmin i powiatów, związki powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia powiatów, samorządowe jednostki organizacyjne, w tym samorządowe osoby prawne oraz inne podmioty, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Główne zadania realizowane w 2016 r. przez izby, które wynikają z wyszczególnionych aktów prawnych, obrazuje poniższa tabela.

ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych
− kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych
− kontrola pod względem rachunkowym i formalnym kwartalnych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej
− przedstawianie raportu o stanie gospodarki finansowej jst w przypadku, gdy na podstawie wyników działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej zachodzi potrzeba wskazania powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań
− nadzór nad uchwałami i zarządzeniami podejmowanymi przez organy jst w sprawach określonych w art. 11 ust. 1 ustawy
− ustalanie budżetu jst w przypadku niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący do dnia 31 stycznia roku budżetowego
− ustalanie budżetu jst w przypadku niezachowania przez jednostkę zasad określonych w art. 242 - 244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[3]
− wydawanie opinii w sprawach wymienionych w art. 13 ustawy
− udzielanie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych
− rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień przez skarbnika o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika
− prowadzenie działalności informacyjnej, instruktażowej i szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą
− opracowywanie analiz i opinii w sprawach określonych ustawami
ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych
− wydawanie opinii w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu oraz w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jst w projekcie uchwały budżetowej i odpowiednio uchwały budżetowej
− przekazywanie Ministrowi Finansów projektów wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami opinii oraz wieloletnich prognoz finansowych wraz z wynikami rozstrzygnięć nadzorczych
− wzywanie jst do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz jego opiniowanie, a w przypadku braku pozytywnej opinii izby ustalanie budżetu jst, w przypadku, o którym mowa w przepisie art. 240a ustawy

[1] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 561.
[3] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.

− ustalanie budżetu jst w sytuacjach określonych w przepisach art. 240 oraz art. 240b ustawy
ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego[4]
− rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności organów stanowiących jst
ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[5]
− udostępnianie i publikowanie w urzędowym publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej – informacji publicznych dotyczących działalności regionalnych izb obrachunkowych w zakresie określonym ustawą
ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[6]
− przyjmowanie sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jst oraz kontrola osiągnięcia wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli
ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[7]
− przyjmowanie od jst i przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych
rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[8]
− kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań z wykonania budżetów jst
rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[9]
− kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym oraz przekazywanie do Ministerstwa Finansów sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst
− kontrolowanie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną
− sporządzanie i przekazywanie Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego zbiorczych sprawozdań w zakresie operacji finansowych dotyczących należności, państwowego długu publicznego oraz poręczeń i gwarancji w zakresie budżetów jst, a także w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną
rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[10]
− przyjmowanie i przekazywanie do Ministerstwa Finansów skonsolidowanych bilansów jst

2. Organizacja i zasady działania izb

Od 1999 r. w Polsce funkcjonuje 16 regionalnych izb obrachunkowych, które zasięgiem działalności obejmują obszar danego województwa. Izby realizują swoje zadania w siedzibach oraz w zespołach zamiejscowych. Liczbę oraz siedziby zespołów zamiejscowych określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[11].

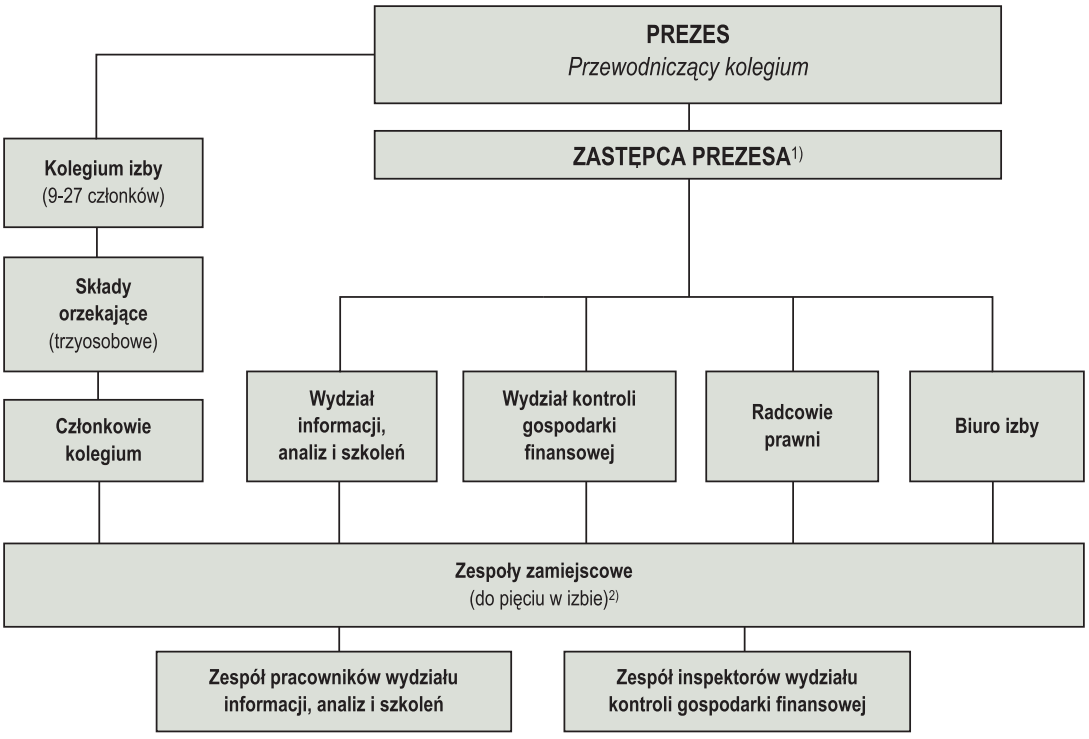
4 Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.
5 Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.
6 Dz. U. z 2016 r. poz. 1379.
7 Dz. U. z 2016 r. poz. 1808.
8 Dz. U. z 2016 r. poz. 1015.
9 Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.
10 Dz. U. z 2017 r. poz. 760.
11 Dz. U. Nr 167, poz. 1747.

Nadzór nad działalnością regionalnych izb obrachunkowych na podstawie kryterium zgodności z prawem sprawuje minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Zasady działania, struktura organizacyjna oraz zasięg terytorialny izb określone są przepisami ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

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

Przykładowy schemat organizacyjny izby



1) Zastępca prezesa jest zastępcą przewodniczącego kolegium, a ponadto wykonuje inne obowiązki wskazane przez prezesa. Zakres tych obowiązków jest zróżnicowany w poszczególnych izbach.

2) Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu nie posiada zespołu zamiejscowego.

Pracą każdej z izb kieruje **prezes izby.** Prezes posiada określone ustawowo kompetencje oraz wykonuje inne czynności przewidziane przepisami prawa, a niezastrzeżone dla kolegium izby, komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz składów orzekających. Prezes izby powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów spośród kandydatów zaopiniowanych w drodze konkursu przez kolegium izby. Warunki przeprowadzania konkursu określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na prezesa regionalnej izby obrachunkowej[12]. Kadencja prezesa trwa 6 lat, licząc od dnia powołania. Po upływie kadencji albo po odwołaniu prezesa w związku ze złożoną rezygnacją, pozostaje on etatowym członkiem kolegium. Na wniosek prezesa izby Prezes Rady Ministrów powołuje spośród członków kolegium **zastępcę prezesa.** Zastępca kieruje działalnością izby w czasie nieobecności prezesa oraz wykonuje zadania i uprawnienia w określonym przez niego zakresie.

W każdej z izb działa określony ustawą organ – **kolegium izby.** W skład kolegium wchodzą prezes jako przewodniczący oraz pozostali członkowie. Członków kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa izby, zgłoszony po uzyskaniu opinii kolegium izby. Kandydatów na członków kolegium wyłania się w drodze konkursu, którego szczegółowe warunki określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania

12 Dz. U. Nr 10, poz. 93.

konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej[13]. Liczba członków kolegium uzależniona jest od terytorialnego zasięgu działania poszczególnej izby oraz od liczby nadzorowanych podmiotów, a określa ją rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. Członkostwo w kolegium ma charakter etatowy lub pozaetatowy. Etatowego członka kolegium powołuje się na czas nieokreślony, natomiast kadencja pozaetatowego członka kolegium trwa 6 lat. Członkowie kolegium w zakresie realizacji zadań nadzorczych i funkcji kontrolnych są niezawiśli i podlegają jedynie ustawom.

Do wyłącznej kompetencji kolegium izby należy:

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

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

W każdej izbie szereg zadań wykonują dwa wydziały merytoryczne: **wydział kontroli gospodarki finansowej** oraz **wydział informacji, analiz i szkoleń,** pracami których kierują naczelnicy. **Biuro izby** zapewnia obsługę administracyjną i finansowo-księgową.

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

3. Współpraca izb z organami państwa i innymi instytucjami

Na podstawie sprawozdań, uchwał i zarządzeń jst, przedkładanych izbom w trybie nadzoru i kontroli oraz na podstawie informacji i danych pozyskanych z jst opracowywano analizy, zestawienia liczbowe oraz udostępniano zgromadzoną dokumentację. Ponadto, przedstawiano opinie i stanowiska własne w zgłoszonych do izb sprawach. Zadania te były wykonywane niezależnie od udzielania informacji na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niezależnie od działalności informacyjnej w trybie określonym w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych. W ramach współpracy opracowano i udostępniono m.in.:

– Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji – informacje o podjętych przez izby działaniach i stanowiskach, informacje o sytuacji finansowej jst, wyniki kontroli wskazanych jst w zakresie nieprawidłowości w udzielaniu dotacji z ich budżetu, wyniki monitorowania sytuacji jst, w stosunku do których wydano negatywne opinie o sprawozdaniach z wykonania budżetów za 2015 r. wraz z informacjami o stanie mienia jst, sporządzony przez izbę raport o stanie gospodarki finansowej jst oraz informacje dotyczące sytuacji finansowej jst z uwzględnieniem wpływu sytuacji ekonomicznej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz o podejmowanych przez izbę działaniach w stosunku do niektórych jst i urzędów pracy, informacje o przyczynach nieprzekazania przez jst wieloletnich prognoz finansowych na 2016 r. i podjętych działaniach wobec jst, które nie przedstawiły izbom w obowiązującym terminie wieloletnich prognoz finansowych;
– Ministerstwu Finansów – cykliczne informacje dotyczące zaciągniętych przez jst zobowiązań finansowych wykazujących ekonomiczne podobieństwo do kredytu lub pożyczki (w tym tzw. sprzedaży zwrotnej), zadłużenia jst w „instytucjach parabankowych" (pozabankowe podmioty pożyczkowe), jst wezwanych przez kolegia izb do opracowania i uchwalenia programów postępowania naprawczego oraz o wydanych opiniach w tym zakresie,

[13] Dz. U. Nr 130, poz. 1396 z późn. zm.

podejmowanych przez izby działań wobec jst, które przekroczyły dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia określony w art. 243 uofp, przyczyn pogorszenia się w niektórych jst relacji z art. 243 uofp, wykorzystania przez jst wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp; informacje o jst realizujących programy postępowania naprawczego i zamierzających ubiegać się o udzielenie pożyczki z budżetu państwa lub korzystających już z takiej pożyczki; informacje o jst realizujących programy ostrożnościowe; dane i informacje dotyczące sytuacji finansowej jst zobowiązanych do zwrotu subwencji ogólnej za lata poprzednie, a także opinie o sytuacji finansowej wskazanych jst ze szczególnym uwzględnieniem możliwości regulowania swoich zobowiązań;

- Ministerstwu Edukacji Narodowej – sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek samorządu terytorialnego zbiorcze informacje o wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jst w 2015 r.;
- Głównemu Urzędowi Statystycznemu – informacje dotyczące pożyczek zagrożonych będących aktywami jst, na podstawie danych zawartych w informacji uzupełniającej do bilansów z wykonania budżetu jst oraz w sprawozdaniach Rb-N na dzień 31 grudnia 2015 r., opracowane według „Programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016" w zakresie badania 1.65.31(235) Dane fiskalne na potrzeby nadzoru budżetowego UE;
- Sejmowi i Senatowi – informacje o wynikach kontroli i działań nadzorczych, w tym zestawienia tabelaryczne i wyniki kontroli (przeprowadzonych w latach 2011 - 2015) w zakresie wykorzystania przez gminy środków uzyskanych z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz informacje dotyczące programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, w tym najważniejszych kryteriów stosowanych w trakcie kontroli wykorzystania tych środków; informacje o spełnieniu przez jst relacji, o której mowa w art. 243 uofp oraz wykazy zadłużonych jst;
- Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – roczne informacje o działaniach izb w zakresie kontroli gospodarki finansowej jst związanej z realizacją zadań wynikających z ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz dane dotyczące wysokości środków finansowych uzyskanych przez gminy i województwa samorządowe z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i ich wykorzystania na realizację programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zapobiegania narkomanii;
- Najwyższej Izbie Kontroli – informacje o funkcjonowaniu małych gmin, w tym o realizacji programów postępowania naprawczego i uwagi dotyczące wiarygodności wieloletnich prognoz finansowych tych gmin oraz przypadki niespełnienia relacji, o której mowa w art. 243 uofp, sprawozdania budżetowe wskazanych jst, dane ze sprawozdań Rb-PDP o skutkach decyzji wydanych przez organy podatkowe gmin lub miast na prawach powiatu w latach 2013 - 2015 na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, w których dokonano największych umorzeń zaległości podatkowych oraz przyznano największe ulgi dotyczące rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, zwolnień z obowiązku pobrania, ograniczenia poboru podatków lokalnych, informację dotyczącą finansowania przez jst z własnych środków zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, informację o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie niedozwolonego finansowania budżetu jst danego roku ratą części oświatowej subwencji ogólnej na rok następny oraz środkami depozytowymi;
- urzędom wojewódzkim – opinie i stanowiska, w tym o zadłużeniu oraz sytuacji finansowej wskazanych jst, wykazy gmin, które wyodrębniły w budżetach środki funduszu sołeckiego, dane dotyczące wysokości dochodów i wydatków wskazanych jst, informacje o wynikach kontroli jst, w tym w zakresie wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa, sporządzony przez izbę raport o stanie gospodarki finansowej jst z uwzględnieniem wpływu sytuacji ekonomicznej samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz informację o podejmowanych przez izbę działaniach;
- wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej – informacje o sytuacji finansowej i stanie zadłużenia jst;
- Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, Biuru Rzecznika Praw Dziecka oraz na wnioski sądów, prokuratury, policji, urzędów kontroli skarbowej, urzędów skarbowych, samorządowych kolegiów odwoławczych – materiały i informacje dotyczące głównie wyników kontroli jst, w tym nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych.

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

Regionalne izby obrachunkowe, zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[14], zapewniają siedzibę, obsługę prawną i administracyjno-techniczną regionalnych komisji orzekających oraz rzeczników i ich zastępców właściwych w sprawach tych komisji, a także ponoszą, finansowane z budżetu państwa, wydatki związane z ich funkcjonowaniem, wypłatą wynagrodzeń i szkoleniem oraz zwrotem świadkom kosztów przejazdu. Stosownie do postanowień § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela[15] izby zapewniają odpowiednie warunki lokalowe umożliwiające wypełnianie przewidzianych w ustawie funkcji, w tym w szczególności pomieszczenie umożliwiające przeprowadzenie rozpraw z udziałem publiczności, tablicę informacyjną, wyposażenie w niezbędny sprzęt i materiały biurowe oraz zbiór aktów prawnych.

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

Regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierzają kary w granicach określonych w ustawie. Jedną z kar wymienionych w katalogu jest kara pieniężna, którą wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia (obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego). Jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości wynagrodzenia, karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

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

W 2016 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciły **644** osoby w łącznej kwocie **187 620,23 zł.**

Wobec 2 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających prowadzili postępowanie egzekucyjne we własnym zakresie, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[17], w wyniku czego wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania od 1 osoby w kwocie **291,71 zł.** Tytuły wykonawcze (23 na łączną kwotę 6 598,15 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania od 8 osób w kwocie **2 027,74 zł.** Wobec 9 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienia o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **2 483,68 zł.** W 2016 r. 12 osób uregulowało rozłożone należności na raty (w tym z lat poprzednich) na kwotę **2 880,60 zł.**

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kar pieniężnych od 8 osób w kwocie 22 636,59 zł. W 2016 r. skierowano 2 tytuły wykonawcze do urzędu skarbowego w zakresie kar pieniężnych na kwotę 5 834,20 zł, urzędy skarbowe nie wyegzekwowały żadnych należności z tego tytułu. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających nie wydali w 2016 r. żadnych postanowień o rozłożeniu na raty zapłaty kar pieniężnych. Dwie osoby uregulowały rozłożone na raty należności z tytułu kar pieniężnych z lat poprzednich w kwocie 7 000,00 zł.

[14] Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.

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

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

[17] Dz. U. z 2016 r. poz. 599 z późn. zm.

5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2016, ustalony ustawą budżetową z dnia 25 lutego 2016 r.[18], w kwocie 3 121 tys. zł został wykonany w wysokości 3 441 tys. zł, co stanowiło 110,3% planu. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów wiązało się głównie z realizacją wyższych wpływów z tytułu kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych, wpływów ze sprzedaży składników majątkowych oraz wpływów z różnych dochodów (w tym głównie z tytułu rozliczeń z lat ubiegłych) oraz dochodów z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2014 - 2016 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2014 - 2016

Wyszczególnienie	Lata		
	2014	2015	2016
Plan (w tys. zł)	2 946	3 391	3 121
Wykonanie (w tys. zł)	3 344	3 568	3 441
Wykonanie planu (w %)	113,5	105,2	110,3

Podobnie jak w 2015 r. najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów stanowiły dochody z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej (klasyfikowane jako wpływy z usług). Dochody te zostały zaplanowane w wysokości 2 788 000 zł, a wykonane w kwocie 3 059 833 zł, stanowiąc 88,9% zrealizowanych dochodów ogółem (w 2015 r. – 3 162 441 zł, tj. 88,6% wykonanych dochodów).

Plan, wykonanie oraz struktura dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych wg źródeł w 2016 r.

Wyszczególnienie		Plan (zł)	Wykonanie (zł)	Struktura (%)	Wykonanie (%)
Dochody ogółem, w tym:		**3 121 000**	**3 441 241**	**100,0**	**110,3**
§ 0570	grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	11 000	34 012	1,0	309,2
§ 0690	wpływy z różnych opłat	202 000	188 625	5,5	93,4
§ 0750	dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych [...]	105 000	116 408	3,4	110,9
§ 0830	wpływy z usług	2 788 000	3 059 833	88,9	109,8
§ 0870	wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	1 000	22 011	0,6	2 201,1
§ 0920	pozostałe odsetki	4 000	4 576	0,1	114,4
§ 0970	wpływy z różnych dochodów	10 000	15 776	0,5	157,8

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (5,5% dochodów wykonanych) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych (w tym wpływy za wynajem pomieszczeń – 3,4% wykonanych dochodów). Pozostałe zrealizowane dochody dotyczyły kar orzeczonych wobec osób winnych naruszenia dyscypliny finansów publicznych, kar za zwłokę, wynagrodzenia płatnika z tytułu wykonywania zadań wypłaty wynagrodzenia płatnikom składek z tytułu wykonywania zadań z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, zwrotu nadpłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z lat ubiegłych opłat za udzielenie informacji publicznej oraz z tytułu sprzedaży środków trwałych. Pobrane dochody były przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

[18] Dz. U. z 2016 r. poz. 278 z późn. zm.

5.2. Wydatki

Plan wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2016 w kwocie 120 793 tys. zł, w ciągu roku uległ zwiększeniu do kwoty 121 440 tys. zł i został wykonany w 99,98%, tj. w kwocie 121 420 tys. zł. Zwiększenie planu wydatków (o 647 tys. zł) wynikało z uruchomienia rezerwy celowej budżetu państwa „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej" (cz. 83 poz. 59) z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania inwestycyjnego związanego z przebudową i modernizacją siedziby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi[19].

W porównaniu do 2015 r. wykonane wydatki izb były wyższe o 789 tys. zł. Dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 100,7%. Wydatki zostały wykonane w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem przeniesień wydatków pomiędzy paragrafami w ramach tego samego działu i rozdziału. Konieczność dokonania przeniesień wynikała z potrzeby dostosowania struktury wydatków rodzajowych do faktycznych potrzeb powstałych w toku realizacji budżetu.

Wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2014 - 2016 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2014			2015			2016		
	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)
Wydatki ogółem, z tego:	**113 841**	**113 777**	**100,0**	**120 748**[1)]	**120 631**[1)]	**100,0**	**121 440**[4)]	**121 420**[4)]	**100,0**
- wynagrodzenia osobowe	70 870	70 869	62,3	72 546	72 546	60,1	76 449	76 449	62,9
- pochodne od wynagrodzeń	13 699	13 697	12,1	13 883	13 871	11,5	14 536	14 535	12,0
- dodatkowe wynagrodzenie roczne	5 394	5 394	4,7	5 422	5 422	4,5	5 516	5 516	4,5
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 215	3 209	2,8	3 198	3 182	2,6	3 211	3 209	2,6
- odpisy na ZFŚS	1 513	1 513	1,3	1 519	1 519	1,3	1 530	1 530	1,3
- pozostałe wydatki bieżące	17 017	16 964	14,9	17 787[2)]	17 739[2)]	14,7	17 070	17 063	14,1
- wydatki i zakupy inwestycyjne	2 133	2 131	1,9	6 393[3)]	6 352[3)]	5,3	3 128[4)]	3 118[4)]	2,6

[1)] w tym środki pochodzące z rozdysponowania rezerw celowych budżetu państwa (cz. 83 poz. 29, cz. 83 poz. 59) w łącznej kwocie: plan – 4 865 tys. zł, wykonanie 4 820 tys. zł,

[2)] w tym środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa (cz. 83 poz. 29) w kwocie: plan – 718 tys. zł, wykonanie – 716 tys. zł,

[3)] w tym środki pochodzące z rozdysponowania rezerw celowych budżetu państwa (cz. 83 poz. 29, cz. 83 poz. 59) w łącznej kwocie: plan – 4 147 tys. zł, wykonanie 4 104 tys. zł,

[4)] w tym środki pochodzące z rozdysponowania rezerwy celowej budżetu państwa (cz. 83 poz. 59) w kwocie: plan – 647 tys. zł, wykonanie – 647 tys. zł.

W porównaniu do roku poprzedniego w strukturze wykonanych wydatków nastąpiły niewielkie odchylenia, z uwagi na dokonane w 2015 r. zwiększenie wydatków o środki pochodzące z rezerw celowych budżetu państwa (wykonanych w łącznej kwocie 4 820 tys. zł, z których 85,1% – 4 104 tys. zł – dotyczyło wydatków inwestycyjnych). Jednocześnie w 2016 r. struktura wykonanych wydatków zbliżona była do wydatków wykonanych w 2014 r.

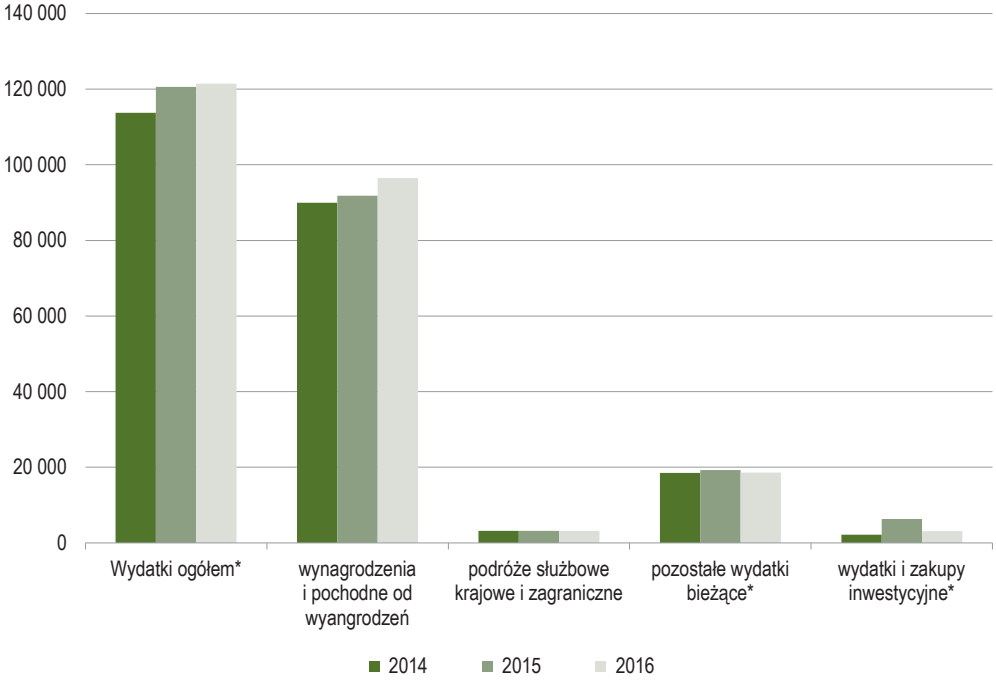
Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków nadal dominujący udział miały wydatki na wynagrodzenia. W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 67,4% ogółu wydatków (w 2015 r. – 64,6%, w 2014 r. – 67,0%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 12,0% (w 2015 r. – 11,5%, w 2014 r. – 12,1%). Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 2,6% ogółu wydatków, zaś obligatoryjny odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych – 1,3%. Pozostałe wydatki bieżące (związane z obsługą działalności podstawowej izb, utrzymaniem sprawności technicznej budynków, pomieszczeń biurowych i ich wyposażenia, czynszami za lokale użytkowe, zakupem energii, podatkami i opłatami oraz wydatkami na szkolenia pracowników, a także obejmujące wydatki związane z organizacją szkoleń dla jst oraz zakupy materiałów biurowych i niezbędnego wyposażenia) stanowiły 14,1% ogółu wydatków.

[19] Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 6 września 2016 r. (MF/FG2.4143.3.287.2016.MF.2535).

Wydatki majątkowe w 2016 r. uległy zmniejszeniu w porównaniu do roku ubiegłego i wyniosły 3 118 tys. zł, stanowiąc 2,6% ogółu wydatków (w 2015 r. – 6 352 tys. zł[20] – 5,3%, w 2014 r. – 2 131 tys. zł – 1,9%). W grupie wykonanych wydatków inwestycyjnych 56,0% stanowiły środki związane z kontynuacją zadania modernizacji i przebudowy budynku z przeznaczeniem na siedzibę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (w łącznej kwocie 1 747 tys. zł, w tym 647 tys. zł środki rezerwy celowej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska). Na pozostałe inwestycje i zakupy inwestycyjne (dotyczące m.in. zakupu i wymiany sprzętu komputerowego oraz oprogramowania, serwerów, kserokopiarek, samochodów służbowych) wydatkowano kwotę 1 371 tys. zł.

Utrzymanie większości wydatków bieżących na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego wiązało się z koniecznością wprowadzenia ograniczeń w planach rzeczowych wydatków izb. W szczególności dotyczyło to grupy pozostałych wydatków bieżących, obejmujących wydatki związane z obsługą działalności podstawowej izb, które wyniosły 17 064 tys. zł (w 2015 r. – 17 739 tys. zł, w roku 2014 r. – 16 964 tys. zł). W grupie tych wydatków do niezbędnego minimum ograniczono zakupy usług remontowych i wyposażenia oraz wydatki ogólnoadministracyjne (w tym m.in. zakup materiałów biurowych, prenumeraty prasy, literatury fachowej).

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)



* w tym środki pochodzące z rozdysponowania rezerw celowych budżetu państwa:
- w 2015 r. cz. 83 poz. 29 i cz. 83 poz. 59 w łącznej kwocie 4 820 tys. zł (w tym: wydatki bieżące – 716 tys. zł, wydatki majątkowe – 4 104 tys. zł),
- w 2016 r. cz. 83 poz. 59 w kwocie 647 tys. zł (w tym: wydatki majątkowe – 647 tys. zł).

W 2016 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 76 449 tys. zł został wykonany niemalże w 100,0%, podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 5 516 tys. zł. W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. Strukturę wydatków na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2014 - 2016 prezentuje poniższe zestawienie.

[20] W 2015 r. 52,0% wykonanych wydatków inwestycyjnych stanowiły środki na informatyzację pochodzące z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 3 304 tys. zł – z przeznaczeniem na inwestycje i zakupy inwestycyjne dotyczące infrastruktury IT, w tym zakup serwera centralnego na potrzeby wszystkich izb.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w regionalnych izbach obrachunkowych w latach 2014 - 2016 (w zł)

Wyszczególnienie	Wynagrodzenia osobowe ogółem (§ 4010)	z tego:			
		wynagrodzenia	nagrody	nagrody jubileuszowe	odprawy emerytalne
2014	70 869 518	64 616 026	4 050 000	1 789 669	413 823
struktura (%)	100,0	91,2	5,7	2,5	0,6
2015	72 546 133	66 479 141	4 413 592	1 227 479	425 921
struktura (%)	100,0	91,6	6,1	1,7	0,6
2016	**76 449 251**	**69 741 414**	**4 282 118**	**1 606 658**	**819 061**
struktura (%)	**100,0**	**91,2**	**5,6**	**2,1**	**1,1**

W 2016 r. na odprawy emerytalne i nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie blisko 2 426 tys. zł, tj. o 772 tys. zł więcej niż w roku poprzednim. Wypłaty z tytułu nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych mają charakter obligatoryjny, a izby nie otrzymują dodatkowych środków na pokrycie tych wydatków, w związku z czym ich sfinansowanie odbywa się kosztem zmniejszania puli środków na wynagrodzenia pozostałych pracowników izb.

Udział wydatków na szkolenia pracowników i inwestycje w wydatkach ogółem w latach 2014 - 2016 kształtuje się jak niżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2014 - 2016 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje i zakupy inwestycyjne	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2014	113 777 393	379 473	0,3	2 131 446	1,9
2015	120 630 926	475 862	0,4	6 351 889	5,3
2016	**121 420 407**	**557 387**	**0,5**	**3 117 780**	**2,6**

W 2016 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 557 tys. zł, co stanowiło 0,5% ogółu wydatków[21] (w 2015 r. – 0,4%, w 2014 r. – 0,3%). Niski poziom środków na szkolenia pracowników związany był z ograniczeniem możliwości finansowych regionalnych izb obrachunkowych, które w swych planach finansowych zapewnić musiały przede wszystkim środki na wynagrodzenia pracowników, pochodne od wynagrodzeń, koszty delegacji służbowych inspektorów kontroli, obowiązkowe świadczenia wypłacane na podstawie odrębnych przepisów oraz koszty eksploatacji budynków, w tym zakup energii, gazu i wody.

Na podstawie przepisu art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Działalność informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu od 1 lipca 2010 r. są dochodami budżetu państwa. Poniesione wydatki w zakresie przygotowania i organizacji szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych dotyczyły głównie wynagrodzeń wykładowców, zakupu usług związanych z organizacją szkoleń, opracowania i przygotowania materiałów szkoleniowych.

5.3. Budżet regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym

Regionalne izby obrachunkowe od 2008 r. planują – równolegle do układu „tradycyjnego" – wydatki w ujęciu zadaniowym[22]. Zgodnie z art. 142 pkt 11 uofp plany finansowe izb w układzie zadaniowym sporządzane są na dany

[21] Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wydatki na szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych ujmuje się w paragrafie 470 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej. W związku ze zmiana rozporządzenia, począwszy od 1 stycznia 2016 r., w paragrafie tym wykazuje się wszystkie koszty związane ze szkoleniem, w tym również ponoszone koszty dojazdów, zakwaterowania i wyżywienia uczestników szkolenia.

[22] Pojęcie „układu zadaniowego" wraz z zasadami i trybem sporządzania budżetu państwa w tym układzie zdefiniowane zostało w ustawie o finansach publicznych. Struktura układu zadaniowego budżetu państwa opiera się na podziale na funkcje, zadania i podzadania wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także na wprowadzeniu bazowych i docelowych mierników stopnia ich realizacji.

rok budżetowy i dwa kolejne lata. Budżety zadaniowe regionalnych izb obrachunkowych na rok 2016 opracowano w oparciu o regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016[23].

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[24] regionalne izby obrachunkowe – jako państwowe jednostki budżetowe – mają obowiązek sporządzać sprawozdania (półroczne i roczne) z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym.

W strukturze układu zadaniowego budżetu państwa regionalne izby obrachunkowe ujęte zostały w Funkcji 1. „Zarządzanie państwem". Funkcja obejmuje swym zakresem obszar państwa odpowiedzialny za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania organów władzy państwowej. Do grupy podmiotów realizujących w roku 2016 zadania w ramach tej funkcji, w ramach Zadania 1.10. „Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego" należał m.in. Minister Administracji i Spraw Wewnętrznych jako dysponent części 80 – Regionalne izby obrachunkowe. Dla wymienionego wyżej zadania określono podzadanie „Działania nadzorczo-kontrolne RIO" oraz następujące działania: wykonywanie działań kontrolnych, wykonywanie działań nadzorczych oraz wydawanie opinii.

Wydatki regionalnych izb obrachunkowych w układzie zadaniowym w 2016 r.

Nr	Funkcja/zadanie/podzadanie/działanie	Plan wg ustawy budżetowej (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie %	Struktura %
Funkcja 1. Zarządzanie państwem						
1.10.	Weryfikacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	120 793	121 440	121 420	99,98	100,0
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	120 793	121 440	121 420	99,98	100,0
1.10.1.1.	Wykonywanie działań kontrolnych	53 899	55 942	55 932	99,98	46,1
1.10.1.2.	Wykonywanie działań nadzorczych	37 869	37 844	37 838	99,99	31,1
1.10.1.3.	Wydawanie opinii	29 025	27 654	27 650	99,98	22,8
Wydatki ogółem		**120 793**	**121 440**	**121 420**	**99,98**	**100,0**

Dla zadania, podzadania oraz dla każdego z działań określono cele, mierniki stopnia realizacji celów oraz wysokość planowanych wydatków. Celem zadania jest poprawa jakości funkcjonowania jst w zakresie gospodarki finansowej. Cele szczegółowe podzadania i działań obejmują odpowiednio: zapewnienie gotowości do wykonywania ustawowych zadań nadzorczo-kontrolnych, objęcie kompleksową kontrolą gospodarki finansowej jst w ustawowym terminie, zapewnienie terminowego badania uchwał i zarządzeń organów jst oraz zapewnienie terminowości wydawania opinii.

Monitorowaniu i ocenie realizacji przyjętych celów służą następujące mierniki: w zakresie zadania i podzadania: liczba podmiotów objętych weryfikacją gospodarki finansowej w wyniku postępowania kontrolnego oraz liczba przeprowadzonych kontroli oraz objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jst, w zakresie działań: liczba jst, w których okres od ostatniej kontroli kompleksowej przekroczył 4 lata (liczone rok do roku), liczba uchwał i zarządzeń niezbadanych w terminie oraz liczba opinii wydanych nieterminowo w danym okresie sprawozdawczym. W 2016 r. w zakresie zadania i podzadania mierniki wykonane zostały w wartości wyższej od planowanej. Na wyższe wykonanie mierników złożyły się wyższa od planowanej (o 4,2%) liczba zrealizowanych kontroli (głównie w zakresie kontroli doraźnych) oraz wyższa od planowanej (o 3,3%) liczba objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

W 2016 r. proces finansowania zadania i podzadania zaplanowanych w budżecie zadaniowym przebiegał prawidłowo (zaplanowane wydatki zrealizowano w 99,98%).

[23] Dz. U. poz. 955 z późn. zm.
[24] Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

6. Zatrudnienie, płace i kwalifikacje

6.1. Zatrudnienie i płace

Zasady zatrudniania pracowników izb określają przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze oraz przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[25]. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Według stanu na koniec grudnia 2016 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 278 etatach, zaś średnie zatrudnienie w 2016 r. wyniosło 1 274 etaty[26]. Z danych statystycznych wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w izbach zatrudnionych było więcej kobiet (67,3%) niż mężczyzn (32,7%). W grupie pracowników zatrudnionych w wydziałach kontroli oraz wydziałach analiz, informacji i szkoleń relacja ta wynosi odpowiednio 72,9% i 27,1%. W strukturze wiekowej pracowników izb najliczniejszą grupę stanowiły osoby w wieku 31 - 40 lat (29,2%) oraz osoby w wieku 51 - 60 lat (26,4%).

Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 62,6%) stanowiły osoby zatrudnione w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. W tej grupie pracowników następuje największa rotacja zatrudnienia, co znajduje odzwierciedlenie w strukturze wiekowej.

W 2016 r. z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych odeszło łącznie 73 pracowników (w 2015 r. – 48, w 2014 r. – 66, w 2013 r. – 53). Z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy 53,4% stanowili inspektorzy wydziału kontroli oraz specjaliści wydziału informacji, analiz i szkoleń. Rezygnacja z zatrudnienia na stanowiskach inspektorów i specjalistów wydziałów merytorycznych izb jest zjawiskiem niepokojącym zwłaszcza z uwagi na to, że przygotowanie pracowników do pełnienia funkcji kontrolnych, instruktażowych i analitycznych wymaga kilku lat.

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2013 - 2016

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	w tym:		Średnie zatrudnienie pracowników		Liczba nieetatowych członków kolegium
		liczba pracowników z wykształceniem wyższym	(w %)	ogółem	w tym: średnie zatrudnienie[1)]	
1	2	3	4	5	6	7
1993	936	691	73,8	.	399	10
2013	1 297[2)]	1 216	87,4	1 292	841	20
2014	1 294[2)]	1 216	87,9	1 295	858	20
2015	1 287[2)]	1 234	88,6	1 286	854	23
2016	**1 278[2)]**	**1 225**	**88,5**	**1 274**	**833**	**23**

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

Podobnie jak w latach poprzednich, głównymi przyczynami odejścia pracowników były zmiana miejsca pracy z uwagi na korzystniejsze warunki finansowe zaproponowane przez inne instytucje państwowe i samorządowe, nabycie uprawnień do emerytury lub renty, zmiana miejsca zamieszkania, wypowiedzenie stosunku pracy przez pracownika oraz wygaśnięcie umowy o pracę na czas określony. Najczęściej występującą formą rozwiązania stosunku pracy z pracownikami było porozumienie stron, upływ czasu, na który zawarto umowę, wypowiedzenie stosunku pracy przez izbę lub pracownika.

Do pracy w izbach w 2016 r. przyjęto 70 osób, z tego 42 osoby w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 60,0% nowozatrudnionych).

Nabór członków kolegiów odbywał się na zasadach szczególnych, określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, nabór pozostałych pracowników izb – w drodze otwartego postępowania kwalifikacyjnego. Ogłoszenia o naborze pracowników publikowano w prasie, na stronach BIP poszczególnych izb oraz występowano do powiatowych urzędów pracy. Staż absolwencki w izbach odbywało 20 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy (z czego 11 osób zostało zatrudnionych po zakończeniu stażu).

[25] Dz. U. z 2016 r. poz. 1511 z późn. zm.
[26] Dane wg sprawozdania Rb-70 na dzień 31 grudnia 2016 r. Liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r., wynosiła 1 384.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb[27] (w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów), w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego – w 2016 r. wyniosło 4 995 zł (w 2015 r. – 4 701 zł, w 2014 r. – 4 560 zł), przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 4 047,21 zł[28]. Natomiast średnie wynagrodzenie bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 4 562 zł (w 2015 r. – 4 308 zł, w 2014 r. – 4 158 zł). Jednocześnie przeciętne wynagrodzenie miesięczne (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w przeliczeniu na 1 etat kalkulacyjny (1 419 etatów) wyniosło 4 484 zł (w 2015 r. – 4 260 zł). Z kolei średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników wydziałów kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń łącznie z nagrodami jubileuszowymi, odprawami emerytalnymi oraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym wyniosło odpowiednio 4 390 zł i 3 719 zł (w 2015 r. odpowiednio 4 258 zł i 3 561 zł, w 2014 r. – 4 131 zł i 3 561 zł). Niski poziom wynagrodzeń stanowił główną przyczynę niepokojącego, z punktu widzenia realizacji ustawowych zadań izb, zjawiska rotacji pracowników zatrudnionych w obu wydziałach.

6.2. Kwalifikacje

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników izb. Wykształcenie wyższe posiada 88,1% pracowników izb. Wśród pracowników z wyższym wykształceniem 15 osób posiada tytuł doktora, 8 osób jest w trakcie studiów doktoranckich, 63 osoby posiadają kwalifikacje radcy prawnego, a 24 osoby uprawnienia audytora wewnętrznego. Ponadto, ponad 36,8% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło, bądź jest w trakcie specjalistycznych studiów podyplomowych. W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem ekonomicznym (37,7%) oraz prawniczym lub prawniczo-administracyjnym (33,8%).

W 2016 r. 54 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego 14 pracowników na studiach podyplomowych, 11 pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, 12 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich oraz 17 pracowników korzystało z innych form dokształcania (w tym m.in. studia doktoranckie, kurs rachunkowości budżetowej, studium rachunkowości budżetowej).

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2014 - 2016 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w latach 2014 - 2016

Lata	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
		studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
2014	66	25	24	8	10
2015	69	23	19	9	11
2016	**54**	**12**	**14**	**11**	**17**

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

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2014 - 2016

Lata	Ogółem		Szkolenia zorganizowane przez regionalne izby obrachunkowe				Szkolenia zorganizowane przez inne podmioty	
			samodzielnie		z innymi podmiotami			
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1993	128	2 109	45	1 382	83	727	.	.
2014	356	2 839	86	2 249	1	1	266	589
2015	324	2 949	96	2 202	2	161	226	586
2016	**288**	**3 507**	**107**	**2 712**	**12**	**408**	**169**	**387**

[27] Wydatki na wynagrodzenia osobowe na podstawie sprawozdania Rb-28; zatrudnienie – na podstawie sprawozdania Rb-70.

[28] Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2016 r. (M. P. poz. 183).

W 2016 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 288 szkoleniach organizowanych przez izby samodzielnie, jak również przez zewnętrzne firmy i instytucje szkoleniowe. Tematyka szkoleń obejmowała zagadnienia dotyczące m.in.:

- ustawy o finansach publicznych, finansów jst, w tym projektu budżetu na 2017 r. oraz projektów i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jst,
- odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- realizacji zadań zleconych przez jst,
- zadłużenia jst – uwarunkowań prawnych i ekonomicznych, obligacji komunalnych, oceny zdolności kredytowej jst, zarządzania długiem jst oraz niestandardowych form finansowania potrzeb budżetowych jst,
- podatków i opłat lokalnych,
- prawa zamówień publicznych,
- partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), w tym w zakresie wsparcia bankowego i podziału ryzyk w projektach PPP,
- egzekucji administracyjnej i dochodzenia należności na rzecz jst,
- ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i gospodarowania odpadami komunalnymi w jst,
- funkcjonowania i finansowania systemu oświaty w jst, w tym zasad i trybu udzielania dotacji niepublicznych szkół i przedszkoli,
- ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz rekomendacji w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- organizacji i zasad działania centrów usług wspólnych w jst,
- pomocy publicznej,
- instrumentów wsparcia i finansowania zadań i przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE w perspektywie 2014 - 2020,
- rachunkowości budżetowej, inwentaryzacji oraz sprawozdawczości (budżetowej, finansowej oraz w zakresie operacji finansowych),
- klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji wydatków strukturalnych,
- centralizacji VAT, Jednolitego Pliku Kontrolnego w sferze publicznej,
- metodologii przeprowadzania kontroli,
- oprogramowania ACL, systemu BeSTi@, arkusza kalkulacyjnego Excel oraz wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych,
- platformy e-PUAP, elektronicznego obiegu, zarządzania dokumentami i informacją, elektronicznego przekazywania do nadzoru aktów organów jst, legalności oprogramowania, zabezpieczenia sieci i ochrony informacji w sektorze publicznym, systemów informacji prawnej, elektronizacji prawa,
- udostępniania informacji publicznej i Biuletynu Informacji Publicznej, przechowywania i ochrony danych osobowych, informacji niejawnych,
- etyki urzędniczej, przeciwdziałanie manipulacji w pracy urzędników państwowych oraz postepowania urzędnika w sytuacji zagrożenia korupcją,
- stosowania przepisów kancelaryjno-archiwalnych,
- prawa pracy, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, podatku dochodowego od osób fizycznych, delegacji krajowych i zagranicznych, aplikacji TREZOR, Płatnik oraz ZUS PUE, bhp.

Wykłady w ramach szkoleń prowadzone były przez pracowników izb, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju, Najwyższej Izby Kontroli, urzędów wojewódzkich, izb skarbowych i urzędów skarbowych, Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Urzędu Zamówień Publicznych, Banku Gospodarstwa Krajowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Państwowej Inspekcji Pracy, Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, Policji, sędziów i pracowników sądów administracyjnych, członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz naukowców z wyższych uczelni krajowych i zagranicznych, pracowników firm komputerowych, instytucji i firm doradczo-konsultacyjnych.

Ponadto, w 2016 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez poszczególne izby dla przedstawicieli i pracowników jst.

Rozdział II.
Działalność nadzorcza

1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru

Zakres działalności nadzorczej izb szczegółowo określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych, w 2016 r. zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ustawy obejmował on uchwały oraz zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
2) budżetu i jego zmian;
3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa (w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi);
6) absolutorium;
7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych z punktu widzenia kryterium legalności.

Prowadząc postępowanie nadzorcze kolegium izby orzeka o nieważności uchwał i zarządzeń sprzecznych z prawem. W przypadku, gdy naruszenie jest nieistotne, ogranicza się do wskazania, że uchwała bądź zarządzenie zostały podjęte z naruszeniem prawa.

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

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

Ponadto, w sytuacjach wskazanych w przepisach art. 240a i 240b ustawy o finansach publicznych, regionalne izby obrachunkowe ustalają budżety jednostek samorządu terytorialnego w przypadku naruszenia zasad określonych w przepisach art. 242 - 244 ustawy. W myśl przepisu art. 240a ustawy w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z zasadami określonymi w przepisach art. 242 - 244 oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, budżet jednostki ustala regionalna izba obrachunkowa. Zgodnie zaś z przepisem art. 240b ustawy w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach art. 242 - 244, budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa. W tych szczególnych przypadkach budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w przepisach art. 242 - 244 ustawy.

W 2016 r. izby sprawowały nadzór nad działalnością 2 808 jst, z tego 2 412 gmin, 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw samorządowych oraz 157 związków międzygminnych i 5 związków powiatów (spośród 221 zarejestrowanych).

2. Wyniki działalności nadzorczej

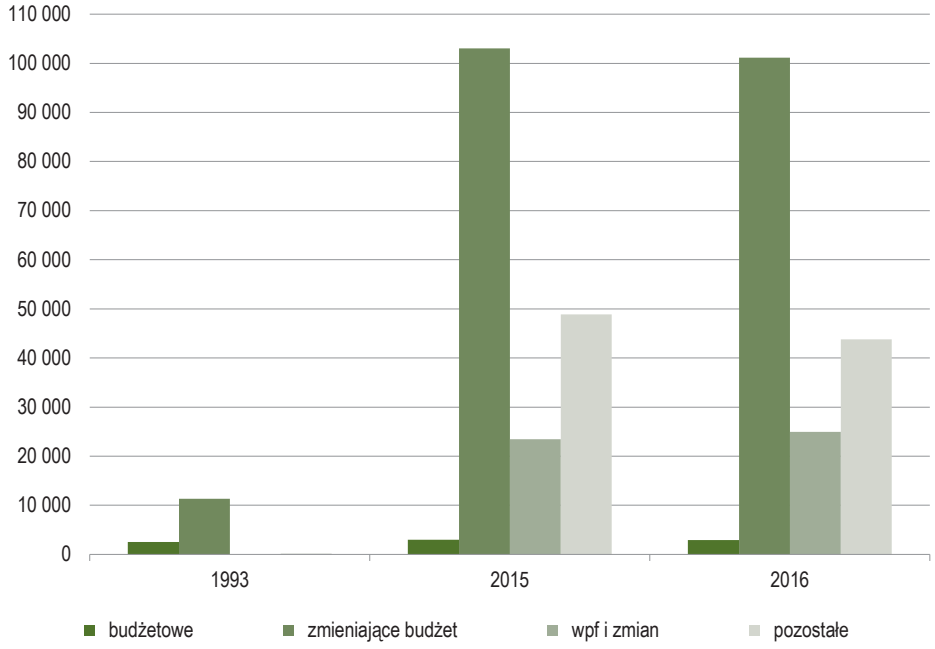
W 2016 r. izby zbadały ogółem **172 815** uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

– procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 129,
– budżetu – 2 942,
– zmian budżetu – 101 161,

– zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 3 131,
– zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 6 110,
– podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa – 15 863,
– absolutorium – 2 918,
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 24 941,
– innych uchwał objętych nadzorem izb – 15 620.

Szczegółowe informacje o liczbie zbadanych uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych prezentuje **tabela 1.** Z danych zawartych w tabeli wynika, że w porównaniu do 2015 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem zmniejszyła się o 5 536. Jednakże, w porównaniu do pierwszego roku działalności izb wzrost zbadanych uchwał i zarządzeń jest znaczny, bo aż o 158 710, co wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb, zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak również zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek[1].

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2015 i 2016



Z ogólnej liczby 172 815 zbadanych w 2016 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najwięcej dotyczyło zmian budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian oraz podatków i opłat lokalnych. Wśród zbadanych uchwał i zarządzeń najwyższy wzrost dotyczył uchwał w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst (o 15,8% w porównaniu do zbadanych w 2015 r.), w szczególności uchwał podejmowanych na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[2], z uwagi na konieczność określenia zasad dotowania podmiotów prowadzących działalność oświatową, w związku ze zmianą przepisów[3].

Spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał i zarządzeń w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń (o 31,5% w stosunku do zbadanych w 2015 r.) oraz uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 22,9%).

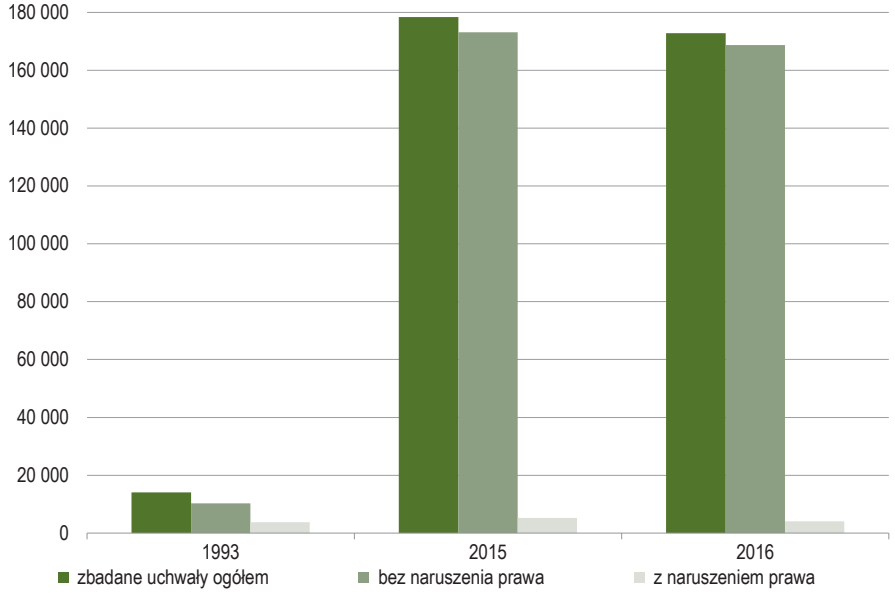
W wyniku badania nadzorczego 172 815 uchwał i zarządzeń organów jst, kolegia izb uznały 168 765 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 97,7% ogółu uchwał i zarządzeń. W 4 050 (2,3% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:
– w 1 285 uchwałach i zarządzeniach (0,7% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
– 1 739 uchwał i zarządzeń (1,0%) uznano za nieważne, z czego 1 084 nieważne w części i 655 nieważne w całości,

[1] W związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.
[3] Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1010).

– w stosunku do 961 uchwał i zarządzeń (0,6%) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
– w stosunku do 65 uchwał i zarządzeń (0,0%) stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności[4].

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych w latach 1993, 2015 i 2016 prezentuje **tabela 2.** Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2016 r. zmalał o 0,6 punktu procentowego w porównaniu do 2015 r. i wyniósł 2,3% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń, natomiast w porównaniu do 1993 r. zmalał o 24,6 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2015 i 2016



Z ogólnej liczby zbadanych w 2016 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – 104 103 (60,2% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian** oraz **zarządzenia zmieniające budżet.** Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3** i **4.**

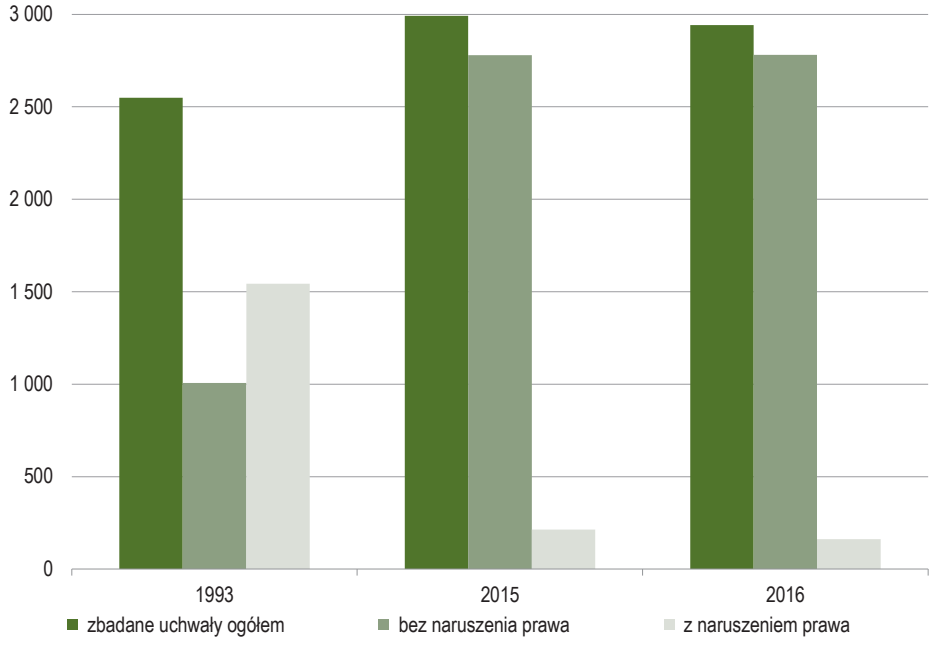
Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń wykazały, że:

1) <u>na ogólną liczbę 2 942 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:</u>
   – w 2 781 (94,5% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
   – w 62 (2,1%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
   – 10 (0,3%) uznano za nieważne, z tego 7 nieważnych w części i 3 nieważne w całości,
   – w stosunku do 88 (3,0%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,
   – 1 uchwałę uznano za podjętą z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności;
2) na ogólną liczbę 101 161 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
   – w 100 075 (98,9% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
   – w 564 (0,6%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
   – 79 (0,1%) uznano za nieważne, z tego 53 nieważne w części, a 26 nieważnych w całości,
   – w stosunku do 390 (0,4%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,
   – w 53 (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego 37 dotyczyło zmian budżetów roku 2015, w stosunku do 14 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 2 uchwał nie orzeczono o nieważności.

[4] Z tego w przypadku 38 uchwał i zarządzeń dotyczących 2015 r., które zbadane zostały w 2016 r., ze względu na upływ roku budżetowego, wszczynanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub w całości stało się bezprzedmiotowe, kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały i zarządzenia zostały podjęte z naruszeniem prawa. W 7 uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności, w stosunku do 20 uchwał i zarządzeń postępowania nie wszczynano, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2015 i 2016 wskazuje na systematyczne obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 7,1% w 2015 r. i 5,5% w 2016 r.

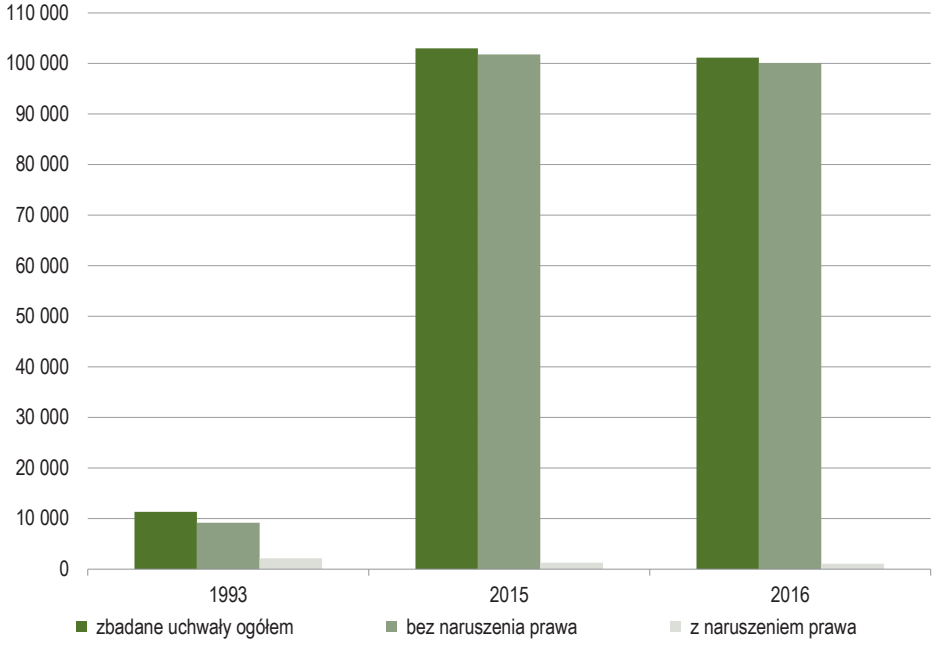
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2015 i 2016



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2015 i 2016 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,2% w 2015 r. i 1,1% w 2016 r. w stosunku do ogólnej liczby zbadanych w tej kategorii.

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

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń zmieniających budżet jst i związków komunalnych w latach 1993, 2015 i 2016



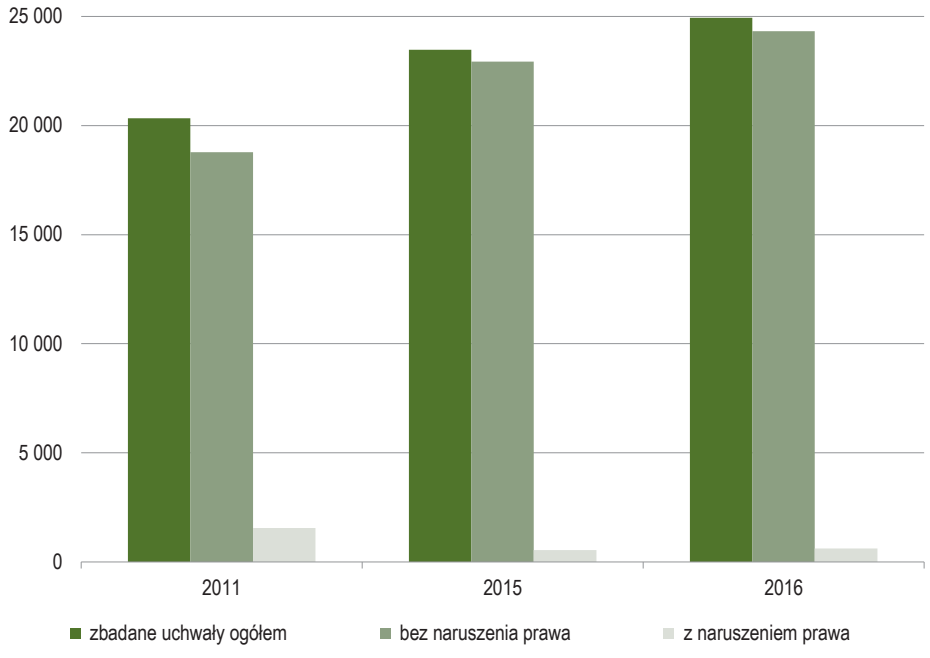
Nieprawidłowości i naruszenia prawa stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżet dotyczyły w szczególności:

- nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp,
- ustalenia rezerwy celowej na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości niższej niż wymagana przepisem art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym[5] lub jej rozdysponowania w trakcie roku budżetowego na cele niezgodne z przepisami tej ustawy,
- ustalenia rezerwy ogólnej poniżej minimalnego progu określonego art. 222 ust. 1 uofp, tj. poniżej 0,1% wydatków budżetu,
- dokonania zmian budżetu skutkujących przekroczeniem w roku budżetowym lub w latach następnych indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
- przekroczenia przez organ wykonawczy kompetencji do dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków wynikających z przepisu art. 257 uofp, w tym m.in. zmiany planu wydatków w związku otrzymaniem środków z tytułu rezerwy subwencji ogólnej, przeniesienia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmiany planu wydatków majątkowych bez upoważnienia, zmiany planu dochodów z innych tytułów niż wymienione w tym przepisie (np. z tytułu opłaty za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, wpływów z usług).

W 2016 r. kolegia izb zbadały 24 941 (14,4% ogółu) uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych **w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.** Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst przedstawia **tabela 5,** z której wynika, że:

- w 24 330 (97,6% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
- w 364 (1,5%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
- 118 (0,5%) uznano za nieważne, z tego 35 nieważnych w części, a 83 nieważne w całości,
- w stosunku do 124 (0,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
- w 5 (0,0%) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego 2 uznano za podjęte z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności, a w stosunku do 3 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpf i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011, 2015 i 2016



[5] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 209).

Nieprawidłowości i naruszenia prawa stwierdzane w uchwałach i zarządzeniach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dotyczyły w szczególności:

– przekroczenia w roku budżetowym lub w latach następnych indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp,
– nierealnego prognozowania kwoty długu w wyniku np. niezaliczenia do kwoty długu zobowiązań wynikających z zawartych umów o terminie zapłaty dłuższym niż rok, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki bądź nieuwzględnienia spłaty zobowiązań wymagalnych powstałych w latach ubiegłych,
– niezachowania zgodności wieloletniej prognozy finansowej z budżetem w zakresie jego wyniku, kwot przychodów lub rozchodów,
– planowania przychodów z tytułu wolnych środków lub nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w wysokości przekraczającej kwotę pozostającą do dyspozycji jednostki,
– zaniechania określenia bądź błędnego określenia w załączniku dotyczącym przedsięwzięć jednostki odpowiedzialnej za realizację lub koordynującej realizację przedsięwzięcia, okresu realizacji zadania, nazwy przedsięwzięcia, limitów wydatków na poszczególne przedsięwzięcia, limitu zobowiązań lub łącznych nakładów finansowych na poszczególne przedsięwzięcia.

W 2016 r. kolegia izb zbadały ogółem **2 918 uchwał** organów stanowiących jst oraz związków **komunalnych w sprawie absolutorium,** z tego 2 892 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 26 nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 897 uchwał (99,3% ogółu), z tego 2 887 uchwał o udzieleniu absolutorium oraz 10 o nieudzieleniu absolutorium. W 1 uchwale o udzieleniu absolutorium (0,0%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa. W 2016 r., na ogólną liczbę 26 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 53,8% stanowiły uchwały z naruszeniem prawa, które uznano za nieważne w całości. Szczegółowe dane o wynikach badania uchwał w sprawie absolutorium prezentuje **tabela 6.**

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku materialno-prawnych przesłanek podjęcia uchwał, w szczególności nieuzyskania bezwzględnej większości głosów oraz innych niż wykonanie budżetu podstaw nieudzielenia absolutorium.

W 2016 r. z ogólnej liczby 2 808 jednostek samorządu terytorialnego oraz 162 związków komunalnych, 56 nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące nie podjęły bowiem przedmiotowych uchwał bądź w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Jedna uchwała w sprawie absolutorium wpłynęła do regionalnej izby obrachunkowej w 2017 r. W przypadku dwóch związków komunalnych brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był rozpoczęciem działalności w 2016 r.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2016 r. kolegia izb zbadały **40 853** uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych (23,6% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7.**

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 38 682 (94,7%) podjęto bez naruszenia prawa, w 2 171 (5,3%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 294 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 358 wszczęte postępowania umorzono, 1 514 uznano za nieważne (989 w części, 525 w całości), w 2 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności, a w odniesieniu do 3 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

W uchwałach organów stanowiących podjętych z naruszeniem prawa, nieprawidłowości stwierdzane przez kolegia izb dotyczyły w głównej mierze uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych oraz w sprawach zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych.

W zakresie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, najczęściej stwierdzano nieprawidłowości polegające na:

– uchwaleniu stawek podatków wyższych niż stawki maksymalne lub niższych niż minimalne wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[6],
– wprowadzeniu zwolnień o innym charakterze niż przedmiotowe,
– regulowaniu spraw wykraczających poza upoważnienia wynikające z przepisów ustaw, w tym m.in. ustalenie terminu wypłaty wynagrodzenia za inkaso, określenie terminu i sposobu rozliczenia przez inkasentów pobranych druków ścisłego zarachowania, uregulowanie kwestii dotyczących kontroli prawidłowości poboru opłaty miejscowej,
– nieokreśleniu stawek podatków dla wszystkich kategorii przedmiotów opodatkowania,
– określeniu przedmiotu opodatkowania w sposób sprzeczny z przepisami ustawy,

[6] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.).

– wprowadzeniu obowiązku podawania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości bądź w załącznikach do niej danych innych, niż niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
– nałożeniu obowiązku złożenia w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości: oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdziwych lub niezgodnych ze stanem faktycznym danych, zgody na przetwarzanie danych osobowych w celu realizacji obowiązku związanego z opłatą za gospodarowanie odpadami na potrzeby funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, pisemnego uzasadnienia przyczyn złożenia korekty deklaracji,
– zaniechaniu określenia wszystkich elementów wymaganych przepisem art. 6l ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[7], tj. terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (w tym wskazania czy opłatę uiszcza się z dołu czy z góry) bądź określenie ich w sposób nieprawidłowy,
– niespełnieniu wymagań stawianych aktom prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji lub terminu wejścia w życie uchwały.

W uchwałach dotyczących zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły najczęściej zasad przyznawania dotacji dla niepublicznych i publicznych – prowadzonych przez inne podmioty niż jst – jednostek systemu oświaty. Wśród nieprawidłowości stwierdzano m.in.:
– niedopełnienie obowiązku określenia podstawy obliczania dotacji bądź jej nieprawidłowe określenie,
– wykraczanie poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty poprzez np. nałożenie na podmiot ubiegający się o dotację złożenia poświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej lub karno-skarbowej, wprowadzenia obowiązku podania danych osobowych uczniów, obejmujących nazwisko i imię, pesel, adres zameldowania i adres zamieszkania oraz rodzaj niepełnosprawności wynikający z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego,
– modyfikację norm określonych przepisami ustaw, w tym m.in. zasad zwrotu do budżetu niewykorzystanej części dotacji, dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, uregulowanych przepisami art. 251 i 252 uofp.

Ponadto, w uchwałach dotyczących zasad udzielania dotacji przyznawanych na podstawie przepisów ustaw: o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3[8], o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[9], o sporcie[10] oraz ustawy Prawo ochrony środowiska[11], stwierdzano nieprawidłowości dotyczące m.in.:
– ograniczenia dotacji udzielanej dla podmiotów niepublicznych prowadzących żłobki do dzieci objętych opieką, które zamieszkują na terenie danej gminy, uzależnienia udzielenia dotacji od liczby godzin, w ciągu których sprawowana jest opieka nad dziećmi bądź od liczby dzieci uczęszczających do żłobka lub klubu dziecięcego w miesiącu poprzednim,
– regulowania kwestii wykraczających poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustawy o ochronie zabytków poprzez m.in. ustalenie zasad rozliczania, kontroli, zwrotu dotacji oraz poszerzania określonego przepisami ustawy katalogu prac przy zabytku, na które może zostać przyznana dotacja,
– określenia otwartego (poprzez użycie zwrotu „w szczególności") katalogu kryteriów rozpatrzenia ofert o przyznanie dotacji lub katalogu zadań, na które można udzielić dotacji z zakresu sportu,
– zawężenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nieprecyzyjnego ustalania wysokości dotacji bądź scedowania obowiązku ustalenia tej wysokości na organ wykonawczy.

[7] Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.).
[8] Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 157).
[9] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446).
[10] Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 176).
[11] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 519).

3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie przepisu art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy do wyłącznej właściwości kolegium izby. Izba ustala budżet jst w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych w przypadku:

– niepodjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący jst do dnia 31 stycznia roku budżetowego,
– niezachowania przez jst zasad określonych w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 240 ust. 3 uofp, budżet jst ustalany jest przez kolegium izby w terminie do końca lutego roku budżetowego. Na podstawie przepisu art. 240a ust. 8 uofp kolegium izby ustala budżet jst w przypadku nieopracowania przez jst programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w przepisach art. 242 - 244. Stosownie do art. 240b ust. 1 uofp, w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jst zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 - 244, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. Budżet może być ustalony bez zachowania relacji określonych w art. 242 - 244.

Ponadto, zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku stwierdzenia nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części, kolegium izby ustala budżet lub jego część dotknięte nieważnością.

W 2016 r. kolegia izb ustaliły 10 budżetów w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, z tego:

– dla 1 gminy, 1 powiatu i 1 związku międzygminnego – w związku z nieuchwaleniem przez organ stanowiący uchwały budżetowej do 31 stycznia 2016 r.,
– dla 1 gminy i 1 powiatu – w związku z nieopracowaniem przez jst programu postępowania naprawczego,
– dla 3 gmin i 2 powiatów – w związku z negatywną opinią regionalnej izby obrachunkowej o programie postępowania naprawczego.

Ponadto, w przypadku 15 gmin, 2 powiatów i 2 związków międzygminnych kolegia ustaliły budżety w części dotkniętej nieważnością (w tym dla 6 gmin i 1 powiatu – w związku z naruszeniem zasad określonych w art. 243 uofp).

4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2016 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowane zostało łącznie **61** skarg (w 2015 r. − 73). Organy jednostek samorządu terytorialnego − działając na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym[12], art. 85 ustawy o samorządzie powiatowym[13] oraz art. 86 ustawy o samorządzie województwa[14] – zaskarżyły **48** rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb, natomiast regionalne izby obrachunkowe – działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 82c ust. 1 ustawy o samorządzie województwa − zaskarżyły **13** uchwał organów jst.

Wojewódzkie sądy administracyjne w roku sprawozdawczym wydały **56** orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym do **14** zaskarżonych w latach poprzednich.

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2016 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

– budżetu i jego zmian – 7 (w tym 1 rozstrzygniecie dotyczyło 2 uchwał),
– zaciągania zobowiązań – 3,
– zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 9,
– podatków i opłat lokalnych (w tym gospodarowania odpadami komunalnymi) – 14,
– absolutorium – 4,
– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 4,
– pozostałe – 8.

W kategorii pozostałe ujęto m.in. skargę wniesioną przez jst do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze podjęte w odniesieniu do uchwały w sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego, a także skargi na 2 uchwały w sprawie oddalenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym i na uchwałę w sprawie oddalenia odwołania od opinii składu orzekającego.

[12] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.).
[13] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.).
[14] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.).

Wojewódzkie sądy administracyjne w wydanych w 2016 r. orzeczeniach **oddaliły 27** skarg wniesionych przez jst (w 2015 r. – 52), w tym 9 wniesionych przed 2016 r.

Oddalone przez wojewódzkie sądy administracyjne skargi na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb stwierdzające nieważność **uchwał budżetowych oraz uchwał i zarządzeń zmieniających budżet** dotyczyły m.in. aktów na mocy których:

Zastępca burmistrza dokonał zmian w uchwale budżetowej. *W ocenie kolegium izby wprowadzone zmiany w budżecie dokonane zostały przez podmiot nieuprawniony, tj. zastępcę burmistrza.*

Zdaniem kolegium izby żaden z powołanych w podstawie prawnej zarządzenia przepisów nie daje kompetencji dla zastępcy burmistrza do dokonywania zmian w budżecie. Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego – rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta. Organem wykonawczym gminy w myśl art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organ ten kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Wynika to z art. 31 ustawy o samorządzie gminnym rozróżniającego prowadzenie bieżących spraw gminy od jej reprezentowania. Zastępca burmistrza nie jest organem wykonawczym ani w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym ani w oparciu o ustawę o finansach publicznych. Zatem nie może dokonywać zmian w budżecie. Ustawowe upoważnienie do dokonywania zmian w budżecie udzielane jest wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) jako organowi wykonawczemu gminy, a nie jako kierownikowi urzędu, przy pomocy którego wykonuje on zadania. Organ nadzoru stwierdził, że art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może stanowić podstawy do delegowania przypisanych wójtowi (tu: burmistrzowi) kompetencji do dokonywania zmian w budżecie na zastępcę burmistrza. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 28g ust. 1 przewiduje przypadki, gdy zadania i kompetencje wójta przejmuje jego zastępca. Jednakże, jak wynika ze złożonych przez burmistrza wyjaśnień, zmiany w budżecie wprowadzone zarządzeniem nie wynikały z okoliczności wymienionych w art. 28g ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Po rozpoznaniu skargi sąd potwierdził stanowisko organu nadzoru, że regulacje ustawy o samorządzie gminnym nie przyznają zastępcy burmistrza żadnych samodzielnych kompetencji. Sąd przyznał rację kolegium izby, że zastępca burmistrza nie może dokonywać zmian w budżecie. To zadanie z mocy prawa zostało przypisane organowi wykonawczemu (tu: samemu burmistrzowi). Podstawa prawna do działania dla zastępcy burmistrza w niniejszej sprawie nie mogła więc wynikać z art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, który należy interpretować w aspekcie art. 31 (wójt kieruje bieżącymi sprawami). Dokonywanie zmian w budżecie gminy nie mieści się w definicji kierowania bieżącymi sprawami gminy. Ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym nie zdefiniował terminu „sprawy bieżące", ale są to sprawy, jak prawidłowo wskazano w skarżonej uchwale, w szczególności o rutynowym charakterze, dużej częstotliwości, niewielkim znaczeniu (brak istotnego wpływu na gospodarkę gminy), wymagające natychmiastowego załatwienia (III SA/Po 419/16; podobnie I SA/Po 556/16, a także I SA/Po 555/16 – w odniesieniu do zmiany wieloletniej prognozy finansowej dokonanej przez zastępcę burmistrza).

Prezydent dokonał zmiany budżetu polegającej na zmniejszeniu rezerwy na zarządzanie kryzysowe z paragrafu 6800 - Rezerwy na inwestycje i zakupy inwestycyjne i przeznaczeniu w ramach zapobiegania sytuacjom kryzysowym na zwiększenie planowanych wydatków w dziale 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, w rozdziale 75421 - Zarządzanie kryzysowe, w paragrafie 4300 - Zakup usług pozostałych oraz w dziale 852 - Pomoc społeczna, w rozdziale 85214 - Zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, w paragrafie 3110 - Świadczenia społeczne.

Kolegium izby stwierdziło nieważność zarządzenia, jako podjętego z naruszeniem art. 259 ust. 1 i art. 222 ust. 4 ustawy o finansach publicznych[15] *oraz art. 2 i art. 3 pkt 2 i 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.*

Po rozpatrzeniu skargi sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Zaplanowanie sfinansowania ze środków rezerwy na zarządzanie kryzysowe wydatków stanowiących odpowiednio wydatki bieżące oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych uznać należy za zaplanowanie podziału rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe z naruszeniem art. 259 ust. 1 uofp, ponieważ nie są to wydatki inwestycyjne. Bez znaczenia pozostaje tu okoliczność, iż wspomniane wydatki pozostają w związku z powstaniem sytuacji kryzysowej jaką był pożar budynku przy [...] oraz że przeznaczone zostały na likwidację tej sytuacji. Zważyć bowiem należy, iż wobec inwestycyjnego przeznaczenia rezerwy w planie wydatków budżetu Miasta, mogłyby one zostać przeznaczone – mając na względzie art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym na odtwarzanie zasobów infrastruktury krytycznej bądź jej ochrony w rozumieniu art. 3 pkt 2 i 3 ustawy (II SA/Go 627/16).

[15] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

Rada miejska zaplanowała wydatki w dziale 801 - Oświata i wychowanie, rozdziale 80104 - Przedszkola, w paragrafie 6190 - Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na dofinansowanie inwestycji w ramach zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego.

Kolegium izby stwierdziło nieważność uchwały w tej części, wskazując, że zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty[16] dotacje, o których mowa w ust. 1a - 3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i na co takie dotacje mogą być wykorzystane. Zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[17], a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1 powołanego przepisu. Z regulacji tego przepisu wynika, że przedmiotem finansowania w formie dotacji celowej mogą być cele publiczne związane z realizacją zadań danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc takich, które zostały albo konkretnymi przepisami prawa materialnego przypisane jej do wykonania, albo na podstawie konkretnych delegacji ustawowych. Jednakże w aktualnym stanie prawnym, zadanie określone jako „Modernizacja budynków przedszkolnych będących własnością organizacji pozarządowych" nie jest zadaniem własnym gminy. Obowiązujące przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują zlecania zadań na prowadzenie przedszkola na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego ani na podstawie umowy z podmiotem niepublicznym.

Po rozpatrzeniu skargi sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że wspieranie przez gminę w formie dotacji celowej modernizacji budynków przedszkolnych będących własnością organizacji pozarządowych nie może być uznane za realizację zadań własnych gminy. Tym samym brak jest podstaw prawnych do planowania i udzielania z budżetu gminy ww. dotacji celowej na modernizację budynków przedszkolnych będących własnością organizacji pozarządowych (I SA/Po 2070/15).

Wieloletniej prognozy finansowej

Po ponownym rozpatrzeniu skargi[18] sąd stwierdził, że organ nadzoru prawidłowo uznał, iż treść WPF musi być skorelowana z danymi budżetu, a organ nadzoru musi mieć realną możliwość skontrolowania uchwały jst w sprawie WPF. Oznacza to, że kolegium izby ma prawo do weryfikowania realności WPF.

Sąd podzielił również stanowisko organu nadzoru, że oświadczenia woli stron zawarte w umowie przeniesienia własności nieruchomości i umowie dzierżawy nieruchomości ukształtowały stosunek zobowiązaniowy, którego treścią są uprawnienia i obowiązki wynikające z umowy leasingu, unormowanej przepisami kodeksu cywilnego. Przywołane umowy zawierają elementy umowy leasingu przedmiotowo istotne, czyli takie, bez których umowa leasingu nie mogłaby dojść do skutku i które ją indywidualizują pod względem prawnym. Świadczenie nazwane czynszem dzierżawnym, płatne w ratach wraz ze świadczeniem w postaci ceny odkupu nieruchomości, jako dodatkową ratą stanowią bezsprzecznie należne finansującemu wynagrodzenie pieniężne w rozumieniu art. 709 (1) kodeksu cywilnego. Nazewnictwo użyte w umowach np. płatność czynszu w ratach, także wskazuje, że strony zawarły umowę leasingu unikając w sposób zamierzony zastosowania terminologii adekwatnej do treści istotnych jej postanowień. Przeprowadzona przez gminę transakcja wywołuje zatem, w sferze jej gospodarki finansowej, skutki analogiczne do umowy długoterminowego kredytu czy pożyczki. Zobowiązania wynikające z przedmiotowych umów zaliczają się do tytułów dłużnych, o których mowa w art. 72 uofp oraz w § 3 rozporządzenia[19] i powinny zostać wykazane w wieloletniej prognozie finansowej gminy w poz. 6 załącznika nr 1 – stosownie do przepisu art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp, a niewykazanie tych zobowiązań przy wyliczaniu kwoty długu gminy stanowi istotne naruszenie prawa (I SA/Łd 687/16).

---

16 Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.).

17 Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.

18 Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 3517/15, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 września 2015 r., sygn. akt I SA/Łd 568/15 i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Łodzi.

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

Oddalone skargi jst dotyczyły również rozstrzygnięć, w których kolegia izb stwierdziły nieważność uchwał podjętych na podstawie następujących ustaw.

Ustawa o systemie oświaty, w tym w sprawie:

Trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, *m.in. w zakresie:*

- ***ustalenia, że niepublicznym szkołom o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługuje dotacja na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jst, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji*** *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że rada miasta powtórzyła merytoryczną treść ustawy określającą minimalną wysokość dotacji należną określonym niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym, nie ustalając jednocześnie wysokości dotacji. Sąd wskazał, że zaniechanie wypełnienia tego obowiązku prowadziłoby do przeniesienia ustawą określonych kompetencji organu stanowiącego gminy do ustalenia konkretnej wysokości dotacji dla podmiotu prowadzącego niepubliczną szkołę, placówkę oświatową czy niepubliczną szkołę ponadgimnazjalną prowadzącą kwalifikacyjne kursy zawodowe – na organ wykonawczy gminy;*
- ***ustalenia, że dokumentem upoważniającym do przeprowadzenia kontroli jest imienne upoważnienie do kontroli zawierające: 1) numer upoważnienia; 2) imię i nazwisko kontrolującego; 3) nazwę i adres kontrolowanego; 4) nazwę i adres organu prowadzącego; 5) temat kontroli; 6) termin ważności upoważnienia, a także wymienienia elementów, które winny znajdować się w protokole kontroli*** *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że ustanowione w tym zakresie regulacje nie znajdują podstaw w kompetencjach przyznanych radzie miasta w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty; ustalenie treści upoważnienia do kontroli oraz protokołu z jej przeprowadzenia nie mieści się w pojęciach trybu oraz zakresu kontroli; ponadto, powołując się na doktrynę stwierdzono, że pojęcie „tryb kontroli" należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie przepisów art. 80 ust. 3e - 3g ustawy o systemie oświaty, w przypadku zaś „zakresu kontroli" należy stwierdzić, że ustawodawcy chodziło o wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać; stanowienie o szczegółowej zawartości upoważnienia do kontroli i protokołu z kontroli nie należy do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego;*
- ***zamieszczenia oświadczeń o znajomości odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przewidzianej w art. 233 Kodeksu karnego*** *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że zgodnie z regulacjami art. 233 § 1 Kodeksu karnego, odpowiedzialności karnej podlega ten, kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę; w kontekście przytoczonego przepisu, warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest wskazanie na przepis rangi ustawowej (ustawy), który przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej; rygoru takiego ustawodawca nie przewidział w ustawie o systemie oświaty, a zakwestionowane oświadczenia wykraczają poza zakres kompetencji rady miasta;*
- ***zamieszczenia nazwiska i imienia, nr PESEL oraz adresu zamieszkania słuchaczy, którzy pozytywnie zdali egzamin potwierdzający kwalifikacja zawodowe*** *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że żądanie podawania danych osobowych uczniów, którzy otrzymali pozytywny wynik na egzaminie potwierdzającym kwalifikację zawodową, w tym: imię i nazwisko ucznia, pesel oraz adres zamieszkania, stoi w sprzeczności z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, z którego wynika, iż każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych; stwierdzono, że nie można żądać danych w nadmiarze, danych nieadekwatnych w stosunku do celu; przepis art. 90 ust. 8a ustawy o systemie oświaty – stanowiący podstawę wydania zakwestionowanej uchwały – nie zawiera stosownego upoważnienia dla rady gminy w zakresie nakładania na osobę prowadzącą szkołę obowiązku podawania danych osobowych uczniów; możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów szkół dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, a przetwarzanie danych osobowych poza prowadzoną kontrolą nie znajduje umocowania w przepisach art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jak też w przepisach innych ustaw (I SA/Po 407/16; odmiennie V SA/Wa 798/16, V SA/Wa 844/16).*

Ustawa o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, w tym w sprawie:

Wysokości i zasad udzielania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki i kluby dziecięce na terenie gminy, *z uwagi na ograniczenie przyznawania dotacji do dzieci w żłobkach i klubach dziecięcych, będących mieszkańcami Gminy.*

Sąd uznał, że zasadnie organ nadzoru zakwestionował zapisy dotyczące uprawnienia do objęcia dotacją jedynie dzieci będących mieszkańcami Gminy. Sąd wskazał, że dotacja określona w art. 60 ust. 1 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 ma charakter fakultatywny, co oznacza, że gmina nie jest zobligowana do jej udzielenia, jednakże jeśli już zdecyduje się na jej udzielenie, to nie może jej ograniczać tylko do określonej kategorii dzieci. Dotacja przysługuje na każde dziecko objęte opieką żłobka lub klubu dziecięcego. Określenie „każde dziecko" zawarte w art. 60 ust. 1 ustawy nie może być w żaden sposób zawężane, a zatem jakiekolwiek różnicowanie dzieci pod względem ich miejsca zamieszkania, faktycznej ilości dni, w których przebywają w placówce, czy ilości godzin, w ciągu których sprawowana jest nad nimi opieka, jest całkowicie nieuprawnione. Zgodnie z przepisem art. 60 ust. 1 otrzymanie dotacji przez podmioty wymienione w tej ustawie, prowadzące żłobek lub klub dziecięcy, nie jest uwarunkowane miejscem zamieszania dzieci, gdyż podmioty te mogą otrzymać dotację celową z budżetu gminy – na każde dziecko objęte opieką w żłobku lub klubie dziecięcym, niezależnie od miejsca zamieszkania dziecka. W istocie bowiem wprowadzanie dodatkowych, nieprzewidzianych w przepisach prawa kryteriów powoduje, że dotacja celowa, jaką jest z mocy art. 60 ust. 1 ustawy dotacja przydzielana z budżetu gminy przekształca się w dotację o charakterze podmiotowym. Tymczasem z mocy art. 60 ust. 2 ustawy rada gminy została upoważniona do ustalania wysokości i zasad dotacji celowej, a nie podmiotowej (I SA/Gd 69/16).

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych[20], w sprawie:

Określenia stawek podatku od nieruchomości na 2014 r. *W ocenie kolegium zwolnienie przez radę gminę od podatku od nieruchomości „budynków, budowli i gruntów lub ich wydzielonych części zajętych w celu realizacji zadań własnych Gminy" ma charakter przedmiotowo-podmiotowy, ponieważ jego treść wskazuje pośrednio podmioty będące jednostkami organizacyjnymi gminy, które zostały powołane do realizacji zadań własnych gminy. Tymczasem art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważnia radę gminy jedynie do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych.*

Po ponownym rozpoznaniu skargi[21], sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że prawo do ustanawiania zwolnień przez gminę dotyczy wyłącznie tych, które odnoszą się do pewnej kategorii przedmiotów opodatkowania, nie obejmuje natomiast prawa do ustanowienia zwolnień podmiotowo-przedmiotowych, to jest wyłączenia z opodatkowania pewnych kategorii podmiotów znajdujących się w określonej sytuacji faktycznej lub prawnej. Zwolnienie określone w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych może dotyczyć wyłącznie przedmiotu, a więc nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzajów działalności. Przy czym, co jest istotne, przedmiot ten winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika, a więc cechy przedmiotu muszą zostać tak w przepisie określone, żeby dotyczyły potencjalnie (hipotetycznie) nieoznaczonego indywidualnego podatnika. W każdym przypadku, gdy bezpośrednio z ustanowionej normy wywieść można, kto podlega zwolnieniu, a nie tylko, jaki przedmiot obejmuje zwolnienie, zwolnieniu przypisać można charakter zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, a to w konsekwencji oznacza przekroczenie ustawowej delegacji do ustanawiania zwolnienia określonego w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (I SA/Gd 952/16).

Określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych. *Kolegium izby wskazało, że badana uchwała (zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych i zwolnień w tym podatku) weszła w życie w trakcie roku podatkowego co jest niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji. Wskazano również, że rada miejska wprowadziła nowe stawki podatku od środków transportowych, dla nowych kategorii podatkowych, które nie były uwzględnione w zmienianej uchwale, z tym samym zostały nałożone na podatnika nowe obciążenia podatkowe w trakcie trwania nowego roku podatkowego.*

Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że każda uchwała rady stanowiąca prawo miejscowe w tym również uchwała w sprawie stawek podatku od środków transportowych musi, dla swej ważności zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym prowadzonym przez wojewodę. Dniem ogłoszenia uchwały jest dzień ukazania się dziennika

[20] Ustawa z dnia z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.).

[21] Wyrokiem z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 2217/14, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 kwietnia 2014 r. sygn. akt I SA/Gd 222/14 i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Gdańsku.

urzędowego. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie stawek podatku na dany rok podatkowy, oznacza to, że stawki podatku zawarte w uchwale mają zastosowanie do całego roku podatkowego od 1 stycznia do 31 grudnia. Wejście w życie uchwały podjętej przed rozpoczęciem roku podatkowego wywołuje skutki prawne na dany rok. Obowiązek podatkowy w podatku od środków transportowych wynika bezpośrednio z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i istnieje on bez względu na to, czy rada gminy podejmie stosowna uchwałę określającą stawki we właściwym terminie. Brak jednak takiej uchwały na dany rok, a przez to stawek podatku, powoduje, że obowiązek podatkowy nie może przekształcić się w zobowiązanie konkretnego podmiotu do zapłacenia podatku choć taki obowiązek istnieje. Po podjęciu uchwały sytuacja się zmienia, gdyż istnieje wtedy podstawa do przekształcenia się obowiązku podatkowego w indywidualne zobowiązanie podatkowe. Uchwalenie stawek przez radę oznacza podjęcie uchwały w sprawie stawek przez radę gminy. Jeśli rada spóźni się z uchwaleniem stawek (nieważne z jakiej przyczyny) i będzie chciała to zrobić w roku podatkowym – to ze względu na przepisy art. 20a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie jest już do tego uprawniona. Z przepisu art. 20a wynika, że stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy będą miały zastosowanie jedynie w przypadku niepodjęcia uchwały na dany rok do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy. Jeżeli natomiast organ spóźni się z uchwaleniem stawek i będzie chciał to zrobić w roku podatkowym (po dniu 1 stycznia), to nie będzie już do tego uprawniony. Stosuje się wówczas stawki z uchwały obowiązującej w roku poprzedzającym rok podatkowy (I SA/Ol 311/16).

Określenia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej. *Rada gminy wyszczególniła kilkanaście różnych okoliczności, w przypadku wystąpienia których prowadzenie handlu na targowisku będzie wymagało wniesienia opłaty targowej. W ocenie kolegium izby zamknięty katalog tych okoliczności nie wyczerpuje jednak wszystkich sytuacji, w jakich handel jest prowadzony, np. handlu z wozu konnego, z torby czy z łóżka polowego. Nie zamieszczono zapisu stosowanego w podobnych uchwałach podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego np. „inne formy handlu" z przypisaniem wysokości stawki opłaty targowej. Powoduje to pozostawienie pewnych form w jakich może być prowadzony handel na targowisku, bez opłaty targowej, co stanowi według organu nadzoru naruszenie prawa. Sąd podzielił stanowisko kolegium, wskazując, iż rada enumeratywne wyliczyła formy sprzedaży, z którymi związany jest obowiązek poniesienia opłaty targowej przez podmioty dokonujące sprzedaży we wskazanych formach. W uchwale tej nie określono stawek opłaty targowej w odniesieniu do innych, możliwych do zastosowania form sprzedaży przez poszczególne podmioty. Skutkuje to zwolnieniem z obowiązku uiszczenia opłaty podmiotów, które podejmują czynności sprzedaży w formach nie wskazanych w uchwale rady gminy. Dopuszczając w ocenianej uchwale do zaistnienia zwolnień podmiotowych w zależności od formy podejmowania handlu naruszono rażąco art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 217 Konstytucji RP, co zasadnie skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały (I SA/Łd 212/16).*

Zwolnienia z opłaty od posiadania psów. *Rada miasta zwolniła z opłaty od posiadania psów osoby, które nabyły psy z imiennie wskazanego schroniska. W ocenie organu nadzoru, skoro przedmiotem opłaty jest posiadanie psa, to zwolnienie przedmiotowe może dotyczyć tylko posiadania psa, a nie nabycia psa ze wskazanego schroniska. Sąd podzielił stanowisko kolegium, że zwolnienie przewidziane w uchwale rady miasta ma charakter przedmiotowo-podmiotowy. Zawarte w przepisie art. 19 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych sformułowanie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu. Przy czym przedmiot ten winien być tak określony, aby nie była możliwa identyfikacja konkretnej osoby zobowiązanej do uiszczenia opłaty. Oznacza to, że cechy przedmiotu, muszą zostać określone w przepisie w ten sposób, żeby dotyczyły potencjalnie/hipotetycznie nieoznaczonej indywidualnie osoby. Przedmiotem opodatkowania jest posiadanie psa, a nie nabycie psa uwarunkowanego tym, że ma to być nabycie z konkretnie indywidualnie oznaczonego schroniska, a pies musi tam być umieszczony przez gminę. W istocie zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały zwolnieniem objęci byliby wyłącznie nabywcy a nie posiadacze psów. Zwolnienie to nie dotyczyłoby bowiem nabywców psów z innych schronisk lub umieszczonych we wskazanym schronisku przez inny podmiot niż gmina, nie objęłoby również posiadaczy psów, którzy nabyli je wcześniej ze schroniska (I SA/Ol 613/16).*

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w tym w sprawie:

Stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności. *Zdaniem organu nadzoru skoro w treści § 1 przedmiotowej uchwały określono, że stawki są ustalane za pojemnik, to bezprzedmiotowe jest przy pojemnikach o pojemności 4 000 l, 5 000 l i 7 000 l dodatkowe określenie przy stawce opłaty, iż jest to stawka za pojemnik. Organ nadzoru wskazał nadto, że sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla pojemników o pojemności 4 000 l, 5 000 l i 7 000 l jest sprzeczny z postanowieniami art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z uzasadnienia uchwały rady wynika bowiem, że opłata w przypadku pojemników o pojemności*

4 000 l, 5 000 l i 7 000 l stanowić miała iloczyn liczby pojemników, częstotliwości odbioru w miesiącu (minimum dwa) i stawki za pojemnik. Z przepisu art. 6j ust. 3 ustawy wynika natomiast, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Opłaty nie można uzależniać od częstotliwości odbioru odpadów.

Sąd stwierdził, że istotną okolicznością przemawiającą za prawidłowością działania organu nadzorczego jest – wskazane w uzasadnieniu rozstrzygnięcia – rozróżnienie pojemników (biorąc jako podstawę rozróżnienia ich pojemność). Ten element posiada niezwykle istotne znaczenie w zakresie odmiennego obliczania opłat za pojemniki wskazane w § 1 pkt 1 - 6, a inne – za pojemniki wskazane w § 1 pkt 7 - 9, a w konsekwencji także dla prawidłowości w zakresie prowadzenia zgodnej z prawem polityki utrzymania czystości w gminie. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że wadliwe są także twierdzenia zawarte w uzasadnieniu uchwały, wskazujące na wprowadzenie pozanormatywnego parametru do obliczania wysokości opłat w zakresie niektórych kategorii pojemników (III SA/Po 1006/15; podobnie III SA/Po 1007/15 – w odniesieniu do wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, terminu i miejsca składania deklaracji).

Ponadto, wojewódzkie sądy administracyjne oddaliły skargi jst w sprawach stwierdzenia nieważności następujących uchwał.

W sprawie zaciągnięcia krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym na finansowanie przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. *Zdaniem organu nadzoru w kontekście badanej uchwały wprowadzającej możliwość zaciągania kredytu krótkoterminowego na finansowanie przejściowego deficytu budżetu 2016 r., istotnego znaczenia nabiera fakt, że zmiany niezachowania relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych, mogą dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego. Zaciągnięcie w bieżącym roku budżetowym kredytu na przejściowy deficyt, w związku ze zwiększeniem wydatków bieżących (kosztów obsługi spłaty zadłużenia) ewidentnie wpłynie na pogorszenie relacji wynikającej z przepisów art. 242 - 243 ustawy o finansach publicznych. Kolegium uznało, że art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, dopuszczający zaciąganie kredytów i pożyczek z przeznaczeniem na sfinansowanie przejściowego deficytu, będącego sposobem na pokrycie okresowego niedoboru środków, w przypadku Gminy (…) nie może mieć zastosowania. W gminie występuje bowiem permanentny brak wolnych środków, a co za tym idzie – brak możliwości spłaty zobowiązań zarówno wymagalnych, jak i tych, które byłyby zaciągnięte na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu. W tej sytuacji, w ocenie kolegium izby, zawarcie w treści kwestionowanej uchwały upoważnienia dla wójta gminy do zaciągania krótkoterminowych zobowiązań stanowi naruszenie przepisów art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych.*

Po rozpoznaniu skargi sąd uznał, że powyższa uchwała rady gminy narusza przepisy wyznaczające kompetencje rady gminy do podejmowania uchwał. Jak zasadnie wskazał organ nadzoru, rada gminy nie posiada kompetencji do wydawania uchwał w sprawach zaciągania przez wójta kredytów krótkoterminowych w roku budżetowym a jedynie kompetencje do wydawania uchwał określających maksymalną ich wysokość. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy posiada co prawda kompetencje do wydawania uchwał w sprawie zaciągania kredytów, lecz jedynie długoterminowych, a powyższa uchwała rady gminy takiego kredytu nie dotyczy. Sąd uznał stanowisko organu nadzoru za uzasadnione biorąc po uwagę drastyczne przekroczenie wskaźniku długu przez skarżącą, ogólną kwotę jej wymagalnych zobowiązań, wysokość deficytu budżetowego gminy, brak możliwości sfinansowania przez gminę deficytu budżetowego z przychodów gminy jak i fakt, że brak spłaty wymagalnej kwoty zobowiązań nie ma charakteru ani wyjątkowego ani też przejściowego. Istotna dla oceny dokonanej przez sąd była również okoliczność braku spłaty w terminie wynikającym z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych przez gminę na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego w latach poprzednich (I SA/Sz 323/16).

W sprawie przyjęcia programu postępowania naprawczego. *Zdaniem organu nadzoru program postępowania naprawczego nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych – nie wszystkie przedsięwzięcia zawierają harmonogram ich wdrożenia i przewidywane efekty finansowe oraz sposób ich obliczenia. Ponadto, w ocenie organu przedsięwzięciami naprawczymi w rozumieniu art. 240a ust. 3 pkt 2 uofp nie są ustawowe ograniczenia w zakresie gospodarki finansowej gminy wskazane w art. 240a ust. 5 i 6 uofp, a powtórzone w pkt 2.3.3. str. 48 (ograniczenia wydatków inwestycyjnych) programu*

postępowania naprawczego. Za przedsięwzięcie naprawcze trudno również uznać, w ocenie organu, podstawową koncepcję, na której opiera się program naprawczy gminy, tj. wystąpienie do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki z budżetu państwa na restrukturyzację zadłużenia gminy, której efekt jest niezależny od organów gminy. Pomimo podjętych w 2014 r. działań organy gminy nie uzyskały takiej pożyczki, a w roku ubiegłym nawet nie podjęły żadnej czynności, aby ją uzyskać, chociaż wskazana była jako źródło finansowania deficytu budżetu oraz miała zagwarantować spłatę zadłużenia.

Po rozpoznaniu skargi sąd uznał za prawidłowe stanowisko organu nadzoru, zgodnie z którym uchwalony przez gminę program postępowania naprawczego nie zawiera wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3 uofp. Zupełnie niezrozumiałym dla sądu jest oparcie przedsięwzięcia naprawczego gminy na wystąpieniu do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki z budżetu państwa na restrukturyzację zadłużenia gminy, której efekt jest niezależny od organów gminy. Sąd wskazał, że wbrew stanowisku prezentowanemu w skardze nie jest kwestią wtórną oparcie programu naprawczego na pożyczce z Ministerstwa Finansów, o której udzielenie skarżąca nawet się nie ubiega. Program naprawczy musi mieć cechy realności, co wynika z istoty tego programu (I SA/Sz 519/16).

***W sprawie udzielenia burmistrzowi absolutorium.** Zdaniem organu nadzoru nie dochowano ustawowo określonej procedury w sprawie absolutorium – przez to, że rada miejska nie zapoznała się z wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium (komisja rewizyjna nie sformułowała żadnego wniosku w sprawie absolutorium) oraz opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku, czym naruszono art. 18a ust. 3, w związku z art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.*

Po rozpoznaniu skargi sąd podzielił stanowisko organu nadzoru co do tego, że wystąpienie z wnioskiem do rady gminy w sprawie absolutorium jest obowiązkiem komisji rewizyjnej, której nikt i nic, w tym także nierozstrzygnięte głosowanie, nie może zwolnić z tego obowiązku. Skoro zaś w ocenie sądu I instancji rację ma kolegium izby, że wniosku komisji rewizyjnej nie było i nie było również opinii regionalnej izby obrachunkowej, to jako oczywisty rodzi się wniosek, że rada miejska uchwalając uchwałę w sprawie absolutorium dla burmistrza za rok 2015 naruszyła art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Niezapoznanie się z wnioskiem, choćby z powodu formalnego braku takiego wniosku (a w konsekwencji z opinią regionalnej izby obrachunkowej) jest, w ocenie sądu, istotnym uchybieniem, które skutkuje nieważnością uchwały absolutoryjnej (I SA/Łd 875/16).

***W sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium.** Zdaniem organu nadzoru uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy została oparta na niewłaściwych przesłankach materialno-prawnych, tj. niezgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Absolutorium powinno być udzielane (albo nieudzielane) z tytułu wykonania budżetu. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada gminy powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. Przy rozpatrywaniu sprawy absolutorium rada powinna ocenić prawidłowość wykonania dochodów i wydatków budżetu oraz przychodów i rozchodów w stosunku do uchwalonych przez nią wielkości planu finansowego gminy, w postaci uchwały budżetowej, a także wykonanie zadań zaplanowanych w budżecie. Kolegium izby wskazało, że wprawdzie Rada Gminy dokonała analizy i oceny tych zagadnień (oraz nie miała do nich zastrzeżeń, jednakże nieudzielenie absolutorium oparła jedynie na kilku – w ocenie Rady – wadliwych działaniach wójta, ale i w tych przypadkach na sesji nie padały zarzuty odstępstwa od założeń budżetu.*

Po rozpoznaniu skargi sąd stwierdził, że zasadnie stwierdziło kolegium izby, iż taka krytyka (bez podania konkretnych kwot) nie może uzasadniać nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium. Ocenę wykonania budżetu powinien cechować obiektywizm. Wyraźnie podkreślana konieczność ograniczenia się podczas tej oceny jedynie do zbadania wykonania przez wójta założeń uchwały budżetowej ma na celu uniemożliwienie wykorzystania tej instytucji do innych. W ocenie sądu Rada Gminy odmówiła udzielenia absolutorium Wójtowi bez dokonania kompleksowej oceny wykonania przez niego uchwały budżetowej. Dlatego kolegium w uprawniony sposób uznało, że poprzez fragmentaryzację elementów tej oceny, naruszyło wskazane w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy (I SA/Lu 874/16).

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2016 r. **uchyliły w całości 12** rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb zaskarżonych przez jst (w 2015 r. – 15), w tym 4 z lat poprzednich, które dotyczyły stwierdzenia nieważności aktów tych jednostek m.in. w następującym zakresie:

– opłaty targowej – z uwagi na stwierdzenie przez sąd, iż zwolnienie od opłaty targowej „sprzedaży kwiatów, owoców i warzyw uzyskanych z ogródków" jest na tyle ogólne, że nie można z niego wywieźć kogo dotyczy, nie wynika bowiem z niego krąg podmiotów; z przedmiotowego zapisu nie można bowiem wywodzić, że dotyczy on właścicieli ogródków; sąd przyznał rację skarżącej, że sprzedaży mogą dokonywać członkowie rodziny posiadacza ogródka, posiadacz ogródka czy też osoby obdarowane plonami z ogródka; sformułowanie „uzyskanych z ogródków" nie zawęża również podmiotowo kręgu z uwagi na rodzaj ogródka; zapis ten interpretować należy tak, że chodzi o wszystkie ogródki, a więc zarówno działkowe, przydomowe jak i chociażby wydzielone do używania w ramach wspólnoty mieszkaniowej czy współwłasności; sąd przyjął, że w zaskarżonej uchwale przedmiot jest tak określony, że nie jest możliwa identyfikacja konkretnej osoby zwolnionej od uiszczenia opłaty, co oznacza, iż cechy przedmiotu zostały określone w ten sposób, że dotyczą potencjalnie/hipotetycznie nieoznaczonej indywidualnie osoby (I SA/Ol 98/16);
– wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty od nieruchomości zamieszkałych – z uwagi na uznanie przez sąd po ponownym rozpoznaniu skargi[22], że jeżeli ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje możliwość ustalenia opłaty jako iloczynu liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość (art. 6j ust. 1 pkt 1), jak również uprawnia radę gminy do różnicowania stawki opłaty w zależności m.in. od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość (art. 6j ust. 2a), pomimo że stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odnosi się do gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2), to stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi może być różnicowana ze względu na ilość osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego (I SA/Łd 341/16);
– terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz opłaty za pojemnik o określonej pojemności – z uwagi na uznanie przez sąd po ponownym rozpoznaniu skargi[23], że związki międzygminne stanowiąc przepisy prawa miejscowego posiadają także uprawnienie do uchylania (derogacji) wcześniejszych przepisów prawa miejscowego dotyczących materii uregulowanej w art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a uchwalonych wcześniej przez organy gmin wchodzących w ich skład (III SA/Po 97/16).

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2016 r. w przypadku **3** rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb zaskarżonych przez jst postanowiły w części je uchylić, a w części skargi oddalić.

Umorzenie przez sądy administracyjne postępowania nastąpiło w odniesieniu do **7** skarg jst w związku z ich wycofaniem (I SA/Ol 313/16, I SA/Ol 336/16, III SA/Po 183/16, III SA/Po 184/16, III SA/Po 185/16, III SA/Po 186/16, I SA/Sz 395/16).

Przyczyną **odrzucenia** przez wojewódzkie sądy administracyjne **7** skarg jednostek samorządu terytorialnego było: uchybienie terminu do wniesienia skargi (I SA/Gd 174/16), wniesienie skargi przez podmiot do tego nieuprawniony (I SA/Gl 342/16), nieuzupełnienie braków formalnych skargi, tj. przedłożenia uchwały rady gminy o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego (I SA/Lu 186/16), oraz brak właściwości sądu administracyjnego w sprawie uchwał kolegium izby oddalających: zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (I SA/Gd 278/16, I SA/Łd 793/16) i odwołanie od opinii składu orzekającego (I SA/Gl 785/16). Ponadto, sąd odrzucił skargę na uchwałę, w której kolegium izby stwierdziło, że uchwała w sprawie nieudzielenia prezydentowi absolutorium nie narusza przepisów prawa, uznając, iż nie jest ona rozstrzygnięciem nadzorczym (I SA/Bk 1203/16).

Regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych **13** uchwał i zarządzeń organów jst (w 2015 r. – 8), z czego w roku sprawozdawczym sądy rozpatrzyły **7** skarg.

[22] Wyrokiem z dnia 22 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 3231/15, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 sierpnia 2015 r. o sygn. akt I SA/Łd 824/15 i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Łodzi.

[23] Wyrokiem z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. akt II FSK 1460/14, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2014 r. o sygn. akt III SA/Po 1674/13 i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Poznaniu.

W odniesieniu do **5** skarg regionalnych izb obrachunkowych wojewódzkie sądy administracyjne **stwierdziły nieważność** (w tym 2 w części) uchwał i zarządzeń organów jst. Dotyczyło to m.in. uchwał w sprawie:

Wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowych dla podmiotów prowadzących żłobki *– w ocenie sądu skoro dotacja jest przyznawana na określony cel, tj. pomoc podmiotom prowadzącym żłobki i ma być przyznawana bez względu na liczbę podlegających opiece dzieci nielegalnym było uzależnianie jej od warunku, którego ustawodawca nie przewidział – obowiązku złożenia listy obecności (por. wyrok NSA z 5 lutego 2014 r. sygn. akt II GKS 1871/12). Ustawodawca także nie zawęża, jak uczyniła to rada miejska w zaskarżonej uchwale, przeznaczenia dotacji celowej na sprawowanie opieki na dzieckiem do lat 3, stanowiąc jednoznacznie w art. 2 ust 3 ustawy, że opieka nad dzieckiem w żłobku będzie mogła być dotowana również do ukończenia roku szkolnego, w którym dziecko ukończy czwarty rok życia. W ocenie sądu rada miejska nie była także uprawniona do określenia obowiązku składania informacji w postaci wykazu dzieci ze wskazaniem imion i nazwisk oraz dat urodzenia. Brak było umocowania ustawowego do uregulowania w uchwale składania wniosku o udzielenie dotacji w określonym terminie ograniczonego jedynie dla podmiotów nowo wpisanych do rejestru, bowiem wskazana dotacja jest dotacją celową, a nie podmiotową na dofinansowanie działalności bieżącej podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce lub zatrudniających dziennych opiekunów. Podmioty te nie są obowiązane do wyprzedzającego rok budżetowy planowania liczby dzieci, które mają być objęte opieką, lecz mogą ubiegać się o dotację w każdym czasie w ciągu roku budżetowego, jeżeli realizują zadanie, na które dotacja jest przekazana (por. wyrok WSA w Gdańsku z 8 stycznia 2015 r. sygn. akt I SA/Gd 1290/14 – powołany przez skarżącego). Sąd wskazał również, iż brak jest podstaw do uregulowania w uchwale objęcia opieką w żłobkach z dotowaniem ich działalności tylko dzieci, które zamieszkują na terenie gminy. Wprowadzenie takiego ograniczenia pozostaje w sprzeczności z wykładnią językową normy kompetencyjnej, która stanowi, że dotacja ma być przyznana na „każde" dziecko podlegające opiece, bez względu, zatem, na miejsce zamieszkania (I SA/Łd 407/16).*

Zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi z nieruchomości położonych na terenie gminy oraz ustalenia stawki tej opłaty *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że z brzmienia art. 6j ust. 2, w związku z przepisami art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika możliwość różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w zależności od ilości zużytej wody. W ocenie sądu, w art. 6j ust. 1 i ust. 2 ustawy, ustawodawca przewidział kilka metod ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, odbieranymi z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Według ust. 1 opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn: 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub 3) powierzchni lokalu mieszkalnego - oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1. Według ust. 2 rada gminy może uchwalić jedną stawkę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego. Z powyższych ustawowych zwrotów wynika, że możliwość różnicowania stawki, przewidziana w art. 6j ust. 2a ustawy ma katalog zamknięty. Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Zdaniem sądu, stanowisko, że gmina może zróżnicować stawkę opłat poza kryteriami wskazanymi w art. 6j ust. 2a ustawy nie jest prawidłowe. Za takim rozumieniem wskazanej regulacji nie przemawia, także systematyka ustawy i umiejscowienie w treści regulacji dotyczącej różnicowania stawek opłat, albowiem z systematyki zamieszczenia przepisu nie wynika, jasno uregulowana kompetencja do ustanowienia prawa miejscowego. Ponadto, zamieszczenie art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach bezpośrednio po art. 6j ust. 1 i 2, jest racjonalne, gdyż ustawodawca w pierwszej kolejności uregulował metody ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Następnie wprowadził, możliwość zróżnicowania stawki opłaty, ale z zawartych w tej regulacji sformułowań wynika, że odnosi się ona jedynie do metody wskazanej w art. 6j ust. 1 kryteriami opisanymi w art. 6j ust. 2a ustawy. Z żadnej regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie wynika również upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia w ramach metody wymienionej w art. 6j ust. 2a , dodatkowego kryterium, jakim jest ilość zużytej wody (I SA/Sz 959/16).*

Umorzenie przez sąd administracyjny postępowania nastąpiło w odniesieniu do 1 skargi izby w związku z jej wycofaniem (I SA/Łd 77/16). Sąd **oddalił** 1 skargę izby na uchwałę w przedmiocie wprowadzenia opłat lokalnych (I SA/Gl 649/16).

Do rozpatrzenia przez sądy administracyjne w 2017 r. **pozostało 9** skarg jst na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych oraz **6** skarg na uchwały i zarządzenia organów jst.

W roku sprawozdawczym do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożonych zostało przez jst i regionalne izby obrachunkowe łącznie 26 skarg kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył 25 skarg kasacyjnych, w tym 22 wniesione w latach poprzednich.

Rozdział III.
Działalność opiniodawcza

1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej

Do zadań regionalnych izb obrachunkowych należy wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach. Zakres spraw podlegających zaopiniowaniu określają przepisy art. 13 pkt 1 - 8 oraz pkt 12 i 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Zgodnie z ich brzmieniem działania opiniodawcze izb dotyczą wydawania, na wniosek organu wykonawczego jst, opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, wydawania opinii o przedkładanych projektach uchwał budżetowych jst, wydawania opinii o przedkładanych informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, wydawania opinii o przedkładanych sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia i objaśnieniami, wydawania opinii o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jst w sprawie absolutorium oraz opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium, wydawania opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych i wydawania opinii o programach postępowań naprawczych jst[1].

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

Umocowanie regionalnych izb obrachunkowych do wydawania opinii określa rodzaj dokumentów przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i odpowiednio przez zarządy związków. Wymogi formalno-prawne dokumentów, na podstawie których wydawana jest opinia, określają przepisy ustawy o finansach publicznych, a w zakresie procedury absolutoryjnej także przepisy ustaw ustrojowych[2].

Wydawanie opinii w sprawach określonych w ustawach, zgodnie z art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, należy do właściwości trzyosobowych składów orzekających, powoływanych przez prezesa izby, spośród członków kolegium. Ponadto, ustawa określa obowiązek wydania opinii w terminie 14 dni, ale tylko w odniesieniu do opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu absolutorium.

Opinia jest formą wyrażenia stanowiska przez uprawniony organ (reprezentowany przez skład orzekający), który dokonuje zarówno oceny formalnej zgodności przedstawionych do zaopiniowania dokumentów z normami prawnymi, określającymi ich formę, zakres, szczegółowość oraz wymogi spójności kompletności i rzetelności danych planistycznych i sprawozdawczych, jak i oceny legalności działań podejmowanych przez organy jst w realizacji procesów finansów publicznych, w tym oceny ich wpływu na aktualny i przyszły stan ich finansów. Wynikiem tych ocen jest wydanie przez skład orzekający opinii pozytywnej lub negatywnej, a w przypadku konieczności zasygnalizowania nieprawidłowości i uchybień opinii pozytywnej z uwagami lub zastrzeżeniami[3]. Wydawanie opinii z uwzględnieniem kryterium legalności oraz znaczenie opinii w procesie nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową jst wynika m.in. z dyspozycji art. 230 ust. 3 uofp. Zgodnie z tym przepisem, opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania.

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

---

1 Przepis art. 13 pkt 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych dotyczący wydawania opinii o programach postępowań naprawczych jst – wprowadzony ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646) – obowiązuje od 28 grudnia 2013 r.

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

3 Wyniki opiniowania od 2015 r. prezentowane są z wyróżnieniem opinii pozytywnych z uwagami i pozytywnych z zastrzeżeniami.

w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2013 r., negatywna opinia o projekcie uchwały budżetowej w związku z niezachowaniem przez jst relacji z art. 243 uofp może stanowić przesłankę do uruchomienia procedury związanej z przyjęciem programu postępowania naprawczego[4].

W przypadku wydania przez izbę negatywnej opinii:

– o projekcie uchwały budżetowej – organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed uchwaleniem budżetu (art. 21 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych),
– o prawidłowości planowanej kwoty długu – jst zobowiązana jest do dokonania takich zmian uchwały budżetowej i uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, aby zachowana została relacja określona w art. 243 (art. 230 ust. 5 uofp),
– o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst – organ wykonawczy obowiązany jest przedstawić tę opinię wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty przed rozpatrzeniem absolutorium (art. 21 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych),
– o programie postępowania naprawczego – w przypadku braku pozytywnej opinii budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa (art. 240a ust. 8 uofp).

Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Odwołanie od opinii wydanej w sprawie projektu uchwały budżetowej, informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz sprawozdania z wykonania budżetu kolegium izby rozpatruje w terminie 14 dni od daty jego wniesienia.

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

2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

W 2016 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie 23 718 opinii w sprawach dotyczących przestrzegania przez jst przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie uchwalania i wykonywania budżetów z uwzględnieniem zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Przedmiot wydanych opinii wskazuje, że 17 061 opinii dotyczyło spraw określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a 6 657 dotyczyło spraw określonych w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 uofp. Dla porównania w 2015 r. izby wydały łącznie 23 884 opinie, z tego 17 829 w wykonaniu zadań określonych w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych i 6 055 w wykonaniu zadań wynikających z przepisów ustawy o finansach publicznych.

Wyniki opiniowania wskazują, że w 2016 r. wydano łącznie o 166 mniej opinii niż w 2015 r., o czym przesądził kolejny już spadek liczby opinii wydanych o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (o 739 mniej niż w 2015 r. i o 1 871 mniej niż w 2014 r.). Jednocześnie znacząco wzrosła liczba opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej (o 538 więcej niż w 2015 r.). Odnotowany, po raz kolejny, spadek liczby opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki, lub wykupu obligacji komunalnych (2 186 opinii, tj. o 25,3% mniej niż w 2015 r. i o ponad 46% mniej niż w latach 2013 i 2014), wskazuje na utrzymywanie się tendencji spadku przychodów zwrotnych w finansowaniu deficytu samorządowych budżetów. Ale już na podstawie wyników opiniowania projektów uchwał budżetowych jst na rok 2017, w szczególności oceny możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jst w projektach uchwał budżetowych (2 001 opinii, tj. o 36,8% więcej niż w 2015 r.), należy oczekiwać wzrostu zainteresowania samorządów ofertą rynków finansowych, w tym pozyskaniem środków w drodze emisji obligacji oraz zaciągania pożyczek i kredytów. Planowany w 2017 r. wzrost udziału przychodów zwrotnych w finansowaniu samorządowych budżetów wynika też z relacji liczby opinii wydanych o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał, do liczby opinii o projektach tych uchwał, która dla opiniowanych na rok 2017 wyniosła 67,4%, podczas gdy dla opiniowanych na rok 2016 wynosiła niespełna 49%.

Wyniki opiniowania możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych i odpowiednio w projektach tych uchwał wskazują, że na etapie podejmowania uchwał budżetowych na rok 2016 oraz dokonywania ich zmian, wystąpiło 299 przypadków zwiększenia liczby deficytów w stosunku do zamiarów przedstawionych w projektach uchwał budżetowych (w 2015 r. zwiększenie deficytu wystąpiło w 279 przypadkach, a w 2014 r. w 328

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

przypadkach). Praktyka wskazuje, że liczba jednostek planujących deficyt, jak i kwoty planowanego deficytu ulegają zmianom w trakcie roku budżetowego, ale co istotne – nie znajdują ostatecznie potwierdzenia w wyniku zamknięcia roku budżetowego. I tak, w 2016 r. izby wydały 1 762 opinie o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych, w tym 1 422 opinie odnośnie planowanego przez gminy, podczas gdy rok budżetowy deficytem zamknęło 563 jst, w tym 488 gmin (dla porównania – w 2015 r. o deficycie wydano 1 689 opinii, w tym 1 347 dla gmin, a ostatecznie wystąpił on w budżetach 878 jst, w tym w budżetach 664 gmin).

Szczególny przedmiot opiniowania w 2016 r. stanowiły programy postępowania naprawczego jst, w których stosownie do dyspozycji art. 240a ust. 3 uofp organy jst zobowiązane są przedstawić analizę stanu ich finansów ze wskazaniem przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych zmierzających do usunięcia tego zagrożenia oraz zachowania relacji z art. 242 - 244 wraz z harmonogramem ich wprowadzania, oraz przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć wraz z określeniem sposobu ich obliczenia.

W 2016 r. składy orzekające izb wydały 18 opinii o programach postępowania naprawczego, w tym 3 opinie dla gmin, które ponowiły próbę przyjęcia programu spełniającego warunki z art. 240a ust. 3 i 4 uofp, 2 opinie dla gmin, które opracowały program naprawczy na kolejne lata, następujące po realizacji pierwszego programu i 6 opinii odnoszących się do aktualizacji i zmian wprowadzonych w już przyjętych programach (4 gmin i 1 powiatu), co pozostawało w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ust. 1 uofp, a tym samym z możliwością przesunięcia okresu zachowania zasad z art. 242 - 244 na koniec roku, w którym upływa termin spłaty tej pożyczki.

Liczba wydanych w 2016 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (2 971), o projektach wieloletnich prognoz finansowych (2 970), o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r. (2 966), o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2015 (2 967) i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2015 (2 965) – wskazuje na rodzaj oraz liczbę dokumentów podlegających zaopiniowaniu i pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek zobowiązanych do ich przedłożenia. Niewielkie odchylenia w tym zakresie wynikają ze zmiany liczby związków oraz terminu opiniowania projektu wieloletniej prognozy finansowej przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej. Liczbę opinii wydanych w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium (18 opinii) każdorazowo określa liczba przypadków przekazania do nadzoru izb uchwał podjętych w tej sprawie.

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2015 i 2016

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2016 r.				Liczba odwołań 2016 r.
	1993	2015	2016	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne	
Ogółem, z tego w sprawie:	**4 030**	**23 884**	**23 718**	**20 237**	**2 801**	**511**	**169**	**37**
– możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych	134	2 925	2 186	2 009	121	45	11	3
– projektów uchwał budżetowych	495	2 987	2 971	2 160	688	97	26	4
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	-	1 463	2 001	1 829	106	47	19	4
– możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	-	1 689	1 762	1 697	43	19	3	1
– informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze	2 113	2 967	2 966	2 511	402	45	8	4
– sprawozdań z wykonania budżetu	1 288	2 970	2 967	2 436	435	72	24	9
– wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	-	2 966	2 965	2 777	166	7	15	4
– uchwał o nieudzieleniu absolutorium	-	8	18	6	-	1	11	4
– projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	-	2 983	2 970	2 202	630	105	33	4
– prawidłowości planowanej kwoty długu	-	2 903	2 894	2 602	207	70	15	-
– programu postępowania naprawczego	-	23	18	8	3	3	4	-

Wyniki działalności opiniodawczej izb w 2016 r. obejmują 20 237 opinii pozytywnych (85,3% wydanych), 2 801 opinii pozytywnych z uwagami (11,8% wydanych), 511 opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (2,2% wydanych) i 169 opinii negatywnych (0,7% wydanych).

Dla porównania – w 2015 r. wydano 20 030 opinii pozytywnych (83,9% wydanych), 3 144 pozytywnych z uwagami (13,1% wydanych), 518 pozytywnych z zastrzeżeniami (2,2% wydanych) i 192 opinie negatywne (0,8% wydanych).

Wyniki opiniowania w 2016 r. wskazują na kolejny wzrost udziału opinii pozytywnych – do 85,3% wydanych (wzrost o 1,4 punktu procentowego) i spadek udziału opinii pozytywnych z uwagami (o 1,3 punktu procentowego) oraz niewielki spadek udziału opinii negatywnych (o 0,1 punktu procentowego). Udział opinii pozytywnych z zastrzeżeniami (2,2% wydanych) nie odbiega od wyników opiniowania w 2015 r., kiedy po raz pierwszy wyróżniono taki rodzaj opinii.

Podobnie jak w roku poprzednim, najwięcej negatywnych opinii (59) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których 33 dotyczyło 2 970 opiniowanych projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych, a 26 dotyczyło 2 971 opiniowanych projektów uchwał budżetowych (w 2015 r. negatywnie zaopiniowano 78 spośród 5 970 projektów uchwał). W negatywnych opiniach o projektach uchwał, w tym w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, zarzucono organom jst nieuwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, stosownie do wymogów art. 230 ust. 3, szczególnie w zakresie zachowania relacji, o której mowa w art. 243 uofp.

Składy orzekające izb – po dokonaniu oceny prawidłowości ustalenia wielkości i parametrów budżetowych przyjętych w uchwałach budżetowych na rok 2016 i wieloletnich prognozach finansowych (4 656 opiniowanych dokumentów) – wydały 18 negatywnych opinii, z których 3 odnosiły się do możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych, a 15 do prawidłowości planowanej kwoty długu. W negatywnych opiniach wskazywano na przepis art. 230 ust. 5, zgodnie z którym jst zobowiązana jest dokonać takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w art. 243 uofp.

Zagrożenie niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 uofp, znalazło też potwierdzenie w negatywnych opiniach o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, wydawanych na wnioski organów wykonawczych jst. W odpowiedzi na 2 187 złożonych wniosków w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki oraz wykupu obligacji (o 738 wniosków mniej niż w 2015 r. i o 1 870 mniej niż w 2014 r.), składy orzekające izb wydały 11 negatywnych opinii (w 2015 r. negatywnie zaopiniowano 13, spośród 2 925 złożonych wniosków).

W wyniku dokonania oceny przedstawionych do zaopiniowania w 2016 r. informacji i sprawozdań z wykonania budżetu jst oraz wniosków absolutoryjnych, a także przekazanych do nadzoru izb uchwał rad gmin o nieudzieleniu wójtowi absolutorium – łącznie 8 916 opiniowanych dokumentów – wydano 58 negatywnych opinii. Negatywnie zaopiniowano 8 informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r. i 24 sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2015 oraz 15 wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium i 11, spośród 18 opiniowanych, uchwał rad gmin w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium. Dla porównania – w 2015 r. w tych sprawach wydano łącznie 8 911 opinii, w tym 62 negatywne.

W 2016 r. składy orzekające izb – po dokonaniu oceny danych finansowych właściwych dla dokumentów sprawozdawczych (analiza stanu finansów, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych) i oceny parametrów budżetowych właściwych dla dokumentów planistycznych (plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania), a także oceny trafności i rzetelności przyjętych założeń (przewidywane efekty finansowe wraz z określeniem sposobu ich obliczenia), ze szczególnym uwzględnieniem zachowania zasad i spełnienia warunków obowiązujących jst w okresie realizacji programu postępowania naprawczego oraz zachowania w wyniku jego realizacji relacji określonych w art. 242 - 244 uofp – negatywnie zaopiniowały 4 spośród 18 przedłożonych do zaopiniowania programów postępowania naprawczego, o których mowa w art. 240a ust. 1 uofp. Negatywnie zaopiniowane zostały 2 programy, spośród 3 przyjętych przez rady powiatów i 2, spośród 15 przyjętych przez rady gmin, w tym przyjęty w kolejnej wersji, po uzyskaniu negatywnych opinii w dwóch poprzednich latach. Dla porównania – w 2015 r. negatywnie zaopiniowano 5 spośród 23 przedłożonych programów.

Wśród warunków realizacji programu postępowania naprawczego zawarto wymóg uzyskania pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej o przyjętym programie (art. 240a ust. 4 uofp), przy czym w przypadku braku pozytywnej opinii – budżet jednostki samorządu terytorialnego ustala regionalna izba obrachunkowa (art. 240a ust. 8 uofp).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2015 i 2016 według przedmiotu opiniowania i kategorii jednostek prezentuje **tabela 9.**

Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości

– **w opiniach o możliwości spłaty** kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych – wydawanych na wniosek organu wykonawczego jst (łącznie 2 186 opinii, w tym 121 pozytywnych z uwagami, 45 pozytywnych z zastrzeżeniami i 11 negatywnych), składy orzekające izb wskazywały:
  – brak zdolności spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, wobec nadmiernego obciążenia budżetu spłatą zobowiązań i kosztami obsługi długu, co przejawiło się planowanym niezachowaniem w 2017 r. (w 1 przypadku w pierwszym roku po zakończeniu realizacji programu postępowania naprawczego), relacji określonej w art. 243 uofp, obliczonej z uwzględnieniem wykonania budżetu w 2015 r. (w uzasadnieniu 3 negatywnych opinii),
  – brak spełnienia warunków do ubiegania się o kredyt, pożyczkę lub pozyskanie środków pochodzących z emisji papierów wartościowych, z uwagi na nieokreślenie przez organ stanowiący warunków emisji obligacji lub warunków na jakich dokonywana będzie spłata zobowiązania oraz nieuwzględnienie w wieloletniej prognozie finansowej pełnej kwoty obciążeń budżetu spłatą zobowiązania w roku budżetowym i kolejnych latach, czym naruszono zasady zaciągania zobowiązań, o których mowa w art. 89 - 92 i art. 242 - 244 uofp (w uzasadnieniu 6 uchwał w sprawie opinii, w tym odmowy jej wydania),
  – zamierzone nieujawnienie braku zdolności spłaty zobowiązań, w tym poprzez nieuwzględnienie w planie rozchodów budżetu i wieloletniej prognozie finansowej przypadających do spłaty w poszczególnych latach rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji lub nieuprawnione zastosowanie ustawowych wyłączeń (w uzasadnieniu 3 negatywnych opinii),
  – zagrożenie niezachowania relacji z art. 243 uofp w przypadku nieuzyskania w kolejnych latach planowanych wzrostów kwot nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku, a także korzystnych rozstrzygnięć w postępowaniu sądowym (w opiniach pozytywnych z zastrzeżeniami);
– **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2017** (2 971 opinii, w tym 688 pozytywnych z uwagami, 97 pozytywnych z zastrzeżeniami i 26 negatywnych), składy orzekające izb kwestionowały możliwość uchwalenia budżetu w projektowanych wielkościach, w tym ze względu na:
  – nieuwzględnienie obowiązku zachowania w roku budżetowym i kolejnych latach reguły określonej w art. 243 uofp, w myśl której relacja łącznej kwoty spłat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami do planowanych dochodów (wskaźnik planowanych spłat), nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem (wskaźnik dopuszczalnych spłat), co skutkowało nadmiernym obciążeniem budżetu spłatą zobowiązań wynikających z zaciągnięcia kredytów i pożyczek na sfinansowanie deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2017 – w 20 negatywnych opiniach, w tym w 16 przypadkach w związku z planowanym deficytem, w tym w budżetach 3 gmin wezwanych do opracowania programu postępowania naprawczego,
  – nieuwzględnienie obowiązku zachowania reguły wydatkowej określonej w art. 242 ust. 1 uofp, zgodnie z którą planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki – w 5 negatywnych opiniach, w tym w 4 przypadkach ze wskazaniem na wzrost wydatków na obsługę długu i pogłębienie stopnia niezachowania relacji z art. 243 uofp,
  – nieuwzględnienie zasad konstrukcji budżetu określonych w art. 211 - 217 uofp, z których wynika m.in. obowiązek określenia kwoty planowanych wydatków i rozchodów budżetu, w tym przypadających do spłaty zgodnie z zawartą umową, a także prawidłowego oszacowania kwoty planowanych dochodów, w szczególności dochodów ze sprzedaży majątku oraz przychodów z tytułu posiadania nadwyżek środków (w 3 negatywnych opiniach, w tym w 2 przypadkach ze wskazaniem na próbę obejścia przepisów art. 243 uofp),

  w opiniach pozytywnych z uwagami i zastrzeżeniami formułowano uwagi i wskazania, dotyczące:
  – braku utworzenia lub wadliwego określenia wysokości obligatoryjnych rezerw, w tym rezerwy na zarządzanie kryzysowe, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[5],
  – wadliwego określenia limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp,
  – obowiązku zamieszczenia w uchwale budżetowej oraz wyodrębnienia w planie dochodów i wydatków, zgodnie z dyspozycją art. 212 ust. 1 pkt 8 i art. 237 ust. 1 uofp, wydatków na finansowanie zadań

[5] Dz. U. z 2017 r. poz. 209.

wynikających z odrębnych ustaw, w szczególności zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[6]), zadań ochrony środowiska (art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[7]), zadań profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (odpowiednio art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi[8] i art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii[9]);

- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w projektach uchwał budżetowych (2 001 opinii, w tym 106 pozytywnych z uwagami, 47 pozytywnych z zastrzeżeniami i 19 negatywnych), wskazywano organom jst:
  - te same nieprawidłowości, które stanowiły uzasadnienie do wydania negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej i projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w tym nieuwzględnienie obowiązku zachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 uofp, a w przypadku 4 gmin także relacji z art. 242 ust. 1 uofp,
  - zagrożenie niezachowania relacji określonych w art. 242 - 244 uofp w przypadku uwzględnienia w projekcie uchwały budżetowej na rok 2017 wydatków na pokrycie ujemnego wyniku finansowego sp zoz, zgodnie z art. 59 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[10] (w budżecie miasta na prawach powiatu), w przypadku zaplanowania wydatków na pokrycie zobowiązań wynikających z obowiązku dokonania zwrotu nienależnie otrzymanych kwot części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie (w budżetach powiatów), w przypadku nieuzyskania korzystnych wyroków sądowych w prowadzonych sprawach i postępowaniach w sprawie refundacji poniesionych wydatków czy nienależnie pobranych dochodów (w pojedynczych przypadkach negatywnych opinii oraz w zastrzeżeniach i uwagach opinii pozytywnych,

  ponadto, niezależnie od charakteru wydanych opinii, informowano o obowiązku ich publikacji na zasadach określonych w art. 246 ust. 2 uofp;
- **w opiniach o projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych** (2 970 opinii, w tym 630 pozytywnych z uwagami, 105 pozytywnych z zastrzeżeniami i 33 negatywne) – zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 3 uofp – szczególnej ocenie poddano uwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, w związku z czym w wydanych opiniach kwestionowano w szczególności:
  - nieuwzględnienie obowiązku zachowania relacji z art. 243 uofp we wszystkich latach objętych prognozą – wobec nadmiernego obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań wynikających z zamiaru zaciągnięcia kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu w sytuacji występowania wysokiego stanu zadłużenia – w 22 negatywnych opiniach, w tym w 15 przypadkach w powiązaniu z wydaniem negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej na rok 2017 i możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w tym projekcie, a w przypadku negatywnych opinii dla 7 gmin także wobec niezachowania relacji z art. 242 ust. 1 uofp,
  - niezachowanie – wbrew wymogom art. 226 ust. 1 uofp – zasady realistyczności wieloletniej prognozy finansowej oraz objaśnienia przyjętych wartości, w szczególności w związku z przeszacowaniem możliwych do uzyskania w kolejnych latach kwot nadwyżek operacyjnych, mających bezpośredni wpływ na podwyższenie wskaźnika zdolności spłaty zobowiązań oraz zaniżeniem kwoty długu i łącznych kwot spłat w poszczególnych latach, celem obniżenia wskaźnika planowanych spłat, a tym samym stwarzanie pozoru zachowania relacji z art. 243 uofp (w 11 negatywnych opiniach),
  - nieuwzględnienia – wbrew wymogom art. 227 ust. 2 i art. 229 uofp – okresu na jaki winna być sporządzona prognoza oraz zachowania wymaganej spójności z budżetem (w pojedynczych przypadkach),

  ponadto, w uwagach i zastrzeżeniach wydanych opinii wskazywano na:
  - ryzyko niespełnienia relacji z art. 243 uofp – w przypadku nieuzyskania zakładanego wzrostu dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku oraz planowanego obniżenia wydatków bieżących w kolejnych latach,

6 Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.
7 Dz. U. z 2017 r. poz. 519.
8 Dz. U. z 2016 r. poz. 487.
9 Dz. U. z 2017 r. poz. 783.
10 Dz. U. z 2016 r. poz. 1638.

  - obowiązek przedstawienia wielkości i parametrów budżetowych w szczegółowości wynikającej ze wzoru wieloletniej prognozy finansowej, określonego rozporządzeniem Ministra Finansów, wydanym na podstawie art. 230b uofp,

  niezależnie od charakteru opinii informowano o obowiązku jej publikacji w trybie art. 246 ust. 2, w związku z art. 230 ust. 3 uofp;
- **w opiniach o prawidłowości planowanej kwoty długu jst** (2 894 opinie, w tym 207 pozytywnych z uwagami, 70 pozytywnych z zastrzeżeniami i 15 negatywnych) – wskazywano na:
  - niezachowanie w roku budżetowym i kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp – w myśl której relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnymi odsetkami, do planowanych dochodów ogółem (wskaźnik planowanych spłat) – nie może przekroczyć wskaźnika dopuszczalnych spłat, wyznaczonego średnią arytmetyczną relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem obliczonych dla ostatnich trzech lat (w 10 negatywnych opiniach, w tym 5 odnoszących się do niezachowania relacji w roku 2016 i kolejnych latach),
  - niezachowanie – wbrew wymogom art. 226 ust. 1 pkt 6 uofp obowiązku określenia kwoty długu w wysokości wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, w tym z tytułów, o których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów, wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 uofp[11] (w 5 negatywnych opiniach oraz w zastrzeżeniach i uwagach opinii pozytywnych),
  - ryzyko niezachowania relacji określonej w art. 243 uofp ze względu na niewielką różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem spłat (w zastrzeżeniach i uwagach opinii pozytywnych),

  ponadto:
  - w negatywnych opiniach wskazywano na konieczność dokonania zmian uchwał, zgodnie z dyspozycją art. 230 ust. 5 uofp,
  - niezależnie od charakteru wydanej opinii informowano o obowiązku jej publikacji w trybie określonym w art. 246 ust. 2, w związku z art. 230 ust. 4 uofp;
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w uchwałach budżetowych na rok 2016 (1 762 opinie, w tym 43 pozytywne z uwagami, 19 pozytywnych z zastrzeżeniami i 3 negatywne), wskazywano organom jst:
  - brak możliwości sfinansowania deficytu przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia kredytów w sytuacji rażącego niezachowania reguł fiskalnych określonych w art. 242 ust. 1 i art. 243 ust. 1 uofp (w negatywnych opiniach wydanych dla gmin objętych procedurą postępowania naprawczego),
  - zagrożenie nadmiernego obciążenie budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań wynikających z planowanego sfinansowania deficytu przychodami pochodzącymi z kredytów i pożyczek, szczególnie w przypadku nieuzyskania planowanego wzrostu kwot nadwyżki operacyjnej w roku budżetowym i kolejnych latach (w opiniach pozytywnych z uwagami i zastrzeżeniami),
  - wadliwe określenie w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych obligacji, w tym przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu,

  ponadto:
  - wskazywano na konieczność podjęcia działań zmierzających do poprawy relacji z art. 243 uofp, w tym poprzez rozważenie możliwości ograniczenia deficytu lub włączenia w jego finansowanie nadwyżek środków pozostających w dyspozycji jst,
  - niezależnie od charakteru wydanej opinii informowano o obowiązku jej publikacji w trybie określonym w art. 246 ust. 2, w związku z art. 246 ust. 3 uofp;
- **w opiniach o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r.** (2 966 opinii, w tym 402 pozytywne z uwagami, 45 pozytywnych z zastrzeżeniami i 8 negatywnych), zarzucono organom wykonującym budżet:
  - naruszenie zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, w tym w związku z dopuszczeniem do dalszego wzrostu zobowiązań wymagalnych oraz nieuwzględnieniem w planie wydatków płatności wynikających z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich – we wszystkich negatywnych opiniach, w tym w 3 ze wskazaniem na nieuwzględnienie zobowiązań wynikających

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

z zawartych umów sprzedaży z prawem odkupu nieruchomości w rozumieniu art. 593 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[12]),
- brak możliwości wykonania dochodów ze sprzedaży majątku w planowanej wysokości, co będzie niekorzystnie oddziaływać na możliwość zachowania w kolejnych latach relacji określonej w art. 243 uofp (w uzasadnieniu 3 opinii negatywnych oraz opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i uwagami),
- niedokonanie analizy możliwości wykonania budżetu w planowanych wielkościach, w szczególności w przypadku wystąpienia deficytu (przy planowanej nadwyżce) i włączenia w jego finansowanie środków pochodzących z zaciągnięcia kredytów, co przy uwzględnieniu niskiej realizacji dochodów w pierwszym półroczu niepomyślnie rokuje na możliwość dokonania spłaty z zachowaniem warunku, o którym mowa w art. 89 ust. 2 uofp (w uzasadnieniu opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i uwagami),

ponadto, wskazywano na:
- niedokonanie wydatków podlegających szczególnym zasadom wykonywania budżetu,
- niedopełnienie obowiązku przedłożenia, o którym mowa w art. 266 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp,
- okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;

– **w opiniach o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2015** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 967 opinii, w tym 435 pozytywnych z uwagami, 72 pozytywne z zastrzeżeniami i 24 negatywne), zarzucano organom jst – wykonanie budżetu:
  - z naruszeniem reguły wydatkowej, o której mowa w art. 242 ust. 2 uofp, w tym z powodu wykonania wydatków bieżących wyższych niż dochody bieżące lub niedokonania wydatków, w tym stanowiących główny cel restrukturyzacji zobowiązań w ramach przedsięwzięć naprawczych (w 9 negatywnych opiniach, w tym wydanych dla jst objętych procedurą postępowania naprawczego),
  - z naruszeniem zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3, w związku z art. 254 pkt 2 i 3 uofp, w tym z powodu dopuszczenia do wystąpienia lub wzrostu zobowiązań wymagalnych i zapłaty odsetek za nieterminowe regulowanie zobowiązań oraz dokonania wydatków lub spłat kredytów i pożyczek w kwotach wyższych niż planowane, tj. z przekroczeniem limitów, o których mowa w art. 52 ust. 1 pkt 2 uofp (w 12 negatywnych opiniach oraz w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych),
  - z naruszeniem zasad zaciągania i spłaty zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust. 2 i art. 91 uofp, w tym z powodu niedokonania do końca roku budżetowego spłat kredytów zaciągniętych na finansowanie przejściowego deficytu budżetu oraz nieuwzględnienia zmian w zakresie przychodów i rozchodów budżetu oraz limitów i upoważnień uchwały budżetowej (w 6 negatywnych opiniach),
  - z naruszeniem zasady uprzedniości budżetu, o której mowa w art. 211 i 212 uofp, w tym w wyniku wykonania budżetu z deficytem wyższym niż planowany (lub z deficytem przy planowanej nadwyżce), w którego sfinansowanie zaangażowano środki części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na styczeń 2016 r. (w 6 negatywnych opiniach oraz w zastrzeżeniach opinii pozytywnych),
  - z nieuwzględnieniem obowiązku zachowania reguły fiskalnej, o której mowa w art. 243 uofp, w tym ze względu na nieuzyskanie planowanych kwot nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku, a także brak możliwości ustalenia stanu zadłużenia i potwierdzenia wiarygodności danych przedstawionych w sprawozdaniu,

  ponadto, w wydanych opiniach wskazywano na:
  - niedopełnienie wymogów przedłożenia i szczegółowości opracowania sprawozdania, o których mowa w art. 267 ust. 1 pkt 1 i art. 269 uofp,
  - okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;

– **w opiniach o wnioskach komisji rewizyjnych** organów stanowiących jst w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2015 (2 965 opinii, w tym 166 pozytywnych z uwagami, 7 pozytywnych z zastrzeżeniami i 15 negatywnych) – zarzucono komisjom rewizyjnym:
  - niedopełnienie obowiązku zaopiniowania wykonania budżetu – wynikającego z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym – wobec sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium wójtowi (burmistrzowi) lub zarządowi powiatu bez uprzedniego dokonania kompleksowej oceny wykonania budżetu, odnoszącej się do całości wykonania planu finansowego i ustalenia przyczyn powstałych odchyleń, a także ustalenia czy winą za ich wystąpienie można obciążyć organ wykonujący budżet (zarzuty podnoszone w 8 opiniach negatywnych),

[12] Dz. U. z 2017 r. poz. 459.

  - niedopełnienie wymogów – wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 270 ust. 2 uofp – wobec sformułowania wniosku o udzielenie absolutorium prezydentowi miasta, po dokonaniu oceny formalnej poprawności sprawozdania z wykonania budżetu bez dokonania oceny wykonania budżetu oraz rozpatrzenia wszystkich dokumentów, w tym opinii o tym sprawozdaniu,
  - niezachowanie wymogów procedowania absolutorium, w tym określonych w art. 270 ust. 2 i 3 i art. 271 uofp – wobec stawiania zarzutów niezwiązanych z wykonaniem budżetu, w tym dotyczących przyjęcia błędnych założeń w planowaniu, sformułowania wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium przy pozytywnym zaopiniowaniu wykonania budżetu, przedstawienia uzupełnienia do opinii stanowiącej uzasadnienie wniosku komisji rewizyjnej czy powtórzenia głosowania (w 6 opiniach negatywnych);
- **w opiniach w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium** (18 opinii, z tego 6 pozytywnych, 1 pozytywna z zastrzeżeniami i 11 negatywnych), składy orzekające – po dokonaniu oceny zachowania wymogów formalnoprawnych, a także materialno-prawnych przesłanek podjęcia uchwały – zarzuciły radom 9 gmin i 2 miast na prawach powiatu:
  - podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) – bez spełnienia przesłanek i warunków określonych w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 uofp – wobec niepodjęcia w trakcie debaty absolutoryjnej merytorycznej dyskusji nad całościową oceną wykonania budżetu, lub dokonania jedynie wybiórczej oceny jego elementów, w tym wydatków na realizację zadań inwestycyjnych, czego konsekwencją było podjęcie decyzji – o niezatwierdzeniu sprawozdania i nieudzieleniu absolutorium organowi wykonującemu budżet – bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności oraz wykazania jakie działania lub zaniechania zostały zawinione (zarzuty podnoszone w 7 negatywnych opiniach),
  - podjęcie uchwały z naruszeniem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – wobec podjęcia uchwały bez rozstrzygnięcia absolutorium w wyniku głosowania lub odrzucenia w głosowaniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium (w 4 negatywnych opiniach);
- **w opiniach o programach postępowania naprawczego jst** (18 opinii, z tego 8 pozytywnych, 3 pozytywne z uwagami, 3 pozytywne z zastrzeżeniami i 4 negatywne) – wskazywano na:
  - niewypełnienie dyspozycji art. 240a ust. 3 pkt 2 i 3 uofp, w zakresie określenia przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz przewidywanych efektów finansowych poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, zapewniających zachowanie zasad określonych w art. 242 - 244 – wobec przyjęcia ogólnych założeń dotyczących podejmowanych działań naprawczych, w tym wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa, w trybie art. 224 uofp – w 2 negatywnych opiniach ze wskazaniem na brak wiarygodności uchwalonych przez rady gmin programów,
  - ryzyka wynikające z braku gotowości organów jst do znaczącego obniżenia poziomu wydatków bieżących i redukcji wydatków inwestycyjnych, co przy ograniczonej możliwości zwiększenia dochodów i spadku części oświatowej subwencji ogólnej, niepomyślnie rokuje na możliwość wyeliminowania zagrożenia realizacji zadań publicznych (w szczególności prowadzenia szkół, pokrycia straty netto szpitala, czy spłaty zobowiązań po likwidowanych SP ZOZ) oraz możliwość zachowania relacji określonych w art. 242 i art. 243 uofp – w roku następnym po trzyletnim okresie realizacji programu naprawczego – w 2 negatywnych opiniach o programach naprawczych powiatów oraz w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych,
  - nieuwzględnienie – wbrew wymogom art. 240a ust. 4 i 5 uofp – warunków i ograniczeń obowiązujących w okresie realizacji programu, w tym dotyczących możliwości niezachowania relacji określonych w art. 242 - 244 jedynie w odniesieniu do spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu, czy możliwości sfinansowania planowanego deficytu budżetu oraz spłat zobowiązań wynikających z dokonania operacji finansowych na podstawie art. 518 kc przez pozyskanie środków finansowania restrukturyzacyjnego, w tym w formie pożyczki z budżetu państwa – w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych, w tym wydanych o aktualizacji i zmianach programu postępowania naprawczego.

Niezależnie od rodzaju sprawy i charakteru wydanej opinii zawierano pouczenie o przysługującym jej adresatom prawie odwołania do kolegium izby w terminie 14 dni od doręczenia opinii[13].

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

3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby

Rozpatrywanie odwołań od opinii wydanych przez składy orzekające, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, należy do wyłącznej właściwości kolegium izby.

W 2016 r. do kolegiów izb wniesiono 40 odwołań od uchwał składów orzekających, stanowiących w 37 przypadkach odwołania od opinii wydanych w 2016 r., a w 3 odwołania od opinii wydanych w 2015 r. w sprawie projektów uchwał.

Odwołania od uchwał składów orzekających w sprawie opinii wydanych w 2016 r. dotyczyły:

– 4 opinii o projekcie uchwały budżetowej na rok 2017,
– 4 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2017,
– 4 opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej,
– 4 opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r.,
– 9 opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015,
– 4 opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium,
– 4 opinii o uchwale rady gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium,
– 2 opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki oraz 1 odmowy jej wydania,
– 1 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej na rok 2016.

W 2016 r. kolegia izb rozpatrzyły 34 odwołania organów jst od uchwał składów orzekających, z tego 3 odwołania od opinii wydanych w 2015 r. i 31 odwołań od opinii wydanych w 2016 r., w tym od uchwały zawierającej odmowę wydania opinii o możliwości spłaty kredytu z niezachowaniem warunku określonego w art. 89 ust. 2 uofp.

Po rozpoznaniu zarzutów podnoszonych w odwołaniach kolegia izb postanowiły o uwzględnieniu 6 odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii i oddaleniu 28 odwołań, w tym 25 odwołań od opinii wydanych w 2016 r. W wyniku rozpatrzenia 31 odwołań od opinii wydanych w 2016 r.[14], w tym odmowy jej wydania – kolegia izb postanowiły:

– w 6 przypadkach o uwzględnieniu odwołania, z tego: od 2 pozytywnych z uwagami opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r., od 2 opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium (w jednym przypadku ze względów formalnych) i od 2 negatywnych opinii o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium – z uwagi na przedstawienie przez odwołujących dodatkowych argumentów, w tym na potwierdzenie naruszenia prawa w odniesieniu do składu komisji rewizyjnej, czy też kompletności przedłożenia i dokonania ocen, stosownie do wymogów art. 270 ust. 2 i art. 271 ust. 1 uofp,
– w 25 przypadkach o oddaleniu odwołania, w tym: od 9 negatywnych opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015, od 3 opinii o możliwości spłaty pożyczki lub kredytu w tym odmowy jej wydania, od opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej (ze względów formalnych), od 2 opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2016 r. (w tym 1 negatywnej) i od 2 negatywnych opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium (w 1 przypadku ze względów formalnych), a także od 2 opinii o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium (ze względów formalnych) oraz od 6 negatywnych opinii w sprawach przedłożonych projektów uchwał na rok 2017 (2 projektów uchwał budżetowych, 2 przedstawionych w nich zamiarów finansowania deficytu oraz 2 projektów wieloletnich prognoz finansowych) – wobec nieuznania zasadności stawianych zarzutów i argumentów podnoszonych przez odwołujących za mające wpływ na prawidłowość dokonanych ocen, w tym w 4 przypadkach wobec braku legitymacji do wniesienia odwołania.

Decyzja kolegium izby w sprawie rozpatrzenia odwołania od opinii wydanej przez skład orzekający wyczerpuje środki odwoławcze[15].

Po upływie terminu do wniesienia odwołania – na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prezesi izb powiadomili właściwych wojewodów i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o 24 przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst za rok 2015, przedstawiając zarzuty sformułowane w opiniach składów orzekających.

[14] Rozpatrzenie 6 odwołań od opinii o projektach uchwał, w tym o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu, wniesionych z końcem roku, nastąpiło w 2017 r.

[15] WSA w Rzeszowie, po rozpoznaniu skargi gminy na uchwałę kolegium izby w przedmiocie nieuwzględnienia odwołania od opinii o programie postępowania naprawczego gminy, postanowił o jej oddaleniu (sygn. akt SA/Rz 587/14).

Rozdział IV.
Działalność kontrolna

1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe, wypełniając obowiązki wynikające z przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, prowadzą kontrole w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych w:
- jednostkach samorządu terytorialnego (gminach, powiatach i województwach samorządowych),
- związkach międzygminnych, związkach powiatów oraz związkach powiatowo-gminnych,
- stowarzyszeniach gmin, stowarzyszeniach gmin i powiatów oraz stowarzyszeniach powiatów,
- samorządowych jednostkach organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną,
- innych podmiotach w przypadku wykorzystywania przez nie dotacji otrzymanych z budżetów jst.

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

Obowiązujący od 2011 r. ramowy zakres kontroli kompleksowych[1] prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe jest jednolity i obejmuje następujące zagadnienia:
1) ustalenia ogólnoorganizacyjne, w tym wewnętrzne regulacje organizacyjnoprawne,
2) księgowość i sprawozdawczość, w tym gospodarkę pieniężną i kontrolę kasy oraz inwentaryzację,
3) budżet jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności:
   - dochody budżetowe, w tym subwencje i dotacje, dochody z tytułu podatków i opłat, dochody z majątku,
   - wydatki budżetowe z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, w tym wydatki bieżące i majątkowe oraz rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji,
   - dług publiczny, przychody i rozchody budżetu,
4) gospodarkę mieniem komunalnym i Skarbu Państwa,
5) rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi.

W 2016 r., regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1 299 kontroli. Zrealizowano ogółem 735 kontroli kompleksowych, zarówno tych, których obowiązek przeprowadzania w każdej jst, co najmniej raz na cztery lata, wynika z przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jak również innych kontroli kompleksowych.

W wielu przypadkach w ramach tych kontroli dokonywane było sprawdzenie sposobu wykonania wniosków pokontrolnych, wydanych po przeprowadzonych poprzednio kontrolach. Sprawdzanie wykonania wniosków pokontrolnych izby realizowały także w formie odrębnych kontroli sprawdzających, których w 2016 r. wykonano 40. Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, przeprowadzona w formie kontroli problemowych, była realizowana 432 razy. Kontroli doraźnych, które przeprowadza się w przypadkach weryfikacji zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2016 r. zrealizowano 92.

Ogółem regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. zweryfikowały zasadność 764 doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (w tym pisma otrzymane od policji, prokuratury, UKS, CBA, PIP, wojewodów, posłów i senatorów, a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych oraz pisma anonimowe).

Ponadto, tematyka kontroli problemowych związana była z zadaniami określonymi na 2016 r. przez KR RIO[2]. Izby, na podstawie jednolitego programu, przeprowadziły kontrole koordynowane dotyczące następujących zagadnień:
- „Dochody z mienia wynikające z najmu lokali użytkowych w latach 2014 - 2015" (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku),
- „Przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015" (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu).

Ustalenia kontroli koordynowanych zostały przedstawione w punkcie 2 i 3 niniejszego rozdziału.

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

[2] Uchwała Nr 8/2015 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.

Wzorem lat ubiegłych, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 56,6%. Udział kontroli problemowych wynosił 33,3% i związany był przede wszystkim z kontrolami koordynowanymi oraz kontrolami wynagrodzeń nauczycieli w placówkach oświatowych. Co czternasta wykonana w 2016 r. kontrola była związana z koniecznością weryfikacji bieżąco uzyskiwanych informacji na temat jednostek samorządu terytorialnego, ich jednostek organizacyjnych oraz innych podmiotów podlegających kontroli. Liczba weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych przeprowadzonych jako kontrole sprawdzające to tylko 40 przypadków, przy czym, w wielu przypadkach normą przy realizacji kontroli kompleksowych jest sprawdzanie stopnia realizacji wniosków po poprzednich kontrolach.

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

Kontrole przeprowadzone w 2016 r. według ich rodzajów oraz podmiotów objętych kontrolą

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:							
			kompleksowe		problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	**1 299**	**100,0**	**735**	**100,0**	**432**	**100,0**	**92**	**100,0**	**40**	**100,0**
Województwa samorządowe	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Powiaty	70	5,4	61	8,3	6	1,4	2	2,2	1	2,5
Miasta na prawach powiatu	22	1,7	19	2,6	1	0,2	1	1,1	1	2,5
Gminy ogółem:	801	61,7	647	88,0	77	17,8	41	44,5	36	90,0
- miejskie	71	5,5	56	7,6	11	2,5	2	2,2	2	5,0
- miejsko-wiejskie	235	18,1	181	24,6	30	6,9	15	16,2	9	22,5
- wiejskie	495	38,1	410	55,8	36	8,4	24	26,1	25	62,5
Związki jst	11	0,8	8[1)]	1,1	2	0,5	1	1,1	-	x
Stowarzyszenia jst	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	395	30,4	-	x	346	80,1	47	51,1	2	5,0

[1)] Izby: w Krakowie (4), w Szczecinie (2), w Olsztynie (1) i Poznaniu (1) sklasyfikowały jako kompleksowe kontrole w związkach jst.

W 2016 r., podobnie jak w 2015 r., w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 87,6% oraz doraźne – 11,9%.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2016 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:					
			problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %	liczba	struktura %
Ogółem, z tego:	**395**	**100,0**	**346**	**100,0**	**47**	**100,0**	**2**	**100,0**
Jednostki budżetowe	313	79,2	276	79,8	36	76,6	1	50,0
Zakłady budżetowe	22	5,6	20	5,8	2	4,3	-	x
Instytucje kultury[1)]	51	12,8	44	12,6	6	12,7	1	50,0
SP ZOZ[1)]	5	1,3	3	0,9	2	4,3	-	x
Pozostałe osoby prawne[1)]	1	0,3	-	x	1	2,1	-	x
Pozostałe[2)]	3	0,8	3	0,9	-	x	-	x

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

Z analizy liczby nieprawidłowości ujawnionych w trakcie kontroli w poszczególnych kategoriach jednostek w 2016 r. oraz ich ogólnej liczby wynika, iż jednostkami, w których przeciętnie występowało najwięcej popełnianych

i wykrywanych w czasie jednej kontroli naruszeń prawa, były gminy, zwłaszcza gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie oraz miasta na prawach powiatu. Średnio, na każdą z przeprowadzonych kontroli w tego rodzaju jednostkach przypadało około 14,5 – 15,0 różnego rodzaju nieprawidłowości. Wskaźnik ten w porównaniu z rokiem poprzednim nie zmienił się w istotnym zakresie.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2016 r.

Typ jednostki	Rodzaj kontroli									
	ogółem		kompleksowa		problemowa		doraźna		sprawdzająca	
	Liczba nieprawidłowości									
	ogółem	na 1 kontrolę	ogółem	na 1 kontrolę	ogółem	na 1 kontrolę	ogółem	na 1 kontrolę	ogółem	na 1 kontrolę
Ogółem, z tego:	**14 029**	**10,8**	**12 343**	**16,8**	**1 253**	**2,9**	**376**	**4,1**	**57**	**1,4**
Województwa samorządowe	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Powiaty	694	9,9	685	11,2	6	1,0	3	1,5	-	x
Miasta na prawach powiatu	318	14,5	311	16,4	5	5,0	2	2,0	-	x
Gminy ogółem:	11 702	14,6	11 287	17,4	140	1,8	218	5,3	57	1,6
- miejskie	886	12,5	851	15,2	17	1,5	4	2,0	14	7,0
- miejsko-wiejskie	3 382	14,4	3 256	18,0	56	1,9	67	4,5	3	0,3
- wiejskie	7 434	15,0	7 180	17,5	67	1,9	147	6,1	40	1,6
Związki i stowarzyszenia jst	78	7,1	60	7,5	10	5,0	8	8,0	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	1 237	3,1	-	x	1 092	3,2	145	3,1	-	x

Regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. w dalszym ciągu dokonywały wymiany doświadczeń, połączonych ze szkoleniami w zakresie wykorzystywania komputerowych metod analitycznych (CAATs[3]) w czynnościach kontrolnych za pomocą posiadanego programu ACL[4]. Zmieniające się coraz bardziej środowisko kontroli w kierunku przechowywania wszelkich zasobów informacyjnych przez jednostki kontrolowane w systemach komputerowych, wymaga ciągłego podnoszenia kwalifikacji w tym zakresie. Nie bez znaczenia jest konieczność, w ramach okresowych spotkań inspektorów kontroli, poruszania zagadnień nie tylko na poziomie zaawansowanym czy też eksperckim, lecz także podstawowym, z uwagi na fluktuację zatrudnienia osób posiadających wiedzę w zakresie obsługi ACL.

Wykorzystanie oprogramowania ACL w czasie czynności kontrolnych w 2016 r.

Wyszczególnienie	Liczba zastosowań programu ACL w kontrolach				
	Ogółem	Kompleksowe	Problemowe	Doraźne	Sprawdzające
Ogółem, z tego:	**1 151**	**1 085**	**34**	**32**	**-**
Ustalenia ogólnoorganizacyjne	2	1	-	1	-
Księgowość i sprawozdawczość	456	433	15	8	-
Wykonanie budżetu, w tym:	628	595	16	17	-
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	118	111	4	3	-
- dochody i przychody	78	77	-	1	-
- wydatki i rozchody	432	407	12	13	-
Zamówienia publiczne	5	4	-	1	-
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	4	3	-	1	-
Dług publiczny	40	36	3	1	-
Gospodarka mieniem	10	9	-	1	-
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	6	4	-	2	-

[3] CAATs – informatyczne techniki wspomagania audytu.

[4] ACL – Audit Command Language – to nowoczesne narzędzie stosowane przez niektóre organy kontroli, a także firmy audytorskie.

Inspektorzy kontroli wykorzystali w 1 151 przypadkach możliwości, jakie daje ww. oprogramowanie w czasie prowadzonych kontroli w 2016 r. Ponieważ oprogramowanie to bazuje na danych elektronicznych (szczególnie numerycznych), najbardziej naturalnymi zakresami, w których realizowano z jego wykorzystaniem różnego rodzaju testy analityczne, były wydatki i dochody budżetowe (44,3%) oraz księgowość i sprawozdawczość (39,6%).

1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2016 r. stwierdzono 14 029 przypadków wystąpienia nieprawidłowości[5], tj. na poziomie zbliżonym jak w latach 2014 - 2015.

Nieprawidłowości w 2016 r., analogicznie jak w latach poprzednich, zostały zagregowane w kilku podstawowych grupach zagadnień: ustalenia ogólnoorganizacyjne, księgowość i sprawozdawczość, ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu, dochody budżetowe, wydatki budżetowe, zamówienia publiczne, rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji, dług publiczny, gospodarka mieniem, rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi.

Największy udział w ogólnej liczbie stwierdzonych nieprawidłowości stanowiły nieprawidłowości w zakresie działań związanych z realizacją budżetu – 36,8%, w tym dochodów i przychodów (21,1%) oraz wydatków i rozchodów (11,9%), jak również w zagadnieniach tematycznych dotyczących księgowości i sprawozdawczości (30,1%) oraz zamówień publicznych (10,4%).

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2012 - 2016

Wyszczególnienie	2012		2013		2014		2015		2016	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	**15 930**	**100,0**	**14 277**	**100,0**	**14 035**	**100,0**	**14 156**	**100,0**	**14 029**	**100,0**
Ustalenia ogólnoorganizacyjne	1 373	8,6	1 214	8,5	1 263	9,0	1 321	9,3	1 298	9,3
Księgowość i sprawozdawczość	4 535	28,5	4 184	29,3	4 238	30,2	4 264	30,1	4 231	30,1
Wykonanie budżetu, w tym:	5 955	37,4	5 172	36,2	5 098	36,3	5 215	36,8	5 157	36,8
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	567	3,6	550	3,9	552	3,9	490	3,5	519	3,7
- dochody i przychody	3 289	20,5	3 012	21,0	2 881	20,5	3 071	21,6	2 966	21,1
- wydatki i rozchody	2 099	13,2	1 610	11,3	1 665	11,9	1 654	11,7	1 672	11,9
Zamówienia publiczne	1 830	11,5	1 650	11,6	1 517	10,8	1 292	9,1	1 460	10,4
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	750	4,7	781	5,5	615	4,4	676	4,8	624	4,4
Dług publiczny	95	0,6	157	1,1	151	1,1	137	1,0	194	1,4
Gospodarka mieniem	1 171	7,4	1 004	7,0	1 051	7,5	1 158	8,2	982	7,0
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	221	1,4	115	0,8	102	0,7	93	0,7	83	0,6

1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli

Ustalenia ogólnoorganizacyjne

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

W 2016 r. wystąpiło 1 298 przypadków nieprawidłowości dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, w tym kontroli zarządczej, do których zaliczały się m.in.:

[5] W klasyfikacji nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli przyjmuje się za jedną nieprawidłowość danego rodzaju, bez względu na fakt, czy w danej kontroli ujawniony został jeden taki przypadek, czy więcej tego rodzaju przypadków nieprawidłowości.

- brak lub niewłaściwe opracowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (w tym np. zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera) – 361 przypadków,
- brak lub nieprzestrzeganie mechanizmów kontroli zarządczej – 197,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 162,
- nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu) – 88,
- nieprawidłowości organizacyjne dotyczące instytucji kultury (np. nieprawidłowe prowadzenie rejestru, niewłaściwa forma gospodarki finansowej) – 81,
- nieprawidłowości przy zatrudnianiu pracowników samorządowych (m.in. osób pełniących funkcje kierownicze np. sekretarza, głównego księgowego) – 59,
- nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej – 46,
- zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 21,
- nieokreślenie formy organizacyjnoprawnej jednostek organizacyjnych – 7,
- nieudzielenie kierownikom jednostek organizacyjnych pełnomocnictw do jednoosobowego działania – 12,
- zatrudnienie na stanowisku skarbnika/głównego księgowego osoby niespełniającej wymagań wynikających z ustawy o finansach publicznych – 8.

W Gminie Fredropol (woj. podkarpackie) nie wykonano i nie realizowano na bieżąco 13 wniosków pokontrolnych z ogólnej liczby 76 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z poprzedniej kontroli kompleksowej, co skutkowało powtarzaniem się nieprawidłowości uprzednio stwierdzonych. Przyczyną takiego stanu było nieskuteczne i nieefektywne prowadzenie kontroli zarządczej w jednostce.

Niezamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Sierakowice (woj. pomorskie) wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 marca 2013 r. wystosowanego na podstawie wyników kontroli kompleksowej tej jednostki przeprowadzonej w okresie od dnia 6 sierpnia 2012 r. do dnia 8 stycznia 2013 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku, czym naruszono art. 8 ust. 3, w związku z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[6]. Zgodnie z przywołanymi przepisami organy władzy publicznej są obowiązane udostępnić dane publiczne, w tym dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

Opublikowanie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Stawiguda (woj. warmińsko-mazurskie) w dniu 3 lutego 2016 r. opinii z dnia 26 listopada 2014 r. regionalnej izby obrachunkowej o możliwości sfinansowania deficytu budżetowego przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2015 rok, która do Urzędu Gminy wpłynęła w dniu 3 grudnia 2014 r. Powyższe stanowiło naruszenie art. 246 ust. 2 uofp, stanowiącego, że opinia regionalnej izby obrachunkowej w sprawie możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego przez jednostkę samorządu terytorialnego jest publikowana w terminie 7 dni od dnia otrzymania od regionalnej izby obrachunkowej.

Gmina Szemud (woj. pomorskie) nie przedłożyła regionalnej izbie obrachunkowej w wymaganym terminie 5 uchwał Rady Gminy (na 48 podjętych i poddanych kontroli) oraz 9 zarządzeń Wójta Gminy (na 39 podjętych i poddanych kontroli), które zostały wydane w 2015 r. i były objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej (opóźnienia wyniosły od 1 do 24 dni), czym naruszono art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[7], w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W Gminie Krośnice (woj. dolnośląskie) w latach 2013 - 2015 nie prowadzono audytu wewnętrznego, mimo że zaplanowane w budżetach kwoty dochodów i przychodów oraz kwoty wydatków i rozchodów przekraczały wysokość 40 000 000,00 zł. Powyższe było niezgodne z art. 274 ust. 3 uofp, z którego wynikało, że audyt wewnętrzny prowadzi się w jst, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

W Powiecie Słupeckim (woj. wielkopolskie) nie zapewniono ciągłości prowadzenia audytu wewnętrznego oraz nie zapewniono przeprowadzenia planu audytu na 2015 r., co było niezgodne z przepisami art. 274 ust. 3 uofp.

[6] Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.
[7] Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.

W Regulaminie wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy Górzno (woj. kujawsko-pomorskie), przyjętym zarządzeniem nr 233/2014 Burmistrza Gminy Górzno z dnia 31 marca 2014 r., określono minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla Burmistrza i Skarbnika, co pozostawało w sprzeczności z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[8], z którego wynika, że regulamin wynagradzania dotyczy jedynie grupy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Składniki wynagrodzenia i ich maksymalne kwoty dla osób zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania uregulowane są w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych[9].

Podczas kontroli przeprowadzonej w Gminie Branice (woj. opolskie) ustalono, że doszło do bezpodstawnego upoważnienia Skarbnika Gminy do prowadzenia w imieniu Wójta Gminy wszelkich spraw Gminy dotyczących funkcjonowania administracji gminnej w przypadkach jego nieobecności oraz nieobecności Sekretarza Gminy. Doprowadziło to do sytuacji, w której na stanowisku Skarbnika Gminy dochodziło do faktycznego zbiegu kontroli dowodów księgowych oraz jednoczesnego zatwierdzania ich do zapłaty, co wskazuje, że nie zapewniono funkcjonowania adekwatnej kontroli zarządczej w stosunku do potrzeb jednostki. Następstwem powyższego było również dokonanie zmiany planu dochodów i wydatków Gminy na rok 2016 przez osobę nieuprawnioną, tj. Skarbnika Gminy.

Na terenie Gminy Paradyż (woj. łódzkie) nie funkcjonowała biblioteka publiczna, ani też żadna inna instytucja kultury, a mieszkańcy Gminy mogli korzystać z biblioteki szkolnej działającej w Zespole Szkół Samorządowych w Paradyżu. Stan ten naruszał art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach[10], zgodnie z którym gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych.

Księgowość i sprawozdawczość

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji, stwierdzono 4 231 przypadków działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych.

W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowego sporządzania sprawozdań – 486 przypadków,
- nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 453,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 322,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 308,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 296,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 261,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 185,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont analitycznych, zestawień obrotów i sald) – 183,
- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 143,
- nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżącego, nierzetelnego, niesprawdzalnego prowadzenia raportów kasowych), niesporządzania raportów pomimo występowania obrotu gotówką – 110,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 109,
- nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 103,
- nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieuprawnionej aktualizacji, nieprawidłowego umorzenia) – 96,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 88,
- niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 81,

[8] Dz. U. z 2016 r. poz. 902.
[9] Dz. U. z 2014 r. poz. 1786.
[10] Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.

- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 78,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki – 77,
- realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty – 66,
- nieujmowania w ewidencji wszystkich należności jednostki – 56,
- poprawiania błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – 50,
- niesporządzania wszystkich wymaganych sprawozdań – 43.

W Urzędzie Miejskim w Białymstoku (woj. podlaskie) zawyżono dochody i w konsekwencji wynik budżetu za 2015 r. o kwotę 9 000 688,72 zł na skutek nieprawidłowych księgowań podatku VAT.

W ewidencji księgowej Urzędu Miasta Kudowa-Zdrój (woj. dolnośląskie) na koncie 240 - „Pozostałe rozrachunki" ujmowano zobowiązania wspólnot mieszkaniowych, których Gmina Kudowa-Zdrój była członkiem, z tytułu kredytów zaciągniętych przez te wspólnoty. Na koniec 2014 r. wartość zobowiązań wyniosła 1 327 641,95 zł, a na koniec 2015 r. – 1 325 555,45 zł. Wykazanie w księgach rachunkowych zobowiązań innych podmiotów spowodowało, że nie odzwierciedlały one stanu rzeczywistego w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[11]. Ponadto, Gmina wykazywała zadłużenie wspólnot mieszkaniowych jako dług publiczny, mimo że zobowiązania jednostek spoza sektora finansów publicznych nie stanowią długu publicznego w rozumieniu uofp.

W Urzędzie Gminy Myślibórz (woj. zachodniopomorskie) nie wprowadzano do ksiąg rachunkowych w latach 2012 - 2015 zmian w wartości posiadanych udziałów w spółkach prawa handlowego. Stan ten był niezgodny z art. 4 ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W podanym okresie zaniechano również przeprowadzenia inwentaryzacji ww. aktywów, co naruszało art. 26 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. Wskutek powyższego w sprawozdaniach finansowych (bilansach) Gminy długoterminowe aktywa finansowe wykazano według stanu na dzień 31 grudnia: w 2012 r. i 2013 r. w wartościach 13 236 402,60 zł, zamiast w łącznej kwocie 4 813 568,93 zł; w 2014 r. w wartości 13 236 402,60 zł, zamiast w łącznej kwocie 18 479 231,93 zł; w 2015 r. w wartości 13 343 652,60 zł, zamiast w łącznej kwocie 20 325 818,93 zł.

Kontrola przeprowadzona w Gminie Byczyna (woj. opolskie) wykazała nieprawidłowości polegające na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych w zakresie niewyksięgowywania przedawnionych należności i nieujmowania w ewidencji należności spornych. Jak ustalono, w jednostce nie wyksięgowano z ewidencji przedawnionych należności podatkowych na łączną kwotę 548 199,50 zł. Ustalono również, że jednostka nie ujęła w ewidencji księgowej należności spornych wynikających z realizowanych inwestycji na łączną kwotę 3 817 079,73 zł.

W Powiecie Buskim (woj. świętokrzyskie) w ewidencji księgowej w latach 2012 - 2016 nie ujęto zobowiązań Powiatu powstałych z tytułu zwrotu nienależnie otrzymanych w latach 2009 - 2011 kwot części oświatowej subwencji ogólnej wynikających z decyzji Ministra Finansów w wysokości 15 382 655,00 zł.

W księgach rachunkowych budżetu Gminy Raciechowice (woj. małopolskie) nie ujęto zobowiązań finansowych wobec instytucji finansowej spoza sektora bankowego w kwocie 501 421,49 zł, wynikających z umowy (ze zmianami) z dnia 12 września 2014 r. o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu wraz z zawartym do tej umowy porozumieniem (ze zmianami). Powyższe zobowiązania powstały w wyniku spłaty przez ww. instytucję zobowiązań wobec kontrahentów, którzy realizowali zamówienia jednostek organizacyjnych Gminy. Stan ten był niezgodny z art. 4 ust. 1, w związku z art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Miasto Głowno (woj. łódzkie) posiadało 100% udziałów w Spółce komunalnej. Kapitał zakładowy Spółki w latach 2014 - 2015 oraz w 2016 r. (I półrocze) wynosił 13 529 000,00 zł. Powyższa wartość udziałów nie została wykazana w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 030 - „Długoterminowe aktywa finansowe". Brak ujęcia udziałów w ewidencji księgowej Urzędu spowodował ich niewykazanie w bilansie Urzędu, a co za tym idzie w bilansie skonsolidowanym jst,

[11] Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.

w związku z czym majątek Miasta został zaniżony w ww. sprawozdaniach sporządzonych na koniec 2014 r. i 2015 r. o kwotę 13 529 000,00 zł.

W księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego w Środzie Wielkopolskiej (woj. wielkopolskie) grunty Skarbu Państwa ewidencjonowano na koncie bilansowym 011 „Środki trwałe", podczas gdy należało je ujmować w ewidencji pozabilansowej. Powyższe skutkowało zawyżeniem o kwotę 80 810 106,98 zł stanu aktywów wykazanych w bilansie jednostkowym Starostwa, co stanowiło naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i 2, art. 46 ust. 1, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 12 i 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[12].

W Powiecie Buskim (woj. świętokrzyskie) nie rozliczono w księgach rachunkowych budżetu Powiatu inwentaryzacji środków pieniężnych przeprowadzonej na koniec 2015 r. Z ewidencji księgowej prowadzonej na koncie 133 „Rachunek budżetu" wynika stan środków pieniężnych w kwocie 6 334 806,86 zł, natomiast z potwierdzeń sald na rachunkach bankowych kwota 14 334 806,86 zł, co skutkuje wystąpieniem różnicy wynoszącej 8 000 000,00 zł. Powyższy stan narusza art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Kontrola wykazała zaniechanie ujawnienia i rozliczenia wyników inwentaryzacji przeprowadzonej w 2015 r., tj. nadwyżki środków trwałych, w księgach rachunkowych Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu (woj. kujawsko-pomorskie) za 2015 r. w wysokości 389 570,73 zł. Nadwyżkę środków trwałych rozliczono w księgach 2016 r.

Gmina Brody (woj. lubuskie) nieprawidłowo wykazała kwotę dochodów otrzymanych z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej w rocznym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. Kwota dochodów otrzymanych z tego tytułu została zaniżona o 216 405,00 zł. Powyższe działanie było niezgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[13].

Stwierdzono nierzetelne sporządzenie przez Dyrektora Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu (woj. kujawsko-pomorskie) sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2015 r., poprzez:

- *niewykazanie w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych" w wierszu E2.2. zobowiązań o łącznej wartości 16 459 265,82 zł,*
- *niewykazanie w części D. „Dane o krótkoterminowych zobowiązaniach wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych" zobowiązań w łącznej kwocie 2 827 411,99 zł,*
- *niewykazanie w części E. „Zobowiązania z tytułu odsetek jednostek posiadających osobowość prawną z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego" odsetek naliczonych od zobowiązań wymagalnych w kwocie 1 784 310,37 zł oraz od zobowiązań niewymagalnych.*

W Gminie Wicko (woj. pomorskie) nie wykazano w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec 2015 r. zobowiązania Gminy w łącznej kwocie 1 306 839,16 zł z tytułu zawartej w dniu 21 września 2015 r. umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu zawartej z instytucją finansową spoza sektora bankowego. Powyższy stan był niezgodny z zapisami § 3 pkt 5 i 7, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[14].

W Gminie Bełchatów (woj. łódzkie) na koniec okresów sprawozdawczych: 31 marca 2015 r., 30 czerwca 2015 r., 30 września 2015 r., 31 marca 2016 r., 30 czerwca 2016 r. wykorzystanie kredytu w rachunku bankowym stanowiło kwotę odpowiednio: (-)553 069,65 zł, (-)571 243,01 zł, (-)721 859,65 zł, (-)374 194,38 zł, (-)726 648,83 zł.

[12] Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.
[13] Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.
[14] Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

Powyższe stany zadłużenia nie zostały wykazane w części dotyczącej kredytów krótkoterminowych w sprawozdaniach budżetowych Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych na koniec ww. kwartałów.

W części A. Rb-Z Gminy Choroszcz (woj. podlaskie) za 2015 r. wykazano obligacje o wartości nominalnej 1 500 000,00 zł jako długoterminowe zobowiązania z tytułu papierów wartościowych. Powyższe obligacje zostały wyemitowane przez Gminę na podstawie umowy zawartej z bankiem w dniu 11 sierpnia 2014 r. Obligacje te nie są dopuszczone do obrotu zorganizowanego, w związku z czym zobowiązania z tego tytuły są wyłącznie zobowiązaniami wobec banku, a zatem powinny zostać wykazane w ww. sprawozdaniu w poz. E2. „Kredyty i pożyczki".

W Gminie Rożwienica (woj. podkarpackie), w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań, wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r., nie wykazano zobowiązań wobec instytucji finansowej spoza sektora bankowego wynikających z umów zawartych w dniach 2 listopada 2015 r., 24 listopada 2015 r. oraz 7 grudnia 2015 r. o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu, zaliczanych do długu gminy w łącznej kwocie 1 181 239,19 zł.

W sprawozdaniach Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jst za I i II kwartał 2014 r. sporządzonych przez Miasto Będzin (woj. śląskie) zaniechano wykazania przychodów z tytułu zobowiązań zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. Powyższym naruszono § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 13 pkt 5 lit. a Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia. Miasto w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 2014 r. otrzymało kredyty w łącznej wysokości 3 889 463,89 zł, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2014 r. – w łącznej wysokości 5 705 633,51 zł, natomiast w sprawozdaniach Rb-NDS za te okresy wykazano kwotę 0,00 zł.

W wyniku kontroli sprawozdań Miasta Białystok (woj. podlaskie) za 2015 r. stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości: niewykazanie w sprawozdaniu Rb-27S należności z tytułu kary umownej w kwocie 15 784 280,20 zł, zaniżenie w sprawozdaniu Rb-NDS przychodów z tytułu wolnych środków o 64 384 870,71 zł, pominięcie w sprawozdawczości finansowej środków trwałych o wartości 6 901 711,41 zł, wykazanie w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-27ZZ części należnych odsetek tylko jako należności pozostałych do zapłaty, pomijając wykazanie w kolumnie „zaległości" kwoty wymagalnych odsetek wynoszącej łącznie 23 921 117,95 zł (z tego w Rb-27S 18 485 455,47 zł i w Rb-27ZZ 5 435 662,48 zł).

Wykonanie budżetu – ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu

W tej kategorii dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu, kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały 519 przypadków nieprawidłowości.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

– nieterminowe regulowanie zobowiązań – 251 przypadków,
– niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 80,
– niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, środkami depozytowymi) – 48,
– nieprzekazywanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu – 15,
– dokonanie zmian w planie finansowym bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia – 9,
– pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów – 8.

W szeregu kontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej polegające na zaliczaniu do wydatków majątkowych (inwestycyjnych) wydatków ponoszonych na roboty o charakterze bieżącym (remontowym). W ten sposób powstały nieprawidłowości w obliczeniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia gminy oraz relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących budżetu (art. 242 i art. 243 uofp). Powyższe dotyczyło m.in. Powiatu Monieckiego – kwota 8 116 546,51 zł, Powiatu Hajnowskiego – kwota 602 260,70 zł, Gminy Grajewo – kwota 364 461,63 zł, Gminy Nowogród – kwota 340 112,22 zł, Gminy Suwałki – kwota 334 067,72 zł, Gminy Wasilków – kwota 265 244,26 zł (wszystkie jst – woj. podlaskie).

W Urzędzie Miejskim w Korszach (woj. warmińsko-mazurskie) w okresie od dnia 4 stycznia 2016 r. do dnia 10 lutego 2016 r. bieżące wydatki Urzędu, tj. odsetki od kredytu na finansowanie przejściowego deficytu budżetu na 2015 r. w kwocie ogółem 11 114,56 zł pokrywano bezpośrednio z uzyskanych dochodów budżetowych pochodzących m.in. z podatków i opłat. Powyższe stanowiło naruszenie podstawowej zasady gospodarki finansowej jednostek budżetowych, określonej w art. 11 ust. 1 uofp, zgodnie z którą jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jst.

Budżet Gminy Płaska (woj. podlaskie) za 2015 r. został częściowo sfinansowany środkami, które nie stanowiły dochodów lub legalnych przychodów budżetu, tj. kwotą 156 500,68 zł kredytu w rachunku budżetu na sfinansowanie przejściowego deficytu, który nie został spłacony do dnia 31 grudnia 2015 r., kwotą 120 000,00 zł pochodzącą z kredytu zaciągniętego na finansowanie przejściowego deficytu, który również nie został spłacony do końca roku środkami, które powinny znajdować się na rachunku budżetu na koniec 2015 r., tj. raty części oświatowej subwencji w grudniu 2015 r. na styczeń 2016 r. w wysokości 154 300,00 zł, „zapożyczenia" środków ZFŚS Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Płaskiej w wysokości 30 000,00 zł i kwoty 2 389,59 zł, którą stanowiły środki pieniężne podlegające przekazaniu litewskiemu partnerowi projektu.

Gmina Mszana Dolna (woj. małopolskie) przeznaczyła na pokrycie wydatków budżetowych środki pochodzące z konta sum depozytowych, które nie stanowią środków publicznych (w 2014 r. – 643 000,00 zł, w 2015 r. – 635 000,00 zł). Powyższe stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1, w związku z art. 5 uofp.

Kontrola wykazała nieterminowe regulowanie w latach 2015 - 2016 zobowiązań Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu (woj. kujawsko-pomorskie), którego skutkiem była zapłata odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 1 236 806,33 zł.

Burmistrz Korsz (woj. warmińsko-mazurskie) zawierając:
- *umowę znak MWT/R/52/2014 z dnia 31 października 2014 r. o restrukturyzację zadłużenia w kwocie 1 000 000,00 zł,*
- *umowę znak MWT/R/57/2014 z 27 listopada 2014 r. o udostępnienie środków finansowych w celu poprawy płynności budżetu Gminy Korsze w kwocie 2 394 500,00 zł,*

przekroczył zakres limitu zaciągania zobowiązań wskazany w uchwale budżetowej, co stanowiło naruszenie odpowiednio art. 212 ust. 1 pkt 6 i art. 212 ust. 2 pkt 1 uofp.

W dniu 18 czerwca 2015 r. Gmina Konopnica (woj. łódzkie) zawarła ze Spółką umowę nr 21/2015 na wykonanie zadania pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na obszarze Gminy Konopnica" na kwotę 697 881,59 zł. Termin realizacji umowy ustalono od dnia 1 lipca 2015 r. do dnia 30 czerwca 2017 r. Wójt Gminy zawierając ww. umowę zaciągnął zobowiązanie wieloletnie bez stosownego upoważnienia, gdyż Rada Gminy w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2015 - 2025 nie upoważniła Wójta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, ponadto przedmiotowa umowa nie była również objęta wykazem przedsięwzięć.

Wójt Gminy Komańcza (woj. podkarpackie) w 2015 r. zawarł z instytucją finansową spoza sektora bankowego umowę i porozumienie o restrukturyzacji zadłużenia i przejęcie długu, na podstawie których instytucja zobowiązała się do spłaty zadłużenia Gminy w stosunku do banku w łącznej kwocie 1 200 000,00 zł, natomiast Gmina zobowiązała się zwrócić powyższą kwotę do dnia 31 marca 2016 r. z dodatkowym wynagrodzeniem w kwocie 23 760,00 zł (prowizja). Powyższe działanie Wójta Gminy będące zaciągnięciem zobowiązania finansowego w formie pożyczki krótkoterminowej (z terminem spłaty w następnym roku budżetowym), dokonane zostało bez stosownego upoważnienia Rady Gminy.

W Gminie Wicko (woj. pomorskie) stwierdzono zaciągnięcie bez upoważnienia Rady Gminy zobowiązań wobec instytucji finansowych spoza sektora bankowego poprzez zawarcie w 2015 r. trzech porozumień dotyczących spłaty zobowiązań Gminy w łącznej wysokości (wraz z prowizją i odsetkami) 1 399 906,93 zł w okresie od dnia 30 września 2015 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. (powstałych na podstawie umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcia długu z dnia 21 września 2015 r.). Powyższym naruszono § 16 uchwały nr II/9/2014 Rady Gminy z dnia 22 grudnia 2014 r.

w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Wicko na rok 2015, w związku z art. 212 ust. 2 pkt 1 i art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp, a także art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W Gminie Raciechowice (woj. małopolskie) naruszono zasady prowadzenia gospodarki finansowej poprzez dopuszczenie do zapłaty zobowiązań budżetowych z rachunku bankowego instytucji finansowej spoza sektora bankowego z pominięciem rachunków bankowych Gminy. Powyższe operacje miały miejsce w konsekwencji zawarcia umów o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu wraz z zawartymi do nich porozumieniami, na podstawie których ww. instytucja regulowała zobowiązania Gminy wobec kontrahentów. Powyższe dotyczyło spłaty zobowiązań w ramach 1 umowy z 2014 r. w łącznej kwocie 2 354 673,35 zł oraz 8 umów z 2015 r. w łącznej kwocie 1 935 977,27 zł. W wyniku tak przyjętego działania, zobowiązania wobec wierzycieli wykonujących zadania objęte planem finansowym danego roku, spłacone w 2014 r. i 2015 r. przez instytucję finansową, stają się wydatkami Urzędu Gminy w chwili zapłaty raty należności głównej wobec ww. instytucji, co może trwać systematycznie od 2016 r. aż do 2019 r. Konsekwencją tych umów było zniekształcenie sytuacji finansowej Gminy, poprzez zawyżenie wyniku wykonania budżetu za rok, w którym nastąpiła spłata wierzyciela przez instytucję finansową oraz zmianę struktury i okresu ponoszenia wydatków w sprawozdawczości z wykonania budżetu.

W Gminie Wałcz (woj. zachodniopomorskie) uchwałą nr VI/SXXXII/169/12 z dnia 18 grudnia 2012 r. Rada Miasta ustaliła wykaz wydatków w łącznej kwocie 686 920,00 zł, które nie wygasły z upływem roku 2012, określając termin ich wykorzystania do dnia 30 czerwca 2013 r. Wyżej wymienione środki zostały przekazane na rachunek bankowy środków niewygasających, a następnie – w dniu 9 stycznia 2013 r. w kwocie 680 000,00 zł przeniesione na rachunek podstawowy Gminy, czym naruszono art. 263 ust. 6 uofp.

W wieloletniej prognozie finansowej Gminy Bełchatów (woj. łódzkie) na lata 2015 - 2024 (w pierwotnej wersji, jak i w dokonanych zmianach) nie uwzględniono w rozchodach spłat rat pożyczki z dnia 2 grudnia 2015 r. zaciągniętej w kwocie 2 000 000,00 zł. Zgodnie z harmonogramem pożyczki okres spłat przypadał od grudnia 2016 r. do listopada 2024 r., przy czym do spłaty uwzględniono jedynie pierwszą ratę tej pożyczki przypadającą na grudzień 2016 r. w kwocie 25 000,00 zł. Począwszy od stycznia 2017 r. do grudnia 2020 r. roczne rozchody z tytułu powyższej pożyczki wynosiły 300 000,00 zł, natomiast w roku 2021, 2022, 2023 i 2024 odpowiednio: 288 888,89 zł; 166 666,68 zł; 166 666,68 zł i 152 777,75 zł.

Wykonanie budżetu – dochody budżetowe

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów budżetowych, regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – 2 966 przypadków.

Do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń prawa należą:

- nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transportowych – 464 przypadki,
- niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 248,
- ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transportowych – 244,
- nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transportowych – 209,
- wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 195,
- nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek leśny i podatek od środków transportowych – 164,
- niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transportowych – 160,
- niepobieranie lub pobieranie w nieprawidłowej wysokości odsetek od nieterminowych wpłat należności budżetowych (w tym nieprzerachowywanie dokonanych bez odsetek wpłat zaległości podatkowych na należność główną i odsetki za zwłokę) – 133,
- nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 105,

– nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – 88,
– niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 83,
– dokonywanie przypisu podatków, mimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych – 72,
– nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) lub ich niepobieranie – 59,
– nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dochodów – 53,
– nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – 51,
– dopuszczenie do przedawnienia niepodatkowych dochodów budżetowych – 44.

W Gminie Pińczów (woj. świętokrzyskie) w latach 2008 - 2015 bezpodstawnie zastosowano zwolnienie z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[15], tj. dla budynków gospodarczych lub ich części zajętych na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej. Podatnik przedsiębiorca w kolejnych latach wynajmował z przerwami części nieruchomości o różnej powierzchni na prowadzenie działalności gospodarczej. Części budynków, które w danym okresie czasu nie były wynajęte, podatnik wykazywał jako zwolnione ustawowo z tytułu prowadzenia pasieki. Budynki podatnika nie były budynkami gospodarczymi. Organ podatkowy nie posiadał informacji oraz dowodów do zastosowania zwolnienia podatkowego. Podatek należny Gminie za lata 2011 - 2015 wynosi co najmniej 94 087,00 zł.

W Gminie Osięciny (woj. kujawsko-pomorskie) ustalono, że organ podatkowy nie podjął czynności sprawdzających w zakresie stwierdzenia formalnej poprawności deklaracji na podatek od nieruchomości złożonej przez podatnika, co w efekcie spowodowało zaniżenie zadeklarowanego na 2015 r. podatku o kwotę 238 156,91 zł. Ustalono, że podatnik wykazał jako zwolnienie z podatku budowle służące do zaopatrywania w wodę i do odbioru ścieków, o łącznej wartości 11 907 845,34 zł, mimo że zgodnie z uchwałą Rady Gminy w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości i zwolnień w tym podatku na 2015 r., budowle te nie stanowiły przedmiotu zwolnienia.

W wyniku kontroli w Gminie Secemin (woj. świętokrzyskie) stwierdzono, że zaniechano przeprowadzenia czynności zmierzających do prawidłowego określenia zobowiązania z tytułu podatku od nieruchomości od podatnika będącego przedsiębiorcą za lata 2015 - 2016 na kwotę 141 711,00 zł. Podatnik część gruntów o powierzchni 41 708 m² nienależnie wykazał jako grunty pozostałe, wskutek czego zastosowano niższe stawki podatkowe podczas, gdy grunty w całości związane były z prowadzeniem działalności gospodarczej i podlegały opodatkowaniu według wyższych stawek podatkowych. Nadto, podatnik nie wykazał do opodatkowania w pozycji pozostałe, części budynków o powierzchni 4 485,20 m², które zostały użyczone w celu prowadzenia działalności rolniczej.

W Gminie Brodnica (woj. wielkopolskie) w wykazie osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500,00 zł wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia nie uwzględniono podatników, którym w 2015 r. udzielono:
– *ulgi inwestycyjnej w łącznej kwocie 20 345,00 zł,*
– *ulgi z tytułu nabycia gruntów w łącznej kwocie 15 731,50 zł.*

Nieuwzględnienie w wykazie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f uofp, ww. podatników było niezgodne ze stanem faktycznym.

W Gminie Trzebownisko (woj. podkarpackie) nie podejmowano czynności windykacyjnych lub podejmowano je ze znaczną zwłoką w stosunku do:
– *podatników podatku od nieruchomości i rolnego będących osobami fizycznymi, przez co zaległości z tytułu tych podatków wynosiły odpowiednio: 333 472,45 zł i 80 005,07 zł na dzień 31 grudnia 2014 r. (co stanowiło 13,55% i 9,76% należności z tytułu ww. podatków) oraz 410 491,70 zł i 76 146,80 zł na dzień 31 grudnia 2015 r. (co stanowiło odpowiednio 15,43% i 9,22% należności),*
– *właścicieli nieruchomości zalegających z zapłatą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pomimo wystąpienia zaległości na koniec 2014 r. w kwocie 78 400,14 zł i na koniec 2015 r. w kwocie 89 820,59 zł.*

[15] Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.

Podczas kontroli w Gminie Choroszcz (woj. podlaskie) ustalono, że podatnik prowadzący działalność gospodarczą w zakresie świadczeń usług zdrowotnych zaniżył deklarowany podatek od nieruchomości o kwotę 132 747,17 zł. Wynikało to z opodatkowania gruntów o powierzchni 51 376 m² stawką przewidzianą dla kategorii gruntów określonych jako pozostałe, a także wykazania jako zwolnionych z podatku gruntów i budynków wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Podatnik zadeklarował jako zwolnione 105 430 m² gruntów podczas, gdy decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Białymstoku wpisano do rejestru zabytków jedynie budynki, natomiast co do gruntów decyzja określa „granice strefy ochrony konserwatorskiej", co nie jest równoznaczne z wpisaniem ich do rejestru zabytków.

W Gminie Krapkowice (woj. opolskie) ustalono, że organ podatkowy nie wezwał 10 podatników do złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych w przypadku powstania obowiązku podatkowego w 2015 r., co spowodowało uszczuplenie dochodów Gminy na łączną kwotę 12 005,00 zł.

W Mieście i Gminie Miłosław (woj. wielkopolskie) nie wszczynano postępowań egzekucyjnych (poza wezwaniami do zapłaty) i nie występowano na drogę postępowania sądowego w celu windykacji zaległości w opłatach z tytułu najmu i dzierżawy w § 0750 „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 charakterze", które na dzień 31 grudnia 2015 r. stanowiły kwotę 338 486,26 zł.

W Urzędzie Miejskim w Bytowie (woj. pomorskie) nie zabezpieczono hipoteką wierzytelności jednostki w wysokości 74 492,00 zł stanowiących sumę przypadających do zapłaty w latach 2013 - 2016 rat opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, wynikających z 2 decyzji administracyjnych wydanych w 2012 r. Powyższe narusza art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości[16] oraz postanowienia tych decyzji administracyjnych.

W Gminie Sosnówka (woj. lubelskie) nie ujęto w księgach rachunkowych Urzędu Gminy należności od Spółdzielni w łącznej kwocie 94 241,32 zł, wynikających z not księgowych wystawionych w latach 2001 - 2016 z tytułu ogrzewania budynku stanowiącego współwłasność Gminy i Spółdzielni. Ponadto, stwierdzono, że nie podejmowano konsekwentnych czynności mających na celu wyegzekwowanie wymienionych należności oraz należności z tytułu kosztów zużycia energii elektrycznej od najemcy lokalu użytkowego, co skutkowało przedawnieniem roszczeń Gminy na kwoty odpowiednio 91 361,80 zł i 117,84 zł.

W Gminie Witnica (woj. lubuskie) dochody pobrane z tytułu zaliczki alimentacyjnej, zwrotu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz odsetek na łączną kwotę 20 134,03 zł przekazywano na konto urzędu wojewódzkiego z opóźnieniem wynoszącym od 39 do 152 dni, co było niezgodne z art. 255 ust. 1 i 2 uofp.

W Gminie Świeszyno (woj. zachodniopomorskie) w dniu 4 lipca 2013 r. zawarto umowę o udzielenie zamówienia publicznego na przebudowę drogi dojazdowej, z wynagrodzeniem w wysokości 1 275 899,52 zł. Termin zakończenia robót określony umownie na dzień 31 sierpnia 2013 r., przesunięto aneksem – spisanym w dniu 30 sierpnia 2013 r. – do dnia 6 września 2013 r. Pomimo, że wykonawca zakończył prace w dniu 27 września 2013 r., a protokół odbioru końcowego spisano dnia 17 października 2013 r., zamawiający nie ustalił należnej od wykonawcy kary umownej za 41 dni opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy w kwocie 104 623,76 zł, co było sprzeczne z § 12 ust. 2 pkt 1, w związku z § 4 ust. 3 i § 1 pkt 1 umowy. Zaniechanie ustalenia od wykonawcy należnej Gminie kary umownej stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 uofp.

W trakcie kontroli kompleksowej przeprowadzonej w Mieście Dębica (woj. podkarpackie), ustalono, że w latach 2010 - 2014 nie egzekwowano od gmin na terenie których Miasto za pośrednictwem Spółki realizowało zadanie w zakresie lokalnego publicznego transportu zbiorowego należności z tego tytułu. Łącznie za okres lat 2010 - 2014 kwoty należności z tytułu realizacji zadania w zakresie lokalnego publicznego transportu zbiorowego wykonywane przez Miasto na rzecz sąsiednich gmin wynosiły 2 694 050,00 zł.

[16] Dz. U. z 2012 r. poz. 83 z późn. zm.

W Gminie Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) w związku z nieuchwaleniem przez Radę Gminy w 2013 r. taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, na podstawie art. 24 ust. 8 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[17], w okresie od dnia 1 maja 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2014 r. obowiązywały taryfy zatwierdzone przez Wójta w wysokości brutto: 6,77 zł za 1 m^3 wody oraz 19,27 zł za 1 m^3 odebranych ścieków. W podanym okresie za:

– *dostawy wody w ilości 73 418,70 m^3 odbiorcom naliczono opłaty przy zastosowaniu taryfy 3,30 zł za 1 m^3 w łącznej wysokości 242 281,71 zł, zamiast 497 044,60 zł przy zastosowaniu taryfy 6,77 za 1 m^3 wody,*
– *odbiór ścieków w ilości 34 071 m^3 naliczono opłaty przy zastosowaniu taryfy 6,00 zł za 1 m^3 w łącznej wysokości 204 426,00 zł, zamiast 656 548,17 zł przy zastosowaniu taryfy 19,27 zł za 1 m^3 odebranych ścieków, co było niezgodne z art. 254 pkt 1 uofp.*

W latach 2001 - 2014 Gmina Szczecinek (woj. zachodniopomorskie) zrealizowała zadania inwestycyjne (15) z zakresu budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych o łącznej wartości 3 860 794,63 zł, w wyniku czego właścicielom nieruchomości, zobowiązanym do uczestnictwa w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, stworzono warunki do korzystania z wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej. W terminie do maja 2016 r. Wójt nie podjął działań zmierzających do określenia ewentualnego wzrostu wartości nieruchomości w celu ustalenia opłaty adiacenckiej w wysokości 30% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu, co było niezgodne z § 1 uchwały Nr XX/167/2000 Rady Gminy z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Skutki obniżenia górnych stawek podatków, skutki udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[18]

Czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie realizacji dochodów objęto również prawidłowość wykazywania w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez jst danych dotyczących skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa[19].

W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2016 r., stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w 195 kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2015 i 2016 (w zł)

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2015	2016	2015	2016
Ogółem, z tego:	**65 997 288,88**	**8 913 339,71**	**9 388 923,55**	**8 504 306,63**
- skutki obniżenia górnych stawek podatków	7 166 178,65	4 491 307,26	3 128 475,03	3 819 241,06
- skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	1 256 660,02	4 184 412,49	5 142 833,62	2 518 050,78
- skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa	57 574 450,21	237 619,96	1 117 614,90	2 167 014,79

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

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych Gminy Narewka (woj. podlaskie) za 2015 r.:

[17] Dz. U. z 2017 r. poz. 328.
[18] Dz. U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.
[19] Stosownie do przepisów art. 10 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości m.in. w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji, prezes izby przekazuje informacje o tym fakcie organom dokonującym naliczenia tych środków finansowych.

– *zawyżono kwotę skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości od osób prawnych – w sprawozdaniu wykazano kwotę 765 328,71 zł, natomiast z dokumentów źródłowych wynika, że ich wysokość wynosi 398 592,00 zł,*
– *zaniżono kwotę skutków zastosowania zwolnień wprowadzonych uchwałą Rady Gminy w podatku od nieruchomości od osób prawnych; w sprawozdaniu wykazano kwotę 119 793,00 zł, natomiast z dokumentów źródłowych wynika, że ich wysokość wynosi 547 492,00 zł.*

Jednostka złożyła stosowne korekty sprawozdań.

W sprawozdaniach Gminy Recz (woj. zachodniopomorskie) Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych wykazano:
– *skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości w kwocie zaniżonej: w 2013 r. o 395 490,63 zł, w 2014 r. o 371 812,40 zł,*
– *skutki udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości w kwocie zaniżonej: w 2013 r. o 532 794,53 zł, w 2014 r. o 575 155,47 zł,*
– *skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w zakresie odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości w 2014 r. w kwocie zawyżonej o 153 497,00 zł.*

W wyniku informacji o korektach sprawozdań Rb-PDP sporządzonych przez jst przekazanych przez regionalną izbę obrachunkową, Ministerstwo Finansów wydało m.in. decyzje zmniejszające część wyrównawczą subwencji ogólnej na 2016 r. dla Gminy Strzelno o kwotę 338 109,00 zł i Gminy Radomin o kwotę 9 252,00 zł (obie jednostki – woj. kujawsko-pomorskie).

W Gminie Tuczępy (woj. świętokrzyskie) w zakresie wykazania kwot skutków finansowych w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2015 r. stwierdzono następujące nieprawidłowości:
– *skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczonych za okres sprawozdawczy w podatku od nieruchomości wykazano w kwocie zawyżonej o 147 548,01 zł,*
– *skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczonych za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości wykazano w kwocie zaniżonej o 90 601,08 zł.*

W Mieście i Gminie Sokołów Małopolski (woj. podkarpackie) w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzonych na koniec 2015 r., wykazano:
– *skutki obniżenia górnych stawek podatków w podatku od nieruchomości od osób prawnych zaniżone o 298 846,71 zł oraz w podatku od środków transportowych zawyżone o 338 554,27 zł,*
– *skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych zawyżone o 996 351,09 zł,*
– *skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa – rozłożenie na raty w kwocie zaniżonej o 3 052,00 zł.*

W sprawozdaniach Gminy Udanin (woj. dolnośląskie): Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych sporządzonych na koniec 2014 r. i 2015 r. wykazano m.in.:
– *skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości zaniżone o 101 337,56 zł w każdym roku,*
– *skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości zaniżone w ww. latach odpowiednio o 254 175,36 zł i 254 282,89 zł oraz w podatku od środków transportowych zaniżone o 9 080,00 zł w każdym roku.*

Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody

Regionalne izby obrachunkowe ujawniły 1 672 przypadki naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej występujące to:
– niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wpłacanie wynagrodzeń pracowników – 366 przypadków,
– przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków – 202,
– nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 201,
– przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 116,
– brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 102,

– nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS – 88,
– nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 71,
– nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 70,
– wypłacanie diet radnym niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacanie ich pomimo niezłożenia wymaganych oświadczeń – 69,
– dokonywanie wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych – 29,
– wykorzystanie środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem – 26,
– nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych – 14,
– nieprawidłowości związane z funduszem sołeckim – 14.

Dokonywanie wydatków z przekroczeniem limitu ustalonego w planie finansowym jednostki stwierdzono m.in. w: Mieście i Gminie Miłosław, Gminie Skulsk oraz Mieście i Gminie Wolsztyn (wszystkie – woj. wielkopolskie). Najwyższe kwotowo przekroczenia planu wynosiły odpowiednio: 677 668,71 zł, 157 658,63 zł, 45 260,45 zł. Powyższe narusza przepisy art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 uofp.

W 2015 r. Wójt Gminy Kotuń (woj. mazowieckie) dokonał wydatków z naruszeniem przepisów dotyczących wynagrodzeń pracowników samorządowych, co skutkowało zawyżeniem wydatków łącznie o kwotę 17 258,25 zł. Powyższe nastąpiło w wyniku ustalenia pracownikowi wynagrodzenia zasadniczego w wysokości przekraczającej limit dla danej kategorii wyznaczony „Regulaminem wynagradzania pracowników (…)" oraz błędnego wyliczenia wysokości nagrody jubileuszowej.

W 2015 r. Wójt Gminy Świerklaniec (woj. śląskie) powierzył pracownikowi zatrudnionemu jako Doradca Wójta pełnienie obowiązków likwidatora gminnego zakładu budżetowego na okres od 9 do 31 marca 2015 r., z wynagrodzeniem w kwocie 7 000,00 zł. Stanowisko „likwidatora" nie zostało ujęte w wykazie stanowisk w załączniku nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, ani w regulaminie wynagradzania w Urzędzie Gminy. Sam pracownik nie został przeniesiony w trybie art. 22 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych do pracy w tym zakładzie. Zgodnie z art. 36 ust. 1 oraz art. 39 ust. 1 ww. ustawy, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska, natomiast wymagania kwalifikacyjne dla danego stanowiska oraz szczegółowe warunki wynagradzania winny być określone w regulaminie wynagradzania.

W Gminie Radecznica (woj. lubelskie) nieprawidłowo ustalono średnioroczną liczbę etatów nauczycieli mianowanych w 2015 r., co skutkowało zawyżeniem wypłaconych tym nauczycielom dodatków uzupełniających za ten rok (o kwotę łącznie 18 314,38 zł).

W Gminie Rachanie (woj. lubelskie) ustalono byłej Skarbnik Gminy wynagrodzenie zasadnicze w wysokości przekraczającej maksymalny poziom określony w przepisach, a w konsekwencji wypłacono w okresie od lutego 2012 r. do października 2016 r. wynagrodzenie zawyżone o łączną kwotę 22 515,33 zł oraz odprawę emerytalną zawyżoną o kwotę 2 376,00 zł.

Burmistrzowi Sławy (woj. lubuskie) w latach 2013 - 2016 wypłacono nagrody uznaniowe w łącznej wysokości 67 290,00 zł brutto, co było niezgodne z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz art. 44 ust. 2 uofp.

Dokonanie przez Dyrektora Regionalnego Szpitala Specjalistycznego w Grudziądzu (woj. kujawsko-pomorskie) w latach 2013 - 2016 wydatków tytułem wypłaty pracownikom Szpitala dodatków za wysługę lat w łącznej kwocie 4 929 143,21 zł niezgodnie z przepisem art. 65 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[20].

Burmistrz Ożarowa (woj. świętokrzyskie) ustalił wynagrodzenie zasadnicze brutto dla Zastępcy Burmistrza i Skarbnika Gminy w kwocie przewyższającej maksymalny poziom, co w konsekwencji przyczyniło się do zawyżenia

[20] Dz. U. z 2016 r. poz. 1638 z późn. zm.

dodatku za wysługę lat, dodatku specjalnego oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2014 r. i 2015 r. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 11 maja 2016 r. ww. pracownikom nienależnie wypłacono wynagrodzenia ze stosunku pracy na kwotę 37 098,83 zł brutto.

W Gminie Fredropol (woj. podkarpackie) w latach 2014 - 2015 nieterminowo odprowadzano składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz fundusz pracy od wynagrodzeń pracowników Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Gminy, co skutkowało wystąpieniem zobowiązań wymagalnych z tytułu nieodprowadzonych składek na dzień 31 grudnia 2014 r. w łącznej kwocie 92 848,39 zł oraz na dzień 31 grudnia 2015 r. w kwocie 147 272,19 zł.

W Mieście i Gminie Kozienice (woj. mazowieckie) dokonano wydatków z tytułu wypłat diet radnym z naruszeniem przepisów art. 25 ust. 6 i ust. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy[21] przekraczając limit łącznie o kwotę 17 229,00 zł.

Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Bytomiu Odrzańskim (woj. lubuskie) w okresie od stycznia do grudnia 2014 r. oraz od stycznia do grudnia 2015 r. wypłacono diety w kwocie zawyżonej łącznie o 11 547,60 zł. Stan ten był niezgodny z art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy oraz z art. 44 ust. 2 uofp.

Miesięczna dieta Przewodniczącego Rady Miejskiej w Uniejowie (woj. łódzkie) wyliczona na podstawie uchwał Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet dla radnych za udział w posiedzeniach sesji i komisjach Rady – przewyższyła jej maksymalną dopuszczalną wysokość, tj. kwotę 1 324,85 zł. W latach 2014 - 2015 oraz w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2016 r. ustalono dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Uniejowie diety miesięczne w następujących wysokościach: od 1 stycznia do 30 listopada 2014 r. – 2 160,00 zł, od 5 grudnia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. – 2 520,00 zł, od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2016 r. – 2 520,00 zł. Powyższe oznaczało, że w latach objętych kontrolą wysokość diet dla Przewodniczącego Rady zawyżono ogółem o kwotę 33 681,35 zł.

Zarządzeniami wydanymi w latach 2010, 2014 i 2016 Burmistrz Myśliborza (woj. zachodniopomorskie) powołał Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz jako jej Przewodniczącego wskazał własną osobę. Wskutek powyższego doszło do naruszenia zakazu wykonywania przez zatrudnionego na podstawie wyboru pracownika samorządowego zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami Burmistrza lub mogłyby wywoływać podejrzenie o jego stronniczość albo interesowność, co było niezgodne z art. 18 ust. 3 lit. a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[22], w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Z tytułu pełnienia funkcji Przewodniczącego Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 2013 - 2016 Burmistrzowi wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 8 590,00 zł.

W wyniku kontroli wydatków na realizację zadań dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w Gminie Wymiarki (woj. lubuskie) ustalono, że uzyskane dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykorzystane zostały na realizację zadań z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w kwocie 19 738,90 zł, pomimo nieuchwalenia Gminnego Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2015 r. Powyższy stan był niezgodny z art. 44 ust. 2 uofp oraz art. 18, w związku z art. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

W Gminie Śliwice (woj. kujawsko-pomorskie) sfinansowano w 2015 r. z budżetu Gminy w ramach funduszu sołeckiego zadania nienależące do zadań własnych gminy, tj. polegające na budowie, przebudowie i utwardzeniu chodników na drogach powiatowych w wysokości 21 999,99 zł.

---

21 Dz. U. Nr 61, poz. 710.

22 Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.

Zamówienia publiczne

Wydatkowanie środków publicznych na realizację zadań, w sposób jawny i przejrzysty, zapewnia stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[23]. Przepisy ustawy obligują jednostki do stosowania określonych procedur przy dokonywaniu zakupów, zlecaniu podmiotom zewnętrznym poszczególnych zadań i prac.

W 2016 r. stwierdzono w tym zakresie 1 460 przypadków nieprawidłowości, stanowiących 11,9% ich łącznej liczby. Występowały one zarówno na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

– nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymywania wadium (np. nieterminowego zwrotu, niezatrzymania lub bezpodstawnego zatrzymania) – 112 przypadków,
– nieprawidłowości przy ustalaniu lub pobieraniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 111,
– nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 110,
– niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 98,
– naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 77,
– braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. treści niekompletnej lub niezgodnej z przepisami ustawy) – 71,
– nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia (np. niekompletnej treści, różnic pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach) – 67,
– nieprawidłowości w zakresie dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. nieżądania dokumentów, bezpodstawnego żądania dokumentów) – 66,
– nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia – 64,
– niewzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 ustawy – 61,
– nieprawidłowości w zakresie informowania o wynikach postępowania – 55,
– nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – 47,
– niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 45,
– nieprawidłowości w zakresie warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczenia w ogłoszeniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, określenia warunków nieproporcjonalnie lub bez związku z przedmiotem zamówienia) – 43,
– niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenia z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 32,
– nieprawidłowego określenia kryteriów oceny ofert – 27,
– dokonania zmiany zawartej umowy z naruszeniem zakazu ustawowego – 25,
– nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzucenia, bezpodstawnego odrzucenia) – 24,
– wypłacania wykonawcom robót, dostaw lub usług zawyżonych wynagrodzeń – 23,
– zawarcia umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu – 15,
– nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek wykluczenia wykonawcy (niewykluczenie, bezpodstawne wykluczenie) – 14,
– nieprawidłowości w zakresie dokumentów potwierdzających spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego (np. żądanie dokumentów bez opisania wymogów) – 13.

W Gminie Mirosławiec (woj. zachodniopomorskie) w 2012 r. udzielono zamówienia publicznego na obsługę bankową budżetu Gminy oraz jej jednostek organizacyjnych i samorządowej instytucji kultury w latach 2012 - 2015. Szacując wartość ww. zamówienia uwzględniono tylko jednoroczne koszty obsługi rachunków bankowych (w kwocie 464,16 zł), bez kosztów planowanego kredytu w rachunku bieżącym w wysokości 600 000,00 zł, jako jednej z usług bankowych przewidzianych do wykorzystania przez zamawiającego w zaproszeniu do składania ofert, co świadczy o niedochowaniu należytej staranności przy ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia i było sprzeczne z art. 34 ust. 4 pkt 1, w związku z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Z uwagi na

[23] Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.

szacunkową wartość zamówienia ustaloną w wysokości nieprzekraczającej równowartości 14 000 euro, udzielono go z pominięciem przepisów ww. ustawy, co było niezgodne z art. 264 ust. 1 uofp.

W protokole z postępowania dotyczącego przebudowy ulicy Sochaczewskiej i Radosnej Północnej w Piastowie (woj. mazowieckie) zapisano, iż wartość zamówienia została ustalona w dniu 16 lutego 2015 r. w oparciu o kosztorys inwestorski. W wyniku kontroli stwierdzono, że kosztorys do ww. postępowania został sporządzony w listopadzie 2011 r., tj. wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (wartość wg umowy 580 000,00 zł).

W Mieście Będzin (woj. śląskie) w postępowaniu z 2013 r. o udzielenie zamówienia publicznego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych opisano sposób dokonania oceny spełniania warunku udziału w postępowaniu, dotyczącego posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, z naruszeniem art. 22 ust. 4, w związku z art. 7 ust. 1 z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, poprzez wskazanie, że wykonawca musi posiadać zezwolenie na zbieranie odpadów, obejmujące punkt selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK). Powyższe stawiało w uprzywilejowanej pozycji wykonawcę już działającego na tym terenie. Aby uzyskać ww. zezwolenie należało przed złożeniem oferty uzyskać tytuł prawny do nieruchomości, poczynić nakłady organizacyjne i finansowe, uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a następnie zezwolenie na zbieranie odpadów. Czas konieczny na powyższe czynności był dłuższy niż wyznaczony termin składania ofert. Skutkiem powyższego zamawiający odrzucił z postępowania ofertę tańszą o 5 998 080,00 zł.

W Gminie Jawornik Polski (woj. podkarpackie) z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Świadczenie usług odbioru, wywozu, zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gminy Jawornik Polski w okresie do 31 grudnia 2014 r." nie odrzucono oferty wykonawcy, której treść nie odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie składania ofert częściowych. Wykonawca wybrany do realizacji ww. zamówienia przedłożył ofertę częściową (na I część zadania), a zamawiający w warunkach przetargu nie zezwolił na składanie ofert częściowych.

W Urzędzie Miejskim w Dzierzgoniu (woj. pomorskie) stwierdzono naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych przy udzieleniu zamówienia publicznego pn. „Budowa dwóch budynków komunalnych przy ul. Wojska Polskiego w Dzierzgoniu" (wartość szacunkowa – 570 951,08 zł, wartość udzielonego zamówienia – 621 761,66 zł), poprzez:

- *zaniechanie odrzucenia oferty z powodu braku określenia w ofercie terminu realizacji zadania, będącego jednym z kryteriów oceny ofert, czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy,*
- *zaniechanie odrzucenia 3 ofert, a w konsekwencji zaniechanie unieważnienia postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego, z powodu błędu w obliczeniu ceny, gdyż podana przez wykonawców w ofertach cena brutto określona została z zastosowaniem niewłaściwej stawki podatku od towarów i usług, czym naruszono art. 89 ust. 1 pkt 6, w związku z art. 93 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.*

Gmina Kosakowo (woj. pomorskie) udzieliła w dniu 31 grudnia 2013 r. zamówienia publicznego na zadanie pn. „Odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Kosakowo i ich transportu do wskazanej przez Zamawiającego regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych oraz ich zagospodarowanie" za cenę 1 263 600,00 zł (umowa nr GKOŚ/7/2013/AK) Spółce z o.o., która powinna zostać wykluczona z udziału w przedmiotowym postępowaniu, gdyż nie wykazała spełnienia warunku udziału w postępowaniu określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w związku z niezłożeniem wymaganego oświadczenia, że wykonawca będzie spełniać wymagania wynikające z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości[24] *– czym naruszono obowiązujący wówczas art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.*

W Gminie Lipnica (woj. pomorskie) podano odmienne kryteria oceny ofert w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym (zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych) oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przy udzielaniu zamówienia publicznego na zadanie pn. „Modernizacja drogi gminnej dz. 44/2 i dz. 45 Obręb Zapceń".

[24] Dz. U. z 2013 r. poz. 122.

W ogłoszeniu podano, że cena stanowi 90%, a termin płatności – 10%, natomiast w specyfikacji istotnych warunków zamówienia podano, iż cena stanowi 90%, a okres gwarancji – 10%), czym naruszono art. 36 ust. 1 pkt 13 oraz art. 41 pkt 9, w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W Gminie Świętajno (woj. warmińsko-mazurskie) w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczącej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Ubezpieczenie majątku i odpowiedzialności Gminy Świętajno", o wartości zamówienia 191 100,00 zł netto (równowartość 45 231,84 euro), zawarto informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, natomiast ogłoszenie o zamówieniu, które od dnia 9 marca 2015 r. umieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy oraz na stronie internetowej Urzędu, zawierało informację o tym, że zamawiający nie dopuszcza udzielenia zamówień uzupełniających.

W dniu 28 września 2015 r. Gmina Grodzisk Wielkopolski (woj. wielkopolskie) zawarła umowę na usługę prawniczą polegającą na zastępstwie procesowym, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa procesowego, w postępowaniach o zwrot podatku od towarów i usług (VAT) oraz innych powiązanych z nim postępowaniach, jak również doradztwie prawnym w zakresie zastępstwa procesowego, mającym charakter pomocniczy wobec powyższej podstawowej usługi prawniczej, obejmującym analizę zasadności poniesienia przez Zamawiającego możliwych roszczeń ukierunkowanych na odzyskanie VAT. Umowę zawarto na okres 3 lat od dnia zawarcia umowy. Z tytułu przedmiotowej umowy do dnia zakończenia kontroli Wykonawcy wypłacono wynagrodzenie w kwocie 280 469,83 zł brutto. Przedmiotową umowę zawarto w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1b, w związku z art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, pomimo że przedmiot zamówienia nie spełniał przesłanek do udzielenia zamówienia w ww. trybie. Podobna nieprawidłowość wystąpiła m.in. w Mieście i Gminie Koźmin oraz Mieście i Gminie Wolsztyn – kwoty brutto umów odpowiednio 501 304,57 zł i 545 478,83 zł (obie jednostki – woj. wielkopolskie).

Kontrola postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Opracowanie dokumentacji projektowej na budowę pasa wzlotów wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na lotnisku Białystok-Krywlany" prowadzonego przez Miasto Białystok (woj. podlaskie) wykazała, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przekazane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w trakcie trwania kontroli, w dniu 26 lipca 2016 r., tj. po 9 miesiącach i 21 dniach od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Gmina Wymiarki (woj. lubuskie) w dniu 20 stycznia 2015 r. dokonała kolejnej istotnej zmiany umowy zawartej w dniu 12 lipca 2012 r. i aneksowanej w dniu 21 marca 2013 r. o kredyt długoterminowy w wysokości 3 981 055,00 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy oraz spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów, pomimo braku określenia takich możliwości w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Po zmianie umowy dokonanej aneksem w dniu 21 stycznia 2013 r. wartość odsetek wynosiła 1 232 426,37 zł przy zadłużeniu w kwocie 3 981 055,00 zł. Zmiana w dniu 20 stycznia 2015 r. rozszerzyła zakres zobowiązań poprzez wzrost odsetek o kwotę 446 801,90 zł w stosunku do treści oferty, co stanowiło naruszenie art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Gmina Ożarów (woj. świętokrzyskie) w okresie od dnia 29 maja 2014 r. do dnia 31 maja 2016 r. poniosła wydatki w łącznej kwocie 523 077,18 zł na świadczenie usług doradztwa prawnego. Powyższe środki wydatkowano z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, co narusza art. 3 ust. 1, w związku z art. 4 pkt 8 ww. ustawy.

W Gminach Grabowo i Michałowo (woj. podlaskie) dokonywano w 2015 r. zakupów energii elektrycznej u podmiotów niewyłonionych na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Wydatki na zakup energii wyniosły w 2015 r. – 224 277,17 zł w Gminie Grabowo i 672 691,97 zł w Gminie Michałowo.

W trakcie kontroli w Gminie Prudnik (woj. opolskie) stwierdzono naruszenie przepisu art. 6d ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[25] wskazującego, iż wybór wykonawcy zadania polegającego na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych z terenu gminy może odbyć się jedynie

[25] Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.

w drodze przetargu. Jak ustalono, Burmistrz Prudnika zawarł w 2015 r. ze Spółką z o.o. umowę o świadczenie usług w zakresie odbierania, zbierania, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych powstałych na nieruchomościach zamieszkałych i niezamieszkałych na terenie Gminy Prudnik w okresie od 2 listopada 2015 r. do 31 października 2016 r. Maksymalna wysokość wynagrodzenia wyniosła 230 901,09 zł miesięcznie. Zlecenie zadania nie zostało poprzedzone procedurą przetargową. Nadmienić należy, że w latach 2013 - 2015 Spółka wykonywała zadanie polegające na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych w wyniku wyboru w przetargu nieograniczonym.

Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji

Udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2016 r., w 624 przypadkach odbyło się z naruszeniem regulujących te działania przepisów. Do najczęściej stwierdzanych należy zaliczyć:

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowanie wymaganych trybów itp.) – 231 przypadków,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 94,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 61,
- nieprawidłowości w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – 36,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 25,
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji – 23,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 16,
- wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 5.

Przekazanie z budżetu Gminy Wąpielsk (woj. kujawsko-pomorskie) w 2014 r. dotacji celowych na dofinansowanie kosztów modernizacji przydomowych studni kopanych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, w łącznej kwocie 36 385,00 zł, z naruszeniem zasad i trybu ich udzielania.

W Gminie Raciechowice (woj. małopolskie) nie przestrzegano zasady określonej w art. 44 ust. 2 uofp poprzez udzielenie dotacji w kwocie 114 645,45 zł, na podstawie zawartej w dniu 2 stycznia 2016 r. umowy nr 06/1/2016 na realizację zadania pn. „Utrzymanie porządku i czystości w budynkach Urzędu Gminy Raciechowice i budynkach szkolnych Gminy Raciechowice", po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[26]. Zastosowanie ww. ustawy, jako podstawy wyboru wykonawcy na usługę sprzątania, nie znajduje uzasadnienia prawnego ze względu na nieobjęcie tego rodzaju usługi zakresem katalogu zadań publicznych należących do sfery działalności pożytku publicznego w rozumieniu przepisów art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy. W związku z powyższym udzielona dotacja jest dotacją w rozumieniu art. 252 ust. 4 uofp udzieloną bez podstawy prawnej.

W Gminie Stanin (woj. lubelskie) nieprawidłowo obliczono kwotę przewidzianą na 1 ucznia szkoły podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez gminę w celu obliczenia dotacji dla niepublicznej szkoły podstawowej, co skutkowało udzieleniem ww. dotacji w 2015 r. w kwocie zawyżonej o 52 008,52 zł.

W Mieście i Gminie Jelcz-Laskowice (woj. dolnośląskie) w 2013 r. i w 2015 r. dopuszczono do udziału w pracach Komisji Konkursowych otwartych konkursów ofert: w 2013 r. przedstawiciela Klubu Sportowego i ówczesnego Zastępcę Burmistrza pełniącego podczas konkursu funkcję Przewodniczącego Komisji; w 2015 r. przedstawiciela Zrzeszenia Ludowych Zespołów Sportowych, pomimo że do konkursów oferty złożyły Kluby, z którymi ww. osoby pozostawały w stosunku faktycznym lub prawnym albo pełniły funkcję ich członków. Wszystkie ww. osoby złożyły oświadczenia, z których wynikało m.in., że członkowie Komisji nie są członkami stowarzyszenia, składającego ofertę oraz nie pozostają z żadnym wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności. Mając powyższe na uwadze członkowie komisji konkursowych z nienależytą starannością dokonali weryfikacji złożonych przez ww. kluby ofert, dopuszczając do ich oceny osoby pozostające z nimi

[26] Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 z późn. zm.

w związku. Powyższe naruszało postanowienia art. 15 ust. 2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w związku z art. 24 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[27]*.*

W 2015 r. Gmina Wądroże Wielkie (woj. dolnośląskie) udzieliła dotacji dla Stowarzyszenia, na podstawie umowy nr 99/2015 z dnia 29 września 2015 r. w wysokości 34 000,00 zł, z pominięciem otwartego konkursu ofert oraz bez stosownej oferty Stowarzyszenia na realizację zadania publicznego, czym naruszyła art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Gmina Promna (woj. mazowieckie) na podstawie umowy zawartej w dniu 31 lipca 2015 r. uzyskała środki finansowe w formie dotacji z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania inwestycyjnego pn. ,,Przebudowa drogi gminnej Rykały – Mała Wieś – Lisów II Etap" w wysokości 100 000,00 zł. W dniu 20 sierpnia 2015 r. w Urzędzie Marszałkowskim sporządzono Protokół rozliczenia dotacji. W ramach kontroli ustalono, iż zadanie zostało zrealizowane i sfinansowane przez Gminę w dniu 19 czerwca 2015 r., tj. 43 dni przed datą zawarcia umowy dotacji. W świetle przepisów uofp dotacja była nienależnie pobrana.

W Gminie Karnice (woj. zachodniopomorskie) w 2015 r. sfinansowano z budżetu jst wydatki bieżące Klubu Sportowego prowadzącego działalność w formie stowarzyszenia w łącznej kwocie 64 078,54 zł, czym naruszono zasadę finansowania zadań własnych Gminy w tym zakresie, określoną w art. 221 ust. 1 i ust. 2 uofp.

Z budżetu Miasta Białystok (woj. podlaskie) udzielono sportowej Spółce akcyjnej dotacji celowych w kwotach 40 000,00 zł i 1 700 000,00 zł na podstawie konkursów ofert przeprowadzonych w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Analiza statutu spółki wykazała, że środki pieniężne uzyskane z działalności zarobkowej mogą być przeznaczane również na inne cele niż upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, a także, że spółka tworzy m.in. fundusze celowe z odpisów z zysku do podziału i innych środków, które mogą być przeznaczone m.in. na wynagrodzenie zarządu i pracowników spółki za roczne osiągnięcia w pracy. Spółka nie spełniała zatem wymogów określonych w art. 3 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy, a tym samym nie mogła być beneficjentem dotacji udzielonej w tym trybie.

Dług publiczny

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

W trakcie kontroli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego odnotowano 194 przypadki nieprawidłowości, m.in.:

– nieprawidłowości dotyczące Wieloletniej Prognozy Finansowej – 77 przypadków,
– zaciągnięcie kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów wartościowych bez wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych – 39,
– nieprawidłowości dotyczące niestandardowych operacji finansowych – 8,
– przekroczenie planu rozchodów – 7,
– udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego – 7,
– nieprawidłowości w zakresie poręczeń – 6,
– przekroczenie wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia w roku budżetowym – 6,
– przekroczenie limitu zadłużenia – 4.

Gmina Bełchatów (woj. łódzkie) w dniu 2 grudnia 2015 r. zaciągnęła zobowiązanie z tytułu umowy pożyczki na kwotę 2 000 000,00 zł. Zawarcie wskazanej umowy poprzedzone zostało w dniu 25 sierpnia 2015 r. podjęciem przez Radę Gminy uchwały Nr X/106/2015 upoważniającej Wójta Gminy do zaciągnięcia w Funduszu pożyczki na realizację zadania pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej w Ludwikowie i Nowym Świecie – etap II" w kwocie 467 000,00 zł. W dniu 8 października 2015 r. regionalna izba obrachunkowa wydała opinię o możliwości spłaty zobowiązania tylko odnośnie

[27] Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.

kwoty 467 000,00 zł. Powyższe oznaczało, że Gmina zaciągnęła pożyczkę w ww. kwocie bez wymaganej przepisami uofp opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania dłużnego.

W Gminie Wierzchosławice (woj. małopolskie) zawarto porozumienie z dnia 29 grudnia 2015 r. oraz ugodę cywilnoprawną nr MWT/243/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r., na podstawie których Gmina przejęła dług Spółki komunalnej wynikający z umowy pożyczki nr MWT/poż37/2014 z dnia 20 sierpnia 2014 r. wynoszący 273 032,72 zł wraz z odsetkami w kwocie 98 311,73 zł (na dzień zawierania ugody) oraz ustalono zasady spłaty ww. wierzytelności w okresie od dnia 30 kwietnia 2016 r. do dnia 31 stycznia 2022 r., bez stosownych upoważnień Rady Gminy.

Uchwałą z dnia 7 listopada 2014 r. Rada Gminy Wierzchlas (woj. łódzkie) określiła limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w kwocie 3 000 000,00 zł. Gmina zaciągnęła w dniu 14 października 2014 r. kredyt w wysokości 2 171 512,60 zł na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, a następnie w dniu 24 grudnia 2014 r. pożyczkę w wysokości 1 554 048,00 zł z takim samym przeznaczeniem. W 2014 r. zaciągnięto kredyty i pożyczki w łącznej kwocie 3 725 560,60 zł. Tym samym został naruszony art. 91 ust. 1 uofp, zgodnie z którym – suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ww. ustawy, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jst.

W Mieście i Gminie Sokołów Małopolski (woj. podkarpackie) w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2015 - 2020, wykazano w pozycji „Spłaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych" kwoty zaniżone: o 361 000,00 zł w latach 2017 - 2018, o 661 000,00 zł w 2019 r. oraz o 1 120 750,00 zł w 2020 r.

W wieloletniej prognozie finansowej Miasta Bytom (woj. śląskie) na lata 2016 - 2046, ujęto wartości w zakresie wydatków z tytułu poręczeń w kwotach innych niż wynikające z zawartych umów poręczeń niezgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 1 uofp. Zaplanowane kwoty wydatków z tytułu poręczeń w stosunku do kwot udzielonych poręczeń wynikających z umów w latach 2017 - 2020 były niższe o odpowiednio: 9 460 967,00 zł, 9 445 914,00 zł, 9 540 005,00 zł, 7 237 343,00 zł. Przy uwzględnieniu pełnej wysokości wydatków z tytułu udzielonych poręczeń, Miasto Bytom w 2017 r. nie spełniało wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w art. 243 ust. 1 ww. ustawy.

W Gminie Lubań (woj. dolnośląskie) w dniu 26 sierpnia 2015 r. zawarto umowę o kredyt długoterminowy w kwocie 1 515 678,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, pomimo braku opinii regionalnej izby obrachunkowej. Wójt Gminy zwrócił się do regionalnej izby obrachunkowej z wnioskiem o wydanie opinii o możliwości spłaty przedmiotowego kredytu w dniu 26 października 2015 r., tj. dwa miesiące po terminie zawarcia umowy z bankiem. Było to niezgodne z art. 91 ust. 2 uofp.

W Mieście Przeworsk (woj. podkarpackie) zawarto w dniu 11 kwietnia 2014 r. z Bankiem umowę kredytu nr S/43/03/2014/1144/F/OBR na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu na kwotę 1 000 000 zł, bez uzyskania opinii o możliwości spłaty kredytu od regionalnej izby obrachunkowej.

Gospodarka mieniem

Zgodnie z przepisem art. 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[28], organy działające za jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

W trakcie kontroli dotyczących gospodarowania mieniem komunalnym stwierdzono 982 przypadki nieprawidłowości, do których najczęściej należało:

– nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości – 321 przypadków,
– nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwały zarząd itp.) – 269,
– niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 71,
– nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 50,

[28] Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.

– niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym – 37,
– nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 36,
– nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 27.

W trakcie kontroli przeprowadzonej w Gminie Branice (woj. opolskie) ustalono, że wystąpiły przypadki zawierania umów dzierżawy na okres niezgodny z postanowieniami uchwał Rady Gminy. Rada Gminy wyrażała zgodę na zawarcie umowy dzierżawy na czas oznaczony 3 lat, natomiast umowy zawierane były na czas dłuższy niż określony w uchwałach. Skutkiem powyższego, nieruchomości oddano w dzierżawę w trybie bezprzetargowym, pomimo tego, że z uwagi na faktyczne przekroczenie w umowach dzierżawy okresu wskazanego w art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tj. 3 lat, należało zorganizować i przeprowadzić przetarg.

W Gminie Horyniec Zdrój (woj. podkarpackie) ustalono wartości gminnych nieruchomości gruntowych przeznaczonych do sprzedaży w drodze przetargu położonych w miejscowości Podemszczyzna w oparciu o nieaktualny operat szacunkowy (pomiędzy datą jego sporządzenia – 12 maja 2012 r., a datą ogłoszenia przetargu – 29 listopada 2013 r. minął okres przekraczający jeden rok).

W Gminie Rożwienica (woj. podkarpackie) nie zachowano szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym gminy oraz jego ochroną, co spowodowało, iż Gmina sprzedała z zasobu nieruchomości:
– *nieruchomość gruntową, która faktycznie miała powierzchnię większą o 0,1161 ha od zapłaconej, co przy uwzględnieniu ceny za 1 ar według wyceny z operatu szacunkowego, daje wartość gruntu za który nie uzyskano dochodów budżetu Gminy w kwocie 10 098,00 zł,*
– *nieruchomość położoną w miejscowości Węgierka, której cenę wywoławczą ustalano poniżej jej wartości wynikającej z operatu szacunkowego, przez co uzyskano dochody mniejsze o 4 041,27 zł.*

W Gminie Moryń (woj. zachodniopomorskie) decyzją z dnia 9 września 2013 r. w prawo własności przekształcono prawo użytkowania wieczystego nieruchomości nr 381, położonej w obrębie 3 Moryń, a opłatę za ww. przekształcenie – po jej rozłożeniu na 10 rat rocznych – ustalono w wysokości 6 300,00 zł, zamiast w kwocie 12 600,00 zł (różnica 6 300,00 zł), pomimo że wnioskodawca nie zadeklarował wniesienia jednorazowo opłaty z tytułu tego przekształcenia. Powyższe stanowiło naruszenie § 1, w związku z § 2 uchwały Nr XVI/102/2012 Rady Miejskiej z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie udzielenia bonifikaty i wysokości stawek procentowych od opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (…), według których bonifikata w wysokości 50% od tej opłaty miała zastosowanie jedynie w przypadku zadeklarowania jednorazowego jej uiszczenia.

W Gminie Sienno (woj. mazowieckie) przekazano Zakładowi Usług Komunalnych w Siennie w trwały zarząd na czas nieoznaczony 5 nieruchomości zabudowanych o wartości łącznej 767 930,42 zł. W decyzjach nie ustalono opłaty z tytułu trwałego zarządu.

W Gminie Brodnica (woj. wielkopolskie) nie uregulowano prawnych form władania nieruchomościami przez wszystkie jednostki organizacyjne Gminy, mając na uwadze, że w przypadku jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, najwłaściwszą formą władania jest trwały zarząd. Powyższe naruszało przepisy art. 18, w związku z art. 43 i art. 45 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Taka nieprawidłowość wystąpiła również m.in. w: Mieście Czarnków, Mieście i Gminie Dolsk, Gminie Grzegorzew, Mieście i Gminie Jutrosin, Mieście i Gminie Mikstat, Gminie Słupca, Gminie Wapno, Mieście i Gminie Wolsztyn, Gminie Zaniemyśl (wszystkie jednostki – woj. wielkopolskie).

W Mieście Bydgoszcz (woj. kujawsko-pomorskie) kontrola wykazała nieprzeprowadzenie przetargu w przypadku 5 nieruchomości należących do Skarbu Państwa oddawanych w dzierżawę na okres 3 lat, po raz kolejny temu samemu dzierżawcy, mimo że zgoda udzielona przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego zobowiązywała do wydzierżawienia nieruchomości w trybie przetargowym. Ustalono, że Urząd Miasta Bydgoszczy nie ogłosił i nie przeprowadził przetargu, a umowy dzierżawy zawarto w trybie bezprzetargowym.

Wójt Gminy Brudzew (woj. wielkopolskie) nie opracował i nie przedłożył Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Naruszało to przepisy art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu

cywilnego[29]. Powyższa nieprawidłowość wystąpiła również m.in. w: Mieście i Gminie Grodzisk Wielkopolski, Mieście i Gminie Jutrosin, Mieście i Gminie Pniewy oraz Mieście i Gminie Sieraków (wszystkie – woj. wielkopolskie).

W okresie objętym kontrolą Burmistrz Borku Wielkopolskiego (woj. wielkopolskie) nie opracował planu wykorzystania zasobu nieruchomości, a obowiązek jego opracowania wynikał z przepisów art. 25 ust. 1 i 2, w związku z art. 23 ust 1 pkt 3 i ust. 1d ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Powyższa nieprawidłowość wystąpiła również m.in. w: Gminie Brodnica, Gminie Chodów, Gminie Czajków, Mieście i Gminie Czempiń, Mieście i Gminie Grodzisk Wielkopolski oraz Gminie Grzegorzew (wszystkie jednostki – woj. wielkopolskie).

W Gminie Płaska (woj. podlaskie) działka nr 18/1 o pow. 0,40 ha nie znalazła nabywcy w dwóch kolejnych przetargach. Wójt ogłosił rokowania w dniu 6 sierpnia 2015 r. Ich przedmiotem nie była jednak działka nr 18/1, a trzy działki mające dopiero zostać wyodrębnione w wyniku jej podziału (niewyodrębnione w dniu ogłoszenia): nr 18/7, 18/8 i 18/9. Działka nr 18/1 została podzielona decyzją Wójta z dnia 26 sierpnia 2015 r., która stała się ostateczna w dniu 9 września 2015 r. (rokowania wyznaczono na dzień 7 września 2015 r.). Dla działek wyodrębnionych w wyniku podziału nie zostały sporządzone operaty szacunkowe – posłużono się operatem dotyczącym działki nr 18/1. Ogłoszono zatem rokowania na zbycie działek, które nie były wcześniej przedmiotem przetargów (jako odrębne przedmioty zbycia), jak również nie zostały odrębnie wycenione przez rzeczoznawcę. Dwie z trzech działek zostały zbyte w drodze tak przeprowadzonych rokowań.

W trzech przypadkach Gmina Maszewo (woj. lubuskie) przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustaliła cenę nieruchomości poniżej ich wartości na łączną kwotę 58 630,00 zł, czym naruszono art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustalenie należności Gminy w zaniżonej wysokości stanowi naruszenie art. 42 ust. 5 uofp, w związku z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[30].

W Urzędzie Gminy Tuczna (woj. lubelskie) wystąpiły nieprawidłowości w zakresie bieżącej ewidencji środków trwałych i ich umorzeń, polegające na nieujęciu w księgach rachunkowych gruntów o łącznej wartości 3 372 880,40 zł ustalonej w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2012 r. Wyżej wymienione grunty ujęto w księgach rachunkowych w 2015 r.

Rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi

W 2016 r., w zakresie rozliczeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi, ujawniono nieprawidłowości w 83 przypadkach, w tym największa liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań (23 przypadki), które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń, a także niedokonywanie lub nieterminowe dokonywanie wpłaty do budżetu nadwyżek środków obrotowych zakładów budżetowych (4 przypadki).

Jednostki oświatowe funkcjonujące na terenie Miasta i Gminy Stęszew (woj. wielkopolskie) w 2015 r. nie posiadały rachunków bankowych, wszystkie operacje dotyczące jednostek oświatowych realizowane były z rachunku bankowego otwartego dla Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Stęszewie, którym dysponował Dyrektor ZEAS. Posiadanie jednego wspólnego rachunku bankowego dla wszystkich jednostek oświatowych i ZEAS w Stęszewie uniemożliwiało wykonywanie funkcji kierownika jednostki, który zgodnie z art. 53 ust. 1 uofp odpowiedzialny jest za całość gospodarki finansowej jednostki oraz naruszało zasady prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych wynikające z przepisów art. 11 ww. ustawy.

W Gminie Wierzchosławice (woj. małopolskie) wystąpiło okresowe przekazywanie w 2015 r. oraz w 2016 r. (do dnia 31 marca) 5 jednostkom budżetowym środków z budżetu Gminy na realizację wydatków na rachunki bankowe Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych prowadzone w tych jednostkach, tj. na rachunki inne niż rachunki podstawowe jednostek i nieobjęte budżetem Gminy. Stan ten był niezgodny z zasadą gospodarki finansowej jednostek budżetowych określoną w art. 11 ust. 1 uofp. W 2015 r. przekazano z budżetu Gminy na rachunki bankowe

[29] Dz. U. z 2016 r. poz. 1610.
[30] Dz. U. z 2016 r. poz. 198 z późn. zm.

ZFŚS w jednostkach budżetowych środki pieniężne na kwotę ogółem 4 237 558,43 zł, w 2016 r. (do dnia 31 marca) – 1 370 805,12 zł.

W Gminie Wicko (woj. pomorskie) nieterminowo przekazywano szkołom (będącym jednostkami organizacyjnymi gminy) środki finansowe, co spowodowało opóźnienie w wypłacie:
- *świadczenia urlopowego dla nauczycieli w 2015 r. (świadczenia wypłacono w dniu 18 września 2015 r., a należało do dnia 31 sierpnia 2015 r.),*
- *jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli za 2015 r. w łącznej kwocie 111 390,36 zł (dodatek ten wypłacono w dniu 24 lutego 2016 r., a należało do dnia 31 stycznia 2016 r.).*

Zakład Gospodarki Komunalnej w Żelechowie (woj. mazowieckie) dokonał wpłaty do budżetu w wysokości 47 206,54 zł – 50% wypracowanego zysku netto wykazanego w bilansie na 31 grudnia 2015 r. jako nadwyżka środków obrotowych. Zakład nie dokonał wyliczenia wpłaty z tytułu nadwyżki, zgodnie z przepisami określonymi w rozdziale 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych[31].

Kontrola Miasta i Gminy Wolsztyn (woj. wielkopolskie) wykazała, że w latach 2010 - 2011 z rachunku bankowego, na którym gromadzone są sumy depozytowe, tj. wadia oraz zabezpieczenia należytego wykonania zawartych umów przekazano na konto Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Wolsztynie (działającego jako samorządowy zakład budżetowy) łącznie kwotę 241 000,00 zł. Powyższe środki były zwracane przez MOSiR w Wolsztynie w ratach, w tym: w 2011 r. – 86 000,00 zł, w 2013 r. – 49 000,00 zł, w 2014 r. – 30 000,00 zł oraz w 2015 r. – 76 000,00 zł. Przekazywanie ww. środków do MOSiR w Wolsztynie nosiło znamiona quasi „pożyczki". Powyższe działanie stanowiło naruszenie przepisów art. 6 ust. 1, w związku z art. 5 uofp.

W trakcie 2015 r. Białostocki Ośrodek Sportu i Rekreacji otrzymał z budżetu Miasta Białystok (woj. podlaskie) dotację przedmiotową sklasyfikowaną w rozdz. 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi" w kwocie 199 999,47 zł. Powyższa dotacja została określona jako przedmiotowa, pomimo braku ustalonej wysokości stawki dotacji przedmiotowej – została ona ustalona przez Radę Miasta dopiero w dniu 7 grudnia 2015 r. Ponadto, z uchwały Rady Miasta z dnia 20 października 2014 r. w sprawie przyjęcia miejskiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na 2015 r. nie wynika, aby BOSiR został wymieniony jako koordynator czy realizator któregokolwiek z zadań objętych programem.

W Gminie Jodłowa (woj. podkarpackie) zaplanowano stan środków obrotowych działalności zakładu budżetowego na koniec 2014 r. (wykazany w sprawozdaniu Rb-30S z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych), w wysokości przekraczającej 1/6 rocznych planowanych na 2015 r. kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Powyższym naruszono § 43 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Kontrola wykazała niewyegzekwowanie od Kierownika Zakładu Usług Komunalnych w Górznie (woj. kujawsko-pomorskie) terminowego złożenia sprawozdań Rb-Z i Rb-N za IV kwartał 2015 r. (przekazano 52 dni po terminie) oraz niezłożenie przez Burmistrza Miasta i Gminy Górzno zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych o nieterminowym przekazaniu przez Kierownika Zakładu ww. sprawozdań, pomimo ciążącego na nim obowiązku wynikającego z art. 93 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[32].

1.3. Skutki finansowe kontroli

Wyniki działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych prezentowane są w formie liczby i rodzaju nieprawidłowości oraz rezultatów finansowych wyrażanych wartościowo w podziale na nieprawidłowości finansowe,

[31] Dz. U. z 2015 r. poz. 1542.
[32] Dz. U. z 2013 r. poz. 168 z późn. zm.

obrazujące skalę finansową stwierdzonych nieprawidłowości oraz korzyści finansowe wynikające z realizacji lub potwierdzenia przyjęcia do realizacji przez jednostkę kontrolowaną wystosowanych wniosków pokontrolnych[33].

Nieprawidłowości finansowe

W trakcie 1 299 przeprowadzonych w 2016 r. kontroli ujawniono 14 029 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek na łączną kwotę 8 183,6 mln zł. Struktura tych nieprawidłowości, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

– uszczuplenie środków publicznych – 53,2 mln zł (0,7%),
– kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 58,8 mln zł (0,7%),
– kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 588,0 mln zł (7,2%),
– kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 88,5 mln zł (1,1%),
– kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 17,4 mln zł (0,2%),
– kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 6 413,1 mln zł (78,3%),
– inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 964,6 mln zł (11,8%).

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2016 r. (w mln zł)

Zagadnienie	Nieprawidłowości	%
Ogółem, z tego:	**8 183,6**	**100,0**
- ustalenia ogólnoorganizacyjne	-	x
- księgowość i sprawozdawczość	6 659,8	81,5
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	255,4	3,1
- wykonanie budżetu dochody budżetowe	104,6	1,3
- wykonanie budżetu wydatki budżetowe	285,7	3,5
- zamówienia publiczne	452,9	5,5
- rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	85,7	1,0
- dług publiczny	224,6	2,7
- gospodarka mieniem	59,9	0,7
- rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	55,0	0,7

Przeważającą część kwoty nieprawidłowości finansowych, wynoszącą ponad 80% ogólnej wartości, stanowiły przypadki w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej, powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną kwotę 6 659,8 mln zł. W porównaniu z wynikami 2015 r. stanowi to nieznaczny wzrost wartości tych nieprawidłowości – z 6 452,7 mln zł.

Analiza poszczególnych przypadków nieprawidłowości wykazuje, iż największy udział niezgodności dotyczył nieprawidłowego, niesprawdzalnego, niebieżącego i nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, niesporządzanie lub nieprawidłowego sporządzania sprawozdań, nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji, ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki, niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi, nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald), nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych, nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieprawidłowego umorzenia), poprawiania błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji, nieterminowego przekazania sprawozdań, nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki, nieujmowania w ewidencji wszystkich należności jednostki.

Kolejną, co do wielkości skutków finansowych, grupę stanowiły nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień publicznych – 452,9 mln zł. Wśród 1 460 nieprawidłowości z tej dziedziny, najczęściej występowały:

– nieprzestrzeganie zasady powszechności stosowania ustawy – 90,0 mln zł,

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

– nieprawidłowości w zakresie warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczenie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków, opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia) – 74,3 mln zł,
– niezłożenie oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenie z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 72,1 mln zł,
– nieustalenie lub niewłaściwe ustalenie wartości zamówienia – 36,2 mln zł,
– niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie protokołu postępowania – 29,6 mln zł,
– dokonanie zmiany zawartej umowy z naruszeniem zakazu ustawowego – 23,3 mln zł,
– niewłaściwe zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 21,3 mln zł,
– naruszenie obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 17,0 mln zł,
– niewzywanie wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw – 15,2 mln zł,
– nieprawidłowe sporządzenie ogłoszenia (np. niekompletna treść, różnice pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach) – 6,3 mln zł,
– nieprawidłowe określenie przedmiotu zamówienia – 6,1 mln zł,
– nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzucenie, bezpodstawne odrzucenie) – 5,3 mln zł.

Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2016 r., skutkowała ujawnieniem nie tylko nieprawidłowości w działalności jednostek, lecz również przynosiła korzyści finansowe zarówno jednostkom samorządu terytorialnego, jak również ich mieszkańcom. Ogólna kwota uzyskanych korzyści finansowych wyniosła 10 664,1 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2016 r. (w tys. zł)

Zagadnienie	Korzyści finansowe	%
Ogółem, z tego:	**10 664,1**	**100,0**
- ustalenia ogólnoorganizacyjne	-	x
- księgowość i sprawozdawczość	95,8	0,9
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	192,4	1,8
- wykonanie budżetu - dochody budżetowe	8 067,3	75,7
- wykonanie budżetu - wydatki budżetowe	473,0	4,4
- zamówienia publiczne	533,6	5,0
- rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	1 284,9	12,0
- dług publiczny	-	x
- gospodarka mieniem	17,1	0,2
- rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	-	x

Z uwagi na rodzaj uzyskanych korzyści, można je podzielić na:
– oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych/audytowych – 1 043,2 tys. zł (9,8%),
pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 5 390,2 tys. zł (50,5%),
– oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela, bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 4 208,5 tys. zł (39,5%),
– inne nieutracone pożytki finansowe – 22,2 tys. zł (0,2%).

Korzyści finansowe najczęściej powstawały w przypadku przyjęcia do realizacji przez kontrolowane jednostki zaleceń w obszarach dotyczących pozyskiwania dochodów, realizacji wydatków, rozliczania otrzymanych i udzielonych dotacji oraz zamówień publicznych. Dotyczyło to w szczególności:
– nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transportowych – 4 746,6 tys. zł,
– niezachowania zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny i podatek od środków transportowych – 1 146,4 tys. zł,
– ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – 1 049,5 tys. zł,

- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (np. niestosowania wymaganych trybów itp.) – 683,5 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 278,4 tys. zł,
- niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wypłacania wynagrodzeń pracowników – 276,5 tys. zł,
- nieustalania albo ustalania lub pobierania dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 198,5 tys. zł,
- nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 143,6 tys. zł,
- nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymania wadium (np. nieterminowy zwrot, niezatrzymanie lub bezpodstawne zatrzymanie) – 131,2 tys. zł.

Ponadto, korzyści finansowe stanowią kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej, korygowanej na podstawie decyzji Ministra Finansów. Zagadnienie to omówione zostało w punkcie 1.2. niniejszego rozdziału.

W trakcie kontroli przeprowadzonej w Gminie Brzeg (woj. opolskie) stwierdzono dwa przypadki zaniżenia należnego podatku od nieruchomości na łączną kwotę 16 026,00 zł. Powyższe wynikało z faktu, iż podatnicy w deklaracjach jako przedmiot opodatkowania wykazali jedynie powierzchnię budynku handlowo-usługowego faktycznie wykorzystywaną, zamiast całą powierzchnię budynków związanych z działalnością gospodarczą. Przeprowadzone przez organ podatkowy czynności weryfikacyjne w odniesieniu do złożonych deklaracji podatkowych nie wykazały nieprawidłowości. W trakcie kontroli po wskazaniu nieprawidłowości organ wezwał podatników do złożenia korekt deklaracji i należne podatki wpłynęły na rachunek Gminy.

W Gminie Wasilków (woj. podlaskie) stwierdzono szereg nieprawidłowości w zakresie funduszu sołeckiego. Polegały one na przyjęciu wniosków sołectw podlegających odrzuceniu, nieprawidłowym dokonaniu zmian wniosków, ponoszeniu wydatków niezgodnych z wnioskami sołectw, co skutkowało brakiem możliwości uznania wydatków w kwocie 77 190,41 zł za wykonane w ramach funduszu sołeckiego. Na podstawie zawiadomienia regionalnej izby obrachunkowej wojewoda wydał decyzję o zwrocie przez gminę kwoty 30 876,16 zł otrzymanej w 2016 r. tytułem częściowego zwrotu wydatków poniesionych w ramach funduszu.

W Gminie Narewka (woj. podlaskie) kontrola zapytania ofertowego na dostawę urządzenia do ciśnieniowego mycia kanalizacji sanitarnej wykazała, że wybrano ofertę dostawcy, który zaproponował cenę 45 264,00 zł brutto. Umowa z dostawcą była zgodna z ofertą. Analiza treści faktury wystawionej przez wykonawcę wykazała, że oferowaną w zapytaniu cenę (45 264,00 zł brutto) dostawca wpisał jako kwotę netto, doliczając do niej następnie podatek VAT, w wyniku czego faktura opiewała na kwotę 55 674,72 zł, tj. o 10 410,72 zł więcej niż wynikało z oferty. W trakcie kontroli dostawca wystawił fakturę korygującą oraz zwrócił na rachunek Urzędu Gminy kwotę 10 410,72 zł.

Kontrola udzielania dotacji przedszkolom niepublicznym przez Gminę Wasilków (woj. podlaskie) wykazała uwzględnianie przy ustalaniu wysokości dotacji na dziecko wydatków na funkcjonowanie 2 punktów przedszkolnych oraz – jako liczby uczniów w przedszkolu prowadzonym przez Gminę – średniej dziennej frekwencji w przedszkolu, zamiast liczby dzieci przyjętych (w efekcie 186 dzieci zamiast 246). Uwzględnienie właściwych danych wykazało, że łącznie dotacje dla 5 przedszkoli niepublicznych na 2015 r. zostały zawyżone o 366 099,98 zł. Kwota ta odpowiada jednocześnie szacunkowej oszczędności wydatków z budżetu Gminy przy ustaleniu dotacji na 2016 r., w zakresie której uwzględniono już ustalenia kontroli.

Jak ustalono podczas kontroli przeprowadzonej w Gminie Olesno (woj. opolskie) Zastępca Burmistrza zawarł z Burmistrzem 5 umów zlecenia na koordynowanie prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów (do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, do Parlamentu Europejskiego, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, do Sejmu i Senatu) oraz referendum ogólnokrajowego. Zgodnie z przepisem art. 156 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy[34] wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy zapewnia burmistrz. Wobec czego nie powinien on za te zadania otrzymywać dodatkowego wynagrodzenia. Wynagrodzenie za powyższe prace zostało sfinansowane

[34] Dz. U. z 2017 r. poz. 15.

z dotacji otrzymanych w ramach wykonywanych przez jst zadań zleconych i wyniosło łącznie 24 700,00 zł. Kwota powyższa została zwrócona.

W Mieście Wrocław (woj. dolnośląskie) w okresie od marca 2015 r. do listopada 2016 r., wystawiano comiesięczne faktury VAT z tytułu czynszu za najem lokalu użytkowego położonego we Wrocławiu w kwotach po 16 129,52 zł brutto (13 113,43 zł netto), co było niezgodne z postanowieniami aneksu nr 11 z dnia 31 października 2014 r. do umowy nr WLMU.DLU/5/N/2005 z dnia 1 lutego 2005 r., który stanowił, że miesięczny czynsz w ww. okresie wynosił 22 279,52 zł brutto (18 113,43 zł netto). Powyższe spowodowało zaniżenie, w okresie od marca 2015 r. do listopada 2016 r., należnego czynszu najmu łącznie o kwotę 129 149,68 zł (brutto), co naruszało postanowienia art. 42 ust. 5 uofp. W trakcie kontroli w dniu 19 grudnia 2016 r. wystawiono najemcy 21 faktur korygujących zwiększających wartość każdej faktury korygowanej do kwoty umownej, a najemca w dniu 27 grudnia 2016 r. potwierdził pisemnie odbiór faktur.

1.4. Działania pokontrolne

Regionalne izby obrachunkowe, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych, przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne. Wskazywały w nich źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiar, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W 2016 r. izby wydały ogółem 16 895 wniosków pokontrolnych (w 2015 r. – 16 496).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2016 r., jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do 178 wniosków pokontrolnych (w 2015 r. do 155 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 28 przypadkach (w 2015 r. w 19 przypadkach), w części – w 6 przypadkach (w 2015 r. w 2 przypadkach).

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

W 2016 r., regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 672 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów (w 2015 r. – 631 zawiadomień).

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje		Liczba w 2015 r.	Liczba w 2016 r.
Ogółem, z tego:		**631**	**672**
- do ministrów i kierowników urzędów centralnych		98	82
- do wojewodów		12	22
- do organów ścigania – prokuratury i policji		31	31
- do kierowników innych jednostek		35	24
- do komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych	Ogółem	455	513
	wg osób	597	647
	wg czynów	1 102	1 132

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano 82 zawiadomienia, w tym głównie do Ministra Finansów w zakresie nierzetelnego sporządzania przez jst sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S.

W 22 przypadkach, konieczne było poinformowanie wojewodów o występowaniu nieprawidłowości. Powiadomienia kierowane do wojewody dotyczyły m.in. funkcjonujących w obrocie prawnym uchwał jednostek samorządu terytorialnego zawierających zapisy niezgodne z obowiązującymi przepisami oraz nieprawidłowości dotyczących wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych otrzymanych przez jst w ramach funduszu sołeckiego.

Do organów ścigania przekazano ogółem 31 zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków skutkującego działaniem na szkodę interesu publicznego, poświadczenia nieprawdy w dokumentach oraz nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Do kierowników innych jednostek przekazano 24 zawiadomienia, w tym m.in. do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, do naczelnika urzędu skarbowego oraz do dyrektora delegatury krajowego biura wyborczego.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie 513 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmujących 1 132 różnego rodzaju czyny, za popełnienie których odpowiedzialność ponosiło 647 osób. Stwierdzone przypadki dotyczyły m.in. nieprawidłowości związanych z udzielaniem zamówień publicznych, dokonywaniem wydatków z przekroczeniem kwot określonych w planie finansowym, zaciąganiem zobowiązań z przekroczeniem zakresu upoważnienia, niewykonaniem w terminie zobowiązania, czego skutkiem była zapłata odsetek, zaniechaniem przeprowadzenia inwentaryzacji albo przeprowadzeniem inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości oraz wykazaniem w sprawozdaniach z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, niesporządzeniem wymaganych sprawozdań lub nieterminowym przekazaniem sprawozdań odbiorcom.

2. Wyniki kontroli koordynowanej „Dochody z mienia wynikające z najmu lokali użytkowych użytkowych w latach 2014 - 2015”[35]

2.1. Założenia ogólne

Celem kontroli było sprawdzenie wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego ustawowego obowiązku ustalania przypadających im należności pieniężnych wynikających z umów najmu lokali użytkowych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania wynikających z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie realizacji dochodów z mienia, w tym:

– prawidłowego ustalania mających charakter cywilnoprawny należności pieniężnych wynikających z umów najmu lokali użytkowych,
– prowadzenia postępowania mającego na celu wyegzekwowanie zaległości wynikających z umów najmu lokali użytkowych,
– możliwości i prawidłowości zastosowania ulg w stosunku do należności pieniężnych wynikających z umów najmu lokali użytkowych.

2.2. Szczegółowe wyniki kontroli

Kontrolę przeprowadzono łącznie w 83 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym: 27 gminach wiejskich, 16 miastach, 34 gminach miejsko-wiejskich i 6 powiatach.

W ramach powyżej przeprowadzonych czynności kontrolnych, kontrolą objęto 10 jednostek organizacyjnych (3 jednostki budżetowe oraz 7 zakładów budżetowych), które administrowały i prowadziły gospodarkę lokalami użytkowymi stanowiącymi własność jednostki samorządu terytorialnego, w tym zawieranie umów najmu.

Dodatkowo w oparciu o ankietę skierowaną do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie 2 040 odpowiedzi ustalono, że w badanym okresie zawarto: 20 185 umów najmu lokali użytkowych w 2014 r. i 19 864 umowy w 2015 r. Łącznie w kontrolowanych jednostkach obowiązywała następująca liczba umów najmu lokali użytkowych: 86 005 umów najmu w 2014 r. i 84 622 umowy w 2015 r.

Dochody z tytułu najmu lokali użytkowych kontrolowanych jednostek wyniosły: 644 734 730,57 zł w 2014 r. i 631 533 862,49 zł w 2015 r. Obsługa administracyjno-księgowa umów najmu lokali użytkowych prowadzona była przez 204 zakłady budżetowe w 2014 r. oraz 198 zakładów w 2015 r. oraz 208 spółek komunalnych w 2014 r. i 210 spółek w 2015 r. W pozostałych przypadkach obsługę administracyjno-księgową umów najmu lokali użytkowych prowadzono w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich.

W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego w badanym okresie zawarto: 526 umów najmu lokali użytkowych w 2014 r. i 569 umów w 2015 r. Łącznie w kontrolowanych jednostkach obowiązywała następująca liczba umów najmu lokali użytkowych: 3 181 umów najmu w 2014 r. i 3 159 umów w 2015 r.

[35] Kontrola podjęta z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie uchwały Nr 8/2015 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w 2016 r.

Dochody z tytułu najmu lokali użytkowych ankietowanych jednostek wyniosły: 35 194 489,43 zł w 2014 r. i 33 454 576,94 zł w 2015 r., co stanowiło odpowiednio: 2,0% dochodów własnych i 1,0% dochodów ogółem w 2014 r. oraz 1,8% dochodów własnych i 0,9% dochodów ogółem w 2015 r.

W 47 z 83 kontrolowanych jednostek zostały określone przez organ stanowiący jst zasady najmu lokali użytkowych, w tym w szczególności na okres dłuższy niż 3 lata i czas nieoznaczony. Natomiast w pozostałych 36 jednostkach zasady najmu lokali użytkowych nie zostały uregulowane. W przypadku nieposiadania odrębnych zasad najmu lokali jednostki stosowały ogólne zasady gospodarowania nieruchomościami.

Miejski Zarząd Obiektów Komunalnych w Kluczborku – jednostka budżetowa miasta i gminy Kluczbork (woj. opolskie) – zawierano umowy o najem lokali użytkowych na czas oznaczony bez obligatoryjnego przeprowadzenia przetargu ofertowego oraz bez zasięgnięcia opinii Komisji Budżetu Rozwoju Gospodarczego i Gospodarki Miejskiej, tj. z naruszeniem obowiązującej w jednostce uchwały w sprawie zasad zarządu komunalnymi lokalami użytkowymi. Pismem z dnia 17 stycznia 2017 r. Dyrektor MZOK poinformował regionalną izbę obrachunkową, że przystąpiono do uprządkowania przepisów prawnych regulujących najem gminnych lokali użytkowych (…) co pozwoli na wyeliminowanie nieaktualnych regulacji i postanowień tejże uchwały, do zmienionego po 20 latach rynku najmu lokali użytkowych.

Miasto i Gmina Piotrków Kujawski (woj. kujawsko-pomorskie) – w obrocie prawnym miasta i gminy funkcjonowała uchwała w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony. W § 6 ust. 1 zawarty został zapis, iż „gospodarowanie lokalami użytkowymi odbywa się poprzez oddawanie ich w najem lub dzierżawę, w oparciu o zasady określone w odrębnej uchwale". Analizując rejestr uchwał Rady Miejskiej kontrolujący nie stwierdzili aby uchwała taka została podjęta. Rada podjęła uchwałę Nr XV/105/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi stanowiącymi własność Miasta i Gminy, w której w § 6 wskazano, że lokal użytkowy może być oddany przez burmistrza w najem lub dzierżawę w trybie bezprzetargowym na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony dotychczasowemu najemcy lub dzierżawcy, gdy po umowie zawartej na okres co najmniej 3 lat zawiera kolejną umowę, której przedmiotem jest ten sam lokal użytkowy.

Gmina Zamość (woj. lubelskie) – w kontrolowanej jednostce wynajęcie lokali użytkowych następuje na zasadach określonych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku umów najmu zawieranych na okres dłuższy niż 3 lata procedura poprzedzana jest uchwałą rady wyrażającą zgodę na oddanie lokalu w najem. Stawka czynszu najmu (…) ustalana jest podczas ustnych negocjacji z potencjalnym najemcą, a czynnikami, które są uwzględniane przy wynajmowaniu lokali są:

- *potrzeby mieszkańców i zapewnienie im dostępu do podstawowych usług takich jak ochrona zdrowia, handel, edukacja;*
- *rodzaj przyszłej działalności prowadzonej przez wynajmującego – preferowane są podmioty integrujące przez swoją działalność lokalną społeczność, w związku z powyższym zawierano umowy najmu ze stowarzyszeniami oraz spółdzielnią socjalną;*
- *ograniczenie bieżących kosztów utrzymania (ogrzewanie, drobne naprawy, opłaty za media).*

Miasto i Gmina Nałęczów (woj. lubelskie) – w okresie objętym kontrolą nie posiadała ustalonych zasad polityki czynszowej w stosunku do lokali użytkowych, wysokość czynszu za najem lokali użytkowych ustalana była indywidualnie przed zawarciem umowy i uzależniona była od usytuowania lokalu oraz prowadzonej w nim działalności. Zasady rozliczeń z tytułu odbioru mediów są ustalane indywidualnie dla każdego najemcy lokalu użytkowego.

Zasad najmu lokali użytkowych ustalonych przez organ stanowiący jst, nie przestrzegano w 10 kontrolowanych jednostkach. Nieprawidłowości stwierdzono w 33 z 387 skontrolowanych umów. Łączna kwota nieprawidłowości wyniosła 11 917,15 zł.

Natomiast stawki czynszu w umowach najmu lokali użytkowych określono niezgodnie z zasadami określonymi przez organ wykonawczy jst (wójta, burmistrza, prezydenta) w 8 jednostkach. Nieprawidłowości stwierdzono w 23 z 413 skontrolowanych umów. Łączna kwota nieprawidłowości wyniosła 8 296,90 zł.

Miasto i Gmina Sokołów Małopolski (woj. podkarpackie) – dla umowy najmu (…) obowiązującej w objętym kontrolą okresie od 1 kwietnia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. czynsz najmu został ustalony niezgodnie z zarządzeniem burmistrza, tj. był niższy niż iloczyn stawki za 1 m² gruntu wynikającej z tego zarządzenia i powierzchni gruntu będącego przedmiotem umowy (zaniżenie wyniosło 105,48 zł + VAT miesięcznie w 2014 r.) – dla umowy najmu (…) obowiązującej w objętym kontrolą okresie od 1 kwietnia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. czynsz najmu został ustalony niezgodnie z zarządzeniem burmistrza Nr 9/2014 z dnia 15 grudnia 2014 r., tj. był niższy niż iloczyn stawki za 1 m² gruntu wynikającej z tego zarządzenia i powierzchni gruntu będącego przedmiotem umowy (zaniżenie wyniosło 165,40 zł + VAT miesięcznie).

Gmina Wałcz (woj. zachodniopomorskie) – przy wynajmowaniu lokali użytkowych stawki bazowe odpowiadały stawkom określonym w zarządzeniach wójta, poza 3 przypadkami, w których dla lokali użytkowych usytuowanych na ul. Dąbrowskiego 6 zastosowano stawki w wysokości 2,20 zł i 6,35 zł zamiast 13,20 zł, wynikającej z zarządzenia Nr 1/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r.; przyjęcie niewłaściwej stawki spowodowało ustalenie czynszu w wysokościach niższych od należnego od 94,79 zł do 301,85 zł w stosunku miesięcznym.

Miasto i Gmina Miastko (woj. pomorskie) – rada nie podjęła uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali użytkowych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. W związku z tym wszystkie czynności zmierzające do wynajmu lokali użytkowych przez jednostkę budżetową, powinny odbywać się za zgodą rady. Stawki stosowane w ogłoszeniach o przetargach, zgodnie z regulaminem organizacyjnym obowiązującym w jednostce budżetowej, powinny być ustalane, przy utrzymaniu minimalnych stawek określonych przez burmistrza. Burmistrz nie ustalił minimalnych stawek do stosowania przy postępowaniach dotyczących najmów lokali użytkowych. Jednocześnie w trakcie kontroli przeprowadzonej w jednostce budżetowej Zarząd Mienia Komunalnego, w latach objętych kontrolą stwierdzono oddanie w najem 3 lokali użytkowych na czas nieoznaczony bez zgody rady.

W 47 z 511 umów najmu lokali użytkowych nie określono zasady waloryzacji czynszu, a w 57 z 464 umów najmu lokali użytkowych czynsz waloryzowano niezgodnie z postanowieniami umowy. Łączna kwota nieprawidłowości wyniosła 27 691,33 zł.

Gmina Skarżysko Kościelne (woj. świętokrzyskie) – w 3 umowach najmu lokali użytkowych, nie dokonywano waloryzacji stawek czynszu zgodnie z § 9 ust. 1 i ust. 2 uchwały rady w sprawie określenia zasad i trybu udostępniania lokali użytkowych (pomieszczeń), a mianowicie:

- *umową nr 1/2008 z dnia 21 lipca 2008 r. wynajęto na czas nieokreślony lokal użytkowy o powierzchni 80,00 m^2; miesięczny czynsz w kwocie 1 240,00 zł netto obowiązywał w latach 2008 - 2015; w latach 2010 - 2013 nie dokonano waloryzacji stawek czynszu, pomimo że średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych był wyższy niż 1%; wskaźnik inflacji w tych latach wynosił odpowiednio 3,5%, 2,6%, 4,3% oraz 3,7%; brak waloryzacji stawek czynszu w latach 2010 - 2013 spowodował, że również w latach 2014 - 2016 czynsz został ustalony w zaniżonej wysokości ogółem o 11 884,49 zł;*
- *umową nr GN.71442-1/10 z dnia 15 lutego 2010 r. wynajęto na czas nieokreślony lokal użytkowy o powierzchni 17,04 m^2; miesięczny czynsz w kwocie 306,72 zł netto obowiązywał w latach 2010 - 2015; w latach 2012 - 2013 nie dokonano waloryzacji stawek czynszu; brak waloryzacji stawek czynszu w latach 2012 - 2013 spowodował, że również w latach 2014 - 2016 czynsz został ustalony w zaniżonej wysokości; roczna kwota ustalonego czynszu w latach 2012 - 2016 wyniosła po 3 680,64 zł; czynsz roczny po dokonaniu waloryzacji winien wynieść: 3 838,91 zł w 2012 r., 3 980,95 zł w latach 2013 - 2016; zaniżenie ustalonego czynszu za lata 2012 - 2016 wynosi 1 359,51 zł;*
- *umową nr GN.71442-3/09 z dnia 30 listopada 2009 r. wynajęto na czas nieokreślony lokal użytkowy o powierzchni 38,00 m^2; miesięczny czynsz w kwocie 684,00 zł netto obowiązywał w latach 2009 - 2015; w latach 2011 - 2013 nie dokonano waloryzacji stawek czynszu; brak waloryzacji stawek czynszu w latach 2011 - 2013 spowodował, że również w latach 2014 - 2016 czynsz został ustalony w zaniżonej wysokości; roczna kwota ustalonego czynszu w latach 2010 - 2016 wyniosła po 8 208,00 zł; czynsz roczny po dokonaniu waloryzacji winien wynieść: 8 421,41 zł w 2011 r., 8 783,53 zł w 2012 r., 9 108,52 zł w latach 2013 - 2016; zaniżenie ustalonego czynszu za lata 2011 - 2016 wynosi 4 391,02 zł.*

Ogółem zaniżenie ustalonego czynszu dla wskazanych wyżej najemców wynosi łącznie 17 635,02 zł.

Gmina Zamość (woj. lubelskie) – nie dokonywano waloryzacji czynszu najmu lokalu użytkowego (…) wynajętego na podstawie umowy zawartej na okres 15 lat, tj. do 31 grudnia 2018 r. W wyniku nie dokonania waloryzacji czynszu lokalu użytkowego w 2015 r. zaniżono dochody gminy łącznie o kwotę 2 433,96 zł. (…) W dniu 9 września 2016 r. najemca dokonał wpłaty 2 445,84 zł tytułem „domiaru" czynszu najmu należnego za 2015 r. (…), w dniu 20 września 2016 r. na koncie najemcy dokonano przypisu należności w kwocie 6 571,22 zł tytułem „domiaru" czynszu najmu za rok 2012, 2013, 2014 oraz wystawiono na rzecz najemcy fakturę VAT (…) z terminem płatności do 29 września 2016 r. W dniu 22 września 2016 r. do urzędu wpłynął wniosek najemcy o umorzenie należności w kwocie 6 571,22 zł.

Stwierdzono, że tylko 22 skontrolowane jednostki posiadały wewnętrzne procedury regulujące działania zmierzające do ustalenia i odzyskania niezapłaconej w terminie należności.

W 9 jednostkach nie podejmowano przewidzianych prawem i regulacjami wewnętrznymi czynności w celu wyegzekwowania należności i niedopuszczenia do ich przedawnienia. Nieprawidłowości stwierdzono w 17 przypadkach z 401 skontrolowanych. Nieprawidłowości dotyczyły umów na łączną kwotę 86 757,02 zł.

Zarząd Nieruchomości Komunalnych w Lublinie – zakład budżetowy Miasta Lublin (woj. lubelskie) – wg stanu na dzień 23 sierpnia 2016 r. – dłużnik (…), na dzień 31 grudnia 2014 r. posiadał zaległości (zaległość główna) z tytułu opłat za media w kwocie 9 433,91 zł za okres od listopada 2003 r. do lutego 2006 r. oraz z tytułu odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu w kwocie 94 072,75 zł za okres od czerwca 2002 r. do grudnia 2005 r. Na podstawie przedłożonych do kontroli dokumentów stwierdzono, że najemcy wypowiedziano umowę najmu z dniem 31 marca 2002 r. W związku z tym, że dłużnik do grudnia 2005 r. zajmował lokal bezumownie naliczano z tego tytułu co miesiąc odszkodowanie w wysokości dotychczasowego czynszu, tj. 2 225,96 zł. Nie podjęto czynności zmierzających do ich wyegzekwowania w stosunku do zaległości z tytułu:

- *opłat za media w łącznej kwocie 9 246,27 zł (9 433,91 zł - 187,64 zł),*
- *odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu od grudnia 2003 r. do grudnia 2005 r. w łącznej kwocie 54 930,95 zł (24 opłaty miesięczne po 2 225,96 zł, 1 opłata miesięczna w kwocie 1 507,91 zł), które nie były objęte tytułem egzekucyjnym z 11 maja 2004 r.*

Termin płatności ostatnich należności z tytułu opłat za media (przypis na koncie najemcy w lutym 2006 r.) upłynął 20 lutego 2006 r. Roszczenia na kwotę 9 246,27 zł uległy przedawnieniu z dniem 21 lutego 2009 r. Ponadto, termin płatności ostatnich należności z tytułu odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu (przypis na koncie najemcy w grudniu 2005 r.) upłynął 10 grudnia 2005 r. Roszczenia na kwotę 54 930,95 zł uległy przedawnieniu z dniem 11 grudnia 2015 r.; w związku z przepisami art. 117 § 1 i art. 118 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[36].

Miasto i Gmina Głogów Małopolski (woj. podkarpackie) – nie podejmowano czynności zmierzających do egzekwowania terminowego regulowania należności z tytułu umowy najmu lokalu użytkowego przez firmę (…) z siedzibą w Warszawie (tylko w 2015 r. kwota zobowiązań najemcy regulowanych z wielotygodniowymi opóźnieniami wyniosła 14 456,86 zł) oraz nienaliczenia i nieegzekwowania odsetek za opóźnienia w terminie zapłaty czynszu najmu od tego najemcy, w łącznej kwocie 155,24 zł, także w 2015 r.

Gmina Krzynowłoga Mała (woj. mazowieckie) – nie podejmowała żadnych czynności w celu wyegzekwowania zaległości powstałych w 2015 r. w stosunku do najemcy lokalu użytkowego (…), pomimo że nie wywiązywał się z terminowego płacenia czynszu, który w umowie określono na 10 dzień każdego miesiąca. Stwierdzono również, że na dzień kontroli, tj. 13 października 2016 r. saldo konta najemcy wykazywało zaległość na kwotę 9 963,00 zł, w tym 4 981,50 zł to zaległość za 2015 r.

W przypadku nieterminowego regulowania należności, odsetek nie naliczono w 254 przypadkach z 457 skontrolowanych. Łączna kwota nieprawidłowość wyniosła 7 186,13 zł.

Miasto Kudowa Zdrój (woj. dolnośląskie) – pomimo wystąpienia zaległości z tytułu czynszu najmu (w 1 przypadku) nie naliczono i nie ujęto w ewidencji księgowej odsetek od należności cywilno-prawnych na łączną kwotę 2 568,58 zł.

Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Wolsztynie – samorządowy zakład budżetowy Miasta i Gminy Wolsztyn (woj. wielkopolskie) – nie naliczano odsetek od nieterminowych płatności czynszu w przypadku, gdy wpłaty

[36] Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.

dokonywane były w miesiącu którego okres rozliczeniowy dotyczył, tzn. gdy wpłata dokonana została do końca danego miesiąca. Opóźnienia w zapłacie czynszu wynosiły od 1 do 21 dni, a ogólna kwota nienaliczonych w badanej próbie odsetek wynosiła 789,40 zł. Ponadto, odsetki od nieterminowych płatności czynszów nie były ujmowane w księgach rozrachunkowych oraz nie były wykazywane na indywidualnych kontach najemców. Księgowanie następowało w momencie zapłaty odsetek na podstawie ustnej informacji przekazywanej do księgowości przez pracownika odpowiedzialnego za obliczanie i rozliczanie czynszu i innych opłat (…).

Odsetki naliczono w nieprawidłowej wysokości w 260 z 394 skontrolowanych przypadków. Łączna kwota nieprawidłowości wyniosła 841,32 zł.

Gmina Sierakowice (woj. pomorskie) – odsetki naliczano w nieprawidłowej wysokości. W okresie od 2014 - 2015 naliczone odsetki z tytułu nieterminowego regulowania zaległości za najem/dzierżawę lokali użytkowych objętych kontrolą wyniosły 4 848,10 zł zamiast 4 350,00 zł. Odsetki zawyżono łącznie o kwotę 498,10 zł.

W pozostałych stwierdzonych przypadkach nieprawidłowego naliczenia odsetek od nieterminowego regulowania należności kwoty nieprawidłowości mieściły się w przedziale od 0,83 zł do 108,47 zł.

Jedynie w 3 z 438 skontrolowanych przypadków dopuszczono do przedawnienia się należności w związku z niepodjęciem czynności windykacyjnych i egzekucyjnych. Łączna kwota nieprawidłowości wyniosła 96 907,83 zł.

Zarząd Nieruchomości Komunalnych w Lublinie – zakład budżetowy Miasta Lublin (woj. lubelskie) – wystąpiły przypadki niepodejmowania lub nieskutecznego podjęcia czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległych należności z tytułu czynszu najmu lokalu użytkowego oraz odszkodowań za bezumowne użytkowanie lokalu, skutkujące przedawnieniem roszczeń w łącznej kwocie 84 437,56 zł.

Miasto i Gmina Zdzieszowice (woj. opolskie) – dopuszczono do przedawnienia należności cywilnoprawnych w wysokości 12 470,27 zł z tytułu odsetek od czynszu niezapłaconego przez najemcę lokalu użytkowego w związku z sądowym nakazem zapłaty oraz nieustalenie zasad normujących przechowywanie dokumentacji spraw prowadzanych przed sądami.

Kwoty objęte działaniami egzekucyjnymi podjętymi przez kontrolowane jednostki (w zł)

Należność w zł na dzień:	Kwota objęta działaniami egzekucyjnymi (w zł)	Kwota wyegzekwowana (w zł)	Kwota udzielonych ulg (w zł)	Zaległość na dzień (w zł)	w tym zaległości powstałe
01.01.2014 r.	2 232 991,32	1 083 999,58	505 879,67	31.12.2014 r.	w 2014 r.
9 234 006,12				9 556 508,85	1 005 757,47
01.01.2015 r.	2 590 850,22	1 457 763,65	613 526,52	31.12.2015 r.	w 2015 r.
9 556 579,40				9 596 811,03	785 003,09

W 8 skontrolowanych jednostkach organ stanowiący jst nie określił szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych z najmu lokali użytkowych.

W badanym okresie wystąpiły przypadki udzielania ulg dotyczących należności z tytułu najmu lokali użytkowych w 15 jednostkach w 2014 r. oraz w 16 jednostkach w 2015 r. Łączna kwota udzielonych ulg wyniosła 1 119 406,19 zł.

W 4 skontrolowanych jednostkach w 17 na 105 sprawdzonych przypadków ulgi zostały udzielone niezgodnie z zasadami określonymi w uchwale jst. Łączna kwota nieprawidłowości wyniosła 216 726,78 zł.

Gmina Krupski Młyn (woj. śląskie) – w dniu 14 kwietnia 2014 r. najemca o numerze karty kontowej 14-0000004492 (01) prowadzący działalność gospodarczą zwrócił się z wnioskiem o rozłożenie na raty zadłużenia z tytułu umowy najmu lokalu użytkowego w kwocie 14 153,45 zł, jednocześnie zobowiązując się do jednorazowej wpłaty w wysokości 5 000,00 zł. W dniu 30 kwietnia 2014 r. zawarto ugodę nr FN/AG/1/2014 o spłacie zaległości dotyczących osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą. Przedmiotem ugody było rozłożenie na raty zadłużenia w kwocie 6 789,69 zł z tytułu opłat za czynsz, energię cieplną, wodę i odprowadzenie ścieków w lokalu

użytkowym. Zadłużenie rozłożono na 36 rat obowiązujących od 1 maja 2014 r. do 25 kwietnia 2017 r. O wyjaśnienie przyczyn zaniechania przeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia pomocy publicznej oraz zaniechania wydania zaświadczenia o udzielonej pomocy publicznej zwrócono się do wójta oraz do inspektora do spraw budżetu. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że przyczyną nieprzeprowadzenia postępowania w sprawie udzielenia pomocy publicznej oraz niewydania zaświadczenia było zastosowanie przez pracownika gminy przepisów wyłącznie co do zasad rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających wobec osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej.

Miasto Kazimierz Dolny (woj. lubelskie) – od przedsiębiorcy, który uzyskał ulgę w postaci odroczenia terminu płatności kwoty 42 238,72 zł wraz z umorzeniem odsetek od tego długu, a nie dotrzymał terminu płatności określonego w porozumieniu, nie pobrano odsetek za zwłokę w łącznej wysokości 1 964,26 zł.

Zarząd Nieruchomości Komunalnych w Lublinie – zakład budżetowy Miasta Lublin (woj. lubelskie) – udzielano ulg w spłacie należności z tytułu najmu lokali użytkowych (umorzenie oraz rozłożenie na raty), na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnych określonych w uchwale Nr 1087/XLIII/2010 z 24 czerwca 2010 r. w sprawie określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie i jej jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych, tj. nieprzeprowadzenie – przed udzieleniem ulg – postępowań wyjaśniających, mających na celu potwierdzenie wystąpienia przesłanek ich udzielenia.

Miasto i Gmina Sulechów (woj. lubuskie) – w przypadku postępowania – pismo KF.3.3528.19.14 z dnia 21 stycznia 2014 r. odroczenie terminu płatności z tytułu czynszu najmu lokalu użytkowego w kwocie 1 296,65 zł i odsetek w kwocie 44,16 zł – do wniosku o udzielenie ulgi nie załączono dokumentów potwierdzających wskazanych we wniosku okoliczności, a w szczególności informacji o sytuacji majątkowej. W przypadku postępowania – pismo KF.3.3528.44.15 z dnia 19 marca 2015 r. rozłożenie do spłaty w 42 ratach zaległości z tytułu czynszu najmu lokalu użytkowego w kwocie 6 169,89 zł i odsetek w kwocie 61,70 zł – w informacji o sytuacji majątkowej załączonej do wniosku nie wypełniono pozycji dotyczących sytuacji majątkowej wnioskodawcy, informacji dotyczących ewentualnej pomocy od osób trzecich oraz informacji o zobowiązaniach wnioskodawcy, co wskazuje na brak weryfikacji wniosku przez organ uprawniony do udzielania ulg.

2.3. Postępowanie pokontrolne

Do wniosków pokontrolnych, w zakresie kontroli koordynowanej, kontrolowane jednostki nie złożyły zastrzeżeń.

W oparciu o wyniki kontroli złożono 2 zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia w dniu 27 kwietnia 2017 r. złożyła Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, wskazując na naruszenie dyscypliny finansów pub licznych stwierdzone w wyniku przeprowadzonej w Zarządzie Nieruchomości Komunalnych w Lublinie (zakład budżetowy) kontroli problemowej. Przeprowadzona kontrola wykazała, że nieskutecznie dochodzono należności Zarządu Nieruchomości Komunalnych w Lublinie m.in. z tytułu odszkodowań za bezumowne korzystanie z lokali użytkowych, w wyniku czego dopuszczono do przedawnienia tych należności w łącznej wysokości co najmniej 84 437,56 zł, przy czym mając na uwadze okres przedawnienia karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie dotyczy należności, które uległy przedawnieniu od maja 2014 r. do grudnia 2015 r., w łącznej wysokości 43 801,15 zł. Stwierdzona nieprawidłowość, w ocenie Izby, może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na dopuszczeniu do przedawnienia należności jednostki sektora finansów publicznych. Wskazano Kierownika Działu Windykacji oraz podinspektora ds. windykacji Zarządu Nieruchomości Komunalnych w Lublinie jako osoby, które mogą być odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto w wyniku przeprowadzonej kontroli w Zarządzie Nieruchomości Komunalnych w Lublinie ujawniono okoliczności wskazujące na popełnienie czynów określonych w przepisach art. 5 ust. 1 pkt. 3 ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych polegających na niezgodnym z przepisami rozłożeniu na raty w latach 2014 - 2015 należności z tytułu najmu lokali użytkowych przez: Dyrektora ZNK w Lublinie na kwotę 17 596,79 zł oraz Kierownika Działu Windykacji na łączną kwotę 72.120,44 zł, których to ulg udzielono z naruszeniem zasad określonych przez Radę Miasta Lublina. Osobami odpowiedzialnymi są Dyrektor ZNK w Lublinie upoważniony do udzielania ulg przez Radę Miasta Lublina oraz Kierownik Działu Windykacji, którego Dyrektor ZNK w Lublinie upoważnił do udzielania takich ulg w swoim imieniu.

2.4. Podsumowanie

Przeprowadzone kontrole wykazały, że jednostki terminowo i prawidłowo ustalały należności w zakresie dochodów z tytułu najmu lokali użytkowych objętych czynnościami sprawdzającymi.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że 66% kontrolowanych jednostek nie posiada wewnętrznych regulacji określających zasady i tryb dochodzenia należności z tytułów dochodów z najmu lokali użytkowych.

Ustalenie procedur wewnętrznych (w związku z brakiem jasnych zasad ustawowych) wyznaczających jednostkom sektora finansów publicznych obowiązki w zakresie ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, pozwoli na podejmowanie skutecznych działań w celu uzyskania należnych jednostkom dochodów.

Kierownik jednostki określając zasady i tryb dochodzenia należności z tytułów dochodów z najmu lokali użytkowych powinien uwzględnić strukturę organizacyjną jednostki.

Procedury powinny również zawierać elementy pozwalające na weryfikację jej realizacji przez poszczególnych pracowników jednostki, w tym podział obowiązków, sposób dokumentowania postępowania, terminowość itp.

Określenie zasad i trybu dochodzenia należności z tytułów dochodów z najmu lokali użytkowych wypełnia również obowiązek kierownika jednostki (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego) w zakresie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz realizacji jej celów.

Jednocześnie wskazać należy, że w większości kontrolowanych jednostek (63%) podejmowano przepisane prawem i regulacjami wewnętrznymi czynności w celu wyegzekwowania należności i niedopuszczenia do ich przedawnienia, a w przypadku 28% jednostek czynności kontrolne wykazały, że nie wystąpiły przesłanki do podejmowania działań egzekucyjnych.

Analizą objęto również zasady ustalania stawek czynszu (politykę czynszową) z tytułu najmu lokali użytkowych przez kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego. Ustalono, że większość jednostek nie posiadało uchwał, które określałyby zasady polityki czynszowej w stosunku do lokali użytkowych (w tym w szczególności sposób ustalenia czynszu zwłaszcza w przypadku podziału terenu na strefy/rejony, waloryzacji czynszu, jak również zasad rozliczania opłat za media dostarczane do wynajmowanego lokalu użytkowego). Zasady najmu/dzierżawy, sposób ustalenia czynszu oraz rozliczania opłat za media były ustalone indywidualnie.

W wyniku analizy uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego można wyodrębnić następujące zasady ustalania stawek czynszu najmu lokali użytkowych:

– stawka czynszu ustalana jest w drodze przetargów i negocjacji,
– stawka czynszu uzależniona jest od rodzaju prowadzonej podstawowej działalności gospodarczej w wynajmowanym lokalu,
– stawka czynszu uzależniona jest od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej w danym lokalu oraz od strefy w której jest położony.

Jednostki samorządu terytorialnego stawki czynszu w zależności od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej regulowały m.in. w podziale na lokale handlowe, gastronomie, usługi (w tym usługi prawne i bankowe oraz rzemiosło), działalność produkcyjną, opiekę zdrowotną, a także działalność kulturalną, artystyczną i oświatową.

Należy również podkreślić, że szczegółowe regulacje w zakresie zasad gospodarowania zasobem komunalnych lokali użytkowych, czynszów i ich płatności oraz podziału na strefy czynszowe opracowywane są w miastach na prawach powiatu oraz gminach miejskich będących w posiadaniu dużej liczby lokali użytkowych.

Kontrolowane jednostki oprócz czynszu pobierały opłaty za media, tzn. opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych. Pobieranie opłat za media można również pogrupować w zależności od przyjętych zasad:

– pobierany czynsz z tytułu najmu pokrywał opłaty za media,
– opłaty za media najemcy regulowali we własnym zakresie (zgodnie z zapisami umów),
– w przypadku najemców z którymi w umowie najmu nie określono sposobu rozliczeń – należności za media wliczano w kwotę należnego czynszu.

Podsumowując należy stwierdzić, że podjęcie uchwał określających kompleksowo zasady polityki czynszowej w stosunku do lokali użytkowych pozwoliłoby kierownikom jednostek samorządu terytorialnego na ich gospodarowanie w sposób jednolity i przejrzysty, zgodnie z przepisami regulującymi zarządzenie mieniem komunalnym wskazanymi w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz przepisach ustrojowych regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego.

Niemniej, pomimo braku szczegółowych regulacji w zakresie polityki czynszowej kontrola koordynowana wykazała, że jedynie w 10 jednostkach nie przestrzegano zasad najmu lokali użytkowych ustalonych przez organ stanowiący jst, (nieprawidłowości dotyczyły 6% badanej próby), a w 8 kontrolowanych jednostkach w umowach najmu lokali użytkowych określano stawki czynszu niezgodnie z zasadami określonymi przez organ wykonawczy jst (nieprawidłowości dotyczyły 9% badanej próby).

Biorąc powyższe pod uwagę oraz mając na względzie niewielką liczbę stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie ustalania należności, prowadzenia postępowania mającego na celu wyegzekwowanie zaległości oraz zastosowania ulg w stosunku do należności pieniężnych wynikających z umów najmu lokali użytkowych można stwierdzić, że kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego w sposób prawidłowy wykonują dyspozycje art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w zakresie ustalania przypadających im należności pieniężnych z tytułu dochodów z najmu lokali oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

3. Wyniki kontroli koordynowanej „Przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015”[37]

3.1. Założenia ogólne

Celem kontroli było zbadanie realizacji przez gminy obowiązku wyłonienia w drodze przetargu podmiotu, który będzie wykonywał usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Kontrole objęły wszystkie etapy udzielenia zamówień publicznych na tę usługę oraz prawidłowość jej wykonywania w szczególności w aspekcie finansowym, tj. rozliczeń z wykonawcą. Podstawowym założeniem kontroli koordynowanej było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy jednostki samorządu terytorialnego zorganizowały przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych oraz ocena prawidłowości stosowania przepisów w zakresie organizowania tychże postępowań w latach 2013 - 2015. Przeprowadzenie kontroli koordynowanej w tym zakresie stanowiło możliwość zgromadzenia ogólnych informacji dotyczących wymiaru finansowego nowego zadania własnego samorządu. Na miarodajność danych miało wpływ także pozyskanie informacji z jednostek nieobjętych kontrolą koordynowaną.

3.2. Szczegółowe wyniki kontroli

Kontrola gospodarki odpadami komunalnymi była realizowana dwupłaszczyznowo, tzn. w wybranych gminach przeprowadzono „pełną” kontrolę koordynowaną w zakresie wskazanym w programie kontroli, natomiast dodatkowo w gminach, w których przeprowadzano planowaną kontrolę kompleksową, gromadzono dane o charakterze ekonomicznym dotyczące ogólnych danych finansowych, informacji o udzielonych zamówieniach, jak również informacji o wydatkach ponoszonych przez gminy na realizację ww. zadania[38]. W toku prowadzenia czynności kontrolnych uzyskano dane o charakterze ekonomicznym z 227 jednostek z całego kraju. Pełną kontrolę koordynowaną przeprowadzono we wszystkich województwach, w wybranych 76 gminach.

W ramach prowadzonej kontroli koordynowanej ustalono, że jednostki objęte kontrolą przeprowadziły w 2013 r. 4 201 procedur przetargowych ogółem[39], w tym 346 przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych[40]. W kolejnych latach było to odpowiednio: w 2014 r. – 3 760 przetargów ogółem, w tym 236 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, w 2015 r. – 2 782 postępowań ogółem, w tym 250 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Na 416 postępowań unieważnionych w 2013 r., 56 przetargów dotyczyło przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

---

[37] Kontrola podjęta z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie uchwały Nr 8/2015 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej samorządu terytorialnego w 2016 r.

[38] Pobieranie danych dotyczyło jednak nie wszystkich kontrolowanych przez Izby w 2016 r. gmin, lecz takich w których organizowano łączny przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a warunki organizacyjne umożliwiały zebranie danych.

[39] Dane uzyskano na podstawie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach sporządzanych przez Zamawiającego wg wzoru określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2013 r. poz. 1530) obowiązującego do dnia 28 lipca 2016 r.

[40] Przetarg nieograniczony, ograniczony, tryb z wolnej ręki, negocjacje bez ogłoszenia.

W 2014 r. unieważniono łącznie 493 przetargi, w tym 57 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a w 2015 r. unieważniono 322 postępowania, w tym 47 na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Unieważnianie postępowań występowało więc nieznacznie częściej w przypadku przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych niż w innym zakresie. Szczegółowe wyniki dotyczące przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015 prezentuje poniższe zestawienie.

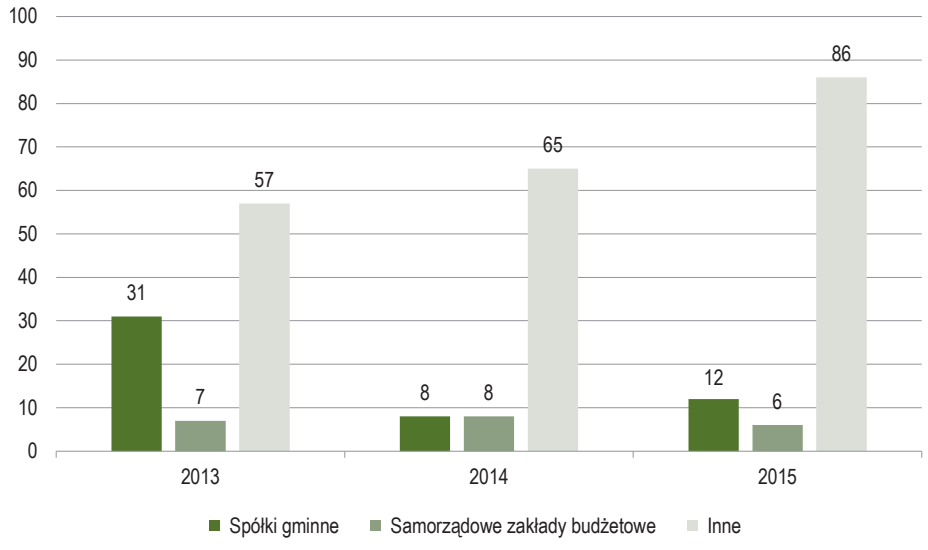
Szczegółowe wyniki dotyczące postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2013 - 2015

Tryb postępowania	2013 r.	2014 r.	2015 r.
przetarg nieograniczony[1)]	338	215	223
w tym unieważniony	56	57	47
w trybie z wolnej ręki	6	21	25
Inny[2)]	2	-	2
Razem	**346**	**236**	**250**

[1)] W 2013 r. w jednej jednostce zorganizowano przetarg ograniczony.
[2)] Innym trybem wskazanym przez jednostki były negocjacje bez ogłoszenia.

Wyniki kontroli koordynowanej wskazują, że zadanie gminne związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych realizowano głównie w trybie przetargowym, stosując procedurę przetargu nieograniczonego. Ponieważ obowiązek wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wszedł w życie z dniem 1 lipca 2013 r., stąd też jest to rok, w którym przeprowadzono najwięcej przetargów. W kolejnych latach liczba przeprowadzonych postępowań w trybie przetargu nieograniczonego zmniejszyła się, natomiast odnotowano wzrost stosowania trybu z wolnej ręki przy wyborze wykonawcy. Pomimo, iż wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast zostali zobligowani do udzielenia zamówienia publicznego na odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, to część jednostek zlecała realizację tego zadania z pominięciem stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. W 2013 r. liczba takich zleceń wyniosła 95, natomiast w kolejnych latach odpowiednio 81 i 104. Jak przedstawiono na zamieszczonym niżej wykresie jednostki organizacyjne gminy, jak również spółki gminne stanowiły ok. 20% podmiotów wykonujących to zadanie (poza ustawą Prawo zamówień publicznych), natomiast w pozostałej części zadanie było realizowane przez podmioty trzecie.

Podmioty, którym zlecono odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych poza ustawą Prawo zamówień publicznych



Wybór formy realizacji zadania odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych determinował kwoty poniesionych wydatków. Zdecydowaną większość środków wydatkowano w trybie określonym przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, natomiast środki wydatkowane bez stosowania ustawy nie przekroczyły 2% wszystkich wydatków poniesionych na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w latach 2014 - 2015. Jak wynika

z danych zaprezentowanych w zamieszczonym poniżej zestawieniu w latach 2014 - 2015 nastąpił znaczny wzrost środków wydatkowanych w trybie z wolnej ręki.

Wydatki poniesione na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych

Wydatki	2013 r. (w zł)	2014 r. (w zł)	2015 r. (w zł)	Dynamika w % (4:3)
1	2	3	4	5
przetarg nieograniczony[1)]	86 325 026,14	234 818 557,17	238 355 521,65	101,5
w trybie z wolnej ręki	1 782 447,35	3 348 765,67	13 420 161,66	400,7
in house	967 353,00	170 316,23	85 211,46	50,0
poza ustawą Prawo zamówień publicznych	5 547 923,62	3 451 118,26	4 851 442,15	140,6

[1)] W 2013 r. w jednej jednostce zorganizowano przetarg ograniczony.

Materiał zgromadzony w toku kontroli koordynowanej pozwala na zaprezentowanie wyników przeprowadzonych w latach 2013 - 2015 przez jednostki procedur przetargowych w odniesieniu do 776 postępowań na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, przygotowanych w trybie przetargu nieograniczonego. Mając na uwadze, że 160 przetargów zostało unieważnionych ogólne wyniki dotyczące realizacji tego zadania odnoszą się do 616 postępowań.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w zamieszczonym poniżej zestawieniu, w ramach przeprowadzonych postępowań najwięcej ofert zostało złożonych w procedurach przeprowadzonych w pierwszym roku obowiązywania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W kolejnych latach liczba złożonych ofert była na takim samym poziomie. Jednocześnie ustalono, że w 2013 r. najwięcej podmiotów ubiegających się o świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych zostało wykluczonych jak również najwięcej ofert zostało odrzuconych.

Liczba ofert w postępowaniach przetargowych w latach 2013 - 2015

Wyszczególnienie	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Liczba złożonych ofert	761	436	441
Liczba podmiotów wykluczonych	32	12	22
Liczba ofert odrzuconych	45	27	34
Liczba ofert wycofanych	1	3	-

Analizując dane dotyczące liczby podmiotów biorących udział w procedurach przetargowych można wskazać, że ich liczba wahała się od jednego do ośmiu podmiotów (6, 7, 8 podmiotów w jednostkowych przypadkach). Wskazać jednak należy, że w 2013 r. w 118 postępowaniach została złożona tylko jedna oferta, z czego 32 zostały unieważnione. Natomiast w 2014 r. przypadek uczestniczenia jednego podmiotu w procedurze dotyczył 81 postępowań (w tym 22 unieważnionych), a w 2015 r. 83 postępowań (w tym 14 unieważnionych). Spadek liczby składanych ofert oraz znaczna liczba przetargów, w których złożona była tylko jedna oferta świadczyć może o niewielkiej konkurencji na niektórych obszarach rynku lub też jej całkowitym braku, co może przekładać się np. na nieuzasadniony wzrost cen.

Jak wynika z uzyskanych informacji w 40 postępowaniach w 2013 r. naliczono wykonawcom kary umowne w łącznej kwocie 787 342,96 zł, z czego wykonawcy zapłacili 414 307,29 zł. W kolejnych latach kary naliczono wykonawcom odpowiednio w 6 (2014 r.) i 8 (2015 r.) przypadkach. Kwoty naliczonych kar wyniosły 289 700,90 zł i 106 788,84 zł, do budżetu gmin wpłacono zaś środki w wysokości 235 309,40 zł oraz 102 624,00 zł. Z tytułu zawartych umów kar dla zamawiających nie naliczono.

Kontrolą objęto 254 postępowania przetargowe, w tym 53 postępowania unieważnione i 22 postępowania udzielone w trybie z wolnej ręki. Główną przesłankę unieważniania przetargów stanowiła regulacja zawarta w art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, na mocy której postępowanie unieważnia się, gdy cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W wyniku przeprowadzonych kontroli w 64 jst ujawniono ogółem 228 naruszeń przepisów prawa. W 12 badanych jednostkach nieprawidłowości nie stwierdzono. Kontrolerzy, stwierdzili nieprawidłowości polegające głównie na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych stanowiły 68% ogółu

stwierdzonych nieprawidłowości (154 nieprawidłowości), natomiast 14% ujawnionych nieprawidłowości dotyczyło naruszeń ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Pozostałe 18% stwierdzonych naruszeń odnosiło się do nieprzestrzegania przepisów ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości, a także regulacji wynikających z umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych.

Zgromadzone dane z 76 jst, pozwalają stwierdzić, że zdecydowana większość gmin objętych kontrolą realizowała obowiązek wyłonienia w drodze przetargu podmiotów, które wykonywały usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. W 18 skontrolowanych jednostkach udzielono zamówień z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, tj.: nie zorganizowano przetargów, udzielono zamówienia własnej spółce lub też przeprowadzono postępowania w terminach uniemożliwiających wybór podmiotów, które wykonywałyby odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od dnia 1 lipca 2013 r.

Zgodnie z treścią art. 6d ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta był zobowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Nie zawsze jednak udawało się rozpocząć realizację usługi odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu danej gminy w ustawowym terminie, tj. od dnia 1 lipca 2013 r. Okoliczności, w których skontrolowane jednostki nie były w stanie wywiązać się z tego obowiązku związane były głównie z faktem, że procedurę przetargową w celu wyłonienia wykonawcy rozpoczęto zbyt późno (w szczególności nie przewidywano wystąpienia procedur odwoławczych).

Gmina Olesno (woj. opolskie) ogłosiła przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w dniu 7 czerwca 2013 r. ustalając termin realizacji zadania od 1 września 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. Tłumacząc wszczęcie postępowania w takim terminie burmistrz wyjaśniał, m.in. że opóźnienie związane z rozpoczęciem procedury przetargowej wynikało z konieczności dostosowania podjętych uchwał, dotyczących systemu gospodarki odpadami, do nowelizacji ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która wprowadziła szereg rozwiązań umożliwiających gminom racjonalną i elastyczną politykę w zakresie ustalania opłat za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i gospodarowania tymi odpadami.

Gmina Kluczbork (woj. opolskie) – burmistrz, jako przyczyny uniemożliwiające zorganizowanie funkcjonującego prawidłowo systemu od dnia 1 lipca 2013 r., wskazał m.in. że postępowanie przetargowe przeprowadzone w 2013 r., którego przedmiotem było odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Kluczbork zostało przeprowadzone w sposób umożliwiający zawarcie umowy z wybranym wykonawcą przed 1 lipca 2013 r. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Dz. Urz. UE w dniu 18 kwietnia 2013 r. Termin złożenia ofert upływał 28 maja 2013 r. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano 29 maja 2013 r. Odwołanie wykonawcy wpłynęło 7 czerwca 2013 r. KIO ustaliło termin rozprawy na dzień 25 czerwca 2013 r., nie został zachowany termin 15 dni na rozpoznanie odwołania przez izbę 22 czerwca 2013 r. Odwołanie wykonawcy zostało przez KIO oddalone. Odpis wyroku wpłynął do zamawiającego w dniu 8 lipca 2013 r.

Gmina Warlubie (woj. kujawsko-pomorskie) – wójt wskazał na przedłużające się czynności związane z badaniem złożonych w postępowaniu przetargowym ofert.

Kolejne ustalone stany faktyczne, które miały miejsce w kontrolowanych jednostkach dotyczyły zlecania usług na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych lub też udzielania zamówienia z wolnej ręki w sytuacji braku wystąpienia przesłanek do zastosowania tego trybu. Jak wynika z uzyskanych informacji, w 6 prowadzonych postępowaniach nie wystąpiły przesłanki do zastosowania tego trybu wynikające zarówno z art. 6f ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jak i z art. 67 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w 3 postępowaniach jako okoliczności wyboru trybu z wolnej ręki wskazano art. 6f ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych powołując się na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć. W pozostałych przypadkach zamawiający bezpodstawnie powoływali się przede wszystkim na przepis art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Gmina Krzeszowice (woj. małopolskie) – w wyniku unieważnienia postępowania przetargowego w okresie od dnia 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. usługi związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych realizowane były na podstawie zawartych umów bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ponadto ustalono, że na podstawie umowy z dnia 28 czerwca 2013 r. skontrolowana gmina udzieliła zlecenia na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych własnej spółce, w której posiadała 100% udziałów. Kontrolerzy ustalili, że łączna wartość zrealizowanych wydatków w ramach zawartych z pominięciem stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych umów do dnia 31 grudnia 2013 r. wyniosła 1 342 108,81 zł brutto.

Miasto Będzin (woj. śląskie) – w dniu 28 czerwca 2013 r. zawarte zostały cztery porozumienia, których realizacja wyniosła łącznie 497 153,97 zł brutto. Przedmiotem porozumień było udzielenie krótkoterminowego zamówienia przedsiębiorcom, którzy do tej pory odbierali odpady komunalne z nieruchomości zamieszkałych na terenie Miasta Będzina.

Gmina Jemielnica (woj. opolskie) – w okresie od dnia 1 lipca 2013 r. do dnia 30 czerwca 2014 r. zadanie pod nazwą „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Jemielnica" realizowano na podstawie umowy z dnia 21 czerwca 2013 r. zawartej w wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego, w trybie przetargu nieograniczonego. W dniu 6 czerwca 2014 r. zamawiający zawarł umowę, której przedmiotem było uzupełnienie zamówienia w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, polegającego na wykonaniu usługi „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Jemielnica w okresie od 1 lipca 2014 r. do 31 sierpnia 2014 r.". W odniesieniu do wyboru trybu z wolnej ręki wójt stwierdził m.in. że pozornie wydaje się, iż zamówienie nie zostało udzielone w trybie przetargowym. Jednakże analiza tego konkretnego przypadku wskazuje jednoznacznie, iż zamówienie zostało udzielone przedsiębiorcy wyłonionemu w trybie przetargu nieograniczonego, którego specyfikacja istotnych warunków zamówienia przewidywała udzielenie zamówienia uzupełniającego na tych samych zasadach co zamówienie podstawowe. Zamówienie takie zostało udzielone, co nie zmienia faktu, iż przedsiębiorca wyłoniony został niezgodnie z dyspozycją zawartą w art. 6f ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.".

Opisane wyżej nieprawidłowości wskazują wprost, że w przypadku kilku skontrolowanych gmin, dochodziło do naruszeń w zakresie stosowania przesłanek dopuszczających udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki. W trakcie kontroli stwierdzano przede wszystkim nieprawidłowości w zakresie właściwej interpretacji przesłanek upoważniających gminy do zastosowania szczególnego trybu udzielenia zamówienia publicznego, którym jest tryb z wolnej ręki. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6f ust. 2 dopuszczała możliwość udzielenia zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki, jednakże jedynie w ściśle określonej sytuacji. Tą szczególną okolicznością uprawniającą do zastosowania trybu z wolnej ręki było rozwiązanie umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Przypomnieć jednak należy, że przepis ten został z dniem 1 stycznia 2017 r. uchylony.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w art. 6d ust. 4 nakładała na gminy również szczególne obowiązki w zakresie określenia warunków zamówienia. Przeprowadzone kontrole ujawniły, że 30% stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie naruszeń ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczyło właśnie nieprzestrzegania obowiązku zawarcia wszystkich niezbędnych elementów w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Gmina Zabór (woj. lubuskie) – w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie określono standardów sanitarnych wykonywania usług oraz ochrony środowiska. Z kolei w gminach: Warlubie (woj. kujawsko-pomorskie), Długosiodło (woj. mazowieckie), Biskupiec (woj. warmińsko-mazurskie) czy Radków (woj. dolnośląskie) zamawiający nie dopełnił wynikającego z art. 6d ust. 4 pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązku wskazania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia instalacji, w szczególności regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, do których podmiot odbierający odpady komunalne był obowiązany przekazać odebrane odpady.

Określenie prawidłowych warunków zamówienia stanowi jedną z podstawowych czynności związanych z przeprowadzaniem postępowań przetargowych, jest gwarancją prawidłowego wykonania czynności zmierzających do zawarcia umowy i jej prawidłowej realizacji. Ujawnione nieprawidłowości związane z naruszeniem art. 36 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych dotyczyły zarówno działania zamawiających, które polegało na nieprawidłowym określeniu tych warunków, jak również wykonawców, którzy nie przestrzegali ustalonych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy warunków zamówienia. Najczęściej dochodziło do naruszeń polegających na braku uwzględnienia w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia opisu przyjętego sposobu obliczenia ceny, nieprawidłowym opisie kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, błędnym sposobie ustalenia punktacji ofert,

braku spójności w zakresie liczby dokumentów, które mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu, braku żądania wskazania przez wykonawców w ofertach części zamówień, których wykonanie powierzą podwykonawcom czy w końcu braku oświadczeń wykonawców o spełnieniu wymagań wynikających z rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych[41] w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Ponadto, w kilku postępowaniach przedmiot zamówienia został opisany niezgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości w zakresie udostępniania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jak również nie stwierdzono naruszeń dotyczących terminów składania ofert (art. 43). W 30% prowadzonych postępowań zamawiający nie żądał od wykonawców dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań wynikających z art. 9d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolejną grupą nieprawidłowości, która wyróżniała się na tle stwierdzonych naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych były naruszenia art. 17 ust. 1 pkt 4, który stanowi, że osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób. Model ujawnianej nieprawidłowości we wszystkich stwierdzonych przypadkach dotyczył postępowania kierownika zamawiającego, który składał w trybie art. 17 ust. 2 ustawy oświadczenie o braku istnienia okoliczności określonych w art. 17 ust. 1 pkt 4, pomimo że w postępowaniu przetargowym brały udział podmioty, w których kontrolowane gminy posiadały 100% udziałów. Zgodnie z art. 17, w związku z art. 14 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[42] gminę w spółce komunalnej reprezentuje zarząd gminy. Najczęściej zgodnie z aktem powołania spółki, do kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta należało m.in.: rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania zarządu spółki, bilansu oraz rachunku zysku i strat, powzięcie uchwały o podziale zysków lub o pokryciu strat, zmiana przedmiotu działalności spółki, zmiana umowy spółki, emisja obligacji, zbycie i wydzierżawienie przedsiębiorstwa, ustanowienie nad nim prawa użytkowania, ustalanie wynagrodzenia dla członków zarządu spółki, podejmowania uchwał w przedmiocie umorzenia udziałów, ustalanie zasad tworzenia, gospodarowania i likwidacji funduszy spółki, podejmowanie uchwał w przedmiocie ustanowienia i zwrotu dopłat, podejmowanie uchwał w przedmiocie przystąpienia do spółki innych osób oraz objęcia udziałów (udziału), przystąpienia spółki do innych spółek i organizacji. Interpretacja stanu faktycznego zgromadzonego w poszczególnych przypadkach pozwalała stwierdzić, że kierownicy jednostek pozostawali z jednym z oferentów w stosunku prawnym, który mógł budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności kierowników jednostek. Zarazem, wykonywali czynności w prowadzonych postępowaniach. Jedną z zasad udzielania zamówień jest wyrażona w art. 7 ust. 2 ustawy zasada bezstronności i obiektywizmu osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Regulacja zawarta w art. 17 zawiera nakaz wyłączenia osób, co do których istnieje zagrożenie, że nie są bezstronne i obiektywne w danym postępowaniu, z podejmowania jakichkolwiek czynności w tym postępowaniu. W celu otrzymania informacji, czy zachodzą okoliczności powodujące obowiązek wyłączenia z postępowania, osoby wykonujące czynności w postępowaniu zobowiązane są do złożenia oświadczenia o zajściu bądź braku wystąpienia tych okoliczności. Całkowite wyeliminowanie konfliktu interesów jest w takiej sytuacji niemożliwe, lecz standardem winno być powierzenie przez organ wykonawczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pełnomocnikowi.

Kontrolowanym podmiotom nie udało się także uniknąć nieprawidłowości w zakresie ustalania szacunkowej wartości zamówień, naruszając przy tym dyspozycje art. 32 i 34 ustawy Prawo zamówień publicznych. Naruszenie przywołanych norm ustawy odnotowano w 9 skontrolowanych jst. Ponadto, w 4 skontrolowanych jst uchybiono wymogom formalnym określonym w art. 35 ustawy dopuszczając do sytuacji, w której kontrolowana jednostka nie posiadała dokumentacji związanej z ustaleniem szacunkowej wartości zamówienia, nie dokumentowano dat dokonania ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, a także dopuszczono do sytuacji, w której dokonano zmiany wartości zamówienia w trakcie prowadzonego postępowania przetargowego.

Kontrolowane jednostki nie zamieszczały bądź też nieterminowo zamieszczały ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Analiza ujawnionych nieprawidłowości wskazuje, że główną przyczyną nieterminowego zamieszczania ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych, były trudności

[41] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. poz. 122).

[42] Dz. U. z 2016 r. poz. 573 z późn. zm.

w przepływie informacji pomiędzy merytorycznymi wydziałami poszczególnych gmin, bądź też przeoczenia jak np. w przypadku Gminy Radków (woj. dolnośląskie), w której ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono po 346 dniach od dnia podpisania umowy. Odnotowano także naruszenie norm określonych w art. 38 ust. 4a ustawy, poprzez niezamieszczenie ogłoszenia o zmianie ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz nieprzekazanie Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej sprostowania ogłoszenia.

Zgodnie z art. 91 ust. 2 i 2a ustawy Prawo zamówień publicznych, kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji. Kryterium ceny może być zastosowane jako jedyne kryterium oceny ofert, jeżeli przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy jakościowe, z zastrzeżeniem art. 76 ust. 2 ustawy, a w przypadku zamawiających, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, jeżeli dodatkowo wykażą w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty ponoszone w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia. W przeprowadzonych kontrolach ujawniono zarówno nieprawidłowości polegające na zastosowaniu kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert, jak również ustaleniu doświadczenia w prowadzeniu usług z zakresu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jako drugiego kryterium oceny ofert.

Gmina Suchedniów (woj. świętokrzyskie) – jako jedno z dwóch kryteriów oceny ofert zamawiający przyjął „doświadczenie" o wadze 6%, tłumacząc ten fakt chęcią posiadania gwarancji należytego wykonania przedmiotu zamówienia. Kontrolujący stwierdzili, że zamawiający dokonując wyboru oferty najkorzystniejszej winien kierować się kryteriami oceny ofert zamieszczonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i jednocześnie zgodnymi z art. 91 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ustawodawca w art. 91 ust. 3 ustalił, że kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej. Powołany przepis zakazuje więc stosowania kryteriów podmiotowych, natomiast za kryterium podmiotowe uważane są zarówno „doświadczenie wykonawcy" jak też „znajomość danej branży".

W katalogu naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych znalazły się także nieprawidłowości polegające na braku zamieszczania w umowach, zawieranych w wyniku przeprowadzonych postępowań, postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy stosownie do dyspozycji zawartej w art. 142 ust. 5 ustawy.

Zgromadzony materiał z kontroli koordynowanych pozwala stwierdzić, że w latach 2013 - 2015 realizacja zadania odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych odbywała się na podstawie zawartych w formie pisemnej umów. Umowy zawierane były w terminie określonym w art. 94 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, a zakres świadczenia usługi przez wykonawcę określony w umowie był zgodny z ofertą. Jednostki nie dokonywały także istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonywano wyboru wykonawcy. W większości jednostek wypracowano mechanizmy kontrolne pozwalające na weryfikację zleconego zadania. W głównej mierze mechanizmy te wiązały się ze sprawdzaniem realizacji postanowień umowy, co dotyczyło terminowej realizacji zadania, przedkładania odpowiednich dokumentów wraz z fakturami czy też składania raportów, sprawozdań. Rezultatem działań kontrolnych władz gmin było naliczanie kar wykonawcom w sytuacji naruszeń przepisów ustawowych jak również zapisów umów. Przypadki naliczenia kar wykonawcom dotyczyły m.in. nieterminowego odbioru odpadów (niezgodnie z harmonogramem), nieterminowego składania miesięcznych raportów czy sprawozdań, zmieszania odebranych odpadów komunalnych.

Gmina Kluczbork (woj. opolskie) naliczyła karę z tytułu nieprowadzenia w okresie od dnia 1 lutego 2015 r. do 13 listopada 2015 r. systemu ewidencji pojemników za pomocą kodów kreskowych w kwocie 143 000,00 zł (286 x 500,00 zł), która zgodnie z zapisami umowy, potrącona została z wynagrodzenia wykonawcy.

3.3. Postępowanie pokontrolne

Ustalone w toku kontroli koordynowanych nieprawidłowości stanowiły podstawę do sformułowania i przekazania jednostkom samorządu terytorialnego wystąpień pokontrolnych, w których ujęto najważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli, jak również zalecenia pokontrolne. Wystąpienia pokontrolne, w których ujęto naruszenia przepisów dotyczące realizacji zadania „Przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych" skierowano do 51 jednostek (w 12 jednostkach nie stwierdzono nieprawidłowości, a w pozostałych nie sformułowano wniosków).

Zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń do kolegium w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Z zebranych informacji wynika, że z prawa do wniesienia zastrzeżeń w zakresie zaleceń związanych z realizacją zadania odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych skorzystały dwie jednostki. Wniesione do kolegium zastrzeżenia w obu przypadkach zostały oddalone z przyczyn formalnych. W odniesieniu do pozostałych jst którym przekazano zalecenia, regionalnym izbom obrachunkowym przekazano informację o wykonaniu wniosków pokontrolnych.

W wyniku przeprowadzonych kontroli koordynowanych, stwierdzone nieprawidłowości skutkowały skierowaniem 15 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych informujących o ujawnieniu 22 przypadków nieprzestrzegania przepisów i wskazujących na możliwość zaistnienia czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W zawiadomieniach do rzecznika dyscypliny finansów publicznych ujawniono czyny związane z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 17 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5, ust. 1b pkt 1 i 2, ust. 1c oraz ust. 3 i ust. 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), jak również zaciągania zobowiązań (art. 15 i art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

3.4. Podsumowanie

Analiza stwierdzonych nieprawidłowości wskazuje, że oprócz nieprawidłowości o charakterze typowym, powszechnie występujących w postępowaniach na dostawy czy usługi różnego rodzaju takich jak: brak uwzględnienia w treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia opisu przyjętego sposobu obliczenia ceny, błędny sposób ustalenia punktacji ofert, brak postanowień umownych o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy czy wreszcie nieterminowe publikowanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, dostrzec można kilka zagadnień specyficznych dla przeprowadzonych w latach 2013 - 2015 przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Wśród tych drugich największą grupę nieprawidłowości stanowiło zbyt późne ogłaszanie przetargów, które skutkowało naruszeniem ostatecznego terminu przejęcia przez gminę odpowiedzialności za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W kontekście bardzo długiego, blisko dwuletniego, *vacatio legis,* uznać należy, że oprócz ludzkich błędów związanych z wadliwym planowaniem procesu udzielania zamówienia, przyczynę tego stanu rzeczy stanowiło oczekiwanie na nowelizację krytycznie ocenianych przez samorządowców przepisów, która zresztą, w dość wąskim co prawda zakresie, nastąpiła[43].

Druga grupa zagadnień wiązała się z naruszeniem przepisu, określającego zasady udzielania zamówienia z wolnej ręki. Przede wszystkim wprowadzenie w ustawie o czystości i porządku w gminach specyficznych dla tej ustawy przesłanek było przyczyną rozbieżnych interpretacji prawnych w zakresie możliwości ich stosowania. Zawężenie przesłanek stosowania tego trybu znacznie utrudniało bądź wręcz uniemożliwiało stosowanie przepisów w różnych sytuacjach faktycznych. Przede wszystkim dlatego, że organizacja odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jest zadaniem o charakterze ciągłym, a przerwy w świadczeniu usług mogą skutkować katastrofą o charakterze sanitarnym. Dlatego interwencję ustawodawcy w postaci usunięcia kontrowersyjnego przepisu należy ocenić pozytywnie.

Ostatnim charakterystycznym zagadnieniem jest problem wprowadzenia przez ustawę obowiązku uczestniczenia w procedurze przetargowej samorządowych spółek. Te regulacje wzruszyły powszechną praktykę powierzania przez zamawiających spółkom zależnym zadań publicznych poza przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i wywołały szeroką dyskusję o tym zagadnieniu. O ile nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych częściowo rozwiązuje ten problem, wprowadzając pod pewnymi warunkami procedurę in house do samej ustawy, wyniki kontroli bezpośrednio wskazały na problem bezstronności kierownika zamawiającego w postępowaniu. Wójt (burmistrz, prezydent) pełni w typowej sytuacji funkcję zgromadzenia wspólników spółki komunalnej, ustala jej plany działalności, decyduje o podziale zysków lub strat, a zarazem jest kierownikiem zamawiającego, powołuje komisję przetargową, która opracowuje specyfikację istotnych warunków zamówienia i dokonuje oceny ofert, wreszcie zatwierdza wynik postępowania. Występuje on w konflikcie interesów, którego w pełni nie sposób wyeliminować.

[43] Ustawą z dnia z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn.zm.) znowelizowano zapisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zakresie związków komunalnych i obowiązków sprawozdawczych.

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

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

Rodzaje, formy, terminy i zasady sporządzania sprawozdań z wykonania budżetów jst, z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych oraz wydzielonych rachunków dochodów samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie o systemie oświaty regulują przepisy rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Formę i zasady sporządzania sprawozdań w zakresie zobowiązań i należności jednostek samorządu terytorialnego określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Zadaniem izb jest kontrola sprawozdań przekazanych przez jst i przesłanie do Ministerstwa Finansów w formie elektronicznej danych z tych sprawozdań, a w przypadku sprawozdań w zakresie operacji finansowych sporządzenie sprawozdań zbiorczych Rb-Z i Rb-N oraz Rb-UZ i Rb-UN i przesłanie ich do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2016 r. izby skontrolowały łącznie **122 101 sprawozdań z wykonania budżetów jst,** z tego 87 795 sprawozdań budżetowych i 34 306 sprawozdań w zakresie operacji finansowych. W wyniku weryfikacji pod względem formalnym i rachunkowym, na wniosek izb i Ministerstwa Finansów, jak również z własnej inicjatywy, jst sporządziły 27 523 korekty sprawozdań, co stanowiło 22,5% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań. W 2016 r. jst przekazały o 2 475 (o 2,1%) sprawozdań więcej niż w 2015 r., w tym o 3 908 (o 16,5%) więcej korekt. Zwiększenie liczby korekt wynikało m.in. z korygowania sprawozdań za 2015 r. w związku z udostępnieniem informacji o kwotach udziału jst we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych po terminie składania sprawozdań przez jst.

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2015 i 2016 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst zbadane w latach 2015 i 2016

2015			2016		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
119 626	23 615	19,7	122 101	27 523	22,5

Stwierdzone przez izby w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- wykazania planu lub wykonania dotacji i subwencji niezgodnie z informacją dysponenta,
- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie dochodów budżetowych pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz jst w kolumnach „Należności", „Dochody wykonane" i „zaległości netto" z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów,
- niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie udziałów jst w podatku dochodowym od osób fizycznych (w kolumnach „Należności", „Dochody wykonane", „zaległości netto" i „nadpłaty") oraz prawnych (w kolumnach „Należności" i „Dochody wykonane") z danymi wykazanymi w informacjach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów,
- braku bilansowania należności i dochodów w sprawozdaniu Rb-27S, tj. niespełnieniu następującej reguły: należności - potrącenia - dochody wykonane = należności pozostałe do zapłaty ogółem - nadpłaty,
- niewypełnienia lub błędnego wypełnienia kolumny dotyczącej „dochodów otrzymanych",
- błędnego wykazania skutków obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa,
- niewykazania lub błędnego wykazania w rocznym sprawozdaniu Rb-28S wydatków niewygasających oraz wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego,
- wykazania wydatków w sprawozdaniu Rb-28NWS niezgodnie z uchwałą organu stanowiącego w sprawie wydatków, które nie wygasają z upływem roku oraz ze sprawozdaniem Rb-28S za rok poprzedni,
- wykazania błędnych kwot nadwyżki i wolnych środków po stronie wykonania w sprawozdaniu Rb-NDS,
- błędnego wykazania lub niewykazania kwoty środków na pokrycie deficytu, a także źródeł sfinansowania deficytu w części E sprawozdania Rb-NDS,

- błędnego wypełnienia danych w części F sprawozdania Rb-NDS w zakresie wyłączeń, o których mowa w art. 243 uofp oraz zobowiązań związku współtworzonego przez jst,
- błędnego ujęcia stanu środków na rachunku bankowym w sprawozdaniu Rb-ST,
- wykazania w sprawozdaniu Rb-30S po stronie przychodów dotacji na inwestycje i wydatków inwestycyjnych nimi sfinansowanych po stronie kosztów, wykazania dotacji przedmiotowej w kwocie brutto,
- nieprawidłowego ujęcia zobowiązań w sprawozdaniu Rb-Z w układzie podmiotowym (wg grup dłużników), jak i przedmiotowym (wg tytułów dłużnych),
- braku wykazania w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań wynikających z umów leasingu finansowego, umów sprzedaży, których cena jest płatna w ratach, umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu,
- niewykazania lub błędnego wykazania danych w zakresie udzielonych pożyczek oraz poręczeń,
- niewykazania lub błędnego wykazania numerów REGON w części F sprawozdania Rb-Z „Lista jednostek sporządzających sprawozdania",
- niewłaściwego przedstawienia kwot zobowiązań w części C sprawozdania Rb-UZ w zakresie pierwotnego oraz pozostałego terminu zapadalności,
- wykazania gotówki i depozytów w niewłaściwych grupach podmiotów w sprawozdaniu Rb-N,
- braku spójności między sprawozdaniami, w tym w zakresie dochodów, wydatków (ogółem, bieżących, majątkowych), zobowiązań wymagalnych, należności wymagalnych i pozostałych należności, zadłużenia, danych dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
- niezgodności planu z uchwałą budżetową po zmianach,
- błędów klasyfikacyjnych, rachunkowych i formalnych.

W 2016 r. regionalne izby obrachunkowe skontrolowały pod względem formalnym i rachunkowym prawidłowość sporządzonych **20 wniosków o przyznanie części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych** i przekazały je do Ministerstwa Finansów. Sposób ustalania i tryb przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej, wzór wniosku oraz termin jego składania określają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu ustalania i trybu przekazywania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów w specjalnych strefach ekonomicznych[44]. Wykaz gmin, które w danym roku podatkowym nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości i którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej, określa corocznie minister właściwy do spraw gospodarki w drodze rozporządzenia. Zgodnie z wykazem, część rekompensująca subwencji ogólnej za 2015 r. przysługiwała 19 gminom[45] z sześciu województw (dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego). Oprócz jednostek uprawnionych negatywny wniosek złożyła 1 gmina z obszaru województwa podlaskiego.

W 2016 r. izby, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, sporządzały zbiorcze **sprawozdania w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych, będących samorządowymi osobami prawnymi (kwartalne Rb-Z i Rb-N oraz roczne Rb-UZ i Rb-UN).**

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

W 2016 r. izby otrzymały i skontrolowały **47 139** sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych, będących samorządowymi osobami prawnymi (w tym 2 019 korekt).

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

[45] Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2015 (Dz. U. poz. 1562).

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

– błędnego klasyfikowania należności/zobowiązań do poszczególnych grup lub wg poszczególnych tytułów,
– nieprawidłowego wykazania kwot zobowiązań z tytułu odsetek jednostek posiadających osobowość prawną,
– błędów rachunkowych i formalnych (nieprawidłowe dane identyfikacyjne jst, brak lub niewłaściwe numery REGON, nieprawidłowe podpisy elektroniczne, stosowanie niewłaściwych formularzy, niewskazanie lub wskazanie nieprawidłowego okresu sprawozdawczego),
– braku spójności danych pomiędzy sprawozdaniami Rb-N a Rb-UN oraz Rb-Z a Rb-UZ.

W 2016 r., na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[46], izby pośredniczyły w przekazywaniu sporządzanych przez jst plików sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych. Zgodnie z zapisami wyżej wymienionej ustawy izby przyjmują, od objętych nadzorem jst, sprawozdania w formie dokumentu elektronicznego i przekazują je drogą elektroniczną do Ministerstwa Finansów.

Ponadto, w 2016 r. izby realizowały, na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[47], obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2015 r. na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach i placówkach prowadzonych przez jst. W ramach tego zadania izby zebrały i zweryfikowały pod względem formalnym (poprawność formularzy, kwot bazowych, kodu GUS jednostki) 2 996 sprawozdań przekazanych do izb przez jst (wraz z korektami).

Izby w 2016 r. otrzymały także do wiadomości w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@ 58 171 sprawozdań dotyczących realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (wraz z korektami), z tego 44 988 sprawozdań Rb-50 i 13 183 sprawozdania Rb-27ZZ.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, izby przekazały do Ministerstwa Finansów w 2016 r. w formie elektronicznej **3 121 skonsolidowanych bilansów jednostek samorządu terytorialnego** wraz z korektami.

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

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

Do ustalenia kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, udzielanej gminom, przyjmowane są dochody, które dana gmina może uzyskać z podatku rolnego, stosując do obliczenia średnią cenę skupu żyta oraz z podatku leśnego – średnią cenę skupu drewna, ogłoszone przez Prezesa GUS, a przy pozostałych podatkach i opłatach lokalnych, stosując do ich obliczenia górne granice stawek, obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które gmina może uzyskać zalicza się również skutki finansowe, wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Wielkość kwot dochodów podatkowych i skutków ich obniżenia wykazanych w sprawozdaniach Rb-PDP rocznych z wykonania dochodów podatkowych za 2015 r. z uwzględnieniem korekt, złożonych do końca czerwca 2016 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na rok 2017. Nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań przez gminy, w wymienionym okresie, powodowało zawyżenie lub zaniżenie ustalanej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej dla danej gminy ze skutkami dla pozostałych gmin, w zakresie wyliczenia średniego dochodu podatkowego na jednego mieszkańca w kraju.

Informacje o stwierdzonych w 2016 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych sprawozdań Rb-PDP w latach 2011 - 2015 i zawierały dane z korekt tych sprawozdań.

[46] Dz. U. z 2016 r. poz. 1808 z późn. zm.
[47] Dz. U. z 2016 r. poz. 1379 z późn. zm.

Na podstawie przeprowadzonych w 2016 r. przez izby kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rozliczeń dotacji celowych udzielonych jst z budżetu państwa, w tym w zakresie:

- dotacji celowych przeznaczonych na realizację zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu i Senatu RP, a także na przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego – w związku z wykorzystaniem przez gminy części przyznanej dotacji celowej na zadania niezwiązane z przygotowaniem i przeprowadzeniem tych wyborów oraz referendum;
- dotacji celowych przeznaczonych na realizację zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – poprzez niezgodne z Kodeksem wyborczym powierzenie burmistrzowi prac związanych z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów oraz referendum na obszarze gminy;
- zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – poprzez nieprawidłowe ustalenie wysokości rocznego limitu zwrotu podatku akcyzowego oraz kwoty zwrotu, co doprowadziło do naliczenia i wypłacenia zwrotu podatku akcyzowego w zaniżonej lub w zawyżonej wysokości;
- zwrotu z budżetu państwa wydatków poniesionych przez gminy w 2015 r. w ramach funduszu sołeckiego – polegających na przyjęciu wniosków sołectw niespełniających wymogów ustawy o funduszu sołeckim (podlegających odrzuceniu), nieprawidłowym dokonaniu zmian części wniosków w roku ich realizacji, ponoszeniu wydatków niezgodnych z wnioskami sołectw, co skutkowało brakiem możliwości uznania wydatków za wykonane w ramach funduszu sołeckiego, a przez to brakiem podstaw do ujęcia ich we wniosku o częściowy zwrot z budżetu państwa;

w pozostałych przypadkach – nieterminowe dokonanie zwrotów niewykorzystanych dotacji celowych dysponentowi środków budżetu państwa.

Rozdział V.
Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych

Nowelizacja ustawy o finansach publicznych, wprowadzona ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz innych ustaw[1], stworzyła instytucję programów postępowań naprawczych. Dodany art. 240a uofp stanowi, że w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jst, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 - 244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jst, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jst do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Organ stanowiący jst uchwala program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych, z uwzględnieniem wymagań formalnych i ograniczeń związanych z realizacją programu postępowania naprawczego wskazanych w tym przepisie. Konsekwencją nieuchwalenia programu postępowania naprawczego lub negatywnego zaopiniowania go przez regionalną izbę obrachunkową jest ustalenie budżetu jednostki przez izbę, przy czym budżet taki może być ustalony bez zachowania relacji określonej w art. 242 - 244. Ze względu na wyżej wskazany ustawowy termin do przedłożenia przez jst stosownych uchwał organów oraz różne terminy uruchomienia procedury określonej w art. 240a uofp, uzależnione od momentu zaistnienia przesłanek warunkujących konieczność opracowania programu naprawczego przez jst, działania izb w tym zakresie często wykraczają poza rok budżetowy i są kontynuowane w następnym roku.

W 2016 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały do 6 jst (5 gmin i 1 powiatu) łącznie 6 wezwań do opracowania programów postępowań naprawczych. Tylko w 1 gminie organ stanowiący nie podjął wymaganej uchwały. W 1 przypadku do końca roku 2016 nie upłynął ustawowy termin do przedłożenia przez wezwaną jst (powiat) stosownej uchwały organu stanowiącego. W 2016 r. wpłynęło 7 programów postępowania naprawczego (5 z gmin i 2 z powiatów), które były wynikiem wezwań skierowanych do jst przez regionalne izby obrachunkowe w 2015 r. oraz 4 uchwały rad gmin w tej sprawie w wyniku działań izb podjętych w 2016 r.

Regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. procedowały łącznie nad 20 uchwałami organów jst w przedmiocie programów postępowania naprawczego, które dotyczyły zarówno zmian w programach postępowania naprawczego (9 uchwał, z tego: 7 uchwał podjętych przez 5 rad gmin i 2 uchwały rad powiatów) podjętych w latach poprzednich (w tym 1 uchwała rady powiatu o zmianie programu naprawczego podjętego w trybie art. 224 uofp) jak i uchwał organów jst w sprawie uchwalenia takich programów (11 uchwał, z tego: 9 uchwał rad gmin i 2 uchwały rad powiatów). Wydano 18 opinii w tym przedmiocie, z tego: 3 dotyczyły powiatów (w tym 1 opinia pozytywna o zmianie programu naprawczego podjętego w trybie art. 224 uofp) i 15 gmin (zarówno wiejskich, jak i miejskich). Składy orzekające wydały:

- 4 opinie negatywne (w 2 gminach i 2 powiatach),
- 8 opinii pozytywnych (w 7 gminach i w 1 powiecie),
- 3 opinie pozytywne z zastrzeżeniami (w 3 gminach),
- 3 opinie pozytywne z uwagami (w 3 gminach).

Jak wynika z zapisów art. 240a ust. 3 uofp program postępowania naprawczego powinien zawierać w szczególności: analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, zachowania relacji określonej w art. 242 - 244 oraz przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Składy orzekające kolegiów izb, opiniując przedłożone programy postępowań naprawczych, zwracały uwagę na szereg wad formalnych, na niedopełnienie wymogów określonych w art. 240a ust. 3 uofp, zarówno w zakresie dokonanej analizy stanu finansów jst i wskazanych przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych (szczególnie w odniesieniu do stanu i przyczyn nadmiernego zadłużenia), jak i w określeniu przedsięwzięć naprawczych, harmonogramu ich wprowadzania, przewidywanych efektów finansowych oraz sposobu ich obliczania (rzetelność ustaleń w zakresie stanów zaszłych i realistyczność prognozowanych). Opinie negatywne w dużej mierze wynikały z braku wskazania przez jst konkretnych rozwiązań, mających wpływ na poprawę sytuacji finansowej lub wykazywania nieuzasadnionych dochodów majątkowych w latach przyszłych.

[1] Dz. U. poz. 1646.

1. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu gmin

Z nadesłanych przez jst na szczeblu gmin programów postępowań naprawczych wynika, że głównymi przyczynami powodującymi zagrożenie realizacji zadań publicznych są: rozmach inwestycyjny, finansowany z przychodów zwrotnych (także związany z absorbcją środków z budżetu UE w latach poprzednich), który doprowadził do wysokiego poziomu zadłużenia, wysokie koszty utrzymania jednostek oświatowych przy systematycznie spadających dochodach z tytułu subwencji oświatowej i niżu demograficznym. Znamienne jest to, że kilka gmin wśród przyczyn znacznego pogorszenia sytuacji finansowej wskazało wysokie koszty pozyskiwania przychodów zwrotnych w sektorze pozabankowym oraz fakt zaliczania do długu instrumentów finansowych (np. wykup wierzytelności) innych niż kredyty i pożyczki lub emisja obligacji. W 1 przypadku jednostka podkreśliła fakt objęcia znacznego terytorium gminy obostrzeniami związanymi z obszarem NATURA 2000 oraz przynależność jej terytorium do parku krajobrazowego. Na zwrócenie uwagi zasługuje też fakt przypisania złej kondycji finansowej gminy dużo wcześniejszym pogorszeniem stanu finansów ze względu na likwidację PGR i koszty jakie w związku z tym gmina musiała ponieść na przestrzeni kolejnych lat. Jedna z jst wskazała na zawarcie niekorzystnej umowy z lokalnym towarzystwem budownictwa społecznego oraz na wysokie koszty utrzymania straży miejskiej.

Przedsięwzięcia mogące mieć wpływ i powodujące poprawę sytuacji, skutkującą spełnianiem ustawowych relacji, określonych art. 242 - 244 uofp można podzielić na dwie grupy, tj. działania przynoszące dochody oraz minimalizujące wydatki.

Wśród działań polepszających stronę dochodową budżetów w okresie realizacji postępowań naprawczych jst wskazywały w znacznej mierze na: podwyższanie stawek podatków i opłat lokalnych, intensyfikację windykacji należności, optymalizację stawek opłat za najem i dzierżawę. Gminy wskazywały także na działania związane ze sprzedażą majątku.

Do przedsięwzięć mających na celu ograniczanie wydatków jst zaliczały najczęściej ograniczanie wydatków na bieżące zakupy i remonty, zamrażanie i zmniejszanie wynagrodzeń w administracji, oświacie i opiece społecznej, stworzenie grupy zakupowej w celu ograniczenia kosztów energii elektrycznej. Wskazywano na korzyści płynące ze zmiany organizacji pracy i funkcjonowania podległych jednostek. Duże znaczenie mają też plany restrukturyzacji zatrudnienia zarówno w administracji samorządowej, jak i w oświacie w celu osiągnięcia wymiernych oszczędności. Niemalże wszystkie jst planowały restrukturyzację długu zaciągniętego wcześniej. Mimo, że część jst bezpośrednio nie wskazała pożyczki z budżetu państwa jako przedsięwzięcia naprawczego, to jednak uzależniają one powodzenie realizacji programu naprawczego od uzyskania takiej pożyczki. Tylko 2 gminy wśród przedsięwzięć naprawczych, wymieniły preferencyjną pożyczkę z budżetu państwa.

2. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu powiatów

W 2016 r. regionalne izby obrachunkowe zbadały 2 programy postępowania naprawczego przedłożone przez powiaty. Powiaty jako przyczynę niestabilności finansowej podały znaczne zadłużenie jst zaciągnięte w latach poprzednich, spowodowane niskimi dochodami własnymi i minimalnym wpływem na ich wzrost, znaczny wzrost wydatków bieżących, w tym na oświatę. Jeden z powiatów wskazał na aktywne działania inwestycyjne z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE, co znacznie przyczyniło się do wzrostu zadłużenia jst.

Ponieważ powiaty nie mają zbyt wielkich możliwości pozyskiwania dochodów własnych, oba powiaty wśród sposobów na naprawę sytuacji podały sprzedaż majątku, oba także skupiły swoje działania naprawcze na ograniczeniu wydatków bieżących mi.in.: na promocję powiatów, na wynagrodzenia urzędników (w tym kadry kierowniczej), ograniczeniu wydatków rzeczowych i majątkowych, utworzenie Centrum Usług Wspólnych. Ponadto, wskazywano na konieczność reorganizacji w jednostkach podległych i racjonalizację zatrudnienia w nich. Duże znaczenie w programach postępowania naprawczego powiaty przypisywały też konsolidacji i restrukturyzacji zadłużenia.

Rozdział VI.
Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

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

Kolegium izby podejmując uchwałę o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego (lub związku), określa zakres przedmiotowy i ramy czasowe raportu, termin sporządzenia oraz wyznacza członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu. Raport może być sporządzony jedynie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych) i ich związków, dla których dana izba jest właściwa.

W praktyce raporty najczęściej zawierają ogólną charakterystykę (gminy, powiatu, województwa samorządowego lub związku samorządowego), sytuację majątkową, wyniki działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej izby, oraz podsumowania i wnioski.

Przyjęty przez kolegium izby raport, prezes izby przekazuje organom jednostki. W praktyce raporty przekazywane były również do wojewodów, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do sporządzonego raportu, organy jednostki samorządu terytorialnego mogą wnieść do kolegium izby zastrzeżenia, w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Kolegium izby rozpatrując zastrzeżenia może je oddalić lub uwzględnić i zmienić raport. Raport podlega ogłoszeniu w systemie teleinformatycznym. Obowiązek ten, izby realizują umieszczając raporty na swoich stronach internetowych (BIP).

Odpowiednio przepisy stosuje się do związków jednostek samorządu terytorialnego.

Od 2004 r. do 2016 r. regionalne izby obrachunkowe sporządziły 63 raporty, w tym: 43 raporty dla gmin, 15 raportów dla powiatów, 2 raporty dla miast na prawach powiatu, 1 raport dla województwa samorządowego oraz 2 raporty dla związków jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego dla których izby sporządziły raport o stanie gospodarki finansowej w latach 2004 - 2016

Rok	Jednostka					Łącznie w roku
	Gmina	Powiat	Miasto na prawach powiatu	Województwo	Związek	
2004	8	-	1	-	1	10
2005	2	-	-	-	-	2
2006	1	1	-	-	-	2
2007	-	-	-	-	-	-
2008	-	2	-	-	1	3
2009	1	-	-	-	-	1
2010	2	-	-	-	-	2
2011	8	1	-	-	-	9
2012	3	2	-	-	-	5
2013	5	3	-	-	-	8
2014	5	5	-	1	-	11
2015	2	1	-	-	-	3
2016	6	-	1	-	-	7
Łącznie w latach 2004 - 2016	43	15	2	1	2	63

W 2016 r. izby sporządziły 7 raportów dla 6 gmin i 1 miasta na prawach powiatu.

Przyczyną sporządzenia raportów była trudna sytuacja finansowa jednostek, konieczność pokrywania strat netto szpitala przez podmiot założycielski, co wskazywało na zagrożenie niewykonania przez nie ustawowych zadań, jak i ubieganie się przez jednostki o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych i naprawczych[1].

Pożyczka z budżetu państwa, zgodnie z powołanym przepisem ustawy o finansach publicznych, może być udzielona jednostce samorządu terytorialnego, jeżeli realizuje ona postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań, zachowane zostaną (na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki) zasady określone w przepisach art. 242 - 244 ustawy, zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

Wniosek o udzielenie pożyczki jednostka składa do Ministra Finansów, a w przypadku zlecenia przez Ministra Finansów, Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywania czynności związanych z udzielaniem jednostce samorządu terytorialnego pożyczki oraz jej rozliczaniem i egzekucją (art. 225 ust. 1), do tego banku. Zgodnie z przepisem § 3 pkt 20 rozporządzenia w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych, do wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa dołącza się, w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem, raport o stanie gospodarki finansowej jednostki.

Do sporządzonych przez regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. raportów zastrzeżenia wniosła 1 jednostka. Zastrzeżenia nie zostały uwzględnione przez Kolegium Izby.

Raporty sporządzone w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa

W 2016 r. cztery jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa zachodniopomorskiego ubiegały się o pożyczkę z budżetu państwa, tj. gminy: Rewal, Białogard, Chojna i Bielice.

Gmina Rewal[2]

Sporządzony w 2016 r. raport jest kolejnym raportem (pierwszy został opracowany w 2014 r.) obejmującym lata 2014 - I półrocze 2016 r. W okresie objętym raportem gmina trzykrotnie przystępowała do realizacji programów postępowania naprawczego, które w 2 przypadkach zostały zaopiniowane przez izbę negatywnie z uwagi na nieskuteczne działania jednostki zmierzające do spłaty zobowiązań.

Raport w 2016 r. sporządzony został w związku z ponownym przystąpieniem Gminy Rewal do realizacji programu postępowania naprawczego, który ma na celu poprawę obecnej sytuacji i przywrócenie gminie płynności finansowej. W programie założono zaciągnięcie w 2016 r. pożyczki z budżetu państwa z przeznaczeniem na sfinansowanie rozchodów z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań (99 532 tys. zł) oraz pokrycie planowanego deficytu (2 430 tys. zł). W kolejnych latach przewidziano spłatę zobowiązań z tytułu zawartych umów, ugód i porozumień w łącznej kwocie (wraz z odsetkami) 31 906 tys. zł (z czego w 2017 r. – 14 201 tys. zł, w 2018 r. – 7 216 tys. zł, w 2019 r. – 5 347 tys. zł, w 2020 r. – 3 440 tys. zł oraz w 2021 r. – 1 702 tys. zł). Jako źródło spłaty zarówno wymienionych zobowiązań, jak i pożyczki z budżetu państwa, wskazano nadwyżki budżetowe, które gmina planuje osiągnąć począwszy od 2017 r., co przy planowanym ograniczeniu wydatków do niezbędnego – zapewniającego właściwą realizację zadań bieżących – poziomu, wskazywało na realną możliwość realizacji programu.

Gmina uzyskała pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 101 962 tys. zł[3].

Gmina Białogard[4]

Celem sporządzenia raportu było dokonanie pogłębionej analizy sytuacji finansowej Gminy Białogard i określenie ewentualnego ryzyka zagrożenia wykonywania ustawowych zadań.

Gmina nie była w stanie samodzielnie wygenerować nadwyżki operacyjnej, dlatego ubiegała się o pożyczkę z budżetu państwa na cele naprawcze w kwocie 19 448 tys. zł, z okresem spłaty od 2017 r. do 2035 r. Pożyczkę planowano przeznaczyć na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań gminy.

Gmina Białogard z powodu zagrożenia zasad określonych w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych zobligowana została w 2015 r. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, ponieważ

1 Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

2 Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Rewal, [dostęp: 11 kwietnia 2017], <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=501>

3 W styczniu 2017 gmina zwróciła niewydatkowaną kwotę pożyczki w wysokości 67 tys. zł.

4 Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Białogard, [dostęp: 11 kwietnia 2017], <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=496>

z uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej gminy wynikało, że w latach 2015 - 2017 nie zostanie zachowana relacja z art. 243 uofp.

Program postępowania naprawczego Gminy Białogard jak i jego zmiana uzyskały pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej.

Z analizy sytuacji finansowej gminy z uwzględnieniem działań naprawczych w zakresie, wydatków bieżących w latach 2015 - 2017 wraz z harmonogramem spłaty zaciągniętych zobowiązań z uwzględnieniem planowanej restrukturyzacji i pożyczki z budżetu państwa wynika, że wskaźnik z art. 243 uofp zostanie spełniony od 2018 r.

W dniu 13 października 2016 r. gmina podpisała umowę, na mocy której uzyskała pożyczkę z budżetu państwa w kwocie 19 448 tys. zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Gmina Chojna[5]

W raporcie obejmującym analizę wykonania przez Gminę Chojna budżetów w latach 2013 - 2014 i III kwartale 2015 r. wykazano niedostosowanie struktury dochodów budżetowych do potrzeb wydatkowych, co skutkowało brakiem możliwości zachowania wymogów przepisów z art. 242 uofp.

Gmina ma ograniczone możliwości kształtowania struktury osiąganych dochodów, ponieważ około 70% tych dochodów stanowią transfery z budżetu państwa. Z drugiej strony problem stanowi ograniczenie wydatków bieżących, w których strukturze dominującą pozycję stanowią środki na wynagrodzenia i naliczane od nich składki (około 50%), a głównym kierunkiem wydatkowania jest oświata i wychowanie oraz pomoc społeczna.

Wpływ na sytuację finansową gminy miał niski poziom realizacji dochodów ze sprzedaży majątku, które mają istotny wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 uofp.

Gmina w 2015 r. nie była w stanie uchwalić budżetu i wieloletniej prognozy finansowej z zachowaniem zasad, o których mowa w art. 242 - 244 uofp, w związku z czym została wezwana przez kolegium izby do opracowania programu postępowania naprawczego.

Program postępowania naprawczego na lata 2015 - 2017 przewiduje plan przedsięwzięć zmierzających do zmniejszenia wynagrodzeń pracowników urzędu miejskiego, likwidacji straży miejskiej, zmniejszenia kosztów funkcjonowania szkół, ograniczenia dotacji dla samorządowych instytucji kultury i innych gminnych jednostek organizacyjnych.

Większość działań naprawczych miała zostać wdrożona z dniem 1 stycznia 2016 r., a efekty finansowe tych działań w okresie realizacji programu postępowania naprawczego miały przynieść zwiększenie dochodów w łącznej wysokości 1 287 tys. zł oraz obniżenie wydatków w łącznej wysokości 4 186 tys. zł. W programie wskazano, iż działania naprawcze pozwoliłyby na zachowanie relacji, o której mowa w art. 243 uofp, dopiero od 2020 r., w związku z czym niezbędne jest pozyskanie finansowania ze środków zewnętrznych, a jedynym możliwym i dostępnym rozwiązaniem, który umożliwi gminie spłatę zobowiązań, jest pożyczka z budżetu państwa.

Gmina otrzymała pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 8 024 tys. zł.

Gmina Bielice[6]

Gmina Bielice w 2016 r. znajdowała się w trudnej sytuacji finansowej. Sytuacja ta była spowodowana w głównej mierze wysokim zadłużeniem oraz jego strukturą związaną z zaciąganiem kredytów i pożyczek na realizację zadań inwestycyjnych oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z ogólnej kwoty zadłużenia kredyty i pożyczki długoterminowe stanowiły 4 143 tys. zł oraz pożyczki zaciągane w „instytucjach parabankowych" w kwocie 9 005 tys. zł, co stanowiło 65,1% ogółu długu.

W 2016 r. z tytułu zaciągniętych zobowiązań gmina musiała spłacić raty pożyczek i kredytów wraz z odsetkami w kwocie 3 700 tys. zł (około 36% dochodów zaplanowanych na poziomie 10 500 tys. zł na 2016 r.).

Kolejnym źródłem problemów gminy, na które zwróciła uwagę izba, był nierealny poziom planowanych dochodów w latach poprzednich, których kwoty były zawyżane w celu spełnienia ustawowych relacji z art. 242 - 243 uofp.

Powyższe spowodowało, iż uchwała w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2016 oraz uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016 - 2035 została podjęta przez Radę Gminy Bielice, po uprzednim opracowaniu i uchwaleniu programu postępowania naprawczego. Przedstawiona w przyjętym programie analiza

[5] Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Chojna, [dostęp: 11 kwietnia 2017], <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=345>

[6] Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Bielice, [dostęp: 11 kwietnia 2017], <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=495>

finansów gminy wskazywała, iż wielkość zadłużenia oraz jego struktura jest przyczyną zagrożenia realizacji zadań publicznych.

Plan przedsięwzięć naprawczych obejmuje kierunki działania zmierzające do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji, o której mowa w art. 243 uofp. W programie zaplanowano w zakresie dochodów: uchwalenie na 2016 r. maksymalnych stawek podatku od nieruchomości od gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, zastosowania stawek maksymalnych do obliczania podatku rolnego; w zakresie wydatków: restrukturyzację zadłużenia, zmniejszenie zatrudnienia, ograniczenie wydatków na wynagrodzenia pracowników urzędu i zmniejszenie wysokości diet dla radnych, ograniczenie wydatków bieżących m.in. w administracji publicznej, w oświacie i wychowaniu, pomocy społecznej oraz zmniejszenie wydatków na zakup usług zewnętrznych.

Wskazane przedsięwzięcia wraz z harmonogramem ich wprowadzenia miały w efekcie spowodować zmniejszenie wydatków, w tym w 2016 r. o kwotę 533 tys. zł i w 2017 r. o kwotę 560 tys. zł.

Gmina nie była w stanie samodzielnie wygenerować nadwyżki operacyjnej, w tym w związku z kosztami obsługi zobowiązań i z tego powodu ubiegała się o pożyczkę z budżetu państwa na cele naprawcze z okresem spłaty od 2020 do 2035 roku.

Gmina otrzymała pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 9 839 tys. zł.

Raporty opracowane w związku z trudną sytuacją finansową jednostek oraz koniecznością pokrywania przez podmiot założycielski strat netto szpitala

Gmina Raciechowice[7]

Konieczność przedstawienia raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Raciechowice wynikała z zagrożenia niewykonania przez gminę zadań, spowodowanym niekontrolowanym wzrostem zadłużenia oraz jego spłaty.

Główną przyczyną problemów gminy było zaniechanie przeprowadzenia reformy oświatowej w sytuacji, gdy koszty funkcjonowania jednostek systemu oświaty rosły nieproporcjonalnie do wysokości otrzymywanej corocznie przez gminę części oświatowej subwencji ogólnej.

W latach 2013 - 2015 Gmina Raciechowice prowadziła gospodarkę finansową z naruszeniem przepisów art. 211 ust. 4 i art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zaciągała zobowiązania w „instytucjach parabankowych" bez upoważnienia i bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, co skutkowało wzrostem wydatków na obsługę długu, tj. odsetek i prowizji. Zadłużenie gminy wzrosło z 12 663 tys. zł w 2013 r. do 21 911 tys. zł w 2015 r.

Na dzień 30 czerwca 2016 r. zadłużenie wyniosło 19 668 tys. zł. Na obsługę długu (w tym odsetki) wydatkowano w I półroczu 2016 r. kwotę 701 tys. zł.

Na sytuację finansową Gminy Raciechowice w przyszłości wpływ może mieć niewypłacalność i likwidacja Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Raciechowice Sp. z o.o., którego jedynym udziałowcem jest gmina Raciechowice, a które w latach 2013 - 2015 wykazało stratę. Przedsiębiorstwo w latach 2013 - 2014 zawarło umowy pożyczki w „instytucjach parabankowych".

Poziom zadłużenia jak i wysokość rocznych obciążeń budżetu, spłata długu wraz z odsetkami spowoduje, że do 2021 r. gmina nie będzie zdolna uchwalać realnych budżetów z zachowaniem relacji z art. 243 uofp, stąd prawdopodobieństwo wezwania gminy przez kolegium izby do opracowania programu postępowania naprawczego.

Miasto na prawach powiatu Grudziądz[8]

Raport został opracowany w związku z zagrożeniem niewykonania przez Miasto Grudziądz ustawowych zadań wynikających z pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej Regionalnego Szpitala Specjalistycznego im. dr. Władysława Biegańskiego w Grudziądzu. Pogorszenie tej sytuacji, od 2012 r. przejawiało się m.in.: zmniejszeniem wartości funduszu własnego, zwiększeniem straty bilansowej, wzrostem zobowiązań oraz kosztów ich finansowania. Na koniec 2014 i 2015 r. szpital uzyskał ujemny wynik finansowy, który zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[9] pokrywa podmiot tworzący. Systematycznie wzrastała kwota

[7] Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie, Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Raciechowice, [dostęp: 11 kwietnia 2017], <http://www.krakow.rio.gov.pl/?a=5447>

[8] Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, Raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Grudziądz, [dostęp: 11 kwietnia 2017], <http://www.bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/?c=775>

[9] Dz. U. z 2016 r. poz. 1638 z późn. zm.

zadłużenia szpitala, która na koniec II kwartału 2016 r. wyniosła 486 087 tys. zł, przy planowanych dochodach ogółem miasta na 2016 r. wynoszących 490 163 tys. zł. Zgodnie z aktualnie obowiązującą ustawą o działalności leczniczej w przypadku niepokrycia straty netto, o której mowa w wyżej wymienionym przepisie ustawy, następuje likwidacja samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, a jego zobowiązania w całości przejmuje właściwa jednostka samorządu terytorialnego będąca podmiotem tworzącym.

Sytuacja finansowa szpitala stworzyła realne zagrożenie niewykonania ustawowych zadań przez Miasto Grudziądz. Konieczność pokrywania strat netto szpitala spowoduje poważne zagrożenie co do możliwości uchwalenia budżetu miasta na 2017 r. ze względu na naruszenie art. 242 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie regionalnej izby obrachunkowej organy Miasta Grudziądza, biorąc pod uwagę stan finansów miasta w powiązaniu ze stanem finansowym szpitala, powinny niezwłocznie podjąć działania w zakresie: opracowania projektu budżetu miasta na 2017 r. uwzględniającego kwotę na pokrycie straty finansowej szpitala za 2015 r., ograniczającego planowane wydatki budżetowe do niezbędnego minimum dla zachowania zasady zrównoważanego budżetu; opracowania wieloletniej prognozy finansowej, uwzględniającej planowane koszty utrzymania lub likwidacji szpitala w następnych latach na podstawie wiarygodnych prognoz; przygotowania kompleksowego programu restrukturyzacji szpitala, przy współudziale finansowym miasta, po dogłębnej analizie przepisów prawa i potencjalnych skutków dla finansów miasta oraz dla lokalnej społeczności; przystąpienie do pozyskania zewnętrznego źródła finansowania, w celu spłaty zobowiązań szpitala w określonym horyzoncie czasowym; ustalenie skutecznych mechanizmów kontrolnych, które zapewnią prowadzenie przez szpital gospodarki finansowej na zasadach obowiązujących jednostki sektora finansów publicznych, zarówno na etapie opracowania planu finansowego, jak i jego realizacji oraz prowadzenie rzetelnej ewidencji księgowej zdarzeń i prawidłowego wykonywania obowiązków sprawozdawczych.

Gmina Daszyna[10]

Kolegium Izby postanowiło o opracowaniu raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna w efekcie powstania uzasadnionych obaw co do kształtowania się podstawowych relacji ekonomicznych w gminie, w szczególności ze stałym zwiększaniem zakresu realizowanych inwestycji, mając na względzie przyjęty sposób ich finansowania, jak również sukcesywne zwiększanie poziomu zadłużenia gminy oraz obowiązek jego spłaty w latach następnych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Celem opracowania raportu ma być zwrócenie uwagi organom gminy na konieczność podejmowania działań zmierzających do odwrócenia negatywnych tendencji w zakresie narastania długu, a w konsekwencji zapobieżenie zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

Poziom zadłużenia Gminy Daszyna, przy założeniu wykonania budżetu 2016 r. w planowanych wielkościach wyniósł na koniec 2016 r. ponad 92,44% dochodów, co w zestawieniu z niekorzystnymi tendencjami w zakresie realizacji dochodów bieżących na poziomie niższym od wydatków bieżących budżetu, jak również wykonywaniem dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie znacznie niższym od zakładanego, może prowadzić do braku możliwości spłaty zadłużenia w wysokościach wynikających z zaciągniętych zobowiązań, z zachowaniem relacji wymaganych przepisami prawa.

Brak realizacji lub realizacja wielkości ujętych w wieloletniej prognozie finansowej gminy na lata 2016 - 2030 na poziomie niższym od zakładanego, zwłaszcza w zakresie dochodów, spowoduje, że gmina znajdzie się w sytuacji braku płynności finansowej. W raporcie założono, że organy gminy powinny podjąć działania naprawcze, w szczególności zmierzające do odwrócenia negatywnych tendencji w zakresie stosunku wykonywanych dochodów bieżących do wydatków bieżących, jak również winny przeanalizować ryzyka związane z wykonaniem przyjętej prognozy finansowej, celem podjęcia ewentualnych decyzji o rezygnacji z uchwalonego zakresu inwestycji, poprzez ograniczenie wyłącznie do inwestycji pozostających w toku oraz inwestycji mających generować ewentualne dochody. Niepodjęcie przez organy Gminy Daszyna działań sanacyjnych może w konsekwencji doprowadzić do wystąpienia przesłanek określonych w art. 240a ustawy o finansach publicznych.

[10] Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna, [dostęp: 11 kwietnia 2017], <http://www.lodz.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/raport_daszyna_2016.pdf>

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

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

Obowiązek kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej wynika z ustaw ustrojowych[1] i dotyczy tych czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych dla jst. O kontrasygnacie skarbnika stanowią również przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[2].

Kontrasygnata stanowi potwierdzenie, że jednostka samorządu terytorialnego dysponuje środkami finansowymi koniecznymi do wykonania planowanego do zaciągnięcia przez tę jednostkę zobowiązania.

Skarbnik jednostki samorządu terytorialnego, który odmówił kontrasygnaty, jest zobowiązany dokonać jej na pisemne polecenie zwierzchnika, z wyjątkiem przypadku, gdy wykonanie polecenia stanowiłoby przestępstwo lub wykroczenie. O dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie skarbnik powiadamia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalną izbę obrachunkową.

W 2016 r. do izb nie wpłynęły powiadomienia o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Wyniki kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, wskazują na nieprzedkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika.

[1] Art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.).

[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.

Rozdział VIII.
Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe są organami właściwymi do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w zakresie spraw finansowych (art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[1]). Skargi na organy stanowiące w pozostałym zakresie oraz skargi na organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej rozpatruje wojewoda. Inne skargi na organy wykonawcze rozpatrywane są odpowiednio przez radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa.

W 2016 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 599 pism i skarg, w których podnoszono naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, w tym 223 dotyczyły działalności organów stanowiących jst.

W porównaniu z 2015 r. pisma i skargi skierowane do regionalnych izb obrachunkowych utrzymały się na zbliżonym poziomie (wzrost o 0,2%). Analiza liczby wpływających do izb pism i skarg w latach 1999 - 2016 wskazuje na znaczące odchylenia w tym okresie, przy czym w latach 2001 - 2016 liczba ta utrzymywała się na poziomie przekraczającym 300 rocznie, z wyjątkiem 2007 r.

Z ogólnej liczby 223 skarg na działalność organów stanowiących jst, 198 dotyczyło uchwał podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych. Podnoszone zarzuty dotyczyły:

1) naruszenia trybu podejmowania uchwał (22), w tym w zakresie:
   - naruszenia wymogów formalnych dotyczących zwołania sesji (niedochowania terminu zwołania sesji), zwołania sesji przez burmistrza (zarządzeniem) zamiast na wniosek burmistrza przez przewodniczącego rady, wprowadzania uchwał do porządku obrad dopiero na sesji,
   - niepoinformowania mieszkańców o sesji rady gminy,
   - nieterminowego dostarczenia radnym dokumentów, w tym projektów uchwał,
   - niedochowania terminów wynikających z uchwały w sprawie terminów prac nad projektem uchwały budżetowej,
   - podjęcia uchwał bez uzyskania opinii komisji rady oraz bez opinii radcy prawnego,
   - podjęcia uchwał bez uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych,
   - podjęcia uchwały budżetowej z naruszeniem procedury głosowania oraz bezprawnego wywierania wpływu na radnego, co narusza art. 244 § 1 i 2 kk,
   - zaniechania odczytania projektu uchwały budżetowej na sesji, na której przeprowadzono głosowanie nad tą uchwałą,
   - niepoddania pod głosowanie wniosków radnego lub grupy radnych;
2) uchwał w sprawie:
   a) budżetu i jego zmian (39), w tym:
      - wprowadzenia przez radę na sesji zmiany do budżetu (lub jego zmiany) bez zgody burmistrza,
      - nieuwzględnienia w budżecie gminy zobowiązań, w tym wymagalnych oraz finansowych wobec „instytucji parabankowej”,
      - zwiększenia środków finansowych na budowę i rozbudowę dróg gminnych po rozstrzygnięciu przetargu,
      - zmniejszenia wydatków, w wyniku którego niemożliwa będzie realizacja rozpoczętej inwestycji,
      - ujęcia w budżecie zadania niebędącego zadaniem własnym gminy oraz naruszenia zasad wydatkowania publicznych środków w sposób celowy i oszczędny,
      - nieprawidłowego przyjęcia w uchwale wydatków na fundusz sołecki, w tym zaplanowania innych zadań niż uchwalone na zebraniu wiejskim,
      - nieprawidłowego ustalenia w planie finansowym związku rocznych składek członkowskich przypadających na poszczególnych członków związku,
      - niezgodności uchwały budżetowej z uchwałą w sprawie wpf;
   b) zaciągania zobowiązań (8), w tym zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego oraz emisji obligacji komunalnych, podjęcia uchwały w sprawie emisji obligacji w sytuacji, gdy gmina jest w złej kondycji finansowej, wycofania upoważnienia dla starosty do zaciągania zobowiązań;

[1] Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.

c) określania zasad i wysokości dotacji (19), w szczególności:
   – trybu udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych oraz trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych,
   – ustalenia wysokości dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki za godzinę sprawowania opieki nad dzieckiem;
d) określenia stawek podatków i opłat lokalnych (78), które w szczególności dotyczyły:
   – wysokości stawek podatkowych, w tym znacznego wzrostu stawek podatku od nieruchomości,
   – zwolnień od podatku od nieruchomości ustalonych w sposób faworyzujący duże podmioty i bez analizy wpływu uchwały na lata przyszłe,
   – opłaty targowej, w tym znacznego wzrostu stawki opłaty, różnicowania wysokości stawek opłaty targowej w zależności od strefy sprzedaży i ze względu na długość stoiska, sposobu obliczania i poboru opłaty targowej, zwolnienia od obowiązku uiszczania opłaty,
   – uchwalenia opłaty miejscowej na terenie miejscowości, która nie spełnia warunków do pobierania tej opłaty,
   – naruszenia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym poprzez niewyłączenie radnych z głosowania nad uchwałą, która dotyczy interesu prawnego tych radnych (tj. uchwałą w sprawie poboru podatków/opłat w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso przez radnych będących jednocześnie inkasentami),
   – uchwał w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, w tym nieprawidłowego ustalenia (zawyżenia) stawki opłaty, ustalenia za wysokiej rocznej zryczałtowanej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami od nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, braku kalkulacji wyliczenia stawek za pojemnik i domki letniskowe, ustalenia obowiązywania opłaty z mocą wsteczną, zakresu danych zawartych we wzorze deklaracji, nieprawidłowego określenia momentu wygaszenia funkcji inkasenta opłaty za gospodarowanie odpadami (z chwilą utraty funkcji sołtysa);
e) absolutorium (15), w tym:
   – braku wymaganej większości głosów do skutecznego podjęcia uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu powiatu,
   – podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium w oparciu o przesłanki inne niż wykonanie budżetu,
   – braku merytorycznego uzasadnienia do nieudzielenia absolutorium,
   – podjęcia uchwały w sprawie absolutorium w brzmieniu przeciwnym do projektu;
f) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (11), w tym:
   – nierealistyczności wieloletniej prognozy finansowej,
   – dokonania zmiany zakresu rzeczowego realizowanych zadań ujętych w wpf,
   – niewykazania przedsięwzięć,
   – uchwalenia wpf niezgodnej z uchwałą budżetową;
g) uchwał w pozostałych sprawach (6), w tym programu postępowania naprawczego.

Skargi dotyczące uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2015 i 2016

Skargi w sprawie	2015		2016		Dynamika % (4:2)
	Liczba skarg	Struktura %	Liczba skarg	Struktura %	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	**244**	**100,0**	**198**	**100,0**	**81,1**
- trybu podejmowania uchwał	27	11,1	22	11,1	81,5
- procedury uchwalania budżetu	4	1,6	-	x	x
- budżetu i jego zmian	36	14,8	39	19,7	108,3
- zaciągania zobowiązań	16	6,6	8	4,0	50,0
- określenia zasad i wysokości dotacji	21	8,6	19	9,6	90,5
- podatków i opłat lokalnych	118	48,4	78	39,4	66,1
- absolutorium	2	0,8	15	7,6	750,0
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	9	3,7	11	5,6	122,2
- inne	11	4,5	6	3,0	54,5

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

Z analizy danych wynika, że w 2016 r. w porównaniu do 2015 r. zmniejszyła się o 18,9% liczba skarg dotyczących uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych. Największy spadek liczby skarg dotyczył uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań (o 50,0%) oraz ujętych w kategorii inne (o 45,5%). Zmniejszyła się również liczba zarzutów dotyczących uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 33,9%) i trybu podejmowania uchwał (o 18,5%). Zwiększyła się liczba skarg dotyczących absolutorium (o 650,0%), wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (o 22,2%) oraz budżetu i jego zmian (o 8,3%).

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

– uznały uchwały za nieważne (29 przypadków),
– stwierdziły nieistotne naruszenie prawa (9),
– wszczęły postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, w wyniku którego organ stanowiący usunął naruszenie prawa (8),
– postanowiły wnieść skargi na uchwały do wojewódzkiego sądu administracyjnego (2),
– w pozostałych przypadkach nie stwierdziły naruszenia prawa.

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

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

W 2016 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło 376 skarg na działalność organów wykonawczych jst (art. 229 pkt 3 - 5 kpa), z tego 345 na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i przewodniczących zarządów związków gmin, 28 na działalność starostów i zarządów powiatów oraz 3 na działalność marszałków i zarządów województw przekazywanych do rozpatrzenia właściwym organom, tj. radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa, zgodnie z art. 231 kpa.

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

Rozdział IX.
Działalność informacyjna i szkoleniowa

Przepis art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nakłada na izby obowiązek prowadzenia działalności informacyjnej i szkoleniowej. Zgodnie z nim ten rodzaj działalności realizowany jest w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izb.

Formami prowadzonej działalności są szkolenia, konferencje i seminaria, wydawane przez izby biuletyny i informatory, współpraca przy opracowywaniu publikacji przez inne instytucje, pisemne interpretacje i wyjaśnienia, publikacje na stronach internetowych oraz udzielanie instruktażu w zakresie praktycznego stosowania przepisów w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi.

1. Działalność szkoleniowa

W 2016 r. izby zorganizowały 195 szkoleń, w których wzięły udział 16 509 osoby. Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów i województw, główni księgowi związków gminnych i powiatowych, radni, radcowie prawni, przedstawiciele organów wykonawczych, sekretarze, pracownicy zajmujący się dochodzeniem należności podatkowych, wymiarem i windykacją podatków, pracownicy, którzy zajmują się nakładaniem, dochodzeniem i egzekucją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, pracownicy jst sporządzający sprawozdania budżetowe, finansowe oraz sprawozdania w zakresie pomocy publicznej, kierownicy i główni księgowi jednostek organizacyjnych jst. W szkoleniach uczestniczyły również osoby zajmujące się procedurą zamówień publicznych, audytorzy, pracownicy instytucji kultury oraz pracownicy izb.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2015 i 2016

Lata	Ogółem		z tego szkolenia przeprowadzone:			
			samodzielnie		z innymi podmiotami	
	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników	liczba szkoleń	liczba uczestników
1993	174	9 715	142	8 015	32	1 700
2015	242	18 305	233	17 887	9	418
2016	**195**	**16 509**	**186**	**16 203**	**9**	**306**

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

- projekt uchwały budżetowej na 2017 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na 2017 r. i lata następne,
- zmiany w rachunkowości oraz zamknięcie ksiąg rachunkowych i sprawozdania za 2015 r.,
- centra usług wspólnych w samorządach – nowe rozwiązania formalno-prawne,
- rozliczanie dotacji udzielanych z budżetów jst na zadania realizowane na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- centralizacja VAT w samorządach,
- sprawozdawczość budżetowa oraz sprawozdawczość w zakresie operacji finansowych jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych,
- udzielanie dotacji oświatowych z budżetu gminy i powiatu – nowy stan prawny od 2017 r.,
- nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych w praktyce jednostek samorządu terytorialnego,
- kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny,
- fundusz sołecki,
- zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- procedura absolutoryjna ze szczególnym uwzględnieniem roli komisji rewizyjnej,
- rola i zadania skarbnika jednostki samorządu terytorialnego,
- inwentaryzacja w jst,
- klasyfikacja budżetowa,
- zarządzanie długiem jst oraz zakres stosowania wyłączeń z limitu spłat zobowiązań,
- świadczenia wychowawcze oraz Fundusz Alimentacyjny – ewidencja księgowa oraz sprawozdawczość,
- elektroniczne przekazywanie aktów organów jst do nadzoru,
- obsługa systemu BeSTi@ i SJO BeSTi@,

– dochodzenie i egzekwowanie należności o charakterze cywilnoprawnym,
– uchwały podatkowe na 2017 r. – najnowsze regulacje z zakresu podatków i opłat lokalnych,
– zabezpieczenie podatków i należności publicznoprawnych czyli wszystko o hipotece i zastawie skarbowym,
– finansowanie przez gminy zadań z zakresu funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych.

Prowadzącymi szkolenia byli m.in. pracownicy izb, przedstawiciele Urzędu Zamówień Publicznych oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pracownicy izby skarbowej, radcowie prawni, pracownicy naukowi wyższych uczelni, Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych, a także przedstawiciele jst.

Szkolenia były prowadzone metodą wykładów i warsztatów, z wykorzystaniem technik multimedialnych. Uczestnikom zapewniano materiały szkoleniowe obejmujące kompendium wiedzy z zakresu przedmiotu szkolenia.

2. Działalność informacyjna

2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych

Prowadzenie działalności informacyjnej przez izby polegało na udzielaniu pisemnych odpowiedzi i ustnych wyjaśnień na zapytania kierowane przez jst, a także na wydawaniu biuletynów i udzielaniu instruktażu. Zgodnie z przepisem art. 13 pkt 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby zobowiązane są do udzielania wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. Tak ogólny zapis ustawowy spowodował, że izby udzielały wyjaśnień w zakresie wykraczającym poza ustawę o finansach publicznych, bowiem zagadnienia związane z szeroko rozumianą gospodarką finansową jst dotyczą także szeregu innych regulacji ustawowych i mają bezpośredni wpływ na poziom dochodów, wydatków i zobowiązań prezentowanych w budżetach jst.

W 2016 r. izby udzieliły 1 298 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących przede wszystkim:

– **podatków i opłat lokalnych,** w tym: zryczałtowanej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domków letniskowych (art. 6j ust. 3b ustawy z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych według stanu prawnego na dzień 1 stycznia 2017 r. (art. 2 pkt 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych), przeliczania użytków rolnych na potrzeby podatku rolnego (art. 20 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, art. 4 ustawy o podatku rolnym), pobierania opłaty targowej w przypadku, gdy sprzedaż prowadzona jest poza obszarem wyznaczonych miejsc targowych (art. 15 ust. 1, 2 i 2b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), naliczania odsetek od opłaty planistycznej (art. 60 i 67 uofp), niewszczynania i umarzania postępowań podatkowych ze względu na niską wartość zobowiązania podatkowego (art. 6a ustawy o podatku rolnym, art. 6 ustawy o podatku leśnym i art. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), opodatkowania budowli wchodzących w skład infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej stanowiącej własność gminy (art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych);
– **kompetencji organów jst i komisji stałych organów stanowiących jst,** w tym: możliwości podpisywania zarządzeń w sprawie zmian w budżecie przez zastępcę burmistrza (art. 257 uofp, art. 28 ustawy o samorządzie gminnym), właściwości organów gminy do rozpatrzenia wniosku i podjęcia decyzji w sprawie rozłożenie na raty należności oraz umorzenia ustawowych odsetek (art. 60, art. 61 ust. 1 pkt 4 oraz art. 67, w związku z art. 252 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 uofp), kompetencji organów gminy do zgłaszania zmian w budżecie (art. 233 ust. 3 i art. 240 ust. 2 uofp), uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej (art. 18a ustawy o samorządzie gminnym), kompetencji rady do możliwości oceny organizacji pracy i funkcjonowania urzędu (art. 15 ust. 1, art. 18a, art. 33 ustawy o samorządzie gminnym), zakresu ustawowych upoważnień do dokonywania zmian w budżecie przez organ wykonawczy (art. 257 ust.1 uofp);
– **klasyfikacji budżetowej,** w tym: klasyfikacji dochodów uzyskanych przez powiat od gmin za zrealizowane usługi dowozu uczniów oraz wydatków ponoszonych przez powiat na organizację tegoż dowozu (art. 39 ust. 1 pkt 1 uofp, art. 17 ust. 3a ustawy o systemie oświaty), klasyfikacji wydatków z tytułu zakupu środków żywności do celów organizacji spotkań lub konferencji, które nie mają charakteru szkolenia (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, art. 39 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 uofp), klasyfikacji wydatków związanych ze wspólną obsługą finansowo-księgową jednostek budżetowych gminy i gminnych instytucji kultury (art. 10b ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych), klasyfikacji wydatków związanych z ograniczeniem populacji zwierząt wolno żyjących w ramach działalności związanej

z bezpieczeństwem obywateli i ochroną środowiska (art. 21 i art. 33a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt, art. 35 ust. 3 ustawy prawo łowieckie, art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego);

- **współfinansowania programów i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej,** w tym: możliwości sfinansowania wkładu własnego powiatów, stanowiącego udział w projekcie „Informatyzacja i modernizacja danych zasobów geodezyjnych powiatów" realizowanego przez związek powiatów, z dotacji celowej z budżetu państwa na zadania z zakresu geodezji i kartografii (art. 7d ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, art. 126, art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 129, art. 169 uofp), ustanowienia form zabezpieczenia umowy zawartej z liderem projektu (art. 206 ust. 2 pkt 6 uofp), stosowania wyłączeń ze wskaźnika określonego art. 243 ust. 1 uofp (art. 243 uofp), możliwości zaliczenia wydatków na zakup podręczników i książek w ramach rządowego programu „Książka naszych marzeń" do wydatków strukturalnych i ujmowania ich w sprawozdaniu Rb-WSa (art. 22a ustawy o systemie oświaty);
- **zaciągania zobowiązań,** w tym: możliwości zaciągania zobowiązań na zadania inwestycyjne w sytuacji, gdy budżet zaplanowany jest z nadwyżką budżetową (art. 89 uofp), zawarcia umowy subrogacji (art. 243, art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp, art. 518 ustawy Kodeks cywilny, art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym), możliwości zaciągania kredytów przez organ wykonawczy (art. 212 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 89 ust. 1 uofp), wliczania zobowiązań wynikających z umowy na modernizację oświetlenia do długu publicznego i ujmowania tych zobowiązań w sprawozdaniu Rb-Z (§ 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, art. 72 ust. 1 pkt 2 uofp; rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych);
- **zamówień publicznych,** w tym: stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych przy wyłanianiu banku do obsługi gminy (art. 264 ust. 1 i 4, w związku z art. 44 ust. 4 uofp), udzielenia zamówienia publicznego na przewozy pasażerskie w komunikacji miejskiej (art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, art. 44 ust. 3 pkt 1 uofp), powierzenia zadań z zakresu promocji gminy spółdzielni socjalnej w trybie *in house* (art. 4 pkt 13 i 15, art. 4d ustawy Prawo zamówień publicznych), możliwości aneksowania umowy zawartej w trybie przetargu nieograniczonego na usługi dowozu uczniów do szkół na terenie gminy wraz zakupem biletów miesięcznych (art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych);
- **sprawozdawczości jst,** w tym: ujmowania w sprawozdaniu Rb-27S zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami dla rodzin wielodzietnych (art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), wykazywania danych z tytułu wykupu obligacji komunalnych w Rb-NDS (art. 4 pkt 3a rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), sporządzania sprawozdania finansowego przez likwidowaną jednostkę i włączania go do sprawozdania finansowego gminy (§ 20 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, art. 45 ustawy o rachunkowości), formy i sposobu przekazywania sprawozdań budżetowych do regionalnych izb obrachunkowych (§ 25 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej);
- **pracowników samorządowych,** w tym: pełnienia przez skarbnika gminy funkcji prezesa jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, która otrzymuje dotację z budżetu tej gminy (art. 4 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych), przyznawania i wypłaty nagród kuratora oświaty dla nauczycieli za szczególne osiągnięcia dydaktyczno-wychowawcze (art. 30 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych), prawidłowej formy zatrudnienia asystenta wójta i doradcy wójta (art. 17 ustawy o pracownikach samorządowych), zatrudnienia w jednostce budżetowej księgowego, który jednocześnie jest zatrudniony w urzędzie gminy jako pracownik do spraw wydatków (art. 30 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych);
- **dotowania placówek oświatowych,** w tym: zasad udzielania dotacji z budżetu gminy przedszkolom niepublicznym (art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty), różnicowania wysokości dotacji na jednego ucznia dla placówek publicznych prowadzonych przez podmioty niebędące jednostkami samorządu terytorialnego (art. 80 ust. 3, ust. 4 ustawy o systemie oświaty), możliwości narzucenia przez gminę dla przedszkola niepublicznego otrzymującego dotację oświatową sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych (art. 80 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, art. 251 ust. 4 uofp), możliwości udzielania dotacji na dzieci niepełnosprawne w wieku 3 - 5 lat ośrodkowi rewalidacyjno-wychowawczemu (art. 16 ust. 7, art. 2 pkt 5 i 7, art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty), sposobu

naliczania dotacji na uczniów realizujących obowiązek szkolny poza szkołą (art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty);

– **zasad i form finansowania zadań jst,** w tym: możliwości finansowania z funduszu sołeckiego budowy chodnika na gruncie, którego właścicielem jest spółdzielnia mieszkaniowa (art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, art. 4 pkt 6, art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych), możliwości sfinansowania zakupu mundurów galowych dla członków Ochotniczej Straży Pożarnej (art. 19 ust. 1a ustawy o ochronie przeciwpożarowej), udzielenia szpitalowi dotacji celowej na zakup sprzętu medycznego (art. 114 i art. 115 ustawy o działalności leczniczej), możliwości sfinansowania przez gminę wydatków związanych z przeniesieniem napowietrznych linii elektroenergetycznych (art. 18 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne), finansowania z budżetu powiatu zadań Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (art. 21 - 22 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych), możliwości przekazania klubowi sportowemu dotacji na realizację zadania wcześniej już dotowanego (art. 221 ustawy o finansach publicznych, art. 27 i art. 28 ustawy o sporcie).

Równie ważną formą działalności informacyjnej było udzielanie instruktażu i wyjaśnień w bezpośrednich kontaktach z pracownikami samorządowymi w zakresie spraw wynikających z kontroli przeprowadzanych w jednostkach oraz w zakresie kontrolowanych sprawozdań, badanych uchwał i opiniowanych dokumentów, a także wyjaśnień dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@ oraz sprawozdawczości jednostek organizacyjnych SJO BeSTi@. Ponadto, za pomocą kont pocztowych w domenie jst.net.pl przekazywano komunikaty o organizowanych szkoleniach, informacje o aktualizacjach systemu BeSTi@, aktualizacjach formularzy sprawozdań oraz informacje o zmianach w obowiązujących przepisach prawa.

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej izby wydawały przede wszystkim biuletyny informacyjne, opracowania tematyczne, dotyczące różnych dziedzin gospodarki finansowej jst oraz działalności nadzorczej i kontrolnej izb. Regionalne izby obrachunkowe wspólnie opracowały *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku,* które zaopatrzone zostało w kod QR.

Publikacje pracowników zamieszczane były przede wszystkim na łamach miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych „Finanse Komunalne". Artykuły pracowników izb ukazywały się również w „Prawie finansów publicznych", „Rachunkowości Budżetowej", „Gazecie Prawnej", „Rzeczpospolitej", „Polska The Times", „Prawie budżetowym państwa i samorządu" czy gazetach regionalnych.

Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były również wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych".

W 2016 r. na stronach internetowych izb oraz na stronie regionalnych izb obrachunkowych *www.rio.gov.pl* prezentowano m.in. sprawozdania z działalności izb, interpretacje Ministerstwa Finansów, analizy tematyczne, wyjaśnienia kolegiów izb, zmiany w obowiązujących przepisach prawa, komunikaty o aktualnie organizowanych szkoleniach oraz o aktualizacjach programów sprawozdawczych.

2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej

Prawo dostępu do informacji publicznej zagwarantowane zostało w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1]. W myśl przepisu art. 61 Konstytucji każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności regionalnych izb obrachunkowych.

Regionalne izby obrachunkowe w 2016 r., podobnie jak w latach poprzednich, realizowały obowiązki wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[2], polegające na udostępnianiu dokumentów:

– w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP),
– na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów,
– w siedzibach izb i zespołów zamiejscowych poprzez wyłożenie lub wywieszenie.

Zamieszczanie dokumentów w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej

W serwisie BIP w 2016 r. izby udostępniały zarówno informacje (dokumenty) wytworzone przez izby, jak i wytworzone przez podmioty zewnętrzne.

[1] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.

Na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej udostępniano dokumenty na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej. Prezentowano dane dotyczące adresów i godzin pracy. Udostępniano informacje dotyczące organizacji izb, przedmiotu działalności, kompetencji organów i osób sprawujących w nich funkcje oraz majątku, którym dysponują (teksty lub wykazy ustaw oraz rozporządzeń stanowiących podstawy prawne działania izb; mapki o zasięgu terytorialnym; regulaminy organizacyjne; schematy organizacyjne; krótkie informacje zawierające opis realizowanych zadań w ramach działalności nadzorczej, opiniodawczej, kontrolnej, szkoleniowej i informacyjnej; informacje o osobach pełniących kluczowe funkcje, w tym o prezesach izb oraz ich zastępcach, członkach kolegiów izb, rzecznikach dyscypliny finansów publicznych i ich kompetencjach). Informacje publikowano w formie tekstowej bądź tabelarycznej. Zamieszczano także dokumenty dotyczące realizacji zadań określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych jak np. plany pracy, w tym plany kontroli; informacje o planowanych szkoleniach; sprawozdania z wykonania planu pracy oraz z wykonania planów finansowych.

W serwisie BIP zamieszczano również informacje o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw, w tym udzielania wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych wraz ze wzorem wniosku o udzielenie wyjaśnienia. Ponadto, izby zamieszczały informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach. Publikowane były także komunikaty dotyczące m.in. sposobu i terminów przedkładania sprawozdań, naboru kandydatów na wolne stanowiska, terminów prowadzonych przez izbę szkoleń.

Realizując obowiązek o dostępie do informacji dotyczących danych publicznych, izby udostępniały także dokumenty związane z realizacją ich ustawowych zadań.

W ramach działalności nadzorczej i opiniodawczej w BIP publikowane były uchwały kolegiów izb, programy posiedzeń kolegiów izb wraz z wynikami oceny legalności uchwał i zarządzeń przedkładanych przez organy jst. Zamieszczano także opinie wydawane przez składy orzekające na podstawie art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w tym opinie o projekcie uchwały budżetowej, o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o prawidłowości planowanej kwoty długu jst oraz o możliwości sfinansowania deficytu. Wyniki związane z realizacją działalności opiniodawczej przedstawiano w formie opisowej i tabelarycznej. Zamieszczano również, przekazane przez izby organom stanowiącym i wykonawczym właściwej jednostki samorządu terytorialnego, raporty o stanie gospodarki finansowej, sporządzane na podstawie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a także podejmowane przez kolegia izb uchwały, na podstawie art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wzywające do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej.

W ramach działalności kontrolnej w BIP udostępniano wystąpienia pokontrolne, wykazy zawierające podsumowania przeprowadzanych kontroli, wnoszone przez organy jst zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych wraz z uchwałami kolegiów izb w sprawie rozpatrzenia tych zastrzeżeń.

W związku z prowadzoną działalnością informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową w zakresie objętym nadzorem i kontrolą izby udostępniały stanowiska (w tym dotyczące stosowania przepisów o finansach publicznych) i interpretacje własne oraz informacje o zmianach przepisów dotyczących gospodarki finansowej jst, teksty wydawanych biuletynów informacyjnych bądź spisy ich treści oraz opracowania przedstawiające kwartalne wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także pisma i stanowiska oraz informacje uzyskane m.in. z Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Zdrowia, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Niektóre z dokumentów i informacje zamieszczane były przez izby na odrębnych serwisach własnych, z odesłaniem (link) do Biuletynu Informacji Publicznej. Na stronach internetowych izby zamieszczały m.in. informacje o terminach posiedzeń kolegiów izb, planowanych szkoleniach oraz aktualizacjach oprogramowania do sporządzania sprawozdań.

Na stronie internetowej regionalnych izb obrachunkowych *www.rio.gov.pl* zamieszczone zostały m.in. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku,* informacja o wynikach kontroli koordynowanych przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe, informacja o zmianie sposobu przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego informacji o kwotach subwencji ogólnej, komunikat dotyczący opracowanej przez Ministerstwo Finansów broszury pt. „Centralizacja rozliczeń w podatku VAT jednostek samorządu terytorialnego", informacje dotyczące systemów sprawozdawczych.

Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów

Regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. udostępniały w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej informacje publiczne na wniosek osób fizycznych i prawnych. Na stronach podmiotowych BIP wszystkich izb zamieszczano informację dotyczącą sposobu dostępu do informacji publicznych nieudostępnionych w BIP.

Wśród zwracających się do izb w 2016 r., pisemnie, za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz przez ePUAP, z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej wymienić można m.in. osoby fizyczne, fundacje, stowarzyszenia, uczelnie wyższe, firmy prywatne, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, związki pracodawców, kancelarie prawne, redakcje czasopism, wydawnictwa i banki.

W 2016 r. wpłynęły 533 wnioski o udostępnienie informacji publicznej (tj. 31 więcej niż w roku poprzednim). Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym wskazują, że największe zainteresowanie budziły:

– wyniki działalności nadzorczej,
– uchwały kolegium izb, w tym dotyczące uchwał rad gmin w sprawie funduszu sołeckiego oraz uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych,
– opinie składów orzekających,
– programy postępowania naprawczego,
– informacje wynikające z protokołów kontroli,
– wystąpienia pokontrolne, dokumenty związane z przeprowadzonymi kontrolami, wykaz jst objętych planem kontroli,
– dane dotyczące wykonania budżetów jst, w tym dane o zadłużeniu,
– sprawozdania budżetowe i bilanse jst,
– udzielane wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych,
– skutki realizacji ustawy Karta Nauczyciela,
– działalność rzecznika dyscypliny finansów publicznych,
– organizacja wewnętrzna regionalnych izb obrachunkowych, plany finansowe, wiek i wykształcenie członków kolegium, wynagrodzenia pracowników,
– treść pism kierowanych do regionalnych izb obrachunkowych.

Liczba wniosków osób fizycznych i innych podmiotów o udostępnienie informacji publicznej

Zakres informacji	Liczba wniosków		
	Ogółem	w tym od:	
		osób fizycznych	innych podmiotów
Działalność nadzorcza	62	40	22
Działalność opiniodawcza	70	31	39
Działalność kontrolna	152	101	51
Sprawozdawczość	85	47	38
Pozostałe	164	88	76
Ogółem	**533**	**307**	**226**

Informacje bądź dokumenty przekazywane były we wskazanej przez wnioskodawcę formie. W niektórych przypadkach wnioskodawcy byli odsyłani do informacji już zamieszczonych na stronach BIP.

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w dwóch przypadkach zostały wydane decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, z tego w przypadku wniosku:

– o dane dotyczące: środków pieniężnych, zobowiązań krótkoterminowych, zobowiązań długoterminowych, aktywów ogółem, należności krótkoterminowych, należności długoterminowych:
  a) według stanu na koniec: 2004 r. i 2005 r. dotyczących wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich z terenu województwa,
  b) według stanu na koniec: 2006 r., 2012 r., 2013 r. i 2014 r. dotyczących 7 gmin,

  w uzasadnieniu decyzji podano brak istnienia szczególnego interesu publicznego dla uzyskania przez wnioskodawcę informacji przetworzonej w takim zakresie,
– o dane osobowe autora pisma w sprawie przeprowadzenia kontroli w jst,

  w uzasadnieniu podano, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej; ograniczenie prywatności nie dotyczy tylko takich informacji publicznych, które mają bezpośredni związek z pełnionymi przez te osoby funkcjami publicznymi.

Ponadto, w jednym przypadku w odniesieniu do wniosku dotyczącego finansowania działalności nadzorczej i kontrolnej za lata 2014 - 2015 uznano, że wnioskowane informacje miały charakter informacji przetworzonej w rozumieniu art. 3 ust.1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskodawca w piśmie nie wykazał istnienia szczególnie istotnego interesu publicznego. Wezwano wnioskodawcę do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego zakreślając 14 dniowy termin na odpowiedź. Ponieważ wnioskodawca nie przesłał w określonym terminie odpowiedzi na pismo, wydano, zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, decyzję o umorzeniu postępowania.

Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych

Podobnie jak w latach poprzednich, regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. udostępniały informacje publiczne także poprzez wyłożenie lub wywieszenie ich w siedzibach izb oraz zespołów zamiejscowych. W powyższy sposób udostępniano zarówno dokumenty zamieszczane na stronach podmiotowych BIP, jak i dokumenty tam niezamieszczane, w tym m.in. informacje o posiedzeniach kolegium izby, o szkoleniach dla jst, wokandy regionalnej komisji orzekającej, ogłoszenia o naborze pracowników oraz dotyczące zamówień publicznych.

Rozdział X.
Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych

1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych powstała na mocy przepisu art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (wprowadzonego ustawą z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin[1]). Rozpoczęła działalność w styczniu 1998 r. Do zadań KR RIO należy:

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

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

Krajowa Rada realizuje swoje zadania na posiedzeniach plenarnych, poprzez działalność określonych w regulaminie komisji oraz poprzez działania przewodniczącego Rady i jego zastępców.

W Krajowej Radzie funkcjonuje pięć stałych Komisji:

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

Pracami KR RIO kieruje Przewodniczący, który wybierany jest spośród członków Rady na dwuletnią kadencję. Według tych samych zasad wybierani są zastępcy Przewodniczącego.

Od dnia 20 lutego 2014 r. funkcję Przewodniczącej KR RIO pełni Pani Grażyna Wróblewska, prezes RIO w Poznaniu (poznan@rio.gov.pl). Zastępcami przewodniczącej są: Lucyna Hanus, prezes RIO we Wrocławiu (wroclaw@rio.gov.pl) i Ryszard Zajączkowski, prezes RIO w Zielonej Górze (zielonagora@rio.gov.pl). W marcu 2016 r. zostali wybrani ponownie na kolejną kadencję.

W 2016 r. odbyły się cztery posiedzenia KR RIO. Wśród zagadnień poruszanych podczas obrad były m.in.:

– skutki finansowe decyzji dotyczących umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności zobowiązań podatkowych w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów jednostek samorządu terytorialnego,
– możliwość różnicowania stawek podatku od nieruchomości w gminie z uwzględnieniem niższych stawek podatku na terenach przyłączanych do gminy w świetle postanowień art. 5 ust. 2 - 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[2] oraz możliwość różnicowania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie z uwzględnieniem niższych stawek opłaty na terenach przyłączanych do gminy w świetle postanowień art. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[3],
– wykorzystanie przez gminy nadwyżki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
– Karta Dużej Rodziny a koszty administracyjne związane z funkcjonowaniem systemu wywozu śmieci,
– udzielanie przez podmioty zamawiające tzw. „zamówień *in house*",
– problemy związane z centralizacją VAT w jednostkach samorządu terytorialnego,
skargi radnych na procedurę podjęcia uchwały budżetowej.

[1] Dz. U. Nr 113, poz. 734.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.
[3] Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.

W toku dyskusji omawiano także zagadnienia dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i postępowania w sprawach programów naprawczych. Wiele uwagi KR RIO poświęciła zagadnieniom dotyczącym zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Uwagi izb zostały przedłożone w piśmie skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 6 maja 2016 r. Stanowisko izb do projektu zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych z dnia 13 lipca 2016 r. wyrażone zostało w piśmie z dnia 2 sierpnia 2016 r., a także m.in. w pismach z dnia 11 sierpnia, 12 września i 3 października 2016 r.

Przewodnicząca i zastępcy Przewodniczącej KR RIO uczestniczyli też w dyskusjach nad projektem zmian ustawy, które toczyły się w Zespołach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Krajowa Rada przyjęła, jak co roku, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku,* które przedkładane jest Sejmowi i Senatowi RP. W sprawozdaniu tym KR RIO zasygnalizowała konieczność zmiany szeregu przepisów regulujących komunalną gospodarkę finansową. Wnioski te przygotowała Komisja Legislacji i Orzecznictwa KR RIO, które zostały przyjęte przez Krajową Radę uchwałą KR RIO Nr 6/2016 z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia wniosków *de lege ferenda*.

Tematykę obrad plenarnych KR RIO uzupełniały zagadnienia o wewnętrznym charakterze związane z bieżącą działalnością izb, poczynając od środków finansowych, które nie są wystarczające na wykonywanie wciąż rozszerzającego się zakresu zadań, po problemy odnoszące się do funkcjonowania systemów informatycznych.

KR RIO prowadziła również działalność bieżącą związaną głównie z reprezentowaniem izb wobec naczelnych i centralnych organów państwa.

Przewodnicząca oraz przedstawiciele KR RIO brali udział w posiedzeniach Komisji Sejmowych i Senackich, na których omawiane były m.in.:

– wykonanie budżetu państwa w zakresie części 80 - regionalne izby obrachunkowe,
– rozpatrzenie *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 roku,*
– zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w para bankach.

Na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej prezentowane były wyniki kontroli koordynowanych przeprowadzonych w 2015 r. w zakresie inwentaryzacji składników mienia w jednostkach samorządu terytorialnego oraz realizacji dochodów z mienia jednostek samorządu terytorialnego.

Krajowa Rada w 2016 r. wzorem lat ubiegłych zaopiniowała i wniosła szereg uwag do przesłanych jej projektów aktów normatywnych.

Od początku swej działalności KR RIO ściśle współpracuje z Ministerstwem Finansów, w tym z Departamentem Finansów Samorządu Terytorialnego w zakresie sprawozdawczości budżetowej i bieżących spraw związanych z ustawą o finansach publicznych. Realizuje zadania wynikające z ustawowych obowiązków w zakresie przekazywania i weryfikacji danych sprawozdawczych z jednostek samorządu terytorialnego do Ministerstwa Finansów. Współpracuje z Ministerstwem Finansów w zakresie analizy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Podobnie jak w latach ubiegłych, KR RIO współpracowała z Najwyższą Izbą Kontroli, Ministerstwem Edukacji Narodowej, Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz Głównym Urzędem Statystycznym. Przewodnicząca KR RIO uczestniczyła w panelu ekspertów zorganizowanym przez NIK w dniu 23 lutego 2016 r. dotyczącym sytuacji finansowej szpitali samorządowych w Polsce w związku z przeprowadzoną przez NIK kontrolą w zakresie restrukturyzacji wybranych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej korzystających z pomocy ze środków publicznych.

W dniach 6 - 7 czerwca 2016 r. w Rawie Mazowieckiej odbyła się VIII Konferencja „Finansów Komunalnych" – miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych przy współpracy Wydawnictwa Wolters Kluwer nt. „Planowanie wieloletnie w finansach samorządowych". Patronat nad przygotowaną przez Kolegium Redakcyjne „Finansów Komunalnych" i KR RIO Konferencją objął w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Pan Sebastian Chwałek – Podsekretarz Stanu w MSWiA. Redaktorem merytorycznym Konferencji był Pan Tadeusz Dobek, Prezes RIO w Bydgoszczy.

Kontynuowana była współpraca międzynarodowa KR RIO i poszczególnych izb z Europejską Organizacją Zrzeszającą Regionalne Instytucje Audytu Zewnętrznego Środków Publicznych (EURORAI). W 2016 r. doświadczenia polskich izb były prezentowane dwukrotnie: podczas seminarium w Austrii przez przedstawicieli regionalnych izb obrachunkowych we Wrocławiu i w Bydgoszczy, a na IX Kongresie EURORAI we Francji (Audyt regionalnych izb obrachunkowych w zakresie pomocy społecznej) przez przedstawicieli regionalnych izb obrachunkowych w Poznaniu i w Bydgoszczy. Podczas Kongresu Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie została przyjęta do grona członków tej organizacji, a na jego zakończenie Prezydent EURORAI François Monti podziękował Prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy Tadeuszowi Dobkowi za aktywny udział na forum EURORAI od 2004 roku.

W 2016 r. koszty działalności KR RIO wyniosły 50 000 zł. W kwocie tej, wzorem lat ubiegłych, największą pozycję stanowiły wydatki poligraficzne na sporządzenie *Sprawozdania* dla Sejmu i Senatu.

Skład Krajowej Rady w 2016 r. przedstawiał się następująco: Stanisław Srocki i Dariusz Renczyński (RIO w Białymstoku), Tadeusz Dobek i Włodzimierz Bartkowiak (RIO w Bydgoszczy), Luiza Budner-Iwanicka i Józef Orłowski (RIO w Gdańsku), Daniel Kołodziej i Mirosław Cer (RIO w Katowicach), Zbigniew Rękas i Wojciech Czerw (RIO w Kielcach), Janusz Kot i Bożena Jakubowska (RIO w Krakowie), Jacek Grządka i Alina Smagała (RIO w Lublinie), Ryszard Paweł Krawczyk i Beata Kaczmarek (RIO w Łodzi), Iwona Bendorf-Bundorf i Bogdan Gaber (RIO w Olsztynie), Janusz Gałkiewicz (do maja 2016 r.) a następnie Jan Uksik i Grzegorz Czarnocki (RIO w Opolu), Grażyna Wróblewska i Zofia Ligocka (RIO w Poznaniu), Zbigniew K. Wójcik i Anna Trałka (RIO w Rzeszowie), Bogusław Staszewski i Mieczysław Kus (RIO w Szczecinie), Wojciech Tarnowski i Witold Kaczkowski (RIO w Warszawie), Lucyna Hanus i Ewa Pudło (RIO we Wrocławiu) oraz Ryszard Zajączkowski i Jarosław Kotowski (RIO w Zielonej Górze).

Sekretariat KR RIO działa przy Przewodniczącej KR RIO (ul. Zielona 8, 61-851 Poznań; poznan@rio.gov.pl).

2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2016 r. regionalne izby obrachunkowe kontynuowały kilka rozpoczętych w latach minionych projektów w zakresie infrastruktury informatycznej (IT). Najważniejsze z nich to:

– Informatyczny System Zarządzania Budżetami Jednostek Samorządu Terytorialnego BeSTi@,
– Informatyczny system zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego – sprawozdawczość jednostek organizacyjnych – SJO BeSTi@,
– poczta elektroniczna dla jst i rio.

Działalność izb w zakresie IT koordynował Zespół ds. Rozwoju Technologii Informatycznych, który składał się z podzespołów do spraw:

– utrzymania i rozwoju systemów i technologii IT,
– przetwarzania i analizy danych,
– bezpieczeństwa i zarządzania infrastrukturą IT.

W 2016 r. zespół zorganizował szkolenie wewnętrzne dla informatyków wszystkich izb poświęcone tematyce wirtualizacji środowisk komputerowych w oparciu o technologię Hyper-V, w celu pełniejszego wykorzystania posiadanych przez izby zasobów informatycznych oraz zapewnienia większego poziomu bezpieczeństwa danych i systemów operacyjnych dzięki uniezależnieniu się od platform sprzętowych.

Ponadto, w 2016 r. odbyło się jedno spotkanie robocze podzespołu ds. przetwarzania i analizy danych poświęcone:

– rozbudowie i aktualizacji szablonów raportów analitycznych w systemie BeSTi@ – umożliwiających szybkie wygenerowanie zestawień m.in. dla celów związanych z opracowaniem części II sprawozdania KR RIO dla Sejmu i Senatu RP z wykonania budżetów przez jst,
– aktualizacji szablonów raportów w systemie BeSTi@ wspomagających wieloletnie prognozowanie finansowe wraz z oceną spełnienia ustawowych wskaźników zadłużenia,

a także jedno spotkanie podzespołu bezpieczeństwa i zarządzania infrastrukturą IT poświęcone wirtualizacji, zastosowaniu aplikacji w środowiskach terminalowych oraz pracy zdalnej RemoteApp, opartej na pracy terminalowej – również w zakresie licencjonowania ww. rozwiązań.

W ramach współpracy z Ministerstwem Finansów przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych kontynuowali prace dotyczące systemu BeSTi@ oraz SJO BeSTI@ obejmujące monitoring funkcjonalności oraz wypracowywanie rozwiązań w zakresie obsługi i administracji systemem, w tym analizy sytuacji finansowej jst. W 2016 r. na wniosek przedstawicieli Zespołu wprowadzono do systemu BeSTi@ szereg zmian dotyczących w szczególności obsługi wieloletniej prognozy finansowej jst, wydruków załączników budżetowych, reguł kontrolnych weryfikujących dane sprawozdawcze.

Ponadto, wybrani członkowie Zespołu brali aktywny udział w testach akceptacyjnych kolejnych aktualizacji obu systemów. Przetestowano łącznie 21 nowych wersji systemów, spośród których 5 edycji trafiło do wszystkich użytkowników.

W kwietniu 2016 r. na stronie internetowej NIK opublikowane zostały materiały będące owocem konferencji poświęconej zastosowaniu narzędzi wspomagania informatycznego kontroli (CAATs) w działalności kontrolnej i audytorskiej instytucji sektora publicznego w Polsce, która odbyła się w grudniu 2015 r. W numerze specjalnym „Przeglądu Metodycznego" pt. „Zastosowanie narzędzi wspomagania informatycznego kontroli (CAATs) w działalności

kontrolnej i audytorskiej instytucji sektora publicznego w Polsce”[4] opublikowane zostały dwa artykuły stanowiące podsumowanie referatów wygłoszonych przez przedstawicieli RIO na konferencji:

– „Wykorzystanie ACL w kontrolach gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Doświadczenia RIO w Krakowie”,
– „Informatyczny System Zarządzania Budżetami JST (BeSTi@) jako narzędzie wspomagające działalność kontrolną”.

Infrastruktura internetowa

Serwer internetowy izb

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

Pod adresem *www.rio.gov.pl* prowadzony był w dotychczasowym kształcie serwis internetowy regionalnych izb obrachunkowych, na którym zamieszczane były pisma i interpretacje oraz informacje o nowych aktach prawnych.

W 2016 r. forum internetowe izb, służące jako platforma wymiany poglądów, udzielania wskazówek w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości nadal cieszyło się sporą popularnością. Przydatność forum dla użytkowników została potwierdzona zwłaszcza działem „BeSTi@”, w którym użytkownicy mogli znaleźć wiele informacji dotyczących obsługi systemu sprawozdawczości elektronicznej. Równie dużą popularnością cieszyły się działy „Problemy ogólne finansów publicznych” oraz „Problemy ogólne rachunkowości budżetowej”, w których użytkownicy serwisu (pracownicy jst oraz izb) wymieniali poglądy oraz informacje dotyczące rozwiązywania problemów pojawiających się w trakcie bieżącej pracy.

[4] Informacje dotyczące konferencji oraz numer specjalny „Przeglądu Metodycznego” dostępne są na stronie internetowej https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nowoczesna-kontrola.html.

Rozdział XI.
Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, realizując ustawowe zadanie przedstawiania wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową, wskazuje we wnioskach *de lege ferenda* na potrzebę dokonania zmian w obowiązujących przepisach prawa lub uregulowania pojawiających się problemów.

Niektóre wnioski, mimo że były już zgłaszane w *Sprawozdaniach…* z ubiegłych lat, dotyczące problemów nadal budzących poważne wątpliwości interpretacyjne powtórzone zostały również w tym *Sprawozdaniu.*

1. Gospodarowanie odpadami komunalnymi

1.1. Rozliczanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Dochody gmin z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatki związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami ujmowane są, co do zasady, w budżetach gmin. Przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[1], umożliwiają także przejęcie przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w tym w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi; z tej możliwości na koniec 2016 r. korzystało 279 gmin, co stanowi 11,3% wszystkich jednostek realizujących to zadanie.

Zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetów gmin określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[2], jednakże przy uchwalaniu i wykonywaniu budżetów, obowiązują także szczególne zasady wykonywania budżetu gminy w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w obowiązującym obecnie brzmieniu, określa w art. 3 zadania gmin związane z systemem gospodarowania odpadami, a w art. 6r – zasady przeznaczania środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z ww. przepisami, system gospodarowania odpadami komunalnymi zorganizowany przez gminę powinien się samofinansować, co przekłada się na obowiązek ustalania wysokości ponoszonych przez mieszkańców gmin opłat – na poziomie zabezpieczającym pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W przepisach art. 6r ust. 2 - 2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyspecyfikowane zostały te koszty, które gmina ma prawo pokrywać z pobranych od mieszkańców opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawodawca zakazał jednocześnie wykorzystywania tych środków na inne cele, niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 1aa). Z upływem roku budżetowego – w myśl zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych – niezrealizowane wydatki wygasają, a niewydatkowane dochody powiększają nadwyżkę budżetową.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określają szczególnych zasad gospodarowania nadwyżkami dochodów nad wydatkami, powstałymi na koniec roku budżetowego w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. W obowiązujących przepisach brak jest także ustawowych przesłanek do traktowania środków z opłat za gospodarowanie odpadami jako środków gromadzonych na odrębnym rachunku noszącym cechy funduszu. Dodatkowo, jak wskazują zarówno wyniki przeprowadzonych w 2016 r. przez izby kontroli koordynowanych, jak i przeprowadzanych przez poszczególne regionalne izby obrachunkowe analiz, wielkości przede wszystkim wydatków, ale również dochodów zmieniają się na przestrzeni lat w sposób znaczący. Jest to głównie efekt zmian kosztów funkcjonowania systemu, wynikający z rozstrzygnięć przetargów. Ponadto, mają na to wpływ również zmiany wysokości opłat ustalanych przez organy stanowiące, skuteczność prowadzonej egzekucji, prawidłowość sortowania odpadów przez mieszkańców czy zmiany częstotliwości ich odbioru. Niejednokrotnie nadwyżka środków na funkcjonowanie systemu w jednym roku służy finansowaniu niedoboru w roku kolejnym.

Wskazać należy również, że okres rozliczania przez gminy nadwyżek dochodów nad kosztami jest różnie przyjmowany. Niektóre gminy rozliczają środki (nadwyżki) po zamknięciu roku budżetowego i wydatkują je w następnym roku na cele związane z systemem gospodarowania odpadami (np. na utwardzanie miejsc pod pojemniki na zbiórkę selektywną odpadów, czy na wydatki pośrednio związane z realizacją tego zadania, w tym m.in. na wydruk

[1] Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.

ulotek, plakatów czy naklejek związanych z systemem gospodarowania odpadami itp.). Inne dokonują rozliczenia przyjmując za okres rozliczeniowy okres na jaki została zawarta umowa z wykonawcą zadania (2, 3 lub 4 lata).

Skoro, jak wyżej zaznaczono, na systemie gospodarowania odpadami komunalnymi samorządy nie powinny „zarabiać", a zarazem prawidłowo ustalona stawka opłaty winna pozwolić na samofinansowanie się systemu, właściwe jest wprowadzenie w przepisach powszechnie obowiązujących mechanizmu ujawnienia rozliczenia zrealizowanych dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zestawieniu z wydatkami poniesionymi na finansowanie systemu. Dotychczas takiego mechanizmu nie było. Ujawnienie takiego rozliczenia (w zależności od wyniku – nadwyżka lub niedobór środków pochodzących z opłat nad wydatkami systemu) służyłoby radnym oraz społeczności lokalnej jako impuls do ewentualnej korekty wysokości obowiązujących w danej gminie stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Krajowej Rady najbardziej właściwym miejscem do zaprezentowania takiego rozliczenia jest sprawozdanie z wykonania budżetu gminy. Ten corocznie sporządzany – w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym – dokument zawiera część opisową, której elementem jest omówienie dochodów i wydatków budżetu gminy, w szczegółowości nie mniejszej niż w uchwale budżetowej. Dokument ten jest przedstawiany radnym i regionalnej izbie obrachunkowej (w celu jego zaopiniowania przez skład orzekający rio), rozpatrywany na sesji, a następnie publikowany w dzienniku urzędowym województwa.

Wskazane jest więc doprecyzowanie w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązków organów gmin w zakresie przedstawienia wyników finansowych gospodarki odpadami komunalnymi. Stworzy to również możliwość decydowania o weryfikacji wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami i sposobie wykorzystania nadwyżek środków z opłat na cele związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu, co – zdaniem KR RIO – pomoże uszczelnić system gospodarowania odpadami, zapewni rozliczanie się gmin z pozyskanych środków i ich wydatkowanie w ramach systemu, z jednoczesnym poszanowaniem zasady samorządności gminy. Ustawowe określenie zasad rozliczania środków uzyskanych z opłaty da również szerszą podstawę regionalnym izbom obrachunkowym, jako organom nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową gmin, do oceny zgodności z prawem działań organów gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe proponuje się dodanie w art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ust. 2e w brzmieniu:

„2e. W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem tytułów, o których mowa w ust. 2 - 2c, wraz z objaśnieniami."

1.2. Dostosowanie klasyfikacji budżetowej do rozliczenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

Na problem analizy i monitorowania relacji pomiędzy dochodami z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatkami na funkcjonowanie systemu nakłada się również niedoskonałość klasyfikacji budżetowej. O ile stosunkowo łatwo można określić, na podstawie sprawozdań budżetowych, dochody osiągane z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako wpływy ewidencjonowane w rozdziale 90002 Gospodarka odpadami, w paragrafie 049 Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw, o tyle na podstawie sprawozdań budżetowych, kierując się jedynie klasyfikacją budżetową, nie jest możliwe ustalenie wydatków poniesionych na funkcjonowanie sytemu gospodarowania odpadami. W rozdziale właściwym do ewidencjonowania tych wydatków ujmowane są bowiem również wydatki na przedsięwzięcia, które nie mieszczą się w kosztach funkcjonowaniu systemu; przykładowo koszty utylizacji azbestu. Co jeszcze istotniejsze, nie są w nim często ujmowane wszystkie wydatki systemu, np. koszty administracyjne, które ewidencjonowane są najczęściej w rozdziałach dotyczących funkcjonowania urzędu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe proponuje się:

– zmianę nazwy rozdziału 90002 na Gospodarka odpadami komunalnymi,
– nadać objaśnieniom do rozdziału 90002 następującą treść: *„W rozdziale tym ujmuje się wyłącznie dochody gmin z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wszystkie wydatki gmin związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.). W rozdziale nie ujmuje się wydatków na inne zadania."*
– utworzenie nowego rozdziału: Pozostałe zadania związane z gospodarką odpadami (obejmującego m.in. usuwanie azbestu).

2. Dotacje oświatowe

2.1. Zmiana sposobu finansowania nauki dzieci niepełnosprawnych

W praktyce udzielania dotacji dla podmiotów prowadzących placówki oświatowe, niebędących jednostkami samorządu terytorialnego poważne problemy i kontrowersje budzi udzielanie dotacji na uczniów i wychowanków niepełnosprawnych, którzy orzeczenie komisji orzekającej poradni psychologiczno-pedagogicznych o niepełnosprawności, o których obecnie mowa w art. 71b ust. 3 ustawy o systemie oświaty, otrzymali po dniu 30 września. Spory te przeradzają się często w postępowanie sądowe, w których sądy rozstrzygają po długotrwałych procesach, czy dotacja przysługuje czy też nie. Przy czym orzecznictwo jest bardzo różnorodne. Jako przykład z ostatniego okresu można podać wyrok Sądu Rejonowego w Siedlcach z dnia 30 maja 2016 r. sygn. akt IC 1183/15, który orzekł, że decydujące jest przedstawienie przez organ prowadzący do dnia 30 września we wniosku o dotację planowanej liczby dzieci niepełnosprawnych, a dotacja przysługuje nawet wówczas gdy orzeczenie zostanie wydane później oraz wyrok z dnia 22 listopada 2016 r. Sądu Okręgowego w Siedlcach, sygn. akt V Ca 513/16, który był odmiennego zdania. Uchylając powyższy wyrok Sąd Okręgowy orzekł, że warunkiem przyznania dotacji na dziecko niepełnosprawne jest dysponowanie przez organ prowadzący orzeczeniem o niepełnosprawności na dzień 30 września. Zdaniem Sądu Okręgowego warunkiem objęcia dziecka kształceniem specjalnym lub zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi jest posiadanie przez niego orzeczenia publicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej o potrzebie takiego kształcenia lub zajęć. W razie braku takiego orzeczenia nie ma podstaw do umieszczenia dziecka na zgłaszanej gminie – w celu otrzymania dotacji – liście planowanych uczniów niepełnosprawnych.

Gminy odmawiają udzielenia w takiej sytuacji dotacji przede wszystkim ze względów finansowych. Dotacje te są wielokrotnie wyższe od dotacji udzielanych na dzieci zdrowe, a subwencja oświatowa naliczana jest według stanu podanego w Systemie Informacji Oświatowej na dzień 30 września. Do SIO nie można wprowadzić dziecka niepełnosprawnego bez orzeczenia o niepełnosprawności. I tu tkwi podstawowy problem. W związku z licznymi zapytaniami i interpelacjami sejmowymi w tej sprawie Ministerstwo Edukacji wyjaśnia w pismach, że można w takich przypadkach ubiegać się o przyznanie środków z podziału rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej.

Problem jednak tkwi w tym, że zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego podział tej rezerwy następuje dopiero w terminie do dnia 30 listopada danego roku budżetowego. Jest więc ta możliwość traktowana jako zdarzenie przyszłe i niepewne, a w budżecie dana jednostka samorządu terytorialnego musi zapewnić własne środki na finansowanie tego zadania, co dla małych jednostek jest często zadaniem bardzo trudnym. To samo dotyczy finansowania nauki dzieci niepełnosprawnych w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ten stan prawny i faktyczny budzi poważny niepokój, przede wszystkim z uwagi na dobro dzieci niepełnosprawnych, którym bezwzględnie należy zapewnić właściwą opiekę szkolną, czy też przedszkolną stosowną do ich stopnia niepełnosprawności.

W związku z powyższym, przy trwającym obecnie procesie nowelizacji ustaw oświatowych należy postulować zmianę trybu finansowania nauki dzieci niepełnosprawnych dla zapewnienia jego większej adekwatności do potrzeb bieżącego finansowania tego zadania.

Takim rozwiązaniem mogłaby być np. zmiana charakteru środków na kształcenie uczniów niepełnosprawnych z subwencji oświatowej na dotację celową.

KR RIO postuluje przy tym wprowadzenie mechanizmów prawnych umożliwiających korygowanie – w trakcie roku budżetowego – wysokości takiej dotacji, w związku ze zmianą liczby uczniów niepełnosprawnych.

2.2. Jednoznaczne określenie charakteru prawnego środków pochodzących z rozliczenia (wyrównania) dotacji oświatowych

W działalności regionalnych izb obrachunkowych występuje także problem charakteru prawnego środków, pochodzących z rozliczenia kwoty dotyczącej wyrównania dotacji oświatowych, przyznanych przez podmiot udzielający dotacji lub też orzeczonej przez sąd. W szczególności ustalenia wymaga, czy zachowują one charakter dotacji, czy też nie. Prawidłowe rozstrzygnięcie tego problemu konieczne jest także dla właściwego zastosowania klasyfikacji budżetowej.

Wiele spraw w tym zakresie było rozpatrywanych przez sądy administracyjne i stwierdzić należy, że ich orzecznictwo jest rozbieżne.

I tak zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku – zawartym w wyroku z dnia 16 kwietnia 2014 r., sygn. Akt. I SA/Bk 110/14 – uzupełnienie dotacji, przekazanej na podstawie wyroku sądowego dotacją nie jest i nie może tym samym podlegać rygorom stawianym instytucji dotacji, w tym rozliczeniu.

Powyższy pogląd potwierdza także wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 listopada 2015 r. I SA/Bk 588/15. Sądy przyjęły, że jeżeli dotacji, w tym dotacji oświatowych, na realizację zadań w danym roku nie przyznano (nie udzielono), to nie może być mowy o jej jakimkolwiek wykorzystaniu (prawidłowym lub nie). Tym samym, skoro dotacji nie udzielono w roku, w którym powinna być udzielona, to mimo realizacji zadań publicznych nie można jej było wykorzystać i w konsekwencji rozliczyć za rok, za który przysługiwała. W konsekwencji także nie można od podmiotu, który mimo braku dotacji w roku, w którym podmiot ten powinien był ją otrzymać (co wynika z obligatoryjności dofinansowania niepublicznych szkół i placówek przez jst), oczekiwać i wymagać, by dokonał rozliczenia wydatków, które zmuszony był ponieść z własnych (niedotacyjnych) środków. Brak jest bowiem w przepisach prawa wymogu rozliczania wydatkowania – tak jak dotacji – własnych środków przeznaczonych na realizację zadań oświatowych.

Odmienne stanowisko w sprawie obowiązku rozliczania kwoty dotyczącej wyrównania dotacji zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu – wyrok z dnia 20 lipca 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 1084/15. W ocenie Sądu, kwota stanowiąca wyrównanie kwoty dotacji nie przestaje być dotacją zważywszy na fakt w związku z jakimi zdarzeniami następuje jej wyliczenie i przekazanie dotowanemu podmiotowi. Skoro przekazane kwoty mają charakter dotacji, o której mowa w ustawie o systemie oświaty, podlegają wykorzystaniu i rozliczeniu wg. przewidzianych tam reguł, powinny być rozliczone wydatkami roku, w którym wyrównanie zostało przekazane.

Podobne stanowisko przyjął WSA w Krakowie w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. sygn. akt I SA/Kr 1867/15. Sąd uznał, że regulacja, zawarta w uchwale rady gminy, określająca, że „…środki dotacji przekazanej tytułem wyrównania za rok ubiegły lub lata ubiegłe, można rozliczyć wydatkami z roku jej wypłacenia, albo wydatkami roku którego dotyczyła, pod warunkiem, że wydatki te nie były przedmiotem rozliczenia dotacji odpowiednio za rok ubiegły lub za lata wcześniejsze w których się należała." nie narusza prawa.

Sąd uznał, że „…jeżeli stwierdzone zostanie, że kwota planowanej dotacji nie odpowiada rzeczywistej, podlega ona weryfikacji poprzez wyrównania. Kwestionowane przepisy uchwały usprawniają rozliczenie dotacji przez jej wyrównanie czyli wypłacenie i rozliczenie w roku następującym po roku, w którym została wypłacona dotacja oświatowa. Wypłacone środki publiczne tytułem wyrównania należy zatem potraktować jako dotację oświatową bowiem na ten konkretny cel zostały wydatkowane.".

Tak rozbieżne stanowiska sądów są wynikiem luki w obowiązujących przepisach prawa. Tymczasem problem ten ma istotne znaczenie, ponieważ nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Gminy zwracają się więc często o wyjaśnienie tej kwestii do regionalnych izb obrachunkowych, które jednak nie są uprawnione do wypełniania luk prawnych.

Dlatego – w ocenie KR RIO – należy rozstrzygnąć jednoznacznie ten problem, albo poprzez określenie, że środki przekazane jako wyrównanie w związku z rozliczeniem dotacji należy traktować jako refundację poniesionych wydatków, bądź też zdecydować, że środki te należy traktować jako dotację, którą można rozliczyć wydatkami z roku jej wypłacenia, albo wydatkami roku którego dotyczyła, pod warunkiem, że wydatki te nie były już przedmiotem rozliczenia dotacji.

3. Nowelizacja art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) w obowiązującym obecnie brzmieniu stanowi w art. 90, iż: ,,Na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi.".

Biorąc pod uwagę, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie są już państwowymi funduszami celowymi, należałoby dokonać nowelizacji brzmienia wyżej wymienionego art. 90 ustawy poprzez dodanie po wyrazach: „funduszach celowych" wyrazów: „w wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej...".

4. Zniesienie obowiązku podatkowego dla gmin

KR RIO już wcześniej postulowała zniesienie obowiązku podatkowego dla gmin. Obecnie regulacje prawne w zakresie obowiązku podatkowego dla gmin przewidują jedynie zwolnienie z podatku od nieruchomości dla gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gminy. Rozwiązanie to pozostawiło konieczność wypełnienia i składania deklaracji podatkowych oraz ich korekt przez gminę. Nie rozwiązało także kwestii podatku leśnego, który gmina w dalszym ciągu zobowiązana jest płacić sama sobie. Wydaje się, że wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego z podatków i opłat o charakterze publicznoprawnym mogłoby rozwiązać pojawiające się problemy na tle tych regulacji.

5. Doprowadzenie do zgodności przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w procedurze absolutoryjnej

Obowiązki organów stanowiących i wykonawczych jst oraz organów nadzoru w postępowaniu absolutoryjnym określają samorządowe ustawy ustrojowe, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawa o finansach publicznych.

Ustawodawca nie doprowadził do zgodności przepisów tych ustaw, tak aby wzajemnie się uzupełniały i były ze sobą zgodne.

Szczegółowe uregulowanie w ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutoryjnego, nieuwzględniające postanowień pozostałych ustaw (lub bez dokonania w nich stosownych zmian) doprowadziło m.in. do sytuacji, że regionalne izby obrachunkowe mają obowiązek opiniowania wskazanych w ustawie dokumentów (informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego – art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych), których organ wykonawczy jst nie ma obowiązku przedstawienia izbom (art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

Podobna rozbieżność ma miejsce przy opiniowaniu przez regionalne izby obrachunkowe wniosku komisji rewizyjnej. Ustawy ustrojowe stanowią, że wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 30 ust. 3 o samorządzie województwa), a rada gminy zobowiązana jest – przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium – do zapoznania się z wnioskiem komisji rewizyjnej oraz opinią o nim regionalnej izby obrachunkowej (art. 28a ustawy o samorządzie gminnym); takiego obowiązku nie wprowadza ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa.

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izby zalicza również opiniowanie wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium (art. 13 pkt 8), natomiast w art. 271 ustawy o finansach publicznych opinia izby o wniosku komisji rewizyjnej nie została wymieniona jako obowiązujący dokument, z którym powinien zapoznać się organ stanowiący jst przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium.

Taka niezgodność przepisów odnoszących się do tego samego zagadnienia stwarza u pomiotów zobowiązanych do ich przestrzegania uzasadnione wątpliwości co do sposobu stosowania tych przepisów.

Krajowa Rada wnioskuje po raz kolejny o jednoznaczne określenie przez ustawodawcę obowiązków jst oraz organu nadzoru w tym zakresie, poprzez dostosowanie postanowień ustaw ustrojowych do uregulowanego w ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutoryjnego oraz określenia w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kategorii spraw, w których izby obowiązane są do wydania (na wniosek lub z urzędu) opinii o dokumentach przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustawowo nałożonych obowiązków.

6. Niespójność przepisów art. 224 i art. 240a ustawy o finansach publicznych

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 240a ustawy o finansach publicznych, po wezwaniu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej, uchwalają programy postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych. W czasie realizacji tego programu mogą być niezachowane relacje określone w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych, przy czym ich niezachowanie dotyczyć może spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego. W myśl natomiast przepisu art. 224 ustawy o finansach publicznych, jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli jednostka ta realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a jednym z warunków udzielenia tej pożyczki jest zachowanie zasad określonych w art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych, w roku w którym upływa

termin spłaty pożyczki. Do tego przepisu zostało wydane rozporządzenie, w którym program ten nosi nazwę programu postępowania ostrożnościowego. W treści art. 224 program ten raz nazywa się programem naprawczym (ust. 3) raz programem ostrożnościowym (ust. 5). Inne też są okresy uchwalania programu; według art. 240a ustawy o finansach publicznych nieprzekraczalny termin uchwalanego programu naprawczego wynosi 3 lata, natomiast według art. 224 tej ustawy – na okres spłaty pożyczki (może być nawet dwudziestoletni), ponadto w art. 240a ustawy o finansach publicznych nie przewiduje się jako jednego z działań naprawczych zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa. Zarówno art. 224, jak i art. 240a stanowią *lex specialis,* w związku z tym zapisy tych norm prawnych winny być spójne, a nie sprzeczne i budzące kontrowersje, tym bardziej, że w art. 225 ustawy o finansach publicznych ustawodawca rozróżnia program ostrożnościowy i naprawczy, stanowiąc w ust. 1 pkt 2, iż Minister Finansów może zlecić Bankowi Gospodarstwa Krajowego dokonywanie ocen i analiz programu postępowania ostrożnościowego lub naprawczego.

7. Zmiana ustawy o bibliotekach

Krajowa Rada wnioskuje o zmianę art. 18 ust. 3, w związku z art. 19 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach[3] umożliwiającą prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego bibliotek również w formach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4], jako jednostkę budżetową lub zadanie budżetowe, pod warunkiem spełnienia kryterium określonego w art. 19 ust. 1 tej ustawy, zapewnienia mieszkańcom dogodnego dostępu do materiałów bibliotecznych i informacji. Niezbędna byłaby również zmiana przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Proponowane zmiany są zasadne z punktu widzenia norm prawnych ujętych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

8. Zmiana ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw

8.1. W ustawie z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w art. 27 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Kto uchyla się od obowiązku udzielenia regionalnej izbie obrachunkowej informacji i danych żądanych na podstawie upoważnienia wynikającego z odrębnych ustaw, podlega karze grzywny.”.

Proponowany przepis wprowadza sankcję za uchylanie się od obowiązku określonego w art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, w art. 77a ustawy o samorządzie powiatowymi i art. 80 ustawy o samorządzie województwa.

8.2. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) art. 88 otrzymuje brzmienie:

„Art. 88. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, związków oraz innych osób prawnych utworzonych przez gminę lub z udziałem gminy na podstawie odrębnych przepisów, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.”.

Dotychczasowe brzmienie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia organy nadzoru do żądania informacji i danych dotyczących funkcjonowania gminy. Przepis ten nie ma zatem wprost zastosowania do innych osób prawnych tworzonych przez gminy, takich jak instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, spółki prawa handlowego. Wymienione podmioty zarządzają często znacznym majątkiem przekazanym przez organy założycielskie oraz dysponują dużymi środkami finansowymi. Sytuacja finansowa innych osób prawnych, zależnych od jst wpływa bezpośrednio na sytuację finansową jednostki (przykład Miasta Grudziądza w powiązaniu ze Szpitalem Specjalistycznym im. dr Biegańskiego w Grudziądzu i spółką Grudziądzkie Inwestycje Medyczne sp. z o. o. – opisany w Raporcie o stanie gospodarki finansowej Miasta Grudziądza przez RIO w Bydgoszczy). Od 1990 r. skala działalności osób prawnych tworzonych z udziałem jst znacznie się poszerzyła, a zwiększający się poziom zobowiązań tej grupy podmiotów uzasadnia poddanie ich obowiązkom wynikającym z art. 88 ustawy. Rozszerzenie zakresu podmiotowego art. 88 będzie dopełnieniem przepisów ustawy wprowadzającej uprawnienia kontrolne regionalnych izb obrachunkowych nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. W taki sposób całość działań jst znajduje się w obszarze zarówno kontroli, jak i nadzoru uprawnionych organów. Konsekwencją wprowadzenia tej zmiany są odpowiednie zmiany w ustawi o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa (pkt . 8.3. i 8.4.).

[3] Dz. U. z 2012 r. poz. 642 z późn. zm.
[4] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.

8.3. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.) art. 77a otrzymuje brzmienie:

„Art. 77a. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji dotyczących organizacji i funkcjonowania powiatu, związków powiatów oraz innych osób prawnych utworzonych przez powiat lub z udziałem powiatu na podstawie odrębnych przepisów, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych".

8.4. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.) art. 80 otrzymuje brzmienie:

„Art. 80. Organy nadzoru mają prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania województwa oraz innych osób prawnych utworzonych przez województwo lub z udziałem województwa na podstawie odrębnych przepisów, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych".

8.5. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 963 z późn. zm.), w art. 50 po ust. 3a dodaje się ust. 3b w brzmieniu:

„3b. Dane zgromadzone na kontach płatników, którymi są podmioty wymienione w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych mogą być udostępnione regionalnym izbom obrachunkowym w ramach uprawnień kontrolnych i nadzorczych.".

Zaleganie z terminową opłatą składek na ubezpieczenia społeczne jest jednym z najczęściej stwierdzanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego i ich jednostkach organizacyjnych. Ponadto, przypadki nierzetelnej ewidencji sprawozdawczości uniemożliwiają w trakcie kontroli sprawozdań ustalenie zaległości, które mogą świadczyć o utracie płynności finansowej. Poza tym, informowanie regionalnych izb obrachunkowych przez ZUS o wnioskach o prolongatę terminu płatności składek na ubezpieczenie społeczne jest istotną informacją o stanie finansów nadzorowanych jst i ich jednostek organizacyjnych.

9. Zamówienia *in house* – organ sprawujący nadzór nad zamawiającym w sprawach określonych w art. 144b ustawy Prawo zamówień publicznych (regionalna izba obrachunkowa, wojewoda czy Prezes UZP)

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych uznała za celowe zasygnalizowanie wątpliwości, które powstały w związku ze stosowaniem art. 144b Prawa zamówień publicznych, dodanego ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw[5], która weszła w życie 1 stycznia 2017 r. Wątpliwości te dotyczą jednoznacznego wskazania organu nadzoru, w sytuacji gdy zamówienie w trybie z wolnej ręki udziela jednostka samorządu terytorialnego oraz określenia sposobu realizacji uprawnień nadzorczych, w tym trybu i formy działania organu nadzoru, a także ochrony prawnej nadzorowanych podmiotów.

Zgodnie z brzmieniem art. 144b ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, organ sprawujący nadzór nad zamawiającym, w razie powzięcia wątpliwości co do prawidłowości zastosowania art. 67 ust. 1 pkt 12 - 15, zakazuje zawarcia umowy na czas wyjaśnienia sprawy, nie dłużej jednak niż na 21 dni. Jeżeli organ sprawujący nadzór stwierdzi, że nie zachodzą podstawy do udzielenia zamówienia na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12 - 15, zakazuje zawarcia umowy, a jeżeli umowa została zawarta, zwraca się do zamawiającego o wypowiedzenie umowy lub odstąpienie od umowy, w wyznaczonym przez ten organ terminie. W przypadku bezskutecznego upływu ww. terminu, organ sprawujący nadzór występuje do sądu o unieważnienie umowy w całości lub w części.

Norma wynikająca z przepisów art. 144b ww. ustawy nakłada wskazane w tych przepisach obowiązki na każdy podmiot, który zostanie określony, jako organ sprawujący nadzór nad zamawiającym.

Niewątpliwie dla organów nadzoru ogólnego – wojewody i wyspecjalizowanego – regionalnych izb obrachunkowych interesująca jest wyłącznie sytuacja, w której zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki udziela jednostka samorządu terytorialnego. Właściwa interpretacja normy z art. 144b Prawa zamówień publicznych pozwoli w przyszłości uniknąć (sporów pozytywnych względnie negatywnych), dotyczących zakresu kompetencji tych instytucji. Z uwagi na ogólną formułę zastosowaną przez ustawodawcę we wskazanym przepisie, konieczna jest wykładnia przepisów innych aktów prawnych, w celu zidentyfikowania organu nadzoru nad danym zamawiającym.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego do kompetencji wojewody należy nadzór ogólny, natomiast regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór specjalistyczny w zakresie spraw finansowych.

Udzielanie zamówień publicznych może zostać wpisane w zakres pojęcia sprawy finansowe, biorąc chociażby pod uwagę okoliczność, że stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych przez jednostki sektora finansów

[5] Dz. U. z 2016 r. poz. 1020.

publicznych zawierające umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, zostało uznane za jedną z zasad systemu finansów publicznych (art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Ponadto, art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych daje izbom kompetencje do kontroli zamówień publicznych podmiotów objętych kognicją kontrolną, w tym jednostek samorządowych, związków metropolitalnych, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, związków powiatowo-gminnych, stowarzyszeń powiatów.

Umieszczenie udzielenia zamówienia publicznego w zakresie pojęcia spraw finansowych (spraw objętych reglamentacją przepisów o finansach publicznych) oraz podkreślenie kompetencji izb do badania zamówień publicznych mogłoby przemawiać za wskazaniem izb jako organu nadzoru nad zamawiającym, o którym to organie mowa w art. 144b ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Istnieje jednak istotna przeszkoda dla przyjęcia takiego wniosku. Mimo ogólnego wskazania w Konstytucji RP i samorządowych ustawach ustrojowych, że zakres nadzoru izb obejmuje sprawy finansowe, przyjęta w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych konstrukcja normatywna ma odmienny charakter. Zakłada bowiem wyspecyfikowanie – w ramach zamkniętego katalogu – zakresu spraw, co do których izby dysponują prerogatywami nadzorczymi. Sprawy te określa art. 11 ust. 1 przedmiotowej ustawy, decydując, że w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek; 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa; 6) absolutorium; 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Decyzje o udzieleniu zamówienia publicznego *in house* w trybie z wolnej ręki nie są podejmowane w formie uchwał bądź zarządzeń; podejmuje je – w zasadzie bez żadnego aktu prawnego kierownik jednostki (zamawiający).

Wejście w życie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, przewidujących przesłanki dla udzielania zamówień *in house* oraz wprowadzających szczególne instrumenty nadzoru w tym zakresie, nie zostało powiązane ze zmianą powołanego art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Tym samym, obszar ingerencji nadzorczej izb pozostał niezmieniony, co może oznaczać, że nie obejmuje on sfery zamówień publicznych.

Mając na względzie uprawnienia kontrolne izb, podkreślić należy, że ustawodawca w art. 144b ustawy Prawo zamówień publicznych, wyraźnie charakteryzuje podmiot wyposażony w kompetencje wynikające z ww. przepisów, jako organ sprawujący nadzór. Same kompetencje kontrolne nie są tutaj znaczące, w innym przypadku bowiem w kręgu podmiotów właściwych do działania, w trybie analizowanego przepisu, znalazłoby się wiele innych instytucji, jak chociażby Najwyższa Izba Kontroli czy też urzędy kontroli skarbowej.

Wyłączenie izb jako organu, o którym mowa w art. 144b ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. organu nadzoru nad zamawiającym (jst), prowadzi do wniosku, że organem tym jest wojewoda.

Podkreślić również należy, że analizowany przepis nie spełnia wymogów prawidłowej legislacji. Przewidując kompetencje nadzorcze, nie określa bowiem trybu, formy działania organu nadzoru, nie wskazuje również instrumentów ochrony prawnej dla nadzorowanych podmiotów (zamawiających).

W odniesieniu do działania organu nadzoru mającego na celu wyjaśnienie sprawy, można domyślać się, że podstawę prawną stanowić będą przepisy samorządowych ustaw ustrojowych, dające organom nadzoru (wojewoda, regionalne izby obrachunkowe) prawo żądania informacji i danych, dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego, niezbędnych do wykonywania przysługujących im uprawnień nadzorczych.

W pozostałym zakresie (zakaz zawarcia umowy, żądanie wypowiedzenia umowy, żądanie odstąpienia od umowy) ustawodawca postanowił nie wypowiadać się o sposobie realizacji uprawnień nadzorczych, jak również o uprawnieniach podmiotu nadzorowanego, co czyni przedmiotową regulację całkowicie ułomną. Przykładowo, w myśl art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wyłącznej właściwości kolegium należy orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń określonych w art. 11 tej ustawy. Nie jest więc jasne w jakiej formie miałoby kolegium (bo chyba nie prezes) zakazywać zawarcia umowy na podstawie art. 144b ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych lub zwracać się do zamawiającego o jej wypowiedzenie lub odstąpienie od niej.

Należy zauważyć, że przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie dają również odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zapewnić stosowanie rozważanej instytucji, chociażby w zakresie przepływu informacji między zamawiającym a organem sprawującym nadzór o planowanych do udzielenia zamówieniach publicznych w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Reasumując, aby regionalne izby obrachunkowe mogłyby być organem nadzoru w sprawach określonych w art. 144b ustawy prawo zamówień publicznych (jeżeli takie jest zamierzenie ustawodawcy), przy obecnym brzmieniu art. 171 Konstytucji RP i ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych należałoby:

– wpisać do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych nowe zadanie nadzorcze izb lub
– wprowadzić w art. 11 ustawy katalog otwarty spraw „w zakresie spraw finansowych" (rozwiązanie takie obowiązywało już w przeszłości – prowadziło ono do bardzo znacznego ograniczenia kompetencji nadzorczych wojewodów na rzecz regionalnych izb obrachunkowych, na co ustawodawca nie wyrażał wówczas zgody; było również źródłem sporów kompetencyjnych).

Optymalnym rozwiązaniem przy wprowadzaniu ponadstandardowych mechanizmów zapewniających przestrzeganie przepisów, byłoby wyposażenie organów nadzoru nad zamawiającym (pomijając w tej chwili problemy z identyfikacją tego podmiotu) w prawo złożenia środka zaskarżenia do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej na decyzję zamawiającego w sprawie wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, niezależnie od odwołania przysługującego wykonawcy na mocy art. 180 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Pozwoliłoby to na rozpoznanie sprawy przez wyspecjalizowany organ, w ustawowo określonej procedurze. Aby jednak uprawnienie to miało realny wymiar należałoby nałożyć na zamawiających obowiązek informowania właściwych dla nich organów nadzoru o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, o którym tu mowa. W przeciwnym razie organy te zmuszone będą do bieżącego monitorowania stron internetowych (BIP) wszystkich nadzorowanych jednostek, co nie wydaje się rozwiązaniem racjonalnym.

Dodać przy tym należy, że przy zamówieniach ponadprogramowych obowiązujące przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 67 ust. 2) przewidują już obowiązek zawiadamiania Prezesa Urzędu Zamówień publicznych o wszczęciu każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki. Wspomniana okoliczność przemawiałaby za rozważeniem wskazania jako organu nadzoru w sprawach określonych w art. 144b właśnie Prezesa UZP. Występuje on bowiem, na podstawie m.in. art. 144a, art. 152 ust. 1, art. 154 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, do sądu o unieważnienie umowy, jej części lub zmian umowy, jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych, podejmuje rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach przewidzianych ustawą. Wymagałoby to oczywiście m.in. stosownej zmiany art. 144b tej ustawy.

Tabela 1. **Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2016 r.**

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
							z tego:				
		Ogółem w 2015 r.	Ogółem w 2016 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
										nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	2 993	**2 942**	x	2 781	161	62	88	10	7	3
2	zmian budżetu	103 021	**101 161**	64 848	100 075	1 086	564	390	79	53	26
3	wieloletniej prognozy finansowej i zmian	23 479	**24 941**	3 540	24 330	611	364	124	118	35	83
4	procedury uchwalania budżetu	136	**129**	12	119	10	-	1	9	4	5
5	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	537	**418**	5	398	20	2	6	11	5	6
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący	302	**806**	x	780	26	2	11	13	-	13
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	3 398	**2 371**	401	2 317	54	5	22	27	5	22
8	udzielania pożyczek	176	**125**	85	122	3	-	1	2	-	2
9	udzielania poręczeń	87	**116**	33	110	6	-	2	4	1	3
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	376	**101**	71	99	2	1	-	1	-	1
11	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	5 276	**6 110**	29	5 446	664	39	94	531	326	205
12	podatków i opłat lokalnych, w tym:	20 573	**15 863**	1	14 674	1 189	201	200	785	600	185
	- opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	4 581	**4 743**	x	4 291	452	63	82	306	223	83
13	absolutorium	2 928	**2 918**	x	2 897	21	1	1	18	-	18
14	pozostałe uchwały i zarządzenia	15 069	**14 814**	1 751	14 617	197	44	21	131	48	83
Ogółem		178 351	**172 815**	**70 776**	**168 765**	**4 050**[1)]	**1 285**	**961**	**1 739**	**1 084**	**655**

[1)] *W tym: 22 uchwały i 16 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2015 r., a zbadanych w 2016 r.; 6 uchwał i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 5 uchwał i 15 zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 2. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2016 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	14 105	10 317	73,1	3 788	26,9	3 070	21,8	575	4,1	126	0,9	.	x	.	x
2015	178 351	173 152	97,1	5 199	2,9	1 335	0,7	1 311	0,7	2 394	1,3	1 524	0,9	870	0,5
2016	**172 815**	**168 765**	**97,7**	**4 050**[1)]	**2,3**	**1 285**	**0,7**	**961**	**0,6**	**1 739**	**1,0**	**1 084**	**0,6**	**655**	**0,4**
z tego:															
- gminy	142 546	139 011	97,5	3 535	2,5	1 129	0,8	833	0,6	1 521	1,1	965	0,7	556	0,4
- powiaty	18 063	17 765	98,4	298	1,6	83	0,5	74	0,4	132	0,7	70	0,4	62	0,3
- miasta na prawach powiatu	8 393	8 237	98,1	156	1,9	41	0,5	41	0,5	73	0,9	43	0,5	30	0,4
- województwa samorządowe	2 129	2 105	98,9	24	1,1	19	0,9	2	0,1	2	0,1	1	0,0	1	0,0
- związki międzygminne	1 653	1 616	97,8	37	2,2	13	0,8	11	0,7	11	0,7	5	0,3	6	0,4
- związki powiatów	31	31	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatowo-gminne	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 22 uchwały i 16 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2015 r., a zbadanych w 2016 r.; 6 uchwał i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 5 uchwał i 15 zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 3. **Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2016 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	2 550	1 007	39,5	1 543	60,5	1 162	45,6	367	14,4	10	0,4	.	x	.	x
2015	2 993	2 780	92,9	213	7,1	70	2,3	129	4,3	13	0,4	8	0,3	5	0
2016	**2 942**	**2 781**	**94,5**	**161**[1)]	**5,5**	**62**	**2,1**	**88**	**3,0**	**10**	**0,3**	**7**	**0,2**	**3**	**0,1**
z tego:															
- gminy	2 390	2 249	94,1	141	5,9	55	2,3	77	3,2	8	0,3	6	0,3	2	0,1
- powiaty	308	296	96,1	12	3,9	3	1,0	7	2,3	2	0,6	1	0,3	1	0,3
- miasta na prawach powiatu	64	59	92,2	5	7,8	3	4,7	2	3,1	-	x	-	x	-	x
- województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne	160	157	98,1	3	1,9	1	0,6	2	1,3	-	x	-	x	-	x
- związki powiatów	4	4	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatowo-gminne	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności.*

Tabela 4. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2016 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	11 363	9 196	80,9	2 167	19,1	1 902	16,7	158	1,4	100	0,9	.	x	.	x
2015	103 021	101 777	98,8	1 244	1,2	489	0,5	487	0,5	149	0,1	101	0,1	48	0,0
2016	**101 161**	**100 075**	**98,9**	**1 086**[1)]	**1,1**	**564**	**0,6**	**390**	**0,4**	**79**	**0,1**	**53**	**0,1**	**26**	**0,0**
z tego:															
- gminy	82 346	81 398	98,8	948	1,2	499	0,6	338	0,4	70	0,1	49	0,1	21	0,0
- powiaty	11 199	11 111	99,2	88	0,8	43	0,4	32	0,3	4	0,0	2	0,0	2	0,0
- miasta na prawach powiatu	5 699	5 674	99,6	25	0,4	12	0,2	12	0,2	1	0,0	-	x	1	0,0
- województwa samorządowe	1 297	1 291	99,5	6	0,5	2	0,2	2	0,2	1	0,1	-	x	1	0,1
- związki międzygminne	611	592	96,9	19	3,1	8	1,3	6	1,0	3	0,5	2	0,3	1	0,2
- związki powiatów	9	9	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatowo-gminne	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 21 uchwał i 16 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2015 r., a zbadanych w 2016 r.; 2 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 1 uchwała i 13 zarządzeń z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 5. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2016 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
2010	10	9	90,0	1	10,0	-	x	-	x	1	10,0	-	x	1	10,0
2015	23 479	22 934	97,7	545	2,3	280	1,2	113	0,5	132	0,6	19	0,1	113	0,5
2016	**24 941**	**24 330**	**97,6**	**611**[1)]	**2,4**	**364**	**1,5**	**124**	**0,5**	**118**	**0,5**	**35**	**0,1**	**83**	**0,3**
z tego:															
z tego:															
- gminy	20 480	19 958	97,5	522	2,5	318	1,6	104	0,5	95	0,5	28	0,1	67	0,3
- powiaty	2 969	2 913	98,1	56	1,9	29	1,0	14	0,5	13	0,4	5	0,2	8	0,3
- miasta na prawach powiatu	849	825	97,2	24	2,8	12	1,4	6	0,7	6	0,7	-	x	6	0,7
- województwa samorządowe	217	214	98,6	3	1,4	2	0,9	-	x	1	0,5	1	0,5	-	x
- związki międzygminne	420	414	98,6	6	1,4	3	0,7	-	x	3	0,7	1	0,2	2	0,5
- związki powiatów	6	6	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatowo-gminne	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 1 uchwała i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 2 uchwały i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 6. **Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2016 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993 - ogółem[1)], z tego:	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x
- udzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	.	x	.	x
- nieudzielenie	60	33	55,0	27	45,0	1	1,7	5	8,3	15	25,0	.	x	.	x
2015 - ogółem, z tego:	2 928	2 911	99,4	17	0,6	4	0,1	3	0,1	10	0,3	1	0,0	9	0,3
- udzielenie	2 916	2 905	99,6	11	0,4	4	0,1	3	0,1	4	0,1	1	0,0	3	0,1
- nieudzielenie	12	6	50,0	6	50,0	-	x	-	x	6	50,0	-	x	6	50,0
2016 - ogółem, z tego:	**2 918**	**2 897**	**99,3**	**21**[2)]	**0,7**	**1**	**0,0**	**1**	**0,0**	**18**	**0,6**	**-**	**x**	**18**	**0,6**
- udzielenie	**2 892**	**2 887**	**99,8**	**5**	**0,2**	**1**	**0,0**	**-**	**x**	**4**	**0,1**	**-**	**x**	**4**	**0,1**
- nieudzielenie	**26**	**10**	**38,5**	**16**[2)]	**61,5**	**-**	**x**	**1**	**3,8**	**14**	**53,8**	**-**	**x**	**14**	**53,8**
z tego:															
- gminy															
- ogółem, z tego:	2 368	2 355	99,5	13	0,5	1	0,0	1	0,0	11	0,5	-	x	11	0,5
- udzielenie	2 352	2 347	99,8	5	0,2	1	0,0	-	x	4	0,2	-	x	4	0,2
- nieudzielenie	16	8	50,0	8	50,0	-	x	1	6,3	7	43,8	-	x	7	43,8
- powiaty															
- ogółem, z tego:	313	307	98,1	6	1,9	-	x	-	x	6	1,9	-	x	6	1,9
- udzielenie	306	306	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	7	1	14,3	6	85,7	-	x	-	x	6	85,7	-	x	6	85,7
- miasta na prawach powiatu															
- ogółem, z tego:	62	60	96,8	2	3,2	-	x	-	x	1	1,6	-	x	1	1,6
- udzielenie	59	59	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x		
- nieudzielenie	3	1	33,3	2	66,7	-	x	-	x	1	33,3	-	x	1	33,3
- województwa samorządowe															
- ogółem, z tego:	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne															
- ogółem, z tego:	155	155	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	155	155	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatów															
- ogółem, z tego:	4	4	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	4	4	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatowo-gminne															
- ogółem, z tego:	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *Dotyczy również sejmików samorządowych.*
[2)] *W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o jej nieważności.*

Tabela 7. **Wyniki badania uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w zakresie spraw finansowych, z wyjątkiem uchwał budżetowych, zmieniających budżet i w sprawie absolutorium w 2016 r.**

LATA	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń	z tego:													
		bez naruszenia prawa	% 3:2	z naruszeniem prawa	% 5:2	w tym:									
						z nieistotnym naruszeniem prawa	% 7:2	wszczęte postępowania umorzono	% 9:2	nieważne	% 11:2	z tego:			
												nieważne w części	% 13:2	nieważne w całości	% 15:2
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1993	132	81	61,4	51	38,6	5	3,8	45	34,1	1	0,8	.	x	.	x
2015	45 930	42 750	93,1	3180[1)]	6,9	492	1,1	579	1,3	2 090	4,6	1 395	3,0	695	1,5
2016	**40 853**	**38 682**	**94,7**	**2 171**	**5,3**	**294**	**0,7**	**358**	**0,9**	**1 514**	**3,7**	**989**	**2,4**	**525**	**1,3**
z tego:															
- gminy	34 962	33 051	94,5	1 911	5,5	256	0,7	313	0,9	1 337	3,8	882	2,5	455	1,3
- powiaty	3 274	3 138	95,8	136	4,2	8	0,2	21	0,6	107	3,3	62	1,9	45	1,4
- miasta na prawach powiatu	1 719	1 619	94,2	100	5,8	14	0,8	21	1,2	65	3,8	43	2,5	22	1,3
- województwa samorządowe	583	568	97,4	15	2,6	15	2,6	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne	307	298	97,1	9	2,9	1	0,3	3	1,0	5	1,6	2	0,7	3	1,0
- związki powiatów	8	8	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa dotycząca 2015 r., a zbadana w 2016 r.; 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o jej nieważności; 2 uchwały i 1 zarządzenie z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

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

- ***procedury uchwalania budżetu***
- ***emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy***
- ***zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów***
- ***zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów***
- ***zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący***
- ***udzielania pożyczek***
- ***udzielania poręczeń***
- ***określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji oraz stawek udzielanych dotacji dla jednostek organizacyjnych jst***
- ***zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych***
- ***podatków i opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi***
- ***pozostałe, w tym w sprawie:***
  - *wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego*
  - *rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu*
  - *zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu jst za I półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wpf*
  - *udzielania pomocy innej jednostce samorządu terytorialnego*
  - *zabezpieczenia środków finansowych w budżecie*
  - *wydzielonego rachunku dochodów gromadzonych przez jednostki budżetowe prowadzące działalność oświatową*
  - *wyrażenia / nie wyrażenia zgody na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki*
  - *ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym*
  - *określenia wysokości sumy, do której organ wykonawczy może samodzielnie zaciągać zobowiązania*
  - *zasad i trybu umarzania wierzytelności z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa*
  - *zasad i trybu udzielania ulg w spłatach należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym*
  - *zabezpieczenia prawidłowej realizacji umów w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową*
  - *udzielenia dotacji na sfinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków*
  - *przyjęcia programu postępowania naprawczego jst*

Tabela 8. **Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2016 r.**

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2015	2016
1	2	3	4
I.	**Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:**	178 351	**172 815**
	- uznane za nieważne	2 394	**1 739**
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 335	**1 285**
II.	**Liczba skarg skierowanych do WSA**	73	**61**
	1. Liczba skarg na uchwały kolegiów izb skierowane do WSA przez jednostki samorządu terytorialnego	65	**48**
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń:	72	**56**
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego	52	**27**
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	15	**12**
	- w części oddalajacych skargi i w części uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	-	**3**
	- umarzających postępowanie	1	**7**
	- inne rozstrzygnięcia (odrzucenie skargi)	4	**7**
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do dnia 31 grudnia	9	**9**
	2. Liczba uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby do WSA	8	**13**
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń	11	**7**
	- oddalających skargę regionalnych izb obrachunkowych	-	**1**
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego	11	**5**
	- umarzających postępowanie	-	**1**
	- inne rozstrzygnięcia (odrzucenie skargi)	-	**-**
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia	-	**6**

Tabela 9. **Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2016 r.**

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
	1993 r. - ogółem:	**4 030**	**3 067**	**793**	**.**	**170**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	130	129	-	.	1
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	495	357	95	.	43
1	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 113	1 580	468	.	65
	d) sprawozdań z wykonania budżetu gminy i zadań zleconych gminom,	1 288	997	230	.	61
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	-	-	-	.	-
	f) zamiaru emisji papierów wartościowych.	4	4	-	.	-
	2015 r. - ogółem:	**23 884**	**20 030**	**3 144**	**518**	**192**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	2 649	2 465	129	43	12
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	2 987	2 076	806	72	33
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 967	2 425	478	51	13
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 970	2 393	470	73	34
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 966	2 752	191	12	11
2	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	276	240	27	8	1
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	1 689	1 604	61	21	3
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	8	4	-	-	4
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 983	2 164	678	96	45
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	1 463	1 342	82	32	7
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 903	2 553	219	107	24
	l) programu postępowania naprawczego.	23	12	3	3	5
	2016 r. - ogółem:	**23 718**	**20 237**	**2 801**	**511**	**169**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	**1 961**	**1 813**	**94**	**45**	**9**
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	**2 971**	**2 160**	**688**	**97**	**26**
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	**2 966**	**2 511**	**402**	**45**	**8**
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	**2 967**	**2 436**	**435**	**72**	**24**
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	**2 965**	**2 777**	**166**	**7**	**15**
3	**f) możliwości wykupu papierów wartościowych,**	**225**	**196**	**27**	**-**	**2**
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	**1 762**	**1 697**	**43**	**19**	**3**
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	**18**	**6**	**-**	**1**	**11**
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	**2 970**	**2 202**	**630**	**105**	**33**
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	**2 001**	**1 829**	**106**	**47**	**19**
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	**2 894**	**2 602**	**207**	**70**	**15**
	l) programu postępowania naprawczego.	**18**	**8**	**3**	**3**	**4**
	z tego:					
	2016 r. - gminy	**19 550**	**16 568**	**2 411**	**429**	**142**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	1 723	1 590	83	41	9
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	2 420	1 702	615	83	20
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 411	2 028	341	35	7
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 412	1 962	370	58	22
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 410	2 258	138	4	10
4	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	179	154	23	-	2
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	1 422	1 367	35	17	3
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	15	6	-	-	9
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 418	1 766	538	87	27
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	1 680	1 532	90	41	17
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 445	2 196	175	60	14
	l) programu postępowania naprawczego.	15	7	3	3	2
	2016 r. - powiaty	**2 465**	**2 166**	**241**	**43**	**15**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	145	136	5	4	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	313	252	51	7	3
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	314	275	32	6	1
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	314	270	35	7	2
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	314	298	12	-	4
5	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	24	23	1	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	199	195	4	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	314	234	67	10	3
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	203	192	10	1	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	322	290	24	8	-
	l) programu postępowania naprawczego.	3	1	-	-	2

ciąg dalszy tabeli 9. …

Lp.	OPINIE W SPRAWIE	Liczba wydanych opinii				
		Razem	z tego:			
			pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne
1	2	3	4	5	6	7
6	**2016 r. - miasta na prawach powiatu**	**609**	**516**	**62**	**21**	**10**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	82	77	5	-	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	66	53	9	2	2
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	66	55	9	2	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	66	53	10	3	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	66	59	4	2	1
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	18	15	3	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	52	47	3	2	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	3	-	-	1	2
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	66	52	8	4	2
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	54	45	4	3	2
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	70	60	7	2	1
	l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-
7	**2016 r. - województwa samorządowe**	**130**	**127**	**3**	**-**	**-**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	6	6	-	-	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	16	15	1	-	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	16	15	1	-	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	16	15	1	-	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	16	16	-	-	-
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	3	3	-	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	12	12	-	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	16	16	-	-	-
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	11	11	-	-	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	18	18	-	-	-
	l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-
8	**2016 r. - związki międzygminne**	**937**	**835**	**82**	**18**	**2**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	5	4	1	-	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	150	133	11	5	1
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	154	133	19	2	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	155	132	19	4	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	155	142	12	1	-
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	1	1	-	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	77	76	1	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	150	129	16	4	1
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	51	47	2	2	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu.	39	38	1	-	-
9	**2016 r. - związki międzypowiatowe**	**27**	**29**	**2**	**-**	**-**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	-	-	-	-	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	6	5	1	-	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	5	5	-	-	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	4	4	-	-	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	4	4	-	-	-
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	-	-	-	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	-	-	-	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	6	5	1	-	-
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	2	2	-	-	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu.	-	-	-	-	-
10	**2016 r. - związki powiatowo-gminne**	**4**	**-**	**-**	**-**	**-**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	-	-	-	-	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	2	2	-	-	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	-	-	-	-	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	-	-	-	-	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	-	-	-	-	-
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	-	-	-	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	-	-	-	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2	2	-	-	-
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	-	-	-	-	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu.	-	-	-	-	-

II.

WYKONANIE BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2016 ROKU

- *Uchwalanie budżetu i jego zmiany*
- *Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego*
- *Wykonanie budżetów przez gminy*
- *Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa*
- *Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu*
- *Wykonanie budżetów przez powiaty*
- *Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe*
- *Wykonanie budżetów przez związki komunalne*
- *Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp*
- *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca*
- *Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie*
- *Podsumowanie*

Rozdział I.
Uchwalanie budżetu i jego zmiany

1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego

Projekty budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2016 r. zostały opracowane według zasad określonych w Dziale V Rozdział 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1]. Zgodnie z brzmieniem art. 238 uofp organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – oraz organowi stanowiącemu, do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234 uofp. Ustawowy termin przedłożenia regionalnym izbom obrachunkowym projektów uchwał budżetowych na 2016 r. dochowało 85,6% jst (w 2015 r. – 78,9%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2016 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2016 r.				
	Ogółem	do 15.11.2015 r.	w %	po 15.11.2015 r.	w %
Ogółem, z tego:	**2 970**	**2 543**	**85,6**	**427**	**14,4**
- gminy	2 414	2 051	85,0	363	15,0
- miasta na prawach powiatu	66	61	92,4	5	7,6
- powiaty	314	282	89,8	32	10,2
- województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x
- związki komunalne	160[1)]	133	83,1	27	16,9

[1)] Różnica pomiędzy uchwalonymi budżetami a przedłożonymi projektami, wynika z nie przedłożenia przez Związek Gmin Ziemia Lubaczowska projektu budżetu.

Składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych, zgodnie z przepisem art. 13 pkt 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[2], wydają opinie o przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego projektach budżetów. Oceniając przedłożone na 2016 r. projekty budżetów (bez względu na datę wydania opinii) składy orzekające wydały 2 970 opinii, z tego 2 062 opinie pozytywne, 880 opinii pozytywnych z uwagami i 28 opinii negatywnych. W porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększyła się liczba opinii pozytywnych, natomiast zmniejszyła się liczba opinii pozytywnych z uwagami i negatywnych. W stosunku do roku ubiegłego liczba opinii negatywnych zmniejszyła się z 55 do 28. Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na 2016 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2016 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:					
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	negatywne	w %
Ogółem, z tego:	**2 970**	**2 062**	**69,5**	**880**	**29,6**	**28**	**0,9**
- gminy	2 414	1 620	67,1	774	32,1	20	0,8
- miasta na prawach powiatu	66	51	77,3	13	19,7	2	3,0
- powiaty	314	241	76,8	68	21,7	5	1,5
- województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,2	-	x
- związki komunalne	160	135	84,4	24	15,0	1	0,6

Nieprawidłowości wskazane w opiniach wydanych przez składy orzekające omówiono w części I. Rozdział III. pkt 2. *Sprawozdania.*

Zgodnie z art. 239 uofp organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku

[1] Podstawowym aktem regulującym przebieg procesów finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

[2] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.).

budżetowego. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jst, o którym mowa w art. 238 ust. 1 uofp.

Z ogólnej liczby uchwalonych budżetów 83,2% samorządów uchwaliło budżety na 2016 r. do 31 grudnia 2015 r. (w 2015 r. – 62,1%), do 31 stycznia 2016 r. budżety uchwaliło 16,4% jednostek (w 2015 r. – 37,2%), a 0,3% budżetów (tj. dla 10 jst) ustaliły regionalne izby obrachunkowe (w 2015 r. – 0,5%, tj. 16 jst).

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 4[3] ustawy o finansach publicznych jst, które nie zachowały relacji określonej w art. 242 - 244 uofp, a opracowały program postępowania naprawczego i uzyskały pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, mają możliwość uchwalenia budżetu. Na 2016 r. 3 jednostki samorządu terytorialnego uchwaliły budżet po 31 stycznia 2016 r. na podstawie wskazanego przepisu. W myśl natomiast przepisu art. 240a ust. 8, w przypadku nieopracowania programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu, budżet jst ustala regionalna izba obrachunkowa. Na 2016 r. 7 budżetów jst zostało ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe (w 2015 r. – 6 budżetów jst).

Terminy uchwalenia budżetów na 2016 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	Liczba uchwalonych budżetów przez jst						Liczba budżetów ustalonych przez izby	w %	w tym: 240a ust. 8
		do 31.12.2015 r.	w %	do 31.01.2016 r.	w %	po 31.01.2016 r. (art. 240a ust. 4)	w %			
Ogółem, z tego:	**2 969**	**2 469**	**83,2**	**485**	**16,4**	**3**	**0,1**	**10**	**0,3**	**7**
- gminy	2 412[1)]	2 009	83,3	395	16,4	3	0,1	5	0,2	4
- miasta na prawach powiatu	66	63	95,5	3	4,5	-	x	-	x	-
- powiaty	314	279	88,8	31	9,9	-	x	4	1,3	3
- województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,2	-	x	-	x	-
- związki komunalne	161[2)]	103	64,0	55	34,2	-	x	1	0,6	-

1) Różnica pomiędzy liczbą złożonych projektów budżetów a liczbą uchwalonych budżetów, wynika z przedłożenia projektu budżetu przez Gminę Grabówka i Gminę Szczawa, które miały powstać z dniem 1 stycznia 2016 r. jednakże z uwagi na uchylenie w dniu 28 grudnia 2015 r. rozporządzenia Rady Ministrów z 28 lipca 2015 r. w sprawie utworzenia Gminy Szczawa i Gminy Grabówka, gminy te nie powstały, w związku z czym nie uchwaliły budżetu.

2) Różnica pomiędzy sumą uchwalonych budżetów przez związki komunalne w poszczególnych okresach do liczby budżetów ogółem dotyczy Związku Powiatów Województwa Podlaskiego, który uchwalił budżet 7 czerwca 2016 r. oraz Związku Gmin Ziemia Lubaczowska, który uchwalił budżet 22 kwietnia 2016 r., dlatego też nie można było ich ująć w żadnej z kolumn określających termin uchwalania budżetu.

2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych[4], należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa, a w gminach wójta (burmistrza, prezydenta). W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmian budżetów i w budżetach. Dokonywanie zmian w zakresie przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmian budżetu w wyniku angażowania nadwyżki budżetowej, wolnych środków, kredytów, pożyczek oraz wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł pozabudżetowych należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zakres uprawnień organu wykonawczego jst do dokonywania zmian w budżecie został określony w art. 257 uofp.

Ustawa o finansach publicznych zawiera katalog upoważnień, w które organ stanowiący, w celu sprawnej realizacji budżetu może wyposażyć organ wykonawczy. W przepisie art. 212 uofp zawarte są m.in. upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp oraz do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie określonym w art. 258 uofp.

3 Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646 z późn. zm.).

4 Art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486).

Samorządy korzystały w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych ze zmianą lub uzyskaniem kwot dotacji z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

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

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

3. Zmiany w uchwałach budżetowych

W 2016 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst wyniosła 101 161 i była o 1,8% niższa niż w 2015 r. (103 021 uchwał i zarządzeń).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2016 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków ogółem o 5,2%, w tym wydatków bieżących o 8,7% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 12,1% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

Zmiany budżetów jst w 2016 r.

Wyszczególnienie	Plan budżetu (w tys. zł)		Struktura planowana (w %)		Wzrost (w %) 3:2
	początkowy	po zmianach	początkowa	po zmianach	
1	2	3	4	5	6
Dochody ogółem, z tego:	**200 683 881,1**	**214 460 072,1**	**100,0**	**100,0**	**106,9**
- dochody własne	104 574 303,0	105 999 985,4	52,1	49,4	101,4
- dotacje celowe	43 601 831,1	55 439 246,1	21,7	25,9	127,1
- subwencja ogólna	52 507 747,0	53 020 840,6	26,2	24,7	101,0
Wydatki ogółem, z tego:	**208 469 286,0**	**219 291 991,9**	**100,0**	**100,0**	**105,2**
- wydatki bieżące	173 166 242,8	188 243 373,6	83,1	85,8	108,7
- wydatki majątkowe	35 303 043,2	31 048 618,3	16,9	14,2	87,9
Deficyt budżetu	**-7 785 404,9**	**-4 831 919,8**	**x**	**x**	**62,1**

Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 263 uofp mogły podejmować uchwały o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. W podjętej uchwale organ stanowiący ustala wykaz wydatków oraz określa ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym. Łącznie z wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ stanowiący ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego podjęły w 2016 r. 877 uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na kwotę 1 404 677,7 tys. zł (w 2015 r. – 746 na kwotę 917 814,4 tys. zł). Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych[5]), niezależnie od posiadanych na te zadania środków finansowych, nie mogły zostać zrealizowane przed upływem roku budżetowego. Były to zadania, m.in. dotyczące budowy i modernizacji dróg, budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i urządzeń towarzyszących, oczyszczalni ścieków komunalnych, oświetlenia ulicznego, informatyzacji oświaty i administracji publicznej, budowy

[5] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.).

i modernizacji obiektów użyteczności publicznej, termomodernizacji obiektów oświatowych, rozbudowy i remontu świetlic wiejskich, zakupów inwestycyjnych.

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

Środki finansowe przeznaczone na realizację wydatków niewygasających, zgodnie z obowiązującymi przepisami, były gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. Po upływie terminu określonego przez organ stanowiący, niewykorzystane środki finansowe podlegały przekazaniu na dochody budżetu danej jednostki.

W przypadku stwierdzenia niegospodarności, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków czy naruszenia zasad gospodarki finansowej, o których mowa w art. 254 uofp – organ wykonawczy może na podstawie art. 260 uofp, podjąć decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Blokowanie planowanych wydatków budżetowych oznacza okresowy lub obowiązujący do końca roku zakaz dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków albo wstrzymanie przekazywania środków na realizację zadań finansowanych z budżetu jst. W roku 2016 podjęto 2 zarządzenia o blokowaniu planowanych wydatków. Okres blokowania obowiązywał do 31 grudnia 2016 r. Blokowaniem objęto wydatki bieżące na zadania własne w tym:

– rezerwy ogólne i celowe,
– wynagrodzenia i składki od nich naliczane,
– wydatki związane z realizacją zadań statutowych,
– świadczenia społeczne dotyczące świadczeń pracowniczych.

4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2016 r. nie odbiegają swym zakresem od występujących w latach poprzednich. Wyniki nadzoru z lat ubiegłych, wskazują na utrzymywanie się na zbliżonym poziomie liczby uchwał i zarządzeń podjętych bez naruszenia prawa. W 2016 r. bez naruszenia prawa podjęto 98,9% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet (w 2015 r. – 98,8%). Szczegółowy opis występujących nieprawidłowości przedstawiono w części I. Rozdział II. pkt 2. *Sprawozdania.*

Rozdział II.
Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

Jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r. gromadziły środki finansowe na cele publiczne zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[1] oraz dysponowały nimi w granicach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[2]. Ustawa o dochodach jst określa źródła pozyskiwanych dochodów samorządowych, zasady ich ustalania i gromadzenia oraz przekazywania dochodów transferowanych z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej oraz dotacji celowych.

W 2016 r. dochody budżetowe jst zaplanowane na poziomie 214 460 072 tys. zł zrealizowane zostały w 99,6%. Na niepełne wykonanie planu dochodów ogółem wpływ miało niższe o 2,7% wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych. Pozostałe grupy dochodów charakteryzowały się wyższym (zgodnym z planem) wykonaniem.

Istotny wpływ na finanse samorządów miało wprowadzenie[3] rządowego programu „Rodzina 500+", stanowiącego pomoc w wychowaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych, których celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Obsługą programu zajmują się jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli: gminy, powiaty i samorządy województwa. Czynności te są zadaniem zleconym przez administrację rządową, a koszty działań pokrywane są ze środków budżetu państwa.

Wypłacane przez gminy świadczenie wychowawcze przysługuje matce, ojcu, opiekunowi faktycznemu albo opiekunowi prawnemu dziecka na drugie i kolejne dziecko, bez dodatkowych warunków. Świadczenie wychowawcze przysługuje tym osobom do dnia ukończenia przez dziecko 18 roku życia w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie. Na pierwsze dziecko świadczenie to przysługuje, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 800 zł. Jeżeli członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne świadczenie wychowawcze przysługuje na pierwsze dziecko, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę nie przekracza kwoty 1 200 zł.

Dodatek w wysokości świadczenia wychowawczego zwiększa także kwotę środków finansowych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz w rodzinie zastępczej na każde umieszczone dziecko w wieku do ukończenia 18 roku życia. Dodatek przyznaje się od dnia faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinnym domu dziecka lub rodzinie zastępczej do dnia jej faktycznego opuszczenia przez dziecko, nie wcześniej jednak niż od miesiąca złożenia wniosku. Prawo do dodatku wychowawczego ustala się na okres 12 miesięcy, w przypadku braku zmian mających wpływ na prawo do tego dodatku ustala się je na okres kolejnych 12 miesięcy z urzędu. Środki te przekazują powiaty.

Gmina, która ustala prawo do świadczeń wychowawczych i wypłaca je otrzymuje procentową prowizję od wypłat (2% w 2016 r. i 1,5% od 2017 r.). Powiaty, które wypłacają świadczenia otrzymują prowizję na poziomie 1%.

Samorząd województwa nie wypłaca świadczeń, ale stosownie do art. 10 ustawy marszałek województwa, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o świadczenie wychowawcze, realizuje zadania w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Środki na obsługę zadania były przekazywane na podstawie zgłoszonego zapotrzebowania.

Samorządy rozpoczęły realizację wypłat świadczenia wychowawczego z tytułu programu „Rodzina 500+" od II kwartału 2016 r.

Planowane dochody budżetowe jst wykonane zostały na poziomie nieznacznie wyższym niż w latach poprzednich. W skali kraju większość samorządów (90,1%) zrealizowało dochody na poziomie 95% - 105% dochodów planowanych, wystąpiły jednak przypadki (5 gmin) wykonania dochodów ogółem na poziomie niższym niż 80% planu. W 2016 r. m.st. Warszawa wykonało dochody wyższe niż zaplanowano (101,1%).

---

1 Dz. U. z 2016 r. poz. 198.
2 Dz. U. z 2016 r. poz. 1870.
3 Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r. poz. 195 z późn. zm.), która weszła w życie 1 kwietnia 2016 r.

Dochody budżetowe jst w latach 2014 - 2016

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Dochody ogółem, z tego:	**194 337 188,1**	**199 018 949,0**	**213 668 930,4**	**97,8**	**98,9**	**99,6**
Dochody własne	98 591 056,9	103 439 324,4	106 682 489,8	99,0	99,4	100,6
Dotacje celowe, w tym:	44 542 557,5	44 236 321,4	53 950 348,4	92,8	96,6	97,3
- na zadania zlecone, w tym:	17 951 161,0	17 834 261,7	36 896 649,0	98,2	98,4	99,2
- program „Rodzina 500+”	-	-	17 617 999,9	x	x	99,4
Subwencja ogólna	51 203 573,7	51 343 303,2	53 036 092,2	100,0	100,0	100,0

Istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej jst mają osiągane dochody własne. Zrealizowane one zostały w stopniu wyższym niż w latach 2014 i 2015, tj. na poziomie 100,6% planu. Podobnie jak w latach poprzednich nie osiągnięto w pełni zaplanowanych kwot dotacji celowych, pomimo że 78,9% jednostek wykonało je na poziomie 95% - 100% dochodów planowanych. Wśród głównych źródeł dochodów samorządowych wskaźnik wykonania dotacji celowych był niższy niż zaplanowany. W grupie dotacji celowych, w stopniu niemalże zgodnym z założeniami, jst pozyskały środki na zadania zlecone (w tym związane z programem „Rodzina 500+”) na poziomie 95% - 100 % planu otrzymało je 99,1% samorządów.

Regułą jest, że subwencja ogólna wpływa na rachunki jst w zaplanowanej wielkości – kwoty w pełni zgodne z zaplanowanymi otrzymało 92,5% jst.

Począwszy od 2008 r. dochody gromadzone przez jst obligatoryjnie ujmowane są w podziale na dochody bieżące i majątkowe[4]. Do dochodów majątkowych zaliczane są dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi stanowią dochody bieżące. O ile dochody bieżące zapewniają cykliczny i przewidywalny wpływ do budżetów, o tyle wielkości dochodów majątkowych są trudne do oszacowania.

W budżetach jst dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem, zostały wykonane na poziomie 100,5% planu. W granicach 95% - 105% wykonało je 96,0% wszystkich jst.

Realizacja dochodów majątkowych w 2016 r. kształtowała się mniej korzystnie niż w roku poprzednim – wskaźnik zmniejszył się o 3,8 punktu procentowego w stosunku do ubiegłego roku i wyniósł 88,4%. Dochody te w przedziale 90% - 100% planu osiągnęło 30,2% jednostek, mniej niż 70% planu – 22,1% jst (w tym 96 jednostek na poziomie niższym niż 20% planu). Z kolei wyższe niż zaplanowane dochody majątkowe uzyskało 26,1% jednostek. Dochodów ze sprzedaży majątku nie zaplanowało w swoich budżetach 210 jst (185 gmin i 25 powiatów), przy czym ostatecznie 82 jednostki uzyskały dochody, a 53 jednostkom (52 gminy i 1 powiat), które zaplanowały dochody z tego tytułu nie udało się ich pozyskać.

Dochody budżetowe jst w latach 2014 - 2016

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Dochody ogółem, z tego:	**194 337 188,1**	**199 018 949,0**	**213 668 930,4**	**97,8**	**98,9**	**99,6**
Dochody bieżące, z tego:	171 721 543,9	176 067 029,0	200 729 570,7	99,7	99,9	100,5
Dochody własne, w tym:	92 656 210,9	97 915 011,5	102 332 506,9	100,6	100,5	101,6
- PIT, CIT	41 545 884,3	45 176 246,3	48 549 332,2	101,6	101,3	102,2
Dotacje celowe, w tym:	28 160 786,8	27 103 200,1	45 658 033,0	96,4	97,4	98,5
- na zadania zlecone, w tym:	17 077 934,3	17 230 392,9	36 578 858,6	98,5	98,7	99,2
- program „Rodzina 500+”	-	-	17 606 971,6	x	x	99,4
Subwencja ogólna	50 904 546,2	51 048 817,4	52 739 030,7	100,0	100,0	100,0
Dochody majątkowe, z tego:	22 615 644,2	22 951 920,0	12 939 359,7	84,9	92,2	88,4
Dochody własne, w tym:	5 934 845,9	5 524 312,9	4 349 382,9	78,9	83,2	82,3
- dochody ze sprzedaży majątku	3 872 596,6	3 515 748,5	3 379 632,7	74,6	78,8	81,5
Dotacje celowe, w tym:	16 381 770,7	17 133 121,4	8 292 315,3	87,1	95,4	91,5
- na zadania zlecone, w tym:	873 226,7	603 868,8	317 790,5	91,9	89,0	96,7
- program „Rodzina 500+”	-	-	11 028,3	x	x	96,2
Subwencja ogólna	299 027,5	294 485,8	297 061,5	100,0	100,0	99,9

[4] Art. 1 pkt 51 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 249, poz. 1832).

Podobnie jak w latach ubiegłych jst uzyskały ponadplanowe dochody własne na zadania bieżące (101,6%). Na wskaźnik ten miało wpływ uzyskanie wyższych niż planowano dochodów z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), stanowiące łącznie 47,4% zrealizowanych bieżących dochodów własnych. W 2016 r. większość jst (88,7% ogółu) uzyskało dochody z tytułu udziału w podatkach dochodowych na poziomie 100% - 105% planu.

W 2016 r. dochody pochodzące ze środków zewnętrznych – z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z innych źródeł zagranicznych – wykonane zostały na poziomie 88,5% planu i stanowiły 3,4% wykonanych dochodów ogółem. Dotacje i środki bieżące to 0,9% uzyskanych dochodów bieżących i 0,8% dochodów ogółem, natomiast wśród dochodów majątkowych 43,5% to środki zewnętrzne, stanowiące 2,6% dochodów ogółem.

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2014 - 2016

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Dochody ogółem, w tym:	**194 337 188,1**	**199 018 949,0**	**213 668 930,4**	**97,8**	**98,9**	**99,6**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	18 397 523,3	17 412 763,1	7 347 116,3	85,2	93,9	88,5
Dochody bieżące, w tym:	**171 721 543,9**	**176 067 029,0**	**200 729 570,7**	**99,7**	**99,9**	**100,5**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	3 975 044,3	2 545 638,1	1 723 880,5	84,8	85,7	84,1
Dochody majątkowe, w tym:	**22 615 644,2**	**22 951 920,0**	**12 939 359,7**	**84,9**	**92,2**	**88,4**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	14 422 479,1	14 867 125,1	5 623 235,8	85,3	95,4	89,9

[1)] Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania.*

Gminy i miasta na prawach powiatu uzyskują zaliczane do dochodów własnych bieżące dochody z podatków i opłat lokalnych. Podjęte przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody jst były w 2016 r. o 2 998 780 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania, co stanowiło 2,8% kwoty wykonanych dochodów własnych.

Największe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły podatku od nieruchomości – 69,9% ogółu tych skutków. Stawki tego podatku zostały obniżone przez organy stanowiące jst w mniejszym stopniu niż w ubiegłym roku. Samorządy wykonały dochody niższe o 8,8% od możliwych do uzyskania (w roku 2015 skutki obniżenia stawek tego podatku wyniosły 11,0%).

Podstawowe dochody podatkowe[1)] gmin i miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Podstawowe dochody podatkowe ogółem			z tego:		
				wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
	2014	2015	2016	2016		
Dochody ogółem, w tym:	**157 389 324,9**	**162 970 150,2**	**180 165 113,5**	**176 214 961,2**	**2 998 779,6**	**951 372,7**
Dochody bieżące, w tym:	142 552 631,0	147 705 671,1	171 100 487,3	167 150 335,0	2 998 779,6	951 372,7
Podstawowe dochody podatkowe ogółem, w tym:	58 273 719,1	61 426 865,5	64 166 622,4	60 216 470,1	2 998 779,6	951 372,7
- PIT, CIT	28 564 110,2	31 065 098,4	33 483 387,4	33 483 387,4	-	-
- podatek rolny	2 137 168,8	1 903 093,2	1 664 539,9	1 513 458,2	138 032,5	13 049,2
- podatek od nieruchomości	22 955 236,6	23 873 919,0	23 791 097,3	20 774 468,3	2 095 574,9	921 054,0
- podatek leśny	211 445,3	232 358,8	298 873,4	295 943,5	2 141,1	788,8
- podatek od środków transportowych	1 642 901,1	1 740 635,9	1 832 023,5	1 055 224,1	763 031,0	13 768,4
- pozostałe podatki i opłaty	2 762 857,1	2 611 760,2	3 096 700,9	3 093 988,7	-	2 712,2

[1)] Dochody podatkowe, o których mowa w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198). Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin i miast na prawach powiatu.

Kolejny rok z rzędu rady gmin i miast na prawach powiatu zdecydowanie rzadziej niż w latach poprzednich rezygnowały z wpływów na skutek obniżenia stawek podatku rolnego. Jednostki te wykonały dochody z tego tytułu niższe o 8,3% od możliwych do uzyskania (w latach 2014 i 2015 wskaźniki te wyniosły odpowiednio 21,8% i 15,3%).

Wydane przez organy podatkowe decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń obniżyły o 951 373 tys. zł wpływy do budżetów jst. Ubytek dochodów własnych z tego powodu stanowił 0,9%. Podobnie jak w przypadku obniżenia górnych stawek podatkowych największe znaczenie miały decyzje dotyczące podatku od nieruchomości (96,8%). Łączne skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 3 950 152 tys. zł, co stanowiło 3,7% dochodów własnych jst i 1,8% dochodów ogółem zrealizowanych przez samorządy.

1.2. Wykonanie planu wydatków

Wzorem lat ubiegłych wydatki budżetowe jst ogółem nie zostały wykonane w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości ich realizacja wyniosła 94,0% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (94,2%).

Powyżej średniej wydatki wykonane zostały w powiatach (94,9%) oraz miastach na prawach powiatu i wyodrębnionym spośród nich m.st. Warszawa (94,8%), a poniżej – w gminach (93,6%) oraz województwach samorządowych (90,1%). Analogiczna sytuacja wystąpiła rok wcześniej.

Spośród 2 808 jst:

– zdecydowana większość jst (86,5%) wykonała wydatki w przedziale 90% - 100% planu,
– tylko 1 jednostka przekroczyła plan wydatków ogółem (101,8%),
– 5 jst osiągnęło poziom realizacji wydatków poniżej 70% planu (najniższy poziom wykonania wydatków wyniósł 61,5%).

Jak co roku, samorządy trafniej planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące (do których zalicza się wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dotacje przekazane innym samorządom, wydatki związane z obsługą długu publicznego oraz udzielanymi poręczeniami i gwarancjami, a także pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem jst i jednostek im podległych) zrealizowane zostały przez jst na poziomie zbliżonym do roku ubiegłego (95,7%), podczas gdy majątkowe (inwestycje, zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne oraz wydatki kapitałowe) – w 83,2% (w 2015 r. – 88,9%). Na niższy poziom realizacji wydatków majątkowych, zwłaszcza inwestycyjnych, bezpośredni wpływ mają poziom i struktura dochodów jst, które warunkują aktywność inwestycyjną samorządów.

Spośród wydatków bieżących wysoki stopień realizacji wykazały wydatki przeznaczane przez jst na świadczenia na rzecz osób fizycznych (98,5%) oraz wynagrodzenia i pochodne (98,1%). Poziom wykonanych wydatków na dotacje dla innych podmiotów był niższy niż rok wcześniej i osiągnął poziom 97,9% planu (98,2% w 2015 r.). Najniższe wykonanie planu w tej grupie wydatków dotyczyło środków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków pomocowych, na które samorządy przeznaczyły 70,9% zaplanowanych na ten cel środków – poziom ten był o 13,9 punktu procentowego niższy niż w roku poprzednim.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 - 2016

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Wydatki ogółem, z tego:	**196 754 150,2**	**196 415 299,9**	**206 034 558,1**	**93,0**	**94,2**	**94,0**
Wydatki bieżące, z tego:	155 403 933,9	157 839 415,0	180 203 914,1	95,4	95,6	95,7
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	116 885 551,6	120 206 455,6	123 888 132,6	95,5	95,6	95,3
- wynagrodzenia i pochodne	68 001 312,1	70 522 511,6	72 879 007,7	98,4	98,2	98,1
- pozostałe bieżące	48 884 239,4	49 683 944,0	51 009 124,9	91,8	92,2	91,7
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	16 848 743,6	16 825 125,0	35 534 951,9	97,3	97,4	98,5
- dotacje	15 017 453,6	16 090 826,8	17 377 312,3	98,3	98,2	97,9
- wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	2 488 083,4	2 085 234,7	1 957 206,5	82,9	76,9	81,3
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 164 101,8	2 631 772,9	1 446 310,8	83,1	84,8	70,9
Wydatki majątkowe, w tym:	41 350 216,3	38 575 885,0	25 830 643,9	85,1	88,9	83,2
- wydatki inwestycyjne, w tym:	39 922 752,7	37 219 959,0	24 407 526,7	84,8	88,7	82,5
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	19 734 506,0	16 712 840,3	3 209 329,9	84,1	92,2	69,1

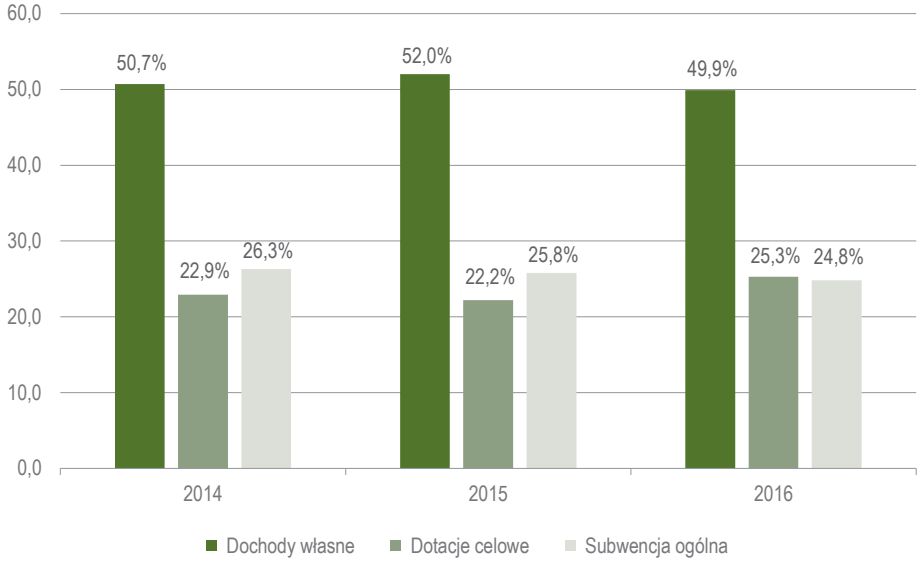
Poziom zrealizowanych wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych) wyniósł 83,2% i był niższy od ubiegłorocznego o 5,7 punktu procentowego. Jednocześnie wskaźnik ten był najniższy od 2008 r. gdy wynosił 80,4%. W stosunku do roku ubiegłego zmniejszyła się liczba jednostek, które zrealizowały co najmniej 80% zaplanowanych inwestycji – z 80,1% w 2015 r. do 67,4% w 2016 r., podwoiła się z kolei liczba takich, które zrealizowały mniej niż połowę zaplanowanych inwestycji – z 3,1% do 7,1% (w tym 8 gmin zrealizowało wydatki inwestycyjne poniżej 10% planu). Najniższy poziom realizacji wydatków inwestycyjnych wyniósł 3,3%, a najwyższy – 100,0%.

2. Struktura dochodów i wydatków

W 2016 r. budżety jst w połowie (50,1%) opierały się na dotacjach i subwencjach przekazywanych z budżetu państwa, natomiast pozostałe 49,9% dochodów ogółem stanowiły własne dochody budżetowe, będące szczególnym rodzajem dochodów świadczących o poziomie samodzielności finansowej samorządu (w latach 2014 i 2015 dochody własne stanowiły odpowiednio 50,7% i 52,0%). Wśród wszystkich samorządów wysoką samodzielnością finansową, mierzoną wskaźnikiem osiągniętego przez nie udziału dochodów własnych na poziomie przekraczającym 70,0% zrealizowanych dochodów zanotowało tylko 38 samorządów – 34 gminy, 2 miasta na prawach powiatu (Wrocław i Sopot), m.st. Warszawa i mazowieckie województwo samorządowe. W gronie najbardziej niesamodzielnych samorządów znalazło się 10 gmin – w ich budżetach udział dochodów własnych stanowił mniej niż 15%, co skutkowało uzależnieniem tych jednostek od dochodów przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych lub subwencji.

Pełniące uzupełniającą rolę dochody transferowe przekazywane w formie dotacji celowych osiągnęły wyższy poziom udziału w strukturze dochodów niż w latach 2014 i 2015, odpowiednio o 2,3 punktu procentowego i 3,0 punkty procentowe. Udział subwencji w ogólnej kwocie dochodów w stosunku do ubiegłych lat nieznacznie się obniżył.

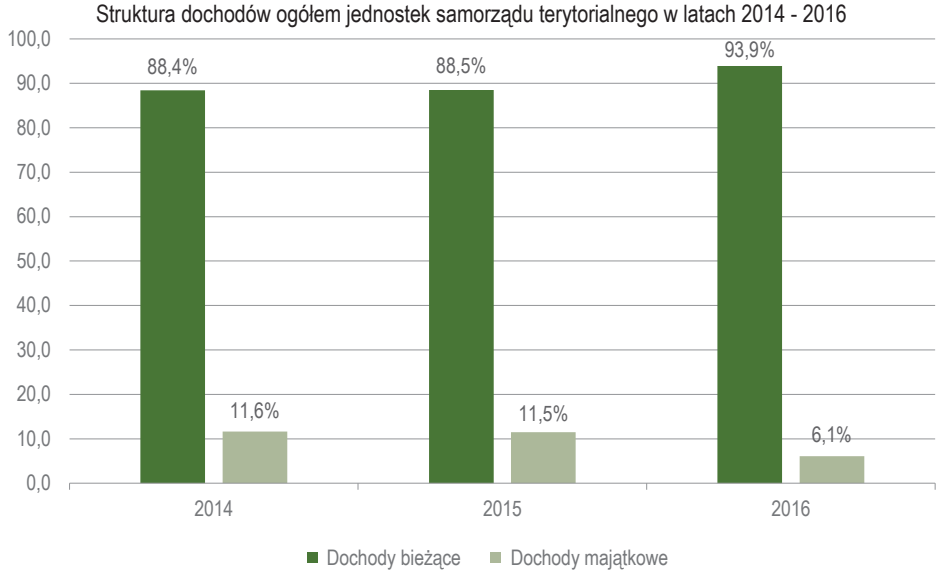
Struktura dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 - 2016



Analiza struktury zarówno dochodów, jak i wydatków w 2016 r. wskazuje na istotny wpływ środków otrzymanych z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+". Bez ich uwzględnienia dochody własne stanowiłyby 54,4% dochodów ogółem, dotacje celowe – 18,5%, a subwencja – 27,1%.

W uzyskanych przez jst dochodach niezmiennie dominowały dochody bieżące, kształtując się na poziomie 93,9%, natomiast udział dochodów majątkowych wyniósł 6,1%. W 2016 r. w 92,4% samorządów dochody bieżące stanowiły od 90% do 100% dochodów ogółem. Taki sam odsetek jst (92,3%) uzyskał dochody majątkowe na poziomie nieprzekraczającym 10% ogólnej kwoty dochodów (w tym w budżetach 71,2% jednostek stanowiły one mniej niż 5% wszystkich zrealizowanych dochodów, a do 5 samorządów takie dochody nie wpłynęły). W przypadku 4 jst (3 gminy i opolskie województwo samorządowe) udział dochodów majątkowych kształtował się w przedziale 35% - 45% dochodów wykonanych.

Struktura dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 - 2016

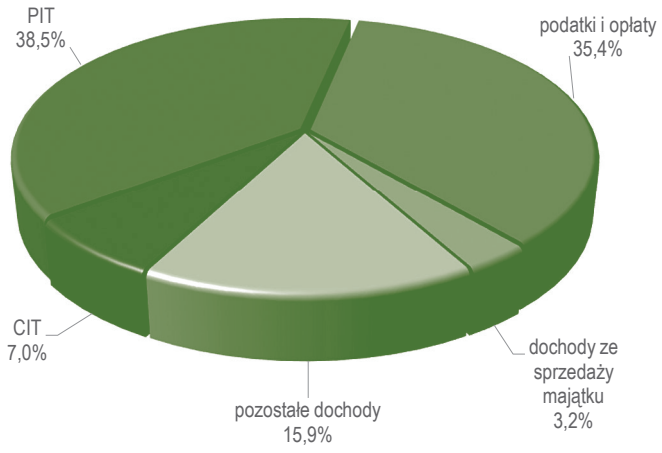


W dochodach uzyskanych przez jst w 2016 r. dochody własne stanowiły 49,9%, z czego dochody bieżące 47,9% (w tym udziały w podatkach dochodowych – 22,7%, podatki i opłaty – 17,7%, pozostałe własne dochody bieżące – 7,5%), natomiast własne dochody majątkowe – 2,0% (w tym dochody ze sprzedaży majątku – 1,6% dochodów ogółem, które dla 1 785 jst nie stanowiły w budżecie nawet 1%, a 181 jst nie zrealizowało żadnych dochodów z tego źródła).

W strukturze wszystkich zrealizowanych dochodów dla blisko 3/4 samorządów udział własnych dochodów bieżących nie przekraczał 45%, a w 23,1% jst osiągnął poziom 45% - 65%. Jedynie dla 6 samorządów (5 gmin i mazowieckie województwo samorządowe) dochody te miały znaczny udział w strukturze dochodów ogółem – powyżej 75%. Większość bieżących dochodów własnych stanowią podatki i opłaty, w tym udziały w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych. Dla 62,2% jst wskaźnik udziału w podatkach dochodowych wynosił poniżej 15%, a dla blisko 1/3 udziały te mieściły się w przedziale 15% - 25% dochodów ogółem. Pozostałe podatki i opłaty w budżetach 65,2% jst stanowiły 10% - 25% dochodów ogółem, a 1/5 jednostek odnotowało je na poziomie nieprzekraczającym 10%. W przypadku 14 gmin (0,5% ogółu jst) dochody z tytułu podatków i opłat stanowiły ponad 50% dochodów ogółem.

W dochodach własnych największy udział miały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (38,5%). Istotnym źródłem dochodów własnych były także dochody z podatku od nieruchomości (19,5%), stanowiącego najbardziej efektywny i najważniejszy podatek lokalny, natomiast niewielkie znaczenie miały dochody ze sprzedaży majątku (3,2%).

Struktura dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.



Dotacje celowe, jako dochód otrzymywany przez jst na realizację zadań zleconych lub dofinansowanie zadań własnych samorządu, stanowiły w 2016 r. 25,3% dochodów ogółem jst, z tego dotacje na zadania bieżące – 21,4% i majątkowe – 3,9%.

Struktura dotacji celowych jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.

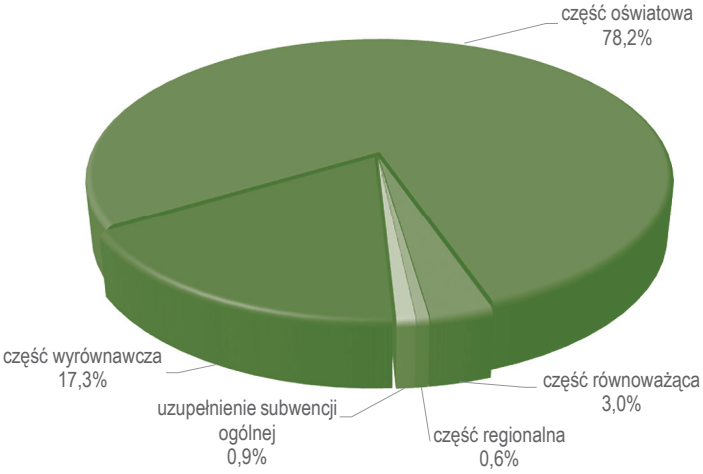
W uzyskanych przez samorządy kwotach dotacji przeważały środki otrzymane na realizację zadań bieżących – 84,6%, a 15,4% dotacji miało przeznaczenie inwestycyjne (udział dotacji bieżących wzrósł, a majątkowych zmniejszył się o 23,3 punktu procentowego).

Odmiennie niż w latach ubiegłych, w których w ramach otrzymywanych dotacji celowych jst większe środki otrzymywały na dofinansowanie zadań własnych niż zleconych z zakresu administracji rządowej, w 2016 r. zdecydowanie większe środki wpłynęły na realizację zadań zleconych. Jest to związane z przekazaniem samorządom (przede wszystkim gminom i miastom na prawach powiatu) środków na wypełnienie zadania realizowanego w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, związanego z wypłatą świadczeń wychowawczych w ramach rządowego programu „Rodzina 500+". Wpływy z tego tytułu stanowiły niemal połowę dotacji na zadania zlecone i 1/3 ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych. Dla ponad 3/4 samorządów dochody otrzymane na wypłatę świadczenia wychowawczego i obsługę programu mieściły się w przedziale 10% - 20% wszystkich zrealizowanych dochodów.

Różnica między udziałem dotacji na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej a zadań własnych w kwocie otrzymanych dotacji ogółem wynosi 41,7 punktu procentowego.

W strukturze dochodów zwiększyło się znaczenie dotacji na zadania bieżące (o 7,8 punktu procentowego), natomiast dotacje na zadania inwestycyjne zmniejszyły się (o 4,7 punktu procentowego). Dochody otrzymane z tytułu dotacji celowych na zadania bieżące w prawie połowie wszystkich samorządów (46,3%) ukształtowały się na poziomie 30% - 40% ogółu dochodów, a dla 36 jednostek stanowiły ponad 40% dochodów. W zdecydowanej większości jst (95,3%) udział dochodów z tytułu dotacji celowych na inwestycje był niższy niż 1/5 dochodów ogółem, z tego 15,2% samorządów otrzymało je w przedziale stanowiącym 5% - 20%, a 4/5 jednostek na poziomie niższym niż 5%. Ponadto 116 jst nie uzyskało dochodów z tytułu dotacji celowych na inwestycje.

Struktura subwencji ogólnej[1)] jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.



[1)] Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze 0,02%.

W 2016 r. w strukturze wszystkich samorządowych dochodów udział środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej kształtował się na poziomie 24,8% (w tym zdecydowana większość to część bieżąca – 24,7%). Dla 45,0% samorządów udział dochodów z tego źródła był niższy niż 30% dochodów ogółem, w przedziale od 30% do 50% znalazło się 52,2% jst, a w pozostałej części jednostek (79) subwencja ogólna przekraczała 50% zrealizowanych dochodów.

W kwocie otrzymanych przez jst środków pochodzących z subwencji ogólnej wciąż największe znaczenie ma jej część oświatowa, stanowiąca w 2016 r. ponad 3/4 dochodów zrealizowanych z tego źródła i niemal 1/5 kwoty dochodów ogółem wykonanych przez samorządy.

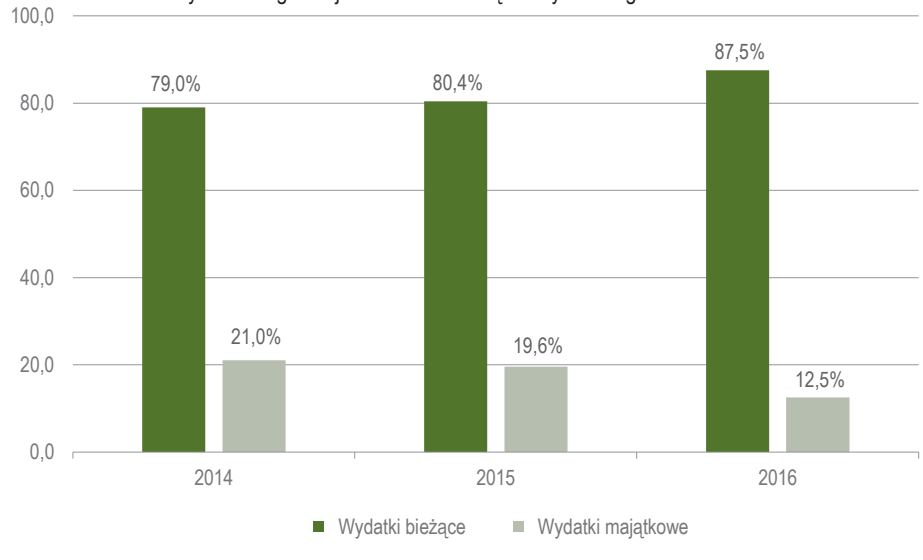
Regułą jest, że główną część zadań samorządowych realizują gminy i miasta na prawach powiatu. Ich udział w ogólnej kwocie dochodów jst wyniósł odpowiednio 47,6% i 27,9%. Największą samodzielność ekonomiczną, czyli możliwość kształtowania wielkości pozyskiwanych dochodów i określania kierunków ich wykorzystania posiadały m.st. Warszawa i miasta na prawach powiatu. Jednostki te zanotowały największy udział dochodów własnych w strukturze zrealizowanych przez nie dochodów, na poziomie 74,9% i 58,4%, uzupełniające znaczenie miały natomiast dochody pochodzące z dotacji celowych i subwencji. Dochody otrzymane z tytułu dotacji celowych odegrały istotną rolę w budżetach województw samorządowych – 32,1% (w tym prawie połowa miała przeznaczenie inwestycyjne – 15,3%) i gmin – 29,8% (w tym 12,8% zrealizowanych dochodów pochodziło z dotacji na realizację programu „Rodzina 500+"). Przekazana z budżetu państwa subwencja ogólna w najwyższym stopniu wpłynęła na strukturę dochodów powiatów stanowiąc najważniejszy składnik ich wpływów – 42,7%.

W strukturze wydatków, w stosunku do 2015 r. i lat poprzednich, zaszły zasadnicze zmiany. Udział części bieżącej był najwyższy od 1999 r., czyli od momentu wprowadzenia reformy administracyjnej kraju prowadzącej do utworzenia nowych szczebli samorządu terytorialnego. W 2016 r. udział ten w wydatkach ogółem jst w kraju stanowił 87,5% (przy 80,4% w 2015 r.). Niewątpliwym czynnikiem mającym wpływ na to zjawisko był program „Rodzina 500+", którego środki w 2016 r. pojawiły się po raz pierwszy i miały charakter bieżący, przy czym nie był to element decydujący. Bez uwzględniania tych środków udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wciąż pozostawał najwyższy od 1999 r. i wynosił 86,3%.

Przyczyny takiego stanu rzeczy, jak się wydaje, wynikają po pierwsze, z restrykcyjnego ograniczania przez jst planowanych inwestycji ze względu na niemożność dalszego zadłużania się (wprowadzony w 2014 r. nowy mechanizm ograniczania zadłużenia samorządów wyrażony we wzorze z art. 243 uofp istotnie wpłynął na możliwości pożyczkowe jst), po drugie z ograniczenia przez województwa samorządowe o blisko połowę swoich wydatków inwestycyjnych ze względu na zakończenie i rozliczenie perspektywy finansowej 2007 - 2013 związanej z finansowaniem projektów unijnych i przesunięciem w czasie realizacji perspektywy 2014 - 2010.

Konsekwencją powyższego był spadek w strukturze wydatków ogółem udziału wydatków majątkowych do poziomu najniższego od 1999 r. – z 19,6% w 2015 r. do 12,5% w 2016 r. (bez uwzględniania środków na program „Rodzina 500+" – do poziomu 13,7%). Liderem pod względem przeznaczania środków z budżetu na inwestycje wciąż pozostawały województwa samorządowe, jednak udział ich wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zmniejszył się w stosunku do ubiegłego roku aż o 18,7 punktu procentowego (z 43,1% do 24,4%).

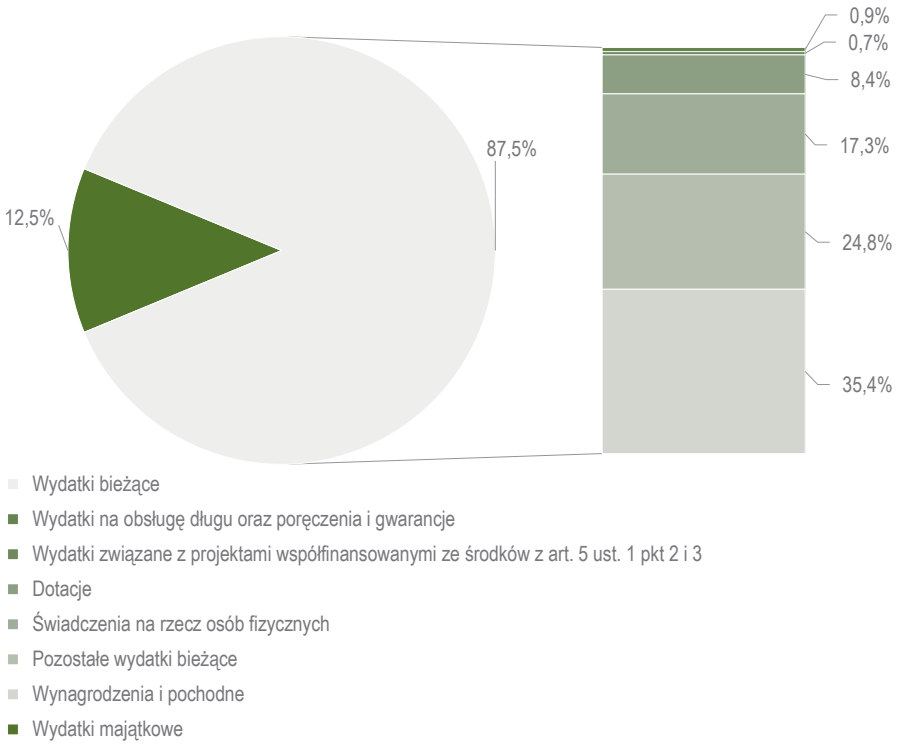
Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 - 2016



Ograniczanie przez jst inwestycji znalazło odzwierciedlenie w zmianie struktury wydatków w całym kraju. W 55,3% jst udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem nie przekraczał 10% (w 2015 r. – w 31,1%), w 42,6% kształtował się w granicach 10% - 25%, a w pozostałych 2,1% – oscylował w przedziale 25% - 50%. W 2016 r. nie wystąpił przypadek, w którym jst przeznaczyła na inwestycje ponad połowę swoich wydatków, podczas gdy rok wcześniej takich przypadków było 19 (19 jst, w tym 13 gmin). Najwyższy wskaźnik w 2016 r. odnotowało opolskie województwo samorządowe, przeznaczając na inwestycje 47,3% swoich wydatków ogółem.

Finansowanie przez jst poszczególnych grup wydatków bieżących pozostało niemalże na poziomie roku ubiegłego. Wciąż najwyższy był udział wydatków przeznaczanych przez samorządy na wynagrodzenia i pochodne (35,4%), w skrajnych przypadkach (9 jednostek) udział ten przekraczał 65% wydatków ogółem. Największą część budżetu na wynagrodzenia nadal przeznaczają powiaty (wzrost z 52,0% w 2015 r. do 53,6% w 2016 r.), choć w stosunku do roku ubiegłego udział tej grupy wydatków wzrósł również – oprócz powiatów – w miastach na prawach powiatu (z 34,6% do 35,0%) oraz województwach samorządowych (z 11,5% do 16,2%).

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.



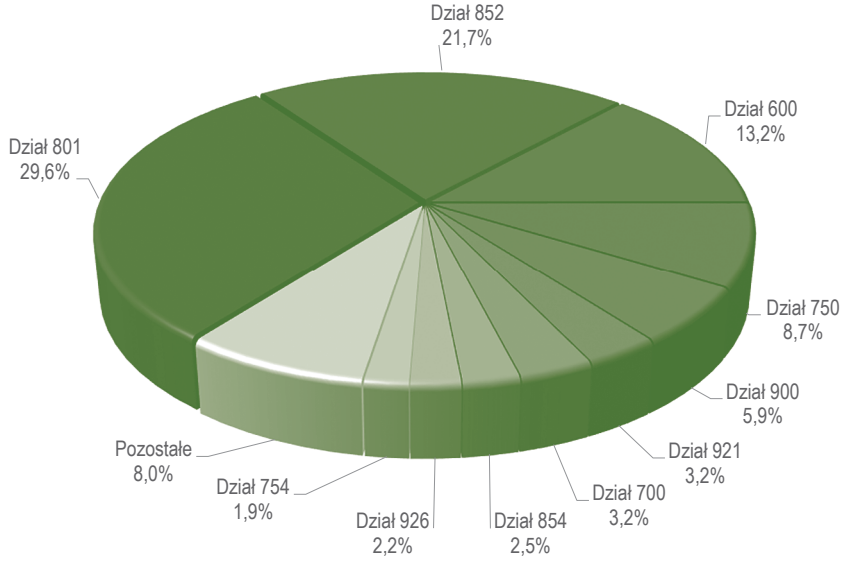
Istotną, w stosunku do roku ubiegłego, zmianą w strukturze wydatków był dwukrotny wzrost części wydatków przeznaczanych przez jst na świadczenia społeczne – z 8,6% do 17,2%. Wiązało się to z uruchomieniem w 2016 r. transferu środków z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+", które poprzez samorządy dystrybuowane były do beneficjentów pomocy. Bez uwzględniania tych środków (w celu porównania danych do roku ubiegłego) udział wydatków na świadczenia społeczne w wydatkach ogółem wzrósł o 1,2 punktu procentowego, do poziomu 9,8%.

Nieznacznie zwiększyła się wielkość dotacji udzielanych przez jst (z 8,2% do 8,4%), zmalał natomiast – kolejny rok z rzędu – udział wydatków na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje (z 1,1% do 0,9%). Wydatki bieżące związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych stanowiły w 2016 r. 0,7% wydatków ogółem i ich udział był dwa razy niższy niż w roku ubiegłym (1,3%).

Niezmiennie od wielu lat wydatki jst koncentrowały się głównie w następujących działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (29,6%), Pomoc społeczna (21,7%), Transport i łączność (13,2%), Administracja publiczna (8,7%) oraz Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (5,9%). Z uwagi na znaczący wzrost w 2016 r. części wydatków przeznaczanych przez jst na świadczenia wychowawcze wydatki z zakresu pomocy społecznej wzrosły o 9,1 punktu procentowego kosztem pozostałych działów klasyfikacji budżetowej. Co istotne, kolejny rok z rzędu

zmniejszył się udział wydatków przeznaczanych przez samorządy na zadania z zakresu transportu i łączności – z 16,5% do 13,2%.

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

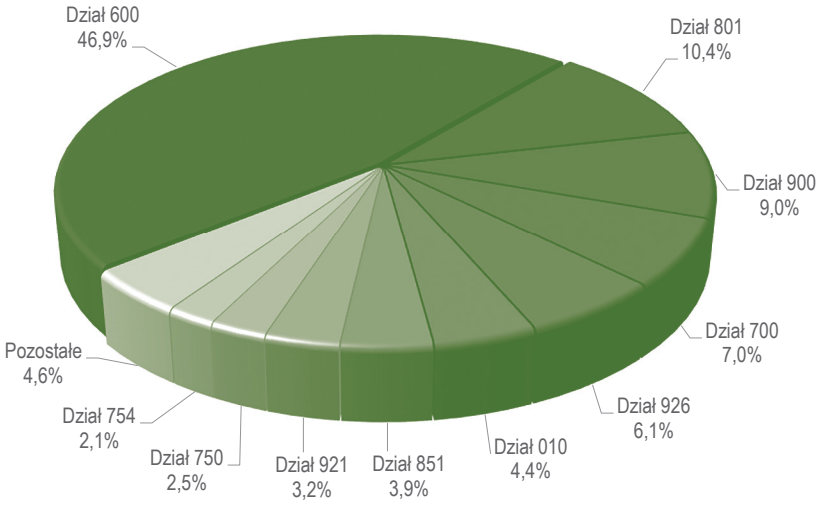
Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem najwięcej ze swoich budżetów przeznaczały gminy (32,9%), miasta na prawach powiatu (30,7%) oraz powiaty (30,1%). Jednostki te również – ze względu na zakres realizowanych zadań – wydatkowały najwięcej środków na pomoc społeczną; przeznaczyły na ten cel, odpowiednio 28,8%, 19,0% i 16,4% swoich wydatków. Największy wzrost udziału wydatków społecznych w budżecie wystąpił w gminach (o 12,8 punktu procentowego), które od 2016 r. stały się podmiotami właściwymi do wypłaty świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+"). Wydatki w zakresie transportu stanowiły najpoważniejszą część wydatków województw samorządowych (39,9%) i m.st. Warszawy (26,5%), natomiast na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska najwięcej swoich wydatków przeznaczyły gminy (7,4%) i miasta na prawach powiatu (7,2%). Koszty administracyjne w największym stopniu obciążały budżety województw samorządowych (12,3%) i powiatów (11,4%).

W skali całego kraju zdecydowaną część zadań samorządowych realizowały gminy (47,6%). Wydatki miast na prawach powiatu stanowiły 28,2% wszystkich wydatków samorządowych, powiatów – 11,3%, a udział wydatków województw samorządowych i m.st. Warszawy nie przekroczył 10% (odpowiednio 6,1% i 6,7%).

Główne kierunki inwestowania samorządów nie zmieniają się od lat. W 2016 r. wydatki przeznaczone przez jst na budowę i modernizację dróg – choć ich wartość spadła w stosunku do roku ubiegłego – osiągnęły najwyższy udział w inwestycjach ogółem, stanowiąc blisko połowę wszystkich samorządowych wydatków inwestycyjnych (46,9%), przy czym ponad 1/3 inwestycji drogowych zrealizowały gminy (38,6%).

Kolejnymi dziedzinami inwestowania, choć już nie tak znaczącymi, były zadania związane z oświatą (10,4%) oraz gospodarką komunalną i ochroną środowiska (9,0%), w których dominowały gminy realizując odpowiednio 52,2% i 63,1% poziomu inwestycji w tych dziedzinach. Gminy – wspólnie z miastami na prawach powiatu – realizowały również najwięcej inwestycji z zakresu gospodarki mieszkaniowej (odpowiednio 44,1% i 44,4%), kultury fizycznej (48,3% i 45,7%) oraz kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (45,3% i 31,8%).

Struktura wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

3. Dynamika dochodów i wydatków

W 2016 r. dochody sektora samorządowego wzrosły o 7,4% w porównaniu do dochodów z 2015 r. (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji[5] o 8,0%), na co wpływ miał wzrost dochodów uzyskiwanych z tytułu dotacji celowych (o 22,0%). Dochody własne i subwencja ogólna wzrosły odpowiednio o 3,1% i 3,3%.

Na zauważalny wzrost ogólnej kwoty samorządowych dochodów miały wpływ środki przekazane jst na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, związane z finansowaniem programu „Rodzina 500+" – bez uwzględnienia tych wpływów dochody ogółem uzyskiwane przez samorządy w niewielkim stopniu obniżyłyby się (wskaźnik dynamiki wyniósłby nominalnie 98,5%, a realnie – 99,1%), a dochody z tytułu dotacji celowych obniżyłyby się do poziomu 82,1% dochodów roku poprzedniego.

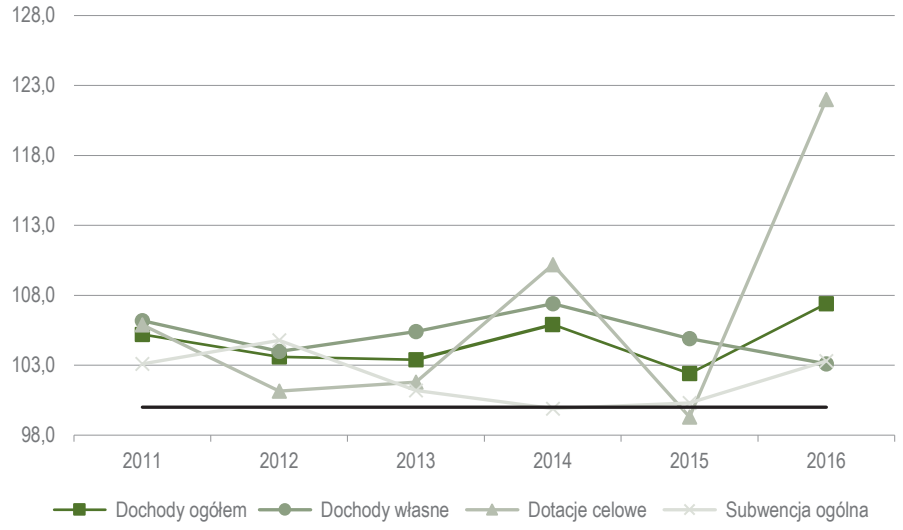
Wynik osiągnięty w 2016 r. był wyższy od dynamiki z lat 2014 i 2015, wynoszącej odpowiednio 105,9% i 102,4%. Najwyższy wzrost wskaźnika dochodów odnotowano w gminach (o 16,1%), miasta na prawach powiatu zwiększyły dochody o 6,1%, m.st. Warszawa o 2,9%, powiaty o 1,1%, natomiast dochody województw samorządowych obniżyły się do poziomu 78,9% dochodów ubiegłego roku (w tym 3 województwa samorządowe: podkarpackie, warmińsko-mazurskie i podlaskie zrealizowały je na poziomie około połowy dochodów ubiegłorocznych).

Wzrost dochodów ogółem na poziomie niższym niż 20% odnotowano w 57,4% wszystkich samorządów. W 877 jst wzrost był wyższy, w tym w 10 gminach o więcej niż połowę dochodów zrealizowanych rok wcześniej (maksymalnie do 85,6%). Spadek dochodów ogółem poniżej dochodów roku poprzedniego dotyczył 11,4% wszystkich samorządów, z tego w 236 samorządach nie był niższy niż 10%.

W porównaniu do ubiegłego roku dochody bieżące wzrosły o 14,0%, natomiast majątkowe wyniosły tylko 56,4% dochodów poprzedniego roku, z powodu znacznie mniejszych wpływów do budżetów jst dotacji celowych o przeznaczeniu inwestycyjnym. Dynamika dochodów bieżących na poziomie wyższym niż 20% dotyczyła ponad połowy jednostek (55,7%), w tym w 8 gminach wzrost wyniósł ponad 50%. W 2016 r. największy wzrost dochodów bieżących odnotowały gminy i miasta na prawach powiatu, odpowiednio o 21,7% i 12,1%, w związku z realizacją programu „Rodzina 500+" i wpływem środków przeznaczonych na wypłatę świadczeń wychowawczych. Przekazanie tych środków spowodowało znaczący wzrost środków z tytułu bieżących dotacji celowych w tych jednostkach (w gminach wskaźnik dynamiki wyniósł 202,9%, a w miastach na prawach powiatu – 174,7% dochodów roku ubiegłego).

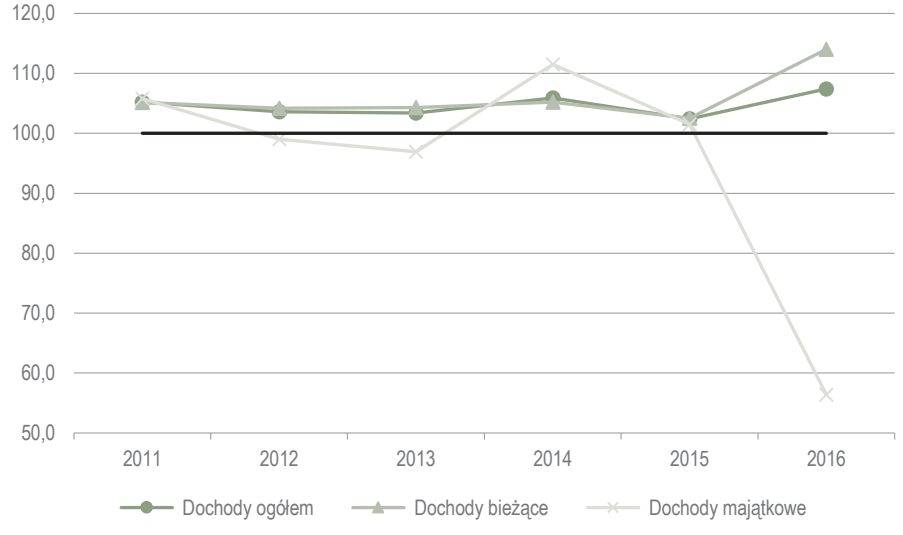
[5] Wskaźnik inflacji w 2016 r. wyniósł -0,6%. Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2016 r. (M. P. poz. 72).

Dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Dochody majątkowe samorządy zrealizowały na poziomie 56,4% ubiegłego roku, z tego w 3/4 ogółu jst (76,6%) zanotowano ich spadek, w tym w połowie samorządów (51,4%) dochody te były niższe niż połowa dochodów poprzedniego roku. Wśród jednostek, w których nastąpił wzrost dochodów majątkowych najliczniejszą grupę – 332 jst (11,8%) stanowiły te, które uzyskały je na poziomie wyższym niż 60%.

Dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Spadek dochodów majątkowych w 2016 r. nastąpił w jst wszystkich typów, przede wszystkim z powodu niewielkich wpływów na dofinansowanie inwestycyjnych programów i projektów realizowanych z udziałem funduszy Unii Europejskiej, co jest konsekwencją zakończenia i rozliczenia perspektywy finansowej 2007 - 2013; w największym stopniu odnotowały go województwa samorządowe (wskaźnik dynamiki 40,7%). Dochody majątkowe gmin i miast na prawach powiatu obniżyły się do poziomu, odpowiednio 56,3% i 60,4% dochodów ubiegłego roku, ale jednocześnie w jednostkach tych dynamika dochodów z tytułu sprzedaży majątku wyniosła 110,3% i 106,3%, w odróżnieniu od m.st. Warszawa, w którym sprzedaż majątku spadła do poziomu 50,3% dochodów ubiegłorocznych (w 2015 r. miasto osiągnęło wysoki wskaźnik dynamiki tych dochodów – 195,1%). W jst pozostałych typów dochody ze sprzedaży majątku były niewiele niższe niż w roku ubiegłym.

Podstawową grupę dochodów jst, od których uzależniona jest samodzielność finansowa jednostek stanowią dochody własne. Ich poziom wyniósł 103,1% dochodów roku ubiegłego. Dochody bieżące z tego źródła zwiększyły się o 4,5%.

W ramach własnych dochodów bieżących kolejny rok z rzędu utrzymuje się tendencja wzrostowa dynamiki dochodów z tytułu udziału jst we wpływach z podatków dochodowych – wzrost o 7,5% (w latach 2014 i 2015 odpowiednio o 7,2% i 8,7%), w tym dochody z tytułu udziału jst w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) o 7,9%, natomiast od osób prawnych (CIT) o 5,2%. Zwiększyły się także wpływy z podatków i opłat samorządowych – o 5,9% (w 2015 r. wzrost dochodów z tego źródła wynosił 2,2%).

W coraz większym stopniu zmniejszają się własne dochody majątkowe – były one niższe o 21,3% niż w 2015 r., w którym z kolei spadły o 6,9% w stosunku do roku poprzedniego. Sprzedaż majątku w latach 2013 i 2014 przyniosła wzrost dochodów wynoszący 9,3% i 2,3%, w 2015 r. dochody z tego tytułu uległy obniżeniu do poziomu 90,8%, a w 2016 r. wyniosły 96,1%.

W stosunku do roku ubiegłego swoją samodzielność finansową zwiększyło 2/3 jst (66,2%) uzyskując wzrost dochodów własnych, wśród nich na poziomie zbliżonym do ubiegłorocznego (dynamika nieprzekraczająca 110%) dochody własne zrealizowało 44,1% jst. W 16 samorządach dynamika tego źródła dochodów była wyższa niż 50%.

W relacji do roku poprzedniego otrzymywane przez jst środki w formie dotacji celowych zwiększyły się o 22,0%. W znacznej większości samorządów (86,9%) dochody z tytułu dotacji celowych wzrosły, z tego ponad połowa jst (52,5%) zanotowała zwiększenie na poziomie przekraczającym 60%, a dochody w wysokości niższej niż połowa dochodów ubiegłorocznych otrzymało jedynie 17 jednostek (0,6%). Mimo że celowe dotacje inwestycyjne samorządy zrealizowały na poziomie 48,4% dochodów ubiegłego roku (obniżenie dotacji na zadania własne wyniosło 55,2%, natomiast na zadania zlecone – 47,4%), na dodatni wynik ogółem tej grupy dochodów wpływ miało zwiększenie dotacji bieżących do poziomu 168,5%, w tym dotacje na zadania zlecone wzrosły ponad dwukrotnie (o 112,3%) w związku z przekazaniem samorządom środków w ramach finansowania programu „Rodzina 500+". Bez uwzględnienia wpływów z tego źródła wskaźnik dynamiki bieżących dochodów z tytułu dotacji celowych wyniósłby 103,5%, a dotacji bieżących na zadania z zakresu administracji rządowej – 110,1%.

Przekazanie gminom i miastom na prawach powiatu, które w największym zakresie realizują zadanie zlecone z tytułu pomocy państwa w wychowaniu dzieci, środków finansowych na ten cel przełożyło się na dynamikę bieżących dotacji celowych w tych jednostkach, która wyniosła odpowiednio 202,9% i 174,7% dochodów roku ubiegłego, a ogólna kwota dotacji celowych była wyższa w przypadku gmin o 62,2%, a miast na prawach powiatu – o 18,2%.

Dochody jst uzyskiwane z tytułu subwencji ogólnej od lat wykazują dużą stabilność. W 2016 r. samorządom przekazano nieco wyższe środki niż wpłynęły w roku ubiegłym, na poziomie 103,3%. Wzrost dochodów dotyczył 4/5 jednostek (79,8%), ale w 72,1% z nich nie był wyższy niż 10%. W 215 samorządach (7,7%) wystąpił wzrost przekraczający 10%, z kolei spadek dochodów z tego tytułu w tych granicach uzyskało tylko 1,6% jst (45 jednostek). Na poprawę dynamiki subwencji ogólnej miało wpływ zwiększenie o 5,8% części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminy, powiaty i województwa, które charakteryzuje niższy poziom dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w porównaniu do średniej krajowej.

W 2016 r. wskaźnik wzrostu wydatków był niższy niż dynamika dochodów o 2,5 punktu procentowego – zjawisko to dotyczyło jst wszystkich typów poza m.st. Warszawa, które jako jedyne odnotowało wyższą dynamikę wydatków niż dochodów. Osiągnięte przez jst poszczególnych typów wydatki – poza województwami samorządowymi – były jednak w stosunku do roku ubiegłego wyższe lub równe. Zrealizowane przez jst wydatki wyniosły 104,9% poziomu zeszłorocznego, co po uwzględnieniu wskaźnika inflacji (-0,6%) oznaczało realny ich wzrost o 5,5%.

Podobnie jak w przypadku dochodów, przy analizie dynamiki wydatków w 2016 r. pamiętać należy o pojawieniu się nowego źródła dochodów i strumienia wydatków niewystępującego w latach poprzednich – środków na program „Rodzina 500+". Analiza dynamiki wydatków bez uwzględniania tych środków (w celu porównania danych do roku ubiegłego) pokazuje, że wskaźnik dynamiki wydatków wyniósłby 95,9% nominalnie i 96,5% realnie. Tylko m.st. Warszawa odnotowałoby wyższy wzrost wydatków w stosunku do 2015 r., wydatki jst pozostałych typów byłyby niższe niż rok wcześniej.

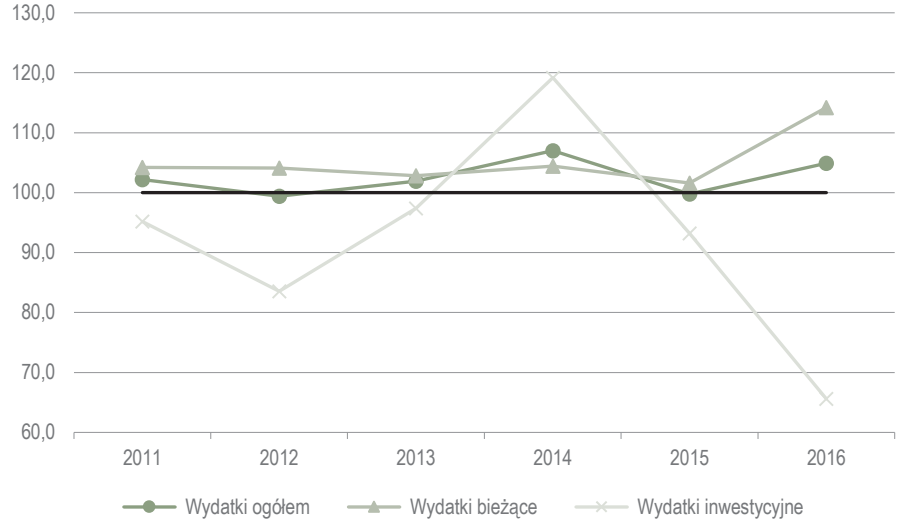
Większe wydatki niż w roku poprzednim zrealizowało 83,4% jednostek, podczas gdy rok wcześniej takie samorządy stanowiły niespełna połowę wszystkich jst (48,1%). Na wzrost wydatków istotnie wpłynęły środki przeznaczane przez jst po raz pierwszy w 2016 r. na świadczenia wychowawcze. Wśród jednostek, które odnotowały wyższe niż rok wcześniej wydatki przeważały te, w których wzrost ten kształtował się w przedziale 110% - 120% poziomu roku ubiegłego. Maksymalny wskaźnik dynamiki wydatków ogółem wyniósł 166,2%, natomiast minimalny – zaledwie 40,2%.

Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w samorządach w kraju wyniosło 14,2% i było wyższe niż rok wcześniej o 12,6 punktu procentowego. Bez uwzględniania wydatków na świadczenia wychowawcze wskaźnik dynamiki tej grupy wydatków pozostałby praktycznie na poziomie roku ubiegłego (wzrost o 1,4 punktu procentowego do 103,0%). Wydatki bieżące w największym stopniu zwiększyły się w gminach (o 22,1%), miastach na prawach powiatu

(o 12,1%) i wyodrębnionym spośród nich m.st. Warszawa (o 8,2%), czyli w jednostkach, które odpowiedzialne były za wypłatę środków z programu „Rodzina 500+". Pomijając te środki – wzrost wydatków bieżących w jst wszystkich typów nie przekroczyłby 4%.

Kolejny rok z rzędu zmniejszeniu uległy wydatki przeznaczane przez jst na obsługę długu (wskaźnik dynamiki na poziomie 94,6%) i na wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp (55,0%). Pozostałe grupy wydatków bieżących (wydatki związane z realizacją zadań statutowych, wynagrodzenia i pochodne, dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych) wzrosły w stosunku do 2015 r. odpowiednio o: 2,7%, 3,3%, 8,0% i 111,2%. Bez środków wypłacanych przez jst na świadczenia wychowawcze grupa wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych zwiększyłaby się o 9,7%. Wydatki inwestycyjne były niższe niż rok wcześniej o 34,4%.

Dynamika wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Niższa niż bieżących dynamika wydatków inwestycyjnych (65,6%) była charakterystyczna dla całego sektora samorządowego. Ponad połowa jst (63,5%) nie zrealizowała wydatków inwestycyjnych osiągniętych w roku poprzednim, z czego w 50,5% z nich poziom ten nie przekroczył 80% ubiegłorocznych inwestycji. Wskaźnik dynamiki powyżej 130% odnotowano w 1/5 ogółu jst (21,5%).

Jednostki samorządu terytorialnego żadnego typu nie osiągnęły poziomu wydatków inwestycyjnych roku ubiegłego. Najmniejszy spadek wystąpił w m.st. Warszawa i powiatach, które zrealizowały, odpowiednio, 93,9% i 87,6% wydatków inwestycyjnych 2015 r. przy średniej dla kraju – 65,6%. Wskaźnik dynamiki powyżej średniej odnotowały jeszcze gminy (74,9%), natomiast poniżej – miasta na prawach powiatu (59,4%) i województwa samorządowe (41,6%).

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W latach 2008 - 2014 *per saldo* jst zamykały budżety deficytem, natomiast 2016 r. jest drugim z rzędu, w którym samorządy zakończyły rok budżetowy dodatnim wynikiem finansowym, pomimo planowania deficytu budżetowego w kwocie 4 831 920 tys. zł, stanowiącego 2,3% planowanych dochodów. Zrealizowane dochody budżetowe były o 7 634 372 tys. zł wyższe od wydatków, a kwota ta jest niemal trzykrotnie wyższa od nadwyżki uzyskanej przez samorządy w 2015 r. Łączna kwota wygospodarowanej nadwyżki stanowiła 3,6% uzyskanych w 2016 r. dochodów.

Zdecydowana większość jednostek, stanowiąca 4/5 ogółu, wygospodarowała nadwyżkę budżetową, natomiast deficyt obciążył budżety 563 samorządów. Liczba jednostek „deficytowych" zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego roku o 237, natomiast w 2014 r. stanowiły one 51,7% ogółu jst.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2014 - 2016

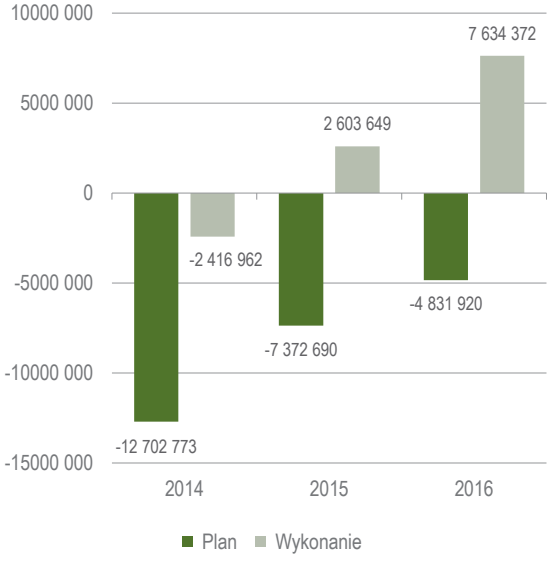
Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		
	2014	2015	2016
Wynik budżetu	**-2 416 962,2**	**2 603 649,0**	**7 634 372,3**
- nadwyżka	3 655 713,2	6 317 898,3	8 682 820,6
- deficyt	-6 072 675,4	-3 714 249,3	-1 048 448,3
Przychody ogółem, w tym:	**22 893 507,8**	**20 257 746,0**	**19 380 400,1**
- zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	11 234 005,8	8 090 975,7	5 000 345,1
- w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 101 554,3	1 427 542,4	263 638,4
- wolne środki i nadwyżka	11 456 270,2	11 996 644,1	14 249 802,9
Rozchody ogółem, w tym:	**9 304 309,8**	**11 332 132,8**	**11 184 834,2**
- spłata długu zwrotnego, w tym:	8 000 695,6	8 291 576,2	7 837 599,6
- zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 006 500,0	1 538 735,4	764 018,9

[1)] Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

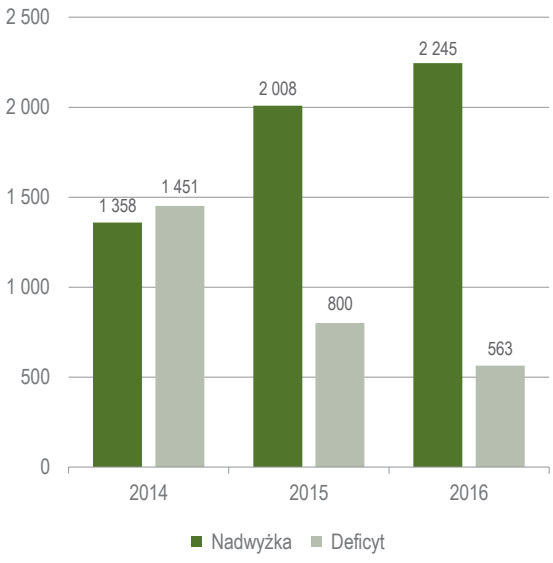
Najwyższy odsetek jst z nadwyżką budżetową wystąpił w województwach samorządowych – 93,7% (wyjątkiem jest małopolskie województwo samorządowe). Dodatni wynik finansowy osiągnęło także 4/5 powiatów i gmin, natomiast najwięcej jednostek z ujemnym wynikiem finansowym (26,2%) odnotowano w miastach na prawach powiatu.

Poziom nadwyżki do dochodów wykonanych nie przekroczył 40% (w przedziale 35% - 40% znalazły się 2 gminy), a najliczniejszą grupę stanowiły samorządy o relacji nadwyżki do dochodów poniżej 10%. Ich udział w grupie jednostek „nadwyżkowych" wyniósł 91,2%. Deficytem budżetowym zamknęły się budżety 1/5 ogółu jst, w tym 95,9% z nich osiągnęło deficyt na poziomie nieprzekraczającym 10% dochodów.

Wynik budżetu *(per saldo)* jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)



Liczba jednostek samorządu terytorialnego z nadwyżką i deficytem z w latach 2014 - 2016



Jednostki, które zrealizowały dochody niższe od wydatków sfinansowały niedobór budżetowy środkami pochodzącymi głównie z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (61,2%). Udział wolnych środków w finansowaniu deficytu stanowił 29,3%, mniejsze znaczenie – na poziomie 9,5% – miała nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych.

Zaplanowane przychody zrealizowano w kwocie 19 380 400 tys. zł, a rozchody – 11 184 834 tys. zł.

W 2016 r. przychody samorządów z tytułu wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych wzrosły łącznie o 19,8% w stosunku do roku poprzedniego. Z kolei mniej o 39,2% zaciągnięto kredytów i pożyczek, natomiast obligacje zostały wyemitowane na kwotę niższą o 22,0%. Ogółem, w porównaniu do 2015 r., jst zaciągnęły o 38,2% mniej przychodów

zwrotnych, w tym przychody na realizację projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych były niższe aż o 4/5 (o 81,5%).

Łączna kwota rozchodów sektora samorządowego praktycznie nie różniła się od rozchodów ubiegłego roku. Na spłatę długu zwrotnego jednostki przeznaczyły o 5,5% mniej środków, w tym spłata krajowych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wzrosły o 4,7%, natomiast spłata długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyła się o połowę (do poziomu 49,6%) i stanowiła 9,7% kwoty spłaconego długu.

W strukturze przychodów ogółem wolne środki pochodzące z wcześniej zaciągniętych a niewykorzystanych kredytów i pożyczek oraz nadwyżki budżetowe stanowiły w 2016 r. dużo wyższy udział niż zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe (odpowiednio 73,5% i 25,8%). Przychody pozyskane na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych stanowiły jedynie 5,3% ogólnej kwoty zaciągniętych w 2016 r. kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. W przypadku rozchodów dominującym tytułem była spłata długu zwrotnego (70,1%), w tym spłata zobowiązań krajowych była dziewięciokrotnie wyższa niż zaciągniętych na zadania dofinansowywane środkami zagranicznymi.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Do zobowiązań wliczanych do państwowego długu publicznego zalicza się kwoty zobowiązań z tytułu niespłaconych kredytów i pożyczek, niewykupionych papierów wartościowych wyemitowanych przez jst oraz przyjętych i wykorzystanych w budżecie tych jednostek depozytów. Uwzględnia się również zobowiązania publiczne i cywilnoprawne, których termin płatności minął, co przesądza o ich wymagalnym charakterze. Do kategorii kredyty i pożyczki zalicza się – obok kredytu i pożyczki *sensu stricto* – również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu[6].

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego zaliczane do długu publicznego w latach 2014 - 2016

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)		
	2014	2015	2016	2015	2016	2014	2015	2016
Kwota długu, w tym:	**72 109 871,1**	**71 634 679,8**	**69 019 934,3**	**99,3**	**96,3**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
- kredyty, pożyczki, obligacje	71 896 769,1	71 634 679,8	68 925 920,6	99,4	96,4	99,7	99,8	99,9
- zobowiązania wymagalne	213 102,0	148 037,0	94 013,7	69,5	63,5	0,3	0,2	0,1
Relacja zobowiązań do dochodów	37,1%	36,0%	32,3%	x	x	x	x	x

Rok 2016 był kolejnym, w którym zmniejszyła się kwota długu generowana przez jst. Wpływ na to miało zarówno ograniczenie przez samorządy zaciągania zwrotnych źródeł finansowania zadań – zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji zmniejszyły się w stosunku do 2015 r. o 3,6%, jak również znaczący spadek poziomu zobowiązań wymagalnych – aż o 36,5%. Wielkość zadłużenia ogółem zmniejszyła się w stosunku do ubiegłego roku o 3,7%. Rokrocznie wyższa dynamika dochodów niż długu przekłada się na wciąż malejący poziom relacji zobowiązań do dochodów; relacja ta w 2016 r. była niższa niż rok wcześniej o 3,7 punktu procentowego i wyniosła 32,3%.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst w 77,5% miały charakter krajowy. Podobnie jak w latach poprzednich, główną grupą wierzycieli były banki (71,6% zadłużenia jst), zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły 4,8% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst. Proporcje te pozostają niezmienne od 2005 r. Zobowiązania na poziomie roku ubiegłego utrzymało 5 jednostek, wzrost kwoty zobowiązań wystąpił w 629 jst (22,4% przy 27,1% w 2015 r.) przy czym w 120 przekroczył poziom 30%. Kolejny rok wzrosła liczba niezadłużonych jst – z 63 w 2015 r. (62 gminy i 1 powiat) do 95 w 2016 r. (90 gmin i 5 powiatów).

[6] Rozporządzenie Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767).

Kwota należności jst wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 5,5%, w tym należności wymagalne zwiększyły się o 6,1% i na koniec roku wyniosły 19 116 320 tys. zł. Aż 70% należności wymagalnych generowały gospodarstwa domowe.

W 2016 r. samorządy udzieliły o połowę mniej poręczeń i gwarancji niż rok wcześniej. Kwota poręczonych zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty spadła o 43,5% i wyniosła 516 493 tys. zł. Zmniejszyła się (o 142 503 tys. zł) wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń (do poziomu 5 149 946 tys. zł), wzrosła natomiast wartość wymagalnych zobowiązań z tego tytułu (do poziomu 5 836 tys. zł). Należności z tytułu udzielonych poręczeń, czyli kwoty zapłacone przez jednostki za dłużników (beneficjentów poręczenia) i jeszcze od nich niewyegzekwowane zmniejszyły się o połowę i wyniosły na koniec 2016 r. 26 464 tys. zł., zmniejszyły się również kwoty odzyskanych od beneficjentów poręczeń, które wyniosły 6 892 tys. zł.

Tabela 2.1. **Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego w latach 2014 - 2016 (w mln zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		2016		Wskaźnik dynamiki (w %)		Struktura (w %)
		2014	2015	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	**Budżet państwa**							
1.	Dochody	283 543	289 137	313 809	314 684	102,0	108,8	100,3
2.	Wydatki	312 520	331 743	368 549	360 843	106,2	108,8	97,9
II.	**Zbiorczy budżet jst**							
1.	Dochody	194 337	199 019	214 460	213 669	102,4	107,4	99,6
2.	Wydatki	196 754	196 415	219 292	206 035	99,8	104,9	94,0
3.	Dochody jst do dochodów budżetu państwa (w %)	68,5	68,8	68,3	67,9	x	x	x
4.	Wydatki jst do wydatków budżetu państwa (w %)	63,0	59,2	59,5	57,1	x	x	x
III.	**Budżet gmin**							
1.	Dochody	84 549	87 667	102 129	101 795	103,7	116,1	99,7
2.	Wydatki	85 070	85 944	104 841	98 175	101,0	114,2	93,6
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	43,5	44,0	47,6	47,6	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	43,2	43,8	47,8	47,6	x	x	x
IV.	**Budżet Warszawy**							
1.	Dochody	13 781	14 314	14 556	14 722	103,9	102,9	101,1
2.	Wydatki	13 452	12 894	14 552	13 790	95,9	106,9	94,8
3.	Dochody Warszawy do dochodów jst (w %)	7,1	7,2	6,8	6,9	x	x	x
4.	Wydatki Warszawy do wydatków jst (w %)	6,8	6,6	6,6	6,7	x	x	x
V.	**Budżety miast na prawach powiatów**							
1.	Dochody	54 479	56 246	59 945	59 698	103,2	106,1	99,6
2.	Wydatki	56 209	56 930	61 330	58 152	101,3	102,1	94,8
3.	Dochody miast na prawach powiatów do dochodów jst (w %)	28,0	28,3	28,0	27,9	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatów do wydatków jst (w %)	28,6	29,0	28,0	28,2	x	x	x
VI.	**Budżety powiatów**							
1.	Dochody	23 783	23 681	24 004	23 948	99,6	101,1	99,8
2.	Wydatki	23 784	23 444	24 564	23 301	98,6	99,4	94,9
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	12,2	11,9	11,2	11,2	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	12,1	11,9	11,2	11,3	x	x	x
VII.	**Budżety samorządów województwa**							
1.	Dochody	17 746	17 110	13 827	13 506	96,4	78,9	97,7
2.	Wydatki	18 238	17 203	14 006	12 617	94,3	73,3	90,1
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	9,1	8,6	6,4	6,3	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	9,3	8,8	6,4	6,1	x	x	x

Tabela 2.2. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego według województw w 2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**P O L S K A w tym:**	**214 460 072**	**213 668 930**	**99,6**	**219 291 992**	**206 034 558**	**94,0**	**-4 831 920**	**7 634 372**
2	gminy	102 128 648	101 794 831	99,7	104 840 490	98 175 077	93,6	-2 711 842	3 619 754
3	m.st. Warszawa	14 555 953	14 722 230	101,1	14 551 673	13 789 827	94,8	4 279	932 403
4	miasta na prawach powiatu	59 944 623	59 697 900	99,6	61 330 051	58 151 673	94,8	-1 385 428	1 546 226
5	powiaty	24 004 246	23 948 339	99,8	24 563 686	23 300 596	94,9	-559 441	647 743
6	województwa samorządowe	13 826 603	13 505 630	97,7	14 006 091	12 617 385	90,1	-179 489	888 245
7	**Dolnośląskie w tym:**	**16 635 356**	**16 379 767**	**98,5**	**17 021 046**	**15 965 530**	**93,8**	**-385 690**	**414 237**
8	gminy	7 992 523	7 878 055	98,6	8 237 430	7 665 499	93,1	-244 907	212 557
9	miasta na prawach powiatu	5 583 080	5 468 930	98,0	5 708 714	5 359 703	93,9	-125 634	109 227
10	powiaty	1 937 559	1 903 578	98,2	1 979 503	1 857 285	93,8	-41 944	46 293
11	województwo samorządowe	1 122 194	1 129 203	100,6	1 095 400	1 083 043	98,9	26 794	46 160
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**11 218 765**	**11 267 455**	**100,4**	**11 341 323**	**10 809 743**	**95,3**	**-122 558**	**457 711**
13	gminy	5 339 875	5 366 020	100,5	5 468 063	5 159 974	94,4	-128 188	206 046
14	miasta na prawach powiatu	3 923 344	3 933 259	100,3	3 916 106	3 804 272	97,1	7 238	128 987
15	powiaty	1 217 444	1 227 760	100,8	1 227 152	1 174 182	95,7	-9 708	53 578
16	województwo samorządowe	738 102	740 415	100,3	730 002	671 315	92,0	8 100	69 100
17	**Lubelskie w tym:**	**11 201 482**	**10 937 291**	**97,6**	**11 326 031**	**10 621 098**	**93,8**	**-124 549**	**316 193**
18	gminy	5 999 307	5 900 796	98,4	6 101 785	5 703 699	93,5	-102 479	197 097
19	miasta na prawach powiatu	2 915 805	2 771 756	95,1	2 939 213	2 761 453	94,0	-23 408	10 303
20	powiaty	1 447 148	1 449 144	100,1	1 489 604	1 420 677	95,4	-42 456	28 467
21	województwo samorządowe	839 222	815 595	97,2	795 428	735 269	92,4	43 793	80 326
22	**Lubuskie w tym:**	**5 424 031**	**5 420 159**	**99,9**	**5 542 640**	**5 188 155**	**93,6**	**-118 609**	**232 004**
23	gminy	2 951 068	2 928 373	99,2	2 986 105	2 824 618	94,6	-35 037	103 755
24	miasta na prawach powiatu	1 329 389	1 351 266	101,6	1 375 968	1 289 773	93,7	-46 578	61 493
25	powiaty	730 662	709 791	97,1	747 874	687 346	91,9	-17 212	22 445
26	województwo samorządowe	412 911	430 729	104,3	432 692	386 418	89,3	-19 781	44 311

ciąg dalszy tabeli 2.2. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
27	**Łódzkie w tym:**	**13 362 876**	**13 346 690**	**99,9**	**13 704 921**	**12 906 882**	**94,2**	**-342 046**	**439 808**
28	gminy	6 542 911	6 538 116	99,9	6 719 086	6 292 787	93,7	-176 175	245 330
29	miasta na prawach powiatu	4 546 289	4 576 198	100,7	4 709 730	4 472 046	95,0	-163 441	104 152
30	powiaty	1 516 982	1 525 110	100,5	1 566 005	1 495 679	95,5	-49 023	29 431
31	województwo samorządowe	756 694	707 265	93,5	710 100	646 370	91,0	46 594	60 895
32	**Małopolskie w tym:**	**17 999 666**	**18 093 801**	**100,5**	**18 589 485**	**17 750 191**	**95,5**	**-589 819**	**343 610**
33	gminy	9 294 306	9 314 317	100,2	9 494 444	8 996 953	94,8	-200 138	317 363
34	miasta na prawach powiatu	5 698 172	5 754 548	101,0	5 953 147	5 751 081	96,6	-254 975	3 467
35	powiaty	1 963 255	1 956 582	99,7	1 981 828	1 887 216	95,2	-18 573	69 366
36	województwo samorządowe	1 043 933	1 068 354	102,3	1 160 065	1 114 940	96,1	-116 133	-46 586
37	**Mazowieckie w tym:**	**35 699 058**	**35 876 069**	**100,5**	**36 326 315**	**34 390 762**	**94,7**	**-627 258**	**1 485 307**
38	gminy	13 102 931	13 179 392	100,6	13 538 452	12 743 831	94,1	-435 521	435 561
39	m.st. Warszawa	14 555 953	14 722 230	101,1	14 551 673	13 789 827	94,8	4 279	932 403
40	miasta na prawach powiatu	2 647 025	2 633 269	99,5	2 693 026	2 627 268	97,6	-46 001	6 001
41	powiaty	3 026 428	3 038 572	100,4	3 125 265	2 982 342	95,4	-98 837	56 230
42	województwo samorządowe	2 366 720	2 302 606	97,3	2 417 898	2 247 494	93,0	-51 178	55 112
43	**Opolskie w tym:**	**5 071 901**	**5 094 283**	**100,4**	**5 226 908**	**4 951 379**	**94,7**	**-155 007**	**142 904**
44	gminy	3 074 610	3 075 590	100,0	3 194 741	2 990 791	93,6	-120 130	84 798
45	miasta na prawach powiatu	715 973	729 760	101,9	750 334	726 724	96,9	-34 362	3 036
46	powiaty	784 209	782 716	99,8	807 200	775 514	96,1	-22 991	7 202
47	województwo samorządowe	497 108	506 218	101,8	474 633	458 350	96,6	22 475	47 868
48	**Podkarpackie w tym:**	**10 881 725**	**10 866 327**	**99,9**	**11 081 894**	**10 394 405**	**93,8**	**-200 169**	**471 922**
49	gminy	6 638 355	6 608 604	99,6	6 864 080	6 429 638	93,7	-225 725	178 966
50	miasta na prawach powiatu	1 924 650	1 924 826	100,0	1 920 310	1 832 710	95,4	4 340	92 116
51	powiaty	1 601 041	1 594 245	99,6	1 614 301	1 517 927	94,0	-13 260	76 317
52	województwo samorządowe	717 680	738 652	102,9	683 203	614 129	89,9	34 477	124 523
53	**Podlaskie w tym:**	**6 291 444**	**6 261 572**	**99,5**	**6 437 590**	**5 998 074**	**93,2**	**-146 146**	**263 498**
54	gminy	2 874 329	2 861 906	99,6	2 916 896	2 725 506	93,4	-42 567	136 399
55	miasta na prawach powiatu	2 286 187	2 259 365	98,8	2 321 694	2 210 443	95,2	-35 507	48 922
56	powiaty	716 321	716 363	100,0	736 616	688 037	93,4	-20 295	28 326
57	województwo samorządowe	414 607	423 938	102,3	462 383	374 087	80,9	-47 776	49 851
58	**Pomorskie w tym:**	**13 719 809**	**13 571 836**	**98,9**	**13 975 588**	**13 065 402**	**93,5**	**-255 779**	**506 434**
59	gminy	6 446 694	6 428 579	99,7	6 641 100	6 191 116	93,2	-194 406	237 463
60	miasta na prawach powiatu	5 072 939	4 956 592	97,7	5 039 535	4 732 175	93,9	33 404	224 417
61	powiaty	1 452 482	1 457 340	100,3	1 510 385	1 435 959	95,1	-57 903	21 381
62	województwo samorządowe	747 694	729 324	97,5	784 568	706 152	90,0	-36 874	23 172
63	**Śląskie w tym:**	**23 782 402**	**23 404 636**	**98,4**	**24 743 953**	**22 746 123**	**91,9**	**-961 551**	**658 513**
64	gminy	7 641 920	7 595 527	99,4	7 837 903	7 245 819	92,4	-195 984	349 708
65	miasta na prawach powiatu	13 057 197	12 916 860	98,9	13 602 008	12 694 009	93,3	-544 811	222 851
66	powiaty	1 661 504	1 664 062	100,2	1 701 474	1 599 566	94,0	-39 970	64 496
67	województwo samorządowe	1 421 782	1 228 186	86,4	1 602 568	1 206 729	75,3	-180 786	21 458
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**6 538 529**	**6 476 587**	**99,1**	**6 696 660**	**6 258 657**	**93,5**	**-158 131**	**217 930**
69	gminy	3 943 361	3 902 293	99,0	3 994 449	3 702 953	92,7	-51 088	199 340
70	miasta na prawach powiatu	1 115 688	1 114 015	99,9	1 183 299	1 150 430	97,2	-67 611	-36 415
71	powiaty	1 052 484	1 043 676	99,2	1 074 299	1 021 110	95,0	-21 815	22 566
72	województwo samorządowe	426 997	416 602	97,6	444 613	384 164	86,4	-17 616	32 439
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**8 126 662**	**7 990 769**	**98,3**	**8 127 386**	**7 574 362**	**93,2**	**-724**	**416 407**
74	gminy	4 681 369	4 601 525	98,3	4 764 765	4 430 731	93,0	-83 396	170 793
75	miasta na prawach powiatu	1 589 654	1 634 762	102,8	1 535 681	1 476 911	96,2	53 973	157 851
76	powiaty	1 257 756	1 241 295	98,7	1 268 837	1 206 092	95,1	-11 081	35 203
77	województwo samorządowe	597 882	513 188	85,8	558 102	460 628	82,5	39 780	52 559
78	**Wielkopolskie w tym:**	**18 721 740**	**18 781 340**	**100,3**	**19 372 108**	**18 222 880**	**94,1**	**-650 368**	**558 460**
79	gminy	10 728 776	10 725 738	100,0	11 106 911	10 421 613	93,8	-378 136	304 125
80	miasta na prawach powiatu	4 529 614	4 562 607	100,7	4 744 612	4 499 461	94,8	-214 998	63 146
81	powiaty	2 405 225	2 405 067	100,0	2 477 079	2 350 260	94,9	-71 854	54 806
82	województwo samorządowe	1 058 125	1 087 929	102,8	1 043 506	951 546	91,2	14 619	136 383
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**9 784 627**	**9 900 350**	**101,2**	**9 778 143**	**9 190 916**	**94,0**	**6 484**	**709 433**
84	gminy	4 876 313	4 889 999	100,3	4 974 278	4 649 549	93,5	-97 965	240 451
85	miasta na prawach powiatu	3 009 616	3 109 886	103,3	2 936 673	2 763 214	94,1	72 943	346 672
86	powiaty	1 233 746	1 233 039	99,9	1 256 263	1 201 403	95,6	-22 517	31 636
87	województwo samorządowe	664 952	667 425	100,4	610 929	576 750	94,4	54 023	90 675

ciąg dalszy tabeli 2.2. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A w tym:**	**7 634 372**	**8 682 821**	**2 245**	**1 048 448**	**563**	**58 267**	**581 542**	**15**	**99 123**	**307 162**
2	gminy	3 619 754	4 227 492	1 924	607 738	488	21 262	355 012	-	51 172	177 953
3	m.st. Warszawa	932 403	932 403	1	-	-	-	-	-	-	-
4	miasta na prawach powiatu	1 546 226	1 808 935	48	262 708	17	27 931	153 451	-	45 793	35 534
5	powiaty	647 743	779 159	257	131 416	57	9 074	69 884	15	2 158	50 285
6	województwa samorządowe	888 245	934 832	15	46 586	1	-	3 195	-	-	43 391
7	**Dolnośląskie w tym:**	**414 237**	**506 518**	**153**	**92 281**	**43**	**-**	**60 285**	**-**	**9 402**	**22 594**
8	gminy	212 557	290 519	128	77 962	37	-	49 555	-	9 402	19 005
9	miasta na prawach powiatu	109 227	112 741	3	3 513	1	-	3 513	-	-	-
10	powiaty	46 293	57 098	21	10 806	5	-	7 216	-	-	3 590
11	województwo samorządowe	46 160	46 160	1	-	-	-	-	-	-	-
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**457 711**	**475 554**	**138**	**17 843**	**26**	**5 991**	**7 585**	**-**	**1 274**	**2 993**
13	gminy	206 046	223 889	114	17 843	26	5 991	7 585	-	1 274	2 993
14	miasta na prawach powiatu	128 987	128 987	4	-	-	-	-	-	-	-
15	powiaty	53 578	53 578	19	-	-	-	-	-	-	-
16	województwo samorządowe	69 100	69 100	1	-	-	-	-	-	-	-
17	**Lubelskie w tym:**	**316 193**	**371 405**	**178**	**55 213**	**56**	**-**	**44 972**	**-**	**5 043**	**4 991**
18	gminy	197 097	227 403	159	30 306	50	-	20 066	-	5 043	4 991
19	miasta na prawach powiatu	10 303	23 309	3	13 006	1	-	13 006	-	-	-
20	powiaty	28 467	40 366	15	11 900	5	-	11 900	-	-	-
21	województwo samorządowe	80 326	80 326	1	-	-	-	-	-	-	-
22	**Lubuskie w tym:**	**232 004**	**241 630**	**82**	**9 626**	**13**	**-**	**7 670**	**-**	**278**	**1 491**
23	gminy	103 755	113 381	67	9 626	13	-	7 670	-	278	1 491
24	miasta na prawach powiatu	61 493	61 493	2	-	-	-	-	-	-	-
25	powiaty	22 445	22 445	12	-	-	-	-	-	-	-
26	województwo samorządowe	44 311	44 311	1	-	-	-	-	-	-	-
27	**Łódzkie w tym:**	**439 808**	**479 381**	**155**	**39 573**	**44**	**6 674**	**22 900**	**-**	**1 643**	**9 047**
28	gminy	245 330	273 520	136	28 190	38	6 674	13 740	-	1 643	6 824
29	miasta na prawach powiatu	104 152	104 152	3	-	-	-	-	-	-	-
30	powiaty	29 431	40 815	15	11 383	6	-	9 161	-	-	2 223
31	województwo samorządowe	60 895	60 895	1	-	-	-	-	-	-	-
32	**Małopolskie w tym:**	**343 610**	**470 809**	**163**	**127 199**	**39**	**-**	**65 424**	**-**	**2 705**	**59 071**
33	gminy	317 363	374 887	145	57 524	34	-	41 340	-	2 705	13 479
34	miasta na prawach powiatu	3 467	24 356	1	20 888	2	-	20 888	-	-	-
35	powiaty	69 366	71 566	17	2 200	2	-	-	-	-	2 200
36	województwo samorządowe	-46 586	-	-	46 586	1	-	3 195	-	-	43 391
37	**Mazowieckie w tym:**	**1 485 307**	**1 652 639**	**264**	**167 332**	**88**	**-**	**106 534**	**-**	**10 436**	**50 236**
38	gminy	435 561	555 344	233	119 783	76	-	66 422	-	9 006	44 229
39	m.st. Warszawa	932 403	932 403	1	-	-	-	-	-	-	-
40	miasta na prawach powiatu	6 001	31 059	2	25 058	2	-	25 058	-	-	-
41	powiaty	56 230	78 722	27	22 492	10	-	15 055	-	1 430	6 007
42	województwo samorządowe	55 112	55 112	1	-	-	-	-	-	-	-
43	**Opolskie w tym:**	**142 904**	**156 410**	**67**	**13 506**	**16**	**-**	**11 069**	**-**	**-**	**2 437**
44	gminy	84 798	93 251	58	8 453	12	-	7 359	-	-	1 093
45	miasta na prawach powiatu	3 036	3 036	1	-	-	-	-	-	-	-
46	powiaty	7 202	12 255	7	5 053	4	-	3 709	-	-	1 344
47	województwo samorządowe	47 868	47 868	1	-	-	-	-	-	-	-
48	**Podkarpackie w tym:**	**471 922**	**509 505**	**156**	**37 582**	**26**	**-**	**22 777**	**15**	**5 273**	**9 221**
49	gminy	178 966	212 582	133	33 616	23	-	20 133	-	5 273	7 913
50	miasta na prawach powiatu	92 116	92 116	4	-	-	-	-	-	-	-
51	powiaty	76 317	80 284	18	3 967	3	-	2 643	15	-	1 308
52	województwo samorządowe	124 523	124 523	1	-	-	-	-	-	-	-
53	**Podlaskie w tym:**	**263 498**	**276 251**	**117**	**12 752**	**16**	**1 670**	**5 792**	**-**	**1 295**	**3 996**
54	gminy	136 399	148 744	101	12 344	14	1 670	5 610	-	1 295	3 770
55	miasta na prawach powiatu	48 922	48 922	3	-	-	-	-	-	-	-
56	powiaty	28 326	28 734	12	408	2	-	181	-	-	226
57	województwo samorządowe	49 851	49 851	1	-	-	-	-	-	-	-
58	**Pomorskie w tym:**	**506 434**	**578 371**	**108**	**71 937**	**32**	**11 679**	**23 995**	**-**	**1 470**	**34 792**
59	gminy	237 463	272 984	91	35 520	28	4 010	20 291	-	742	10 477
60	miasta na prawach powiatu	224 417	224 417	4	-	-	-	-	-	-	-
61	powiaty	21 381	57 798	12	36 416	4	7 669	3 704	-	728	24 316
62	województwo samorządowe	23 172	23 172	1	-	-	-	-	-	-	-

ciąg dalszy tabeli 2.2. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
63	**Śląskie w tym:**	**658 513**	**862 188**	**143**	**203 674**	**42**	**30 431**	**82 639**	**-**	**51 762**	**36 626**
64	gminy	349 708	389 889	116	40 181	32	2 500	16 205	-	5 969	13 291
65	miasta na prawach powiatu	222 851	386 211	10	163 359	9	27 931	66 300	-	45 793	23 335
66	powiaty	64 496	64 630	16	134	1	-	134	-	-	-
67	województwo samorządowe	21 458	21 458	1	-	-	-	-	-	-	-
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**217 930**	**268 238**	**97**	**50 308**	**19**	**-**	**31 532**	**-**	**-**	**18 776**
69	gminy	199 340	207 955	85	8 615	16	-	6 316	-	-	2 300
70	miasta na prawach powiatu	-36 415	0	0	36 415	1	-	24 216	-	-	12 199
71	powiaty	22 566	27 844	11	5 278	2	-	1 000	-	-	4 278
72	województwo samorządowe	32 439	32 439	1	-	-	-	-	-	-	-
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**416 407**	**443 254**	**113**	**26 847**	**23**	**417**	**15 535**	**-**	**2 449**	**8 446**
74	gminy	170 793	193 417	94	22 623	20	417	14 319	-	2 449	5 438
75	miasta na prawach powiatu	157 851	157 851	2	-	-	-	-	-	-	-
76	powiaty	35 203	39 427	16	4 224	3	-	1 217	-	-	3 007
77	województwo samorządowe	52 559	52 559	1	-	-	-	-	-	-	-
78	**Wielkopolskie w tym:**	**558 460**	**657 080**	**205**	**98 620**	**53**	**-**	**60 106**	**-**	**2 895**	**35 618**
79	gminy	304 125	389 663	175	85 538	47	-	48 016	-	2 895	34 627
80	miasta na prawach powiatu	63 146	63 614	3	468	1	-	468	-	-	-
81	powiaty	54 806	67 420	26	12 614	5	-	11 622	-	-	991
82	województwo samorządowe	136 383	136 383	1	-	-	-	-	-	-	-
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**709 433**	**733 588**	**106**	**24 155**	**27**	**1 405**	**12 727**	**-**	**3 198**	**6 826**
84	gminy	240 451	260 065	89	19 614	22	-	10 385	-	3 198	6 031
85	miasta na prawach powiatu	346 672	346 672	3	-	-	-	-	-	-	-
86	powiaty	31 636	36 177	13	4 541	5	1 405	2 342	-	-	794
87	województwo samorządowe	90 675	90 675	1	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 2.3. **Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A w tym:**	**213 668 930**	**93,9**	**47,9**	**22,7**	**17,7**	**24,7**	**21,4**	**6,1**	**1,6**	**3,9**
2	gminy	101 794 831	95,9	42,4	17,1	20,8	25,9	27,5	4,1	1,4	2,2
3	m.st. Warszawa	14 722 230	93,9	73,2	35,7	20,5	11,6	9,1	6,1	1,5	4,3
4	miasta na prawach powiatu	59 697 900	93,4	55,5	25,3	20,5	21,2	16,8	6,6	2,5	3,5
5	powiaty	23 948 339	93,4	34,4	19,5	4,7	42,2	16,8	6,6	0,7	5,2
6	województwa samorządowe	13 505 630	83,0	51,9	45,4	2,1	14,3	16,8	17,0	0,6	15,3
7	**Dolnośląskie w tym:**	**16 379 767**	**92,1**	**53,1**	**24,3**	**20,8**	**20,3**	**18,7**	**7,9**	**2,9**	**4,3**
8	gminy	7 878 055	95,1	51,9	19,7	27,2	20,3	22,9	4,9	2,3	2,0
9	miasta na prawach powiatu	5 468 930	90,0	60,4	26,8	21,0	16,5	13,0	10,0	5,0	4,5
10	powiaty	1 903 578	95,5	36,7	21,8	4,8	39,6	19,3	4,5	0,4	3,8
11	województwo samorządowe	1 129 203	76,4	54,0	47,8	3,1	6,6	15,7	23,6	1,1	19,7
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**11 267 455**	**94,8**	**43,0**	**19,2**	**17,0**	**27,5**	**24,4**	**5,2**	**1,0**	**3,3**
13	gminy	5 366 020	96,4	38,5	14,6	19,7	27,0	30,8	3,6	0,8	2,1
14	miasta na prawach powiatu	3 933 259	95,0	53,1	23,3	20,1	23,5	18,3	5,0	1,7	2,4
15	powiaty	1 227 760	94,7	32,0	17,1	4,3	45,2	17,5	5,3	0,2	4,7
16	województwo samorządowe	740 415	82,6	38,9	35,1	2,0	22,5	21,1	17,4	0,7	15,3
17	**Lubelskie w tym:**	**10 937 291**	**93,5**	**36,0**	**16,1**	**13,8**	**31,6**	**25,9**	**6,5**	**0,8**	**5,2**
18	gminy	5 900 796	96,1	33,0	12,9	16,3	31,5	31,6	3,9	0,7	2,9
19	miasta na prawach powiatu	2 771 756	94,7	47,7	22,5	17,4	26,9	20,2	5,3	1,0	3,6
20	powiaty	1 449 144	90,8	29,3	14,2	4,2	44,7	16,8	9,2	0,5	7,5
21	województwo samorządowe	815 595	75,2	29,2	20,6	1,1	25,8	20,2	24,8	0,8	23,2
22	**Lubuskie w tym:**	**5 420 159**	**93,6**	**43,5**	**19,6**	**18,0**	**25,3**	**24,8**	**6,4**	**1,8**	**4,0**
23	gminy	2 928 373	95,9	44,7	16,2	23,4	22,8	28,4	4,1	1,9	1,8
24	miasta na prawach powiatu	1 351 266	92,6	49,3	25,5	18,6	24,4	18,9	7,4	3,0	3,1
25	powiaty	709 791	95,1	35,0	18,1	4,8	40,8	19,3	4,9	0,4	4,3
26	województwo samorządowe	430 729	78,3	31,2	27,0	0,9	19,7	27,3	21,7	0,2	21,2
27	**Łódzkie w tym:**	**13 346 690**	**93,2**	**49,0**	**22,0**	**19,7**	**22,9**	**21,4**	**6,8**	**2,0**	**4,3**
28	gminy	6 538 116	96,5	46,1	17,4	23,7	23,8	26,7	3,5	1,0	2,0
29	miasta na prawach powiatu	4 576 198	89,5	56,3	25,0	21,4	17,1	16,1	10,5	4,0	5,9
30	powiaty	1 525 110	94,2	37,0	20,0	5,2	40,2	17,0	5,8	0,6	4,8
31	województwo samorządowe	707 265	84,7	54,5	48,9	3,0	14,4	15,9	15,3	1,1	14,1

ciąg dalszy tabeli 2.3. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
32	**Małopolskie w tym:**	**18 093 801**	**93,6**	**44,8**	**21,8**	**15,6**	**27,3**	**21,6**	**6,4**	**1,2**	**4,6**
33	gminy	9 314 317	95,8	37,3	16,4	16,3	30,3	28,1	4,2	0,9	2,6
34	miasta na prawach powiatu	5 754 548	94,0	59,5	26,7	20,9	19,9	14,7	6,0	2,1	3,5
35	powiaty	1 956 582	92,8	35,0	21,0	4,3	42,7	15,0	7,2	0,3	6,1
36	województwo samorządowe	1 068 354	74,1	48,5	44,0	2,0	12,3	13,4	25,9	0,0	24,6
37	**Mazowieckie w tym:**	**35 876 069**	**94,6**	**58,8**	**31,0**	**17,6**	**19,4**	**16,5**	**5,4**	**1,2**	**3,7**
38	gminy	13 179 392	95,6	45,0	21,2	19,2	25,0	25,6	4,4	1,1	2,8
39	m.st. Warszawa	14 722 230	93,9	73,2	35,7	20,5	11,6	9,1	6,1	1,5	4,3
40	miasta na prawach powiatu	2 633 269	96,8	49,9	22,0	21,8	26,6	20,3	3,2	1,1	1,5
41	powiaty	3 038 572	92,6	38,6	24,7	4,8	38,4	15,5	7,4	0,9	5,2
42	województwo samorządowe	2 302 606	93,9	81,9	75,7	1,6	3,8	8,2	6,1	0,3	5,5
43	**Opolskie w tym:**	**5 094 283**	**92,1**	**45,1**	**19,5**	**19,2**	**26,0**	**21,0**	**7,9**	**1,7**	**5,5**
44	gminy	3 075 590	96,5	48,2	17,8	25,7	24,6	23,7	3,5	1,6	1,5
45	miasta na prawach powiatu	729 760	92,5	57,5	25,7	20,9	21,7	13,3	7,5	2,3	3,8
46	powiaty	782 716	94,5	34,8	18,7	3,9	42,0	17,7	5,5	1,1	3,9
47	województwo samorządowe	506 218	60,5	24,1	22,5	1,0	15,5	20,9	39,5	2,4	34,5
48	**Podkarpackie w tym:**	**10 866 327**	**94,2**	**35,1**	**16,1**	**13,8**	**32,9**	**26,3**	**5,8**	**1,2**	**3,9**
49	gminy	6 608 604	96,2	33,8	13,7	16,2	31,5	30,9	3,8	1,2	2,2
50	miasta na prawach powiatu	1 924 826	92,9	45,0	20,8	17,9	29,1	18,9	7,1	1,4	5,0
51	powiaty	1 594 245	91,5	27,5	15,3	4,3	45,4	18,7	8,5	1,1	5,9
52	województwo samorządowe	738 652	85,9	37,1	26,2	2,2	28,9	20,0	14,1	1,9	11,3
53	**Podlaskie w tym:**	**6 261 572**	**94,6**	**40,1**	**16,7**	**15,8**	**29,3**	**25,1**	**5,4**	**1,3**	**3,6**
54	gminy	2 861 906	96,5	36,8	13,2	19,9	29,0	30,7	3,5	0,9	2,3
55	miasta na prawach powiatu	2 259 365	96,4	49,9	20,9	17,0	26,1	20,5	3,6	1,9	1,2
56	powiaty	716 363	87,1	28,3	14,2	4,6	40,3	18,4	12,9	1,4	9,5
57	województwo samorządowe	423 938	83,9	30,5	22,6	0,7	29,9	23,5	16,1	0,7	15,3
58	**Pomorskie w tym:**	**13 571 836**	**93,6**	**47,1**	**21,5**	**17,9**	**24,4**	**22,0**	**6,4**	**1,9**	**3,8**
59	gminy	6 428 579	95,6	39,1	14,8	20,1	26,7	29,7	4,4	2,1	1,8
60	miasta na prawach powiatu	4 956 592	92,0	60,3	27,4	21,4	17,3	14,4	8,0	2,3	4,8
61	powiaty	1 457 340	94,1	33,7	17,6	4,4	45,7	14,6	5,9	1,0	4,2
62	województwo samorządowe	729 324	85,2	54,5	48,9	1,8	10,1	20,6	14,8	0,2	13,7
63	**Śląskie w tym:**	**23 404 636**	**94,4**	**53,3**	**26,5**	**19,9**	**22,2**	**19,0**	**5,6**	**1,5**	**3,6**
64	gminy	7 595 527	94,6	50,0	22,2	22,7	22,5	22,1	5,4	1,3	3,5
65	miasta na prawach powiatu	12 916 860	95,3	56,0	26,3	22,1	21,2	18,0	4,7	1,9	2,4
66	powiaty	1 664 062	93,5	40,7	27,2	4,9	35,4	17,5	6,5	0,4	5,7
67	województwo samorządowe	1 228 186	85,7	61,8	54,5	1,1	11,9	12,0	14,3	0,1	13,8
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**6 476 587**	**95,3**	**38,1**	**16,2**	**15,0**	**30,7**	**26,5**	**4,7**	**0,7**	**3,6**
69	gminy	3 902 293	96,7	37,2	14,2	18,7	28,7	30,8	3,3	0,8	2,3
70	miasta na prawach powiatu	1 114 015	95,5	52,4	22,5	17,3	23,8	19,3	4,5	1,1	3,1
71	powiaty	1 043 676	93,7	28,5	14,2	4,1	47,2	18,0	6,3	0,2	5,4
72	województwo samorządowe	416 602	85,8	31,9	22,7	1,0	27,4	26,5	14,2	0,0	12,1
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**7 990 769**	**94,4**	**37,3**	**16,0**	**15,0**	**29,9**	**27,1**	**5,6**	**1,4**	**3,5**
74	gminy	4 601 525	95,9	36,4	13,4	18,6	26,6	32,8	4,1	1,6	1,5
75	miasta na prawach powiatu	1 634 762	92,7	50,1	23,1	17,4	24,2	18,5	7,3	1,7	5,3
76	powiaty	1 241 295	94,4	27,5	13,4	4,2	49,7	17,2	5,6	0,7	4,4
77	województwo samorządowe	513 188	86,0	28,6	22,8	1,5	29,4	28,0	14,0	0,3	12,6
78	**Wielkopolskie w tym:**	**18 781 340**	**95,3**	**48,6**	**24,2**	**18,4**	**24,7**	**22,0**	**4,7**	**1,5**	**2,6**
79	gminy	10 725 738	96,8	44,7	18,7	22,0	24,8	27,3	3,2	1,5	1,4
80	miasta na prawach powiatu	4 562 607	94,3	58,4	29,7	19,3	20,5	15,4	5,7	2,4	2,3
81	powiaty	2 405 067	94,1	38,6	22,3	5,6	41,1	14,4	5,9	0,8	4,3
82	województwo samorządowe	1 087 929	87,9	68,5	60,3	6,3	5,1	14,3	12,1	0,4	11,3
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**9 900 350**	**91,6**	**47,7**	**18,2**	**20,8**	**23,1**	**20,8**	**8,4**	**3,3**	**4,4**
84	gminy	4 889 999	94,5	48,0	14,8	27,7	20,7	25,7	5,5	3,4	1,7
85	miasta na prawach powiatu	3 109 886	89,0	55,3	22,5	20,3	19,3	14,5	11,0	4,6	5,6
86	powiaty	1 233 039	94,6	33,2	15,7	4,9	44,8	16,6	5,4	0,7	4,0
87	województwo samorządowe	667 425	76,3	36,1	27,8	1,9	18,3	22,0	23,7	1,1	19,7

Tabela 2.4. **Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**P O L S K A w tym:**	**206 034 558**	**87,5**	**35,4**	**17,2**	**8,4**	**0,9**	**12,5**	**11,8**
2	gminy	98 175 077	88,8	34,6	26,0	6,0	0,7	11,2	10,8
3	m.st. Warszawa	13 789 827	90,6	28,8	7,2	7,6	1,7	9,4	9,0
4	miasta na prawach powiatu	58 151 673	87,5	35,0	13,8	9,2	1,1	12,5	11,1
5	powiaty	23 300 596	87,1	53,6	4,0	6,4	0,7	12,9	12,7
6	województwa samorządowe	12 617 385	73,8	16,2	0,3	28,6	1,5	26,2	24,4
7	**Dolnośląskie w tym:**	**15 965 530**	**85,8**	**33,2**	**14,4**	**9,4**	**1,2**	**14,2**	**12,9**
8	gminy	7 665 499	87,4	32,4	21,4	7,3	0,9	12,6	11,9
9	miasta na prawach powiatu	5 359 703	85,2	30,5	10,7	9,6	1,4	14,8	12,2
10	powiaty	1 857 285	90,5	54,4	4,7	7,2	1,1	9,5	9,4
11	województwo samorządowe	1 083 043	68,6	15,2	0,3	27,1	2,0	31,4	29,9
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**10 809 743**	**88,5**	**35,7**	**20,1**	**7,5**	**1,0**	**11,5**	**10,3**
13	gminy	5 159 974	89,7	33,9	29,2	4,7	0,7	10,3	10,2
14	miasta na prawach powiatu	3 804 272	89,0	34,8	16,0	8,8	1,6	11,0	9,2
15	powiaty	1 174 182	88,6	55,6	4,4	5,0	0,6	11,4	11,3
16	województwo samorządowe	671 315	76,2	19,8	0,4	26,6	1,5	23,8	16,5
17	**Lubelskie w tym:**	**10 621 098**	**87,8**	**38,3**	**20,2**	**7,7**	**1,0**	**12,2**	**11,7**
18	gminy	5 703 699	90,0	36,6	29,1	5,2	0,7	10,0	9,9
19	miasta na prawach powiatu	2 761 453	90,1	39,1	15,7	10,6	1,3	9,9	8,9
20	powiaty	1 420 677	84,8	53,8	3,7	4,5	0,6	15,2	15,2
21	województwo samorządowe	735 269	68,2	18,0	0,4	23,1	2,8	31,8	29,3
22	**Lubuskie w tym:**	**5 188 155**	**88,6**	**37,5**	**19,4**	**8,5**	**0,9**	**11,4**	**11,3**
23	gminy	2 824 618	90,0	34,9	27,1	5,2	0,8	10,0	9,9
24	miasta na prawach powiatu	1 289 773	88,2	37,8	15,8	12,5	0,7	11,8	11,8
25	powiaty	687 346	90,9	57,1	5,2	4,3	1,3	9,1	8,8
26	województwo samorządowe	386 418	75,8	20,5	0,5	27,4	1,6	24,2	24,2
27	**Łódzkie w tym:**	**12 906 882**	**86,7**	**35,6**	**17,3**	**7,1**	**1,0**	**13,3**	**12,4**
28	gminy	6 292 787	89,1	35,3	25,0	4,9	0,6	10,9	10,7
29	miasta na prawach powiatu	4 472 046	84,3	31,7	13,3	7,5	1,6	15,7	13,8
30	powiaty	1 495 679	88,4	56,4	4,2	4,4	0,7	11,6	11,4
31	województwo samorządowe	646 370	76,9	18,3	0,4	33,1	1,4	23,1	21,1
32	**Małopolskie w tym:**	**17 750 191**	**86,3**	**34,6**	**17,1**	**9,4**	**0,9**	**13,7**	**13,1**
33	gminy	8 996 953	88,8	35,0	26,2	6,4	0,9	11,2	10,9
34	miasta na prawach powiatu	5 751 081	88,1	32,5	10,8	11,1	1,2	11,9	10,6
35	powiaty	1 887 216	85,2	51,9	3,1	8,3	0,7	14,8	14,7
36	województwo samorządowe	1 114 940	59,3	13,2	0,2	26,1	0,3	40,7	40,7
37	**Mazowieckie w tym:**	**34 390 762**	**88,1**	**32,9**	**13,5**	**8,2**	**1,2**	**11,9**	**11,5**
38	gminy	12 743 831	86,6	34,6	24,4	6,2	0,6	13,4	13,2
39	m.st. Warszawa	13 789 827	90,6	28,8	7,2	7,6	1,7	9,4	9,0
40	miasta na prawach powiatu	2 627 268	90,9	42,2	17,0	8,2	1,4	9,1	7,0
41	powiaty	2 982 342	84,6	50,3	3,4	6,8	0,6	15,4	15,4
42	województwo samorządowe	2 247 494	82,4	13,9	0,1	25,7	2,4	17,6	17,6
43	**Opolskie w tym:**	**4 951 379**	**86,6**	**39,0**	**15,2**	**7,9**	**0,7**	**13,4**	**12,8**
44	gminy	2 990 791	91,1	38,3	21,8	5,9	0,6	8,9	8,4
45	miasta na prawach powiatu	726 724	86,8	40,0	9,4	9,5	0,7	13,2	11,9
46	powiaty	775 514	89,2	56,8	4,1	6,3	0,5	10,8	10,3
47	województwo samorządowe	458 350	52,4	11,1	0,3	21,0	1,7	47,6	47,3
48	**Podkarpackie w tym:**	**10 394 405**	**88,4**	**39,0**	**21,2**	**7,7**	**0,8**	**11,6**	**11,4**
49	gminy	6 429 638	89,4	36,2	29,2	5,7	0,6	10,6	10,5
50	miasta na prawach powiatu	1 832 710	89,5	42,0	15,0	9,1	1,4	10,5	10,3
51	powiaty	1 517 927	86,2	54,3	3,1	6,9	0,6	13,8	13,7
52	województwo samorządowe	614 129	80,6	21,5	0,5	26,5	1,3	19,4	18,0
53	**Podlaskie w tym:**	**5 998 074**	**87,3**	**37,3**	**19,6**	**7,5**	**0,7**	**12,7**	**12,5**
54	gminy	2 725 506	89,6	35,4	28,9	4,5	0,6	10,4	10,4
55	miasta na prawach powiatu	2 210 443	88,7	38,9	16,3	9,5	1,2	11,3	11,0
56	powiaty	688 037	80,3	49,3	3,5	4,0	0,2	19,7	19,6
57	województwo samorządowe	374 087	74,6	19,4	0,5	24,5	0,4	25,4	24,7
58	**Pomorskie w tym:**	**13 065 402**	**86,9**	**33,3**	**18,2**	**9,4**	**0,8**	**13,1**	**12,1**
59	gminy	6 191 116	88,5	31,9	28,3	6,8	0,7	11,5	11,2
60	miasta na prawach powiatu	4 732 175	86,1	31,8	11,7	8,9	1,0	13,9	11,9
61	powiaty	1 435 959	87,0	53,3	4,6	6,6	0,7	13,0	12,7
62	województwo samorządowe	706 152	78,2	15,1	0,3	41,2	1,0	21,8	20,3

ciąg dalszy tabeli 2.4. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
63	**Śląskie w tym:**	**22 746 123**	**87,5**	**36,7**	**15,6**	**8,7**	**0,7**	**12,5**	**11,5**
64	gminy	7 245 819	89,2	37,8	21,5	6,1	0,6	10,8	10,5
65	miasta na prawach powiatu	12 694 009	88,0	36,4	15,2	7,9	0,7	12,0	11,0
66	powiaty	1 599 566	87,6	51,2	4,1	8,5	0,6	12,4	12,4
67	województwo samorządowe	1 206 729	72,9	15,5	0,3	33,5	1,2	27,1	20,9
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**6 258 657**	**89,6**	**38,6**	**20,8**	**7,1**	**1,0**	**10,4**	**9,9**
69	gminy	3 702 953	91,8	36,1	29,3	5,5	1,0	8,2	8,0
70	miasta na prawach powiatu	1 150 430	87,9	37,3	15,6	7,3	1,5	12,1	10,7
71	powiaty	1 021 110	89,2	56,1	3,4	6,2	0,9	10,8	10,7
72	województwo samorządowe	384 164	75,5	20,3	0,4	23,6	0,9	24,5	24,1
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**7 574 362**	**90,4**	**36,2**	**22,3**	**8,6**	**0,9**	**9,6**	**8,8**
74	gminy	4 430 731	90,9	32,3	31,3	5,7	0,8	9,1	8,9
75	miasta na prawach powiatu	1 476 911	92,5	37,7	16,1	11,8	1,3	7,5	6,0
76	powiaty	1 206 092	89,2	54,7	5,1	6,9	0,8	10,8	10,7
77	województwo samorządowe	460 628	82,0	20,6	0,4	30,6	1,4	18,0	12,1
78	**Wielkopolskie w tym:**	**18 222 880**	**85,8**	**34,7**	**18,5**	**8,9**	**0,7**	**14,2**	**13,6**
79	gminy	10 421 613	87,4	33,0	25,9	6,7	0,6	12,6	11,9
80	miasta na prawach powiatu	4 499 461	84,3	32,7	12,6	10,8	1,0	15,7	15,0
81	powiaty	2 350 260	86,1	54,1	3,9	5,2	0,6	13,9	13,3
82	województwo samorządowe	951 546	74,3	15,2	0,4	33,0	1,3	25,7	25,7
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**9 190 916**	**88,6**	**35,3**	**17,0**	**8,9**	**1,1**	**11,4**	**10,9**
84	gminy	4 649 549	90,3	33,2	24,3	6,6	1,1	9,7	9,3
85	miasta na prawach powiatu	2 763 214	88,0	34,6	13,3	8,8	1,3	12,0	11,0
86	powiaty	1 201 403	90,3	54,6	4,9	7,6	0,8	9,7	9,7
87	województwo samorządowe	576 750	73,9	16,5	0,3	31,5	1,0	26,1	25,2

Tabela 2.5. **Dynamika dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
					dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
		nominalnie	realnie*			udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	**P O L S K A w tym:**	**107,4**	**108,0**	**114,0**	**104,5**	**107,5**	**105,9**	**103,3**	**168,5**	**56,4**	**96,1**	**48,4**
2	gminy	116,1	116,7	121,7	105,5	108,4	105,7	103,7	202,9	56,3	110,3	46,6
3	m.st. Warszawa	102,9	103,5	105,8	102,0	108,1	108,6	109,8	141,8	72,5	50,3	87,1
4	miasta na prawach powiatu	106,1	106,7	112,1	104,1	106,7	105,4	103,8	174,7	60,4	96,3	46,5
5	powiaty	101,1	101,7	103,4	106,8	108,0	106,6	101,5	101,6	77,1	106,3	70,9
6	województwa samorządowe	78,9	79,5	97,7	102,1	105,7	114,1	99,5	85,1	40,7	94,9	39,0
7	**Dolnośląskie w tym:**	**107,7**	**108,3**	**110,9**	**102,2**	**104,0**	**104,5**	**103,6**	**162,9**	**80,3**	**119,7**	**72,4**
8	gminy	111,3	111,9	116,5	103,2	105,6	103,7	104,2	193,3	60,0	116,6	37,7
9	miasta na prawach powiatu	110,0	110,6	109,5	102,1	107,4	105,9	105,2	177,5	114,8	128,1	111,2
10	powiaty	100,3	100,9	102,4	106,1	105,6	106,9	99,3	102,2	70,2	41,6	79,2
11	województwo samorządowe	89,2	89,8	95,2	92,5	91,3	96,8	121,4	95,8	74,3	123,9	94,7
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**105,3**	**105,9**	**114,6**	**105,7**	**108,4**	**105,9**	**102,5**	**159,8**	**42,5**	**88,9**	**36,9**
13	gminy	115,0	115,6	122,2	105,5	109,8	105,5	104,1	188,1	44,8	93,5	49,1
14	miasta na prawach powiatu	102,7	103,3	113,0	105,9	106,6	106,5	102,8	167,0	37,8	87,5	24,4
15	powiaty	99,2	99,8	101,3	105,9	109,4	110,1	100,5	95,7	71,8	34,3	71,8
16	województwo samorządowe	76,9	77,5	96,9	105,6	110,4	84,3	95,1	85,7	38,9	168,6	34,7
17	**Lubelskie w tym:**	**106,6**	**107,2**	**116,3**	**105,8**	**105,9**	**104,9**	**102,9**	**165,5**	**48,5**	**99,6**	**44,2**
18	gminy	114,6	115,2	123,8	106,3	107,9	105,5	102,6	198,8	40,2	108,4	36,3
19	miasta na prawach powiatu	110,0	110,6	113,7	104,7	104,8	103,9	103,6	170,3	69,2	88,9	58,7
20	powiaty	100,2	100,8	103,1	108,5	107,6	106,5	101,8	97,8	78,9	78,6	73,7
21	województwo samorządowe	71,4	72,0	98,1	102,2	99,3	83,2	106,9	84,2	39,1	148,9	38,1
22	**Lubuskie w tym:**	**109,7**	**110,3**	**114,1**	**103,9**	**108,5**	**104,2**	**103,0**	**159,1**	**70,2**	**104,3**	**68,0**
23	gminy	112,4	113,0	118,2	102,8	109,5	102,4	104,5	179,4	52,4	86,3	52,9
24	miasta na prawach powiatu	117,3	117,9	114,7	105,6	108,4	108,9	104,4	176,7	164,2	198,6	151,8
25	powiaty	102,1	102,7	103,5	105,1	105,6	108,6	99,2	110,2	81,4	84,4	77,8
26	województwo samorządowe	88,0	88,6	103,4	103,8	107,8	97,7	99,4	106,1	57,3	11,9	60,2

ciąg dalszy tabeli 2.5. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
					dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
		nominalnie	realnie*			udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
27	**Łódzkie w tym:**	**108,6**	**109,2**	**113,8**	**103,7**	**106,5**	**104,8**	**102,3**	**173,5**	**66,4**	**119,7**	**56,8**
28	gminy	115,3	115,9	120,1	104,7	107,8	104,5	101,7	205,6	54,4	98,4	48,8
29	miasta na prawach powiatu	103,6	104,2	110,5	102,7	106,4	105,7	104,7	163,2	67,4	122,4	51,0
30	powiaty	104,9	105,5	104,7	106,2	107,7	103,6	101,0	110,8	107,8	208,0	103,3
31	województwo samorządowe	94,7	95,3	100,2	99,7	101,8	94,8	100,5	101,7	72,5	869,2	69,3
32	**Małopolskie w tym:**	**111,2**	**111,8**	**116,8**	**106,7**	**110,4**	**108,6**	**102,9**	**184,5**	**65,4**	**100,0**	**61,6**
33	gminy	117,1	117,7	124,4	107,0	109,7	109,3	103,1	221,5	50,2	89,7	46,8
34	miasta na prawach powiatu	111,0	111,6	113,1	106,4	109,9	107,3	104,5	178,8	85,7	111,0	75,0
35	powiaty	98,3	98,9	104,5	107,7	109,2	110,0	101,7	105,6	55,9	68,3	51,2
36	województwo samorządowe	94,0	94,6	97,7	105,7	115,6	127,0	94,3	78,8	84,6	115,5	82,2
37	**Mazowieckie w tym:**	**106,6**	**107,2**	**112,0**	**104,2**	**107,6**	**108,0**	**105,2**	**170,7**	**57,8**	**62,9**	**55,7**
38	gminy	118,2	118,8	123,5	106,7	108,4	107,3	104,3	227,2	60,7	92,6	53,1
39	m.st. Warszawa	102,9	103,5	105,8	102,0	108,1	108,6	109,8	141,8	72,5	50,3	87,1
40	miasta na prawach powiatu	106,8	107,4	113,4	104,6	105,4	106,7	102,0	175,1	38,7	67,7	29,3
41	powiaty	103,3	103,9	104,8	108,1	108,1	107,5	104,0	99,5	86,9	144,0	77,8
42	województwo samorządowe	83,2	83,8	102,7	107,1	105,8	149,8	95,2	74,8	21,2	23,5	20,5
43	**Opolskie w tym:**	**111,6**	**112,2**	**111,4**	**104,2**	**107,6**	**101,5**	**103,1**	**148,4**	**113,8**	**112,3**	**114,8**
44	gminy	112,8	113,4	116,2	103,3	107,4	101,5	103,3	189,4	61,8	138,5	36,9
45	miasta na prawach powiatu	112,6	113,2	111,3	106,7	108,1	101,6	101,6	169,1	132,0	100,8	123,3
46	powiaty	102,3	102,9	102,7	104,5	107,1	104,6	99,5	107,3	95,6	223,2	110,0
47	województwo samorządowe	119,1	119,7	93,2	105,7	108,0	89,5	123,5	70,7	207,1	56,5	251,4
48	**Podkarpackie w tym:**	**105,6**	**106,2**	**116,1**	**106,1**	**108,0**	**105,3**	**102,0**	**165,4**	**42,7**	**103,0**	**35,8**
49	gminy	118,0	118,6	123,5	105,9	109,0	104,7	102,9	201,0	55,2	88,3	52,0
50	miasta na prawach powiatu	103,7	104,3	111,8	104,4	106,7	106,1	101,9	163,8	53,3	89,8	48,7
51	powiaty	100,4	101,0	102,8	106,9	108,6	109,1	103,0	96,9	80,3	177,1	66,5
52	województwo samorządowe	59,4	60,0	96,7	113,0	105,1	116,7	90,8	82,4	17,7	322,6	15,0
53	**Podlaskie w tym:**	**102,5**	**103,1**	**115,2**	**104,8**	**107,5**	**102,5**	**103,4**	**162,5**	**35,3**	**107,5**	**27,4**
54	gminy	111,4	112,0	120,6	102,0	109,1	101,0	103,9	191,9	35,7	100,2	31,9
55	miasta na prawach powiatu	116,4	117,0	118,5	108,8	106,9	104,8	102,6	202,3	78,5	90,1	62,7
56	powiaty	95,6	96,2	97,3	104,6	108,6	103,3	101,2	81,7	85,6	392,4	67,4
57	województwo samorządowe	50,0	50,6	95,8	95,4	103,4	90,1	109,1	83,2	14,3	817,3	13,7
58	**Pomorskie w tym:**	**109,2**	**109,8**	**116,0**	**105,5**	**108,0**	**104,4**	**103,9**	**176,8**	**58,7**	**85,7**	**48,3**
59	gminy	118,8	119,4	124,6	106,7	110,8	106,2	105,0	203,3	59,6	136,2	37,8
60	miasta na prawach powiatu	104,3	104,9	112,0	104,4	106,4	101,9	104,5	183,3	58,1	58,9	52,1
61	powiaty	102,3	102,9	104,7	109,1	110,5	108,3	101,4	105,6	74,8	122,7	62,0
62	województwo samorządowe	86,6	87,2	99,1	101,9	105,1	116,9	95,6	94,1	50,1	24,9	48,7
63	**Śląskie w tym:**	**105,0**	**105,6**	**112,6**	**103,1**	**106,3**	**108,3**	**103,3**	**176,5**	**49,1**	**74,3**	**44,5**
64	gminy	116,1	116,7	120,8	106,7	106,6	109,6	104,4	223,4	69,2	110,3	69,5
65	miasta na prawach powiatu	105,0	105,6	111,9	102,7	105,1	107,4	103,9	177,5	46,9	66,6	39,1
66	powiaty	98,8	99,4	103,0	103,8	106,2	105,2	101,8	103,7	61,9	42,9	63,7
67	województwo samorządowe	69,7	70,3	89,6	91,1	112,0	171,7	88,1	84,1	29,7	114,9	30,1
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**104,7**	**105,3**	**114,5**	**105,0**	**105,0**	**105,8**	**102,1**	**157,2**	**38,5**	**106,2**	**32,9**
69	gminy	114,9	115,5	121,7	105,6	107,0	105,0	102,3	190,2	44,1	114,1	37,7
70	miasta na prawach powiatu	102,1	102,7	110,6	104,0	104,7	108,9	103,3	149,4	39,0	120,4	29,8
71	powiaty	101,1	101,7	103,9	106,6	106,8	107,0	102,0	104,6	72,2	42,0	68,4
72	województwo samorządowe	62,7	63,3	92,8	99,6	93,7	93,7	98,5	81,3	21,2	31,7	18,8
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**101,5**	**102,1**	**114,1**	**103,3**	**107,4**	**101,4**	**104,2**	**151,8**	**35,6**	**68,6**	**27,9**
74	gminy	117,0	117,6	121,5	104,9	109,3	104,0	104,3	176,3	62,6	97,9	47,0
75	miasta na prawach powiatu	93,3	93,9	111,7	102,7	105,5	93,6	107,2	158,1	30,1	35,7	28,8
76	powiaty	98,3	98,9	103,0	105,9	109,0	104,7	101,7	102,0	55,9	93,8	51,7
77	województwo samorządowe	55,4	56,0	91,3	86,0	101,9	98,5	107,0	83,6	16,2	544,7	14,8
78	**Wielkopolskie w tym:**	**111,8**	**112,4**	**117,0**	**106,6**	**110,2**	**106,6**	**103,3**	**184,0**	**58,7**	**140,7**	**42,1**
79	gminy	120,8	121,4	123,8	106,5	110,7	107,3	104,6	217,5	69,6	121,0	57,6
80	miasta na prawach powiatu	101,3	101,9	112,2	104,9	108,7	103,4	103,3	181,2	38,9	159,7	18,5
81	powiaty	104,6	105,2	104,0	108,0	110,2	103,9	100,6	103,7	115,6	279,8	93,6
82	województwo samorządowe	97,5	98,1	105,5	111,5	111,9	133,2	92,5	87,1	63,2	323,1	60,0
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**107,9**	**108,5**	**111,7**	**103,6**	**106,8**	**104,1**	**102,8**	**154,1**	**78,8**	**157,2**	**57,5**
84	gminy	112,9	113,5	117,1	103,5	107,0	104,2	103,8	180,1	69,8	157,6	37,2
85	miasta na prawach powiatu	108,7	109,3	110,6	103,2	106,8	103,5	103,1	175,2	95,6	171,3	68,6
86	powiaty	101,6	102,2	103,3	107,9	106,9	107,7	101,2	100,6	78,4	53,0	88,1
87	województwo samorządowe	86,7	87,3	94,5	100,1	106,3	99,7	100,4	82,9	68,4	424,6	57,5

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 2.6. **Dynamika wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
				Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
		nominalnie	realnie*		wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**P O L S K A w tym:**	**104,9**	**105,5**	**114,2**	**103,3**	**211,2**	**108,0**	**93,9**	**67,0**	**65,6**
2	gminy	114,2	114,8	122,1	103,2	219,1	109,4	90,9	75,6	74,9
3	m.st. Warszawa	106,9	107,5	108,2	106,8	258,2	111,4	99,4	96,5	93,9
4	miasta na prawach powiatu	102,1	102,7	112,1	103,5	203,8	109,0	96,3	62,9	59,4
5	powiaty	99,4	100,0	101,4	102,4	116,9	107,6	90,8	87,5	87,6
6	województwa samorządowe	73,3	73,9	98,6	103,4	89,5	103,7	93,0	42,6	41,6
7	**Dolnośląskie w tym:**	**104,0**	**104,6**	**110,7**	**102,9**	**203,8**	**104,4**	**93,2**	**76,3**	**74,4**
8	gminy	111,4	112,0	117,4	103,2	209,1	108,2	91,9	82,3	81,4
9	miasta na prawach powiatu	101,2	101,8	108,6	103,0	213,3	102,8	97,5	72,4	67,2
10	powiaty	99,3	99,9	100,6	102,5	119,8	105,3	87,4	88,5	88,3
11	województwo samorządowe	83,2	83,8	94,3	100,0	73,7	100,0	89,7	66,3	66,9
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**103,6**	**104,2**	**113,6**	**102,9**	**194,9**	**104,1**	**93,2**	**61,9**	**57,4**
13	gminy	112,1	112,7	122,2	103,1	199,7	107,8	89,6	65,2	64,9
14	miasta na prawach powiatu	104,1	104,7	112,5	103,6	195,3	106,8	91,7	65,0	57,2
15	powiaty	96,3	96,9	98,6	101,4	116,7	102,9	84,4	81,7	81,5
16	województwo samorządowe	70,0	70,6	89,6	99,5	101,3	95,4	136,3	41,2	30,4
17	**Lubelskie w tym:**	**100,9**	**101,5**	**115,4**	**102,7**	**212,3**	**106,2**	**99,5**	**52,9**	**51,9**
18	gminy	111,1	111,7	123,7	102,7	220,3	106,5	92,3	57,7	57,7
19	miasta na prawach powiatu	105,6	106,2	113,2	102,7	206,5	105,5	103,0	65,4	62,8
20	powiaty	99,1	99,7	101,6	102,9	114,3	110,9	90,4	87,4	87,4
21	województwo samorządowe	54,8	55,4	91,2	100,7	107,5	105,2	113,6	29,6	27,8
22	**Lubuskie w tym:**	**106,9**	**107,5**	**112,1**	**103,1**	**187,0**	**105,6**	**90,9**	**78,6**	**81,4**
23	gminy	111,6	112,2	117,8	103,3	188,7	107,2	87,7	75,9	77,0
24	miasta na prawach powiatu	115,8	116,4	113,1	103,1	201,9	105,0	86,6	141,4	176,3
25	powiaty	95,6	96,2	96,4	102,3	118,8	103,9	101,3	88,3	87,3
26	województwo samorządowe	78,6	79,2	100,8	105,6	107,0	104,9	95,9	46,5	46,6
27	**Łódzkie w tym:**	**104,4**	**105,0**	**114,6**	**103,2**	**208,1**	**108,1**	**93,0**	**65,9**	**63,9**
28	gminy	113,0	113,6	121,1	103,5	225,1	108,0	88,3	73,0	74,1
29	miasta na prawach powiatu	97,2	97,8	111,6	103,1	187,8	110,6	100,5	57,6	52,1
30	powiaty	103,5	104,1	104,3	103,4	116,0	105,1	100,2	97,5	98,3
31	województwo samorządowe	86,2	86,8	100,9	97,9	80,9	105,4	64,7	58,0	58,2
32	**Małopolskie w tym:**	**108,9**	**109,5**	**116,8**	**103,4**	**235,4**	**111,0**	**91,8**	**76,2**	**74,5**
33	gminy	113,8	114,4	125,6	103,2	244,8	111,9	95,0	65,3	64,4
34	miasta na prawach powiatu	108,8	109,4	113,2	104,4	226,7	115,4	93,4	84,9	80,1
35	powiaty	94,3	94,9	101,2	102,2	113,3	106,9	92,9	67,8	67,6
36	województwo samorządowe	100,6	101,2	96,2	102,9	106,1	103,1	45,9	107,9	107,9
37	**Mazowieckie w tym:**	**107,8**	**108,4**	**113,6**	**105,0**	**238,3**	**111,0**	**96,5**	**78,3**	**77,6**
38	gminy	116,5	117,1	123,7	103,8	248,9	113,5	90,1	84,6	84,0
39	m.st. Warszawa	106,9	107,5	108,2	106,8	258,2	111,4	99,4	96,5	93,9
40	miasta na prawach powiatu	103,1	103,7	113,1	103,2	196,1	105,7	104,9	54,8	46,4
41	powiaty	101,9	102,5	102,6	103,6	117,2	108,4	84,3	98,0	97,7
42	województwo samorządowe	86,7	87,3	114,0	114,1	69,3	109,9	94,2	40,8	43,4
43	**Opolskie w tym:**	**110,8**	**111,4**	**111,0**	**102,7**	**202,5**	**105,6**	**93,8**	**109,1**	**111,5**
44	gminy	111,6	112,2	116,8	102,6	206,0	107,1	93,1	76,8	75,6
45	miasta na prawach powiatu	113,5	114,1	110,8	103,2	247,6	114,4	90,4	135,4	130,5
46	powiaty	102,1	102,7	102,7	102,4	119,3	102,6	94,3	97,0	96,9
47	województwo samorządowe	117,1	117,7	83,7	103,7	86,3	99,1	98,1	208,5	246,2
48	**Podkarpackie w tym:**	**100,4**	**101,0**	**115,4**	**102,4**	**212,0**	**104,5**	**93,0**	**50,4**	**49,9**
49	gminy	118,6	119,2	123,4	103,0	218,0	107,7	88,0	89,4	88,9
50	miasta na prawach powiatu	90,2	90,8	110,6	102,0	206,6	108,7	105,1	35,1	34,5
51	powiaty	96,5	97,1	100,1	101,4	114,2	105,3	87,2	79,0	78,9
52	województwo samorządowe	46,3	46,9	96,0	98,9	93,8	93,8	91,1	14,7	13,9
53	**Podlaskie w tym:**	**97,3**	**97,9**	**112,4**	**102,0**	**208,1**	**109,3**	**91,9**	**50,5**	**50,5**
54	gminy	109,8	110,4	121,8	102,0	214,6	112,2	84,6	59,4	59,6
55	miasta na prawach powiatu	109,6	110,2	112,8	102,1	207,0	111,0	94,9	89,4	90,9
56	powiaty	93,3	93,9	94,8	101,0	114,0	114,1	76,4	87,6	88,5
57	województwo samorządowe	40,2	40,8	84,4	106,0	113,7	101,1	237,5	15,8	15,5
58	**Pomorskie w tym:**	**108,1**	**108,7**	**116,9**	**103,8**	**207,0**	**113,9**	**89,3**	**72,0**	**69,8**
59	gminy	116,2	116,8	125,0	103,9	211,2	111,8	89,5	75,3	75,3
60	miasta na prawach powiatu	104,1	104,7	113,0	104,1	213,6	113,2	88,3	70,0	65,1
61	powiaty	101,6	102,2	103,2	103,0	118,2	112,2	93,5	92,2	92,5
62	województwo samorządowe	88,0	88,6	107,5	102,3	99,1	118,5	89,9	53,4	50,5

ciąg dalszy tabeli 2.6. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
				Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
		nominalnie	realnie*		wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
63	**Śląskie w tym:**	**102,4**	**103,0**	**113,4**	**103,2**	**214,2**	**106,2**	**96,5**	**60,8**	**59,4**
64	gminy	111,4	112,0	120,6	103,4	242,2	108,3	94,4	68,5	67,6
65	miasta na prawach powiatu	103,4	104,0	112,9	103,7	201,9	107,4	95,9	64,1	62,2
66	powiaty	97,2	97,8	101,0	100,4	118,4	106,1	90,3	77,1	76,9
67	województwo samorządowe	67,3	67,9	96,5	99,2	61,9	101,6	113,7	37,2	33,3
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**100,3**	**100,9**	**114,9**	**102,7**	**192,8**	**106,1**	**93,2**	**47,9**	**47,0**
69	gminy	111,3	111,9	121,4	102,2	202,1	106,0	86,4	57,8	57,3
70	miasta na prawach powiatu	95,5	96,1	112,3	105,3	168,4	107,9	109,9	45,7	42,8
71	powiaty	100,3	100,9	103,4	102,2	117,6	115,7	89,5	79,9	81,0
72	województwo samorządowe	55,7	56,3	94,9	103,3	107,5	98,8	110,8	24,5	24,1
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**95,9**	**96,5**	**112,8**	**102,8**	**182,5**	**103,7**	**93,9**	**39,8**	**37,6**
74	gminy	115,9	116,5	121,8	103,1	185,8	106,7	89,3	78,3	77,8
75	miasta na prawach powiatu	77,9	78,5	105,3	103,1	192,7	103,2	109,8	18,5	15,5
76	powiaty	97,9	98,5	101,8	102,1	115,5	107,6	94,0	74,2	74,2
77	województwo samorządowe	48,5	49,1	92,1	102,8	97,7	97,4	82,3	15,4	10,7
78	**Wielkopolskie w tym:**	**112,7**	**113,3**	**117,1**	**103,4**	**221,8**	**109,8**	**87,3**	**92,0**	**91,8**
79	gminy	121,3	121,9	124,6	103,5	231,9	110,4	89,3	102,4	100,5
80	miasta na prawach powiatu	105,4	106,0	113,1	104,0	211,8	113,3	84,6	77,2	77,0
81	powiaty	103,9	104,5	102,1	102,1	114,8	109,1	93,2	116,3	119,1
82	województwo samorządowe	91,5	92,1	100,8	106,0	100,0	103,6	81,3	72,2	76,1
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**101,1**	**101,7**	**112,2**	**103,4**	**192,1**	**107,1**	**97,9**	**57,2**	**55,7**
84	gminy	109,9	110,5	116,9	102,3	194,1	107,1	97,0	71,0	69,2
85	miasta na prawach powiatu	94,1	94,7	113,3	104,9	206,0	110,5	102,3	41,8	39,8
86	powiaty	101,0	101,6	102,2	103,6	121,7	109,2	93,1	91,3	91,3
87	województwo samorządowe	78,1	78,7	93,0	104,1	110,3	101,8	89,9	53,7	52,9

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 2.7. **Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	**P O L S K A w tym:**	**69 019 934**	**4 272 684**	**64 653 237**	**-**	**94 014**	**56 938**	**32,3**
2	gminy	23 863 530	129 940	23 673 864	-	59 726	31 762	23,4
3	m.st. Warszawa	5 677 259	2 199 411	3 477 848	-	-	-	38,6
4	miasta na prawach powiatu	27 144 463	1 496 920	25 619 255	-	28 288	24 086	45,5
5	powiaty	5 565 814	83 645	5 476 789	-	5 380	699	23,2
6	województwa samorządowe	6 768 869	362 768	6 405 481	-	620	392	50,1
7	**Dolnośląskie w tym:**	**7 201 070**	**97 000**	**7 082 407**	**-**	**21 663**	**11 595**	**44,0**
8	gminy	2 202 205	-	2 183 304	-	18 902	9 268	28,0
9	miasta na prawach powiatu	3 655 193	97 000	3 555 939	-	2 254	2 223	66,8
10	powiaty	629 859	-	629 375	-	484	104	33,1
11	województwo samorządowe	713 812	-	713 790	-	23	-	63,2
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**4 139 554**	**123 645**	**4 010 346**	**-**	**5 563**	**4 358**	**36,7**
13	gminy	1 179 617	30 700	1 147 142	-	1 775	1 296	22,0
14	miasta na prawach powiatu	2 425 540	80 000	2 341 754	-	3 786	3 062	61,7
15	powiaty	235 275	12 945	222 328	-	2	-	19,2
16	województwo samorządowe	299 123	-	299 123	-	-	-	40,4
17	**Lubelskie w tym:**	**3 811 088**	**-**	**3 806 516**	**-**	**4 571**	**2 041**	**34,8**
18	gminy	1 225 222	-	1 220 887	-	4 334	2 029	20,8
19	miasta na prawach powiatu	1 557 162	-	1 557 162	-	-	-	56,2
20	powiaty	315 402	-	315 164	-	237	12	21,8
21	województwo samorządowe	713 303	-	713 303	-	-	-	87,5
22	**Lubuskie w tym:**	**1 588 409**	**36 000**	**1 546 721**	**-**	**5 688**	**1 612**	**29,3**
23	gminy	767 573	-	766 082	-	1 491	890	26,2
24	miasta na prawach powiatu	368 594	-	368 593	-	-	-	27,3
25	powiaty	282 168	36 000	242 558	-	3 610	332	39,8
26	województwo samorządowe	170 074	-	169 487	-	587	390	39,5

ciąg dalszy tabeli 2.7. …

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
27	**Łódzkie w tym:**	**4 867 195**	**6 000**	**4 859 999**	**-**	**1 197**	**930**	**36,5**
28	gminy	1 308 274	-	1 307 103	-	1 171	930	20,0
29	miasta na prawach powiatu	2 937 030	-	2 937 030	-	-	-	64,2
30	powiaty	292 403	6 000	286 377	-	26	-	19,2
31	województwo samorządowe	329 488	-	329 488	-	-	-	46,6
32	**Małopolskie w tym:**	**6 144 614**	**745 400**	**5 398 602**	**-**	**611**	**11**	**34,0**
33	gminy	2 578 834	25 400	2 552 843	-	590	11	27,7
34	miasta na prawach powiatu	2 552 373	720 000	1 832 352	-	21	-	44,4
35	powiaty	494 922	-	494 922	-	-	-	25,3
36	województwo samorządowe	518 485	-	518 485	-	-	-	48,5
37	**Mazowieckie w tym:**	**11 923 844**	**2 752 279**	**9 169 262**	**-**	**2 303**	**1 130**	**33,2**
38	gminy	2 809 664	-	2 807 408	-	2 257	1 127	21,3
39	m.st. Warszawa	5 677 259	2 199 411	3 477 848	-	-	-	38,6
40	miasta na prawach powiatu	1 307 850	190 100	1 117 704	-	46	3	49,7
41	powiaty	684 998	-	684 998	-	-	-	22,5
42	województwo samorządowe	1 444 073	362 768	1 081 305	-	-	-	62,7
43	**Opolskie w tym:**	**1 228 707**	**-**	**1 228 492**	**-**	**215**	**108**	**24,1**
44	gminy	691 636	-	691 438	-	197	108	22,5
45	miasta na prawach powiatu	231 960	-	231 960	-	-	-	31,8
46	powiaty	149 712	-	149 694	-	18	-	19,1
47	województwo samorządowe	155 400	-	155 400	-	-	-	30,7
48	**Podkarpackie w tym:**	**2 964 445**	**24 420**	**2 933 452**	**-**	**6 573**	**1 857**	**27,3**
49	gminy	1 338 124	-	1 334 690	-	3 435	1 189	20,2
50	miasta na prawach powiatu	1 040 506	24 420	1 013 470	-	2 616	621	54,1
51	powiaty	323 775	-	323 253	-	522	46	20,3
52	województwo samorządowe	262 040	-	262 040	-	-	-	35,5
53	**Podlaskie w tym:**	**1 454 760**	**7 570**	**1 444 339**	**-**	**2 851**	**809**	**23,2**
54	gminy	512 015	7 570	501 595	-	2 850	808	17,9
55	miasta na prawach powiatu	832 914	-	832 914	-	-	-	36,9
56	powiaty	56 175	-	56 175	-	-	-	7,8
57	województwo samorządowe	53 656	-	53 655	-	1	1	12,7
58	**Pomorskie w tym:**	**4 051 155**	**-**	**4 047 182**	**-**	**3 973**	**693**	**29,8**
59	gminy	1 528 250	-	1 525 710	-	2 540	550	23,8
60	miasta na prawach powiatu	1 883 573	-	1 882 284	-	1 289	-	38,0
61	powiaty	348 920	-	348 776	-	144	144	23,9
62	województwo samorządowe	290 412	-	290 412	-	-	-	39,8
63	**Śląskie w tym:**	**6 376 544**	**254 400**	**6 101 671**	**-**	**20 472**	**19 042**	**27,2**
64	gminy	1 605 084	-	1 602 818	-	2 266	883	21,1
65	miasta na prawach powiatu	3 799 072	254 400	3 526 507	-	18 164	18 117	29,4
66	powiaty	273 165	-	273 123	-	42	42	16,4
67	województwo samorządowe	699 223	-	699 223	-	-	-	56,9
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**2 328 338**	**-**	**2 327 259**	**-**	**1 079**	**740**	**36,0**
69	gminy	1 114 812	-	1 113 794	-	1 018	740	28,6
70	miasta na prawach powiatu	704 542	-	704 542	-	-	-	63,2
71	powiaty	326 690	-	326 628	-	62	-	31,3
72	województwo samorządowe	182 295	-	182 295	-	-	-	43,8
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**2 368 087**	**154 200**	**2 208 877**	**-**	**5 010**	**4 289**	**29,6**
74	gminy	1 180 668	23 200	1 152 562	-	4 907	4 210	25,7
75	miasta na prawach powiatu	612 763	131 000	481 694	-	69	60	37,5
76	powiaty	316 072	-	316 038	-	34	19	25,5
77	województwo samorządowe	258 584	-	258 584	-	-	-	50,4
78	**Wielkopolskie w tym:**	**4 991 096**	**36 000**	**4 953 692**	**-**	**1 404**	**823**	**26,6**
79	gminy	2 293 614	36 000	2 256 233	-	1 381	823	21,4
80	miasta na prawach powiatu	1 806 344	-	1 806 334	-	11	-	39,6
81	powiaty	484 629	-	484 625	-	3	-	20,2
82	województwo samorządowe	406 509	-	406 500	-	9	-	37,4
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**3 581 028**	**35 770**	**3 534 419**	**-**	**10 839**	**6 900**	**36,2**
84	gminy	1 527 937	7 070	1 510 254	-	10 613	6 900	31,2
85	miasta na prawach powiatu	1 429 047	-	1 429 017	-	31	-	46,0
86	powiaty	351 650	28 700	322 754	-	195	-	28,5
87	województwo samorządowe	272 394	-	272 394	-	-	-	40,8

Rozdział III.
Wykonanie budżetów przez gminy

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

W 2016 r. gminy (2 412) wykonały plan dochodów ogółem na poziomie 99,7% (w 2015 r. – 98,7%) i było to najwyższe wykonanie planu od czterech lat. Wyższe od planowanych dochody ogółem zrealizowano w 43% jednostek (1 037), a prawie 35% gmin wykonało je w przedziale od 98% do 100%.

Dochody gmin w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**87 667 235,1**	**101 794 831,4**	**99,7**	**116,1**	**100,0**
Dochody własne	43 567 631,5	45 133 952,4	100,4	103,6	44,3
Dotacje celowe, w tym:	18 680 229,3	30 299 625,0	98,4	162,2	29,8
- na zadania zlecone, w tym:	9 499 637,2	23 890 302,5	99,3	251,5	23,5
- program „Rodzina 500+”	-	13 037 379,8	99,3	x	12,8
Subwencja ogólna	25 419 374,4	26 361 254,0	100,0	103,7	25,9

W 2016 r. po raz pierwszy od 2011 r. łączne wykonanie dochodów własnych gmin było wyższe niż planowane (100,4%) – ponad 100% realizacja dochodów własnych wystąpiła w 1 360 jednostkach (56,4%). Stosunkowo niskie (niższe niż 90%) wykonanie planu odnotowano w 168 jednostkach. Dotacje celowe zostały wykonane w 98,4% planu, przy czym 82,0% gmin (1 978 jednostek) otrzymało dotacje w wysokości od 95% do 100% planowanych. Subwencja ogólna została wykonana w 100%. Jednostek, które nie dostosowały swoich budżetów do informacji udostępnionej przez Ministerstwo Finansów w zakresie subwencji ogólnej było 166 (w 2015 r. – 36).

W 2016 r. bardzo dobry wskaźnik wykonania planu dla dochodów własnych oraz dochodów bieżących uzyskany został przez gminy dzięki wysokiemu wykonaniu dochodów z tytułu udziałów w podatkach PIT – 102,1% i CIT – 104,9%. Tylko w 138 gminach uzyskane dochody z tych tytułów okazały się niższe niż zaplanowane.

Spośród głównych źródeł dochodów bieżących najniższy poziom wykonania planu odnotowano dla dotacji na zadania bieżące – 98,9% (wzrost o 1,0 punkt procentowy w stosunku do 2015 r.). W 2016 r. 1 906 jednostek (79,0% gmin) zrealizowało plan dotacji w przedziale 98% – 100%, a tylko 119 jednostek z powodu nieurealnienia swoich budżetów osiągnęło dochody wyższe niż wynikające z planu.

Znacznie niższy poziom, bo tylko 91,8% charakteryzuje wykonanie dotacji inwestycyjnych, przy czym wykonanie dotacji na zadania własne inwestycyjne kształtuje się na poziomie 91,2% planu (może się to wiązać z brakiem urealniania planu budżetu pod koniec roku). Zaplanowane dotacje inwestycyjne otrzymało 716 jednostek, natomiast w 299 jednostkach wskaźnik wykonania planu tych dotacji nie przekroczył 70%.

Przeciętny wskaźnik wykonania planu dochodów bieżących w 2016 r. wyniósł 100,3% – ponad połowa gmin (1 272 jednostki) zrealizowała je powyżej ustalonego planu. Poziom tych dochodów ma ogromne znaczenie dla funkcjonowania gmin, gdyż stanowi podstawę do wyliczenia relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

Dochody majątkowe wykonane zostały na poziomie 87,2% planu. W 2016 r. podobnie jak w latach ubiegłych wskaźnik wykonania tych dochodów kształtował się na bardzo niskim poziomie (2013 r. – 79,8%, 2014 r. – 78,9% i 2015 r. – 89,4%). W 312 gminach (12,9%) stopień wykonania planu dochodów majątkowych wyniósł mniej niż 50%, (w 2015 r. – 133), za to dochody wyższe niż planowano uzyskało 628 gmin (26,0%), a w 78 z nich plan został przekroczony powyżej 150%.

W 2016 r. dochody ze sprzedaży majątku wykonane zostały na poziomie 82,5% planu, co stanowiło o 8,2 punktu procentowego więcej niż w roku poprzednim. Dochodów z tego tytułu w swoim budżecie nie zaplanowało 185 gmin. Jednostek, w których wskaźnik wykonania planu nie przekroczył 50% było 508. Z kolei w 122 jednostkach dochody ze sprzedaży majątku zostały wykonane na poziomie 150% planowanych lub wyższym. Należy zauważyć, że dochody

ze sprzedaży majątku w latach 2012 - 2015 były wykonane na zacznie niższym poziomie – nieprzekraczającym 75% planu.

Dochody gmin w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**87 667 235,1**	**101 794 831,4**	**99,7**	**116,1**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	80 185 882,7	97 582 565,2	100,3	121,7	95,9
Dochody własne, z tego:	40 950 891,6	43 187 329,1	101,4	105,5	42,4
- PIT	15 288 701,7	16 616 164,5	102,1	108,7	16,3
- CIT	752 766,1	778 292,8	104,9	103,4	0,8
- podatki i opłaty	20 058 580,3	21 200 501,1	100,7	105,7	20,8
- pozostałe	4 850 843,5	4 592 370,6	101,1	94,7	4,5
Dotacje celowe, w tym:	13 815 616,7	28 033 982,1	98,9	202,9	27,5
- na zadania zlecone, w tym:	9 482 106,3	23 871 817,7	99,3	251,8	23,5
- program „Rodzina 500+”	-	13 031 484,0	99,3	x	12,8
- na zadania własne	4 021 485,9	3 830 109,9	96,9	95,2	3,8
Subwencja ogólna, w tym:	25 419 374,4	26 361 254,0	100,0	103,7	25,9
- oświatowa	18 992 665,1	19 603 600,8	100,0	103,2	19,3
- wyrównawcza	6 042 095,7	6 360 805,6	100,0	105,3	6,2
Dochody majątkowe, z tego:	7 481 352,4	4 212 266,2	87,2	56,3	4,1
Dochody własne, w tym:	2 616 739,9	1 946 623,2	82,4	74,4	1,9
- dochody ze sprzedaży majątku	1 300 481,6	1 434 195,4	82,5	110,3	1,4
Dotacje celowe, w tym:	4 864 612,5	2 265 643,0	91,8	46,6	2,2
- na zadania zlecone, w tym:	17 530,9	18 484,8	96,9	105,4	0,0
- program „Rodzina 500+”	-	5 895,8	98,5	x	0,0
- na zadania własne	4 219 773,1	1 686 952,0	91,2	40,0	1,7
Subwencja ogólna	-	-	x	x	x

Do budżetów gmin w 2016 r. wpłynęło o 70,5% (tj. o 3 421 351 tys. zł) mniej bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niż w roku poprzednim. Wykonane zostały one na poziomie 84,9% planu (w 2015 r. – 91,4%). Środki zagraniczne w 2016 r. choć niewielkie, zasiliły przede wszystkim dochody majątkowe gmin i stanowiły 27,8% ich wartości (w 2015 r. – 58,5%), natomiast ich udział w dochodach bieżących wyniósł zaledwie 0,3% (w 2015 r. – 0,5%).

Dochody gmin na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	**87 667 235,1**	**101 794 831,4**	**99,7**	**116,1**	**100,0**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 853 563,2	1 432 212,5	84,9	29,5	1,4
Dochody bieżące, w tym:	**80 185 882,7**	**97 582 565,2**	**100,3**	**121,7**	**95,9**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	477 686,6	260 729,0	82,1	54,6	0,3
Dochody majątkowe, w tym:	**7 481 352,4**	**4 212 266,2**	**87,2**	**56,3**	**4,1**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 375 876,6	1 171 483,5	85,5	26,8	1,2

[1)] Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania.*

Podstawowe dochody podatkowe

Uchwalenie przez organy stanowiące gmin na 2016 r. niższych niż maksymalne stawek podatków obniżyło ich dochody o 2 562 029 tys. zł, co stanowiło 2,4% możliwych do uzyskania dochodów ogółem (o 1,0 punkt procentowy mniej w porównaniu z 2015 r.).

Udzielone przez organy podatkowe gmin ulgi, odroczenia, umorzenia i zwolnienia w podatkach wyniosły 759 681 tys. zł i spowodowały, że zrealizowane dochody ogółem były, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, niższe o 0,7% od możliwych do uzyskania.

Podstawowe dochody podatkowe[1)] gmin możliwe do uzyskania w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Podstawowe dochody podatkowe ogółem		z tego:		
			wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
	2015	2016	2016		
Dochody ogółem, w tym:	**91 640 750,5**	**105 116 541,8**	**101 794 831,4**	**2 562 029,1**	**759 681,3**
Dochody bieżące, w tym:	84 159 398,1	100 904 275,6	97 582 565,2	2 562 029,1	759 681,3
Podstawowe dochody podatkowe ogółem, w tym:	36 035 208,6	37 396 944,7	34 075 234,3	2 562 029,1	759 681,3
- PIT, CIT	16 041 467,8	17 394 457,3	17 394 457,3	x	x
- podatek rolny	1 877 522,8	1 641 395,7	1 491 448,4	137 173,8	12 773,5
- podatek od nieruchomości	15 365 773,9	15 235 738,8	12 626 552,2	1 875 156,8	734 029,8
- podatek leśny	229 795,7	294 303,5	291 388,3	2 141,1	774,1
- podatek od środków transportowych	1 218 703,0	1 283 128,8	724 991,9	547 557,4	10 579,5
- pozostałe podatki i opłaty	1 301 945,4	1 547 920,6	1 546 396,2	-	1 524,4

[1)] Dochody podatkowe, o których mowa w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198). Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

Łączna kwota skutków obniżenia maksymalnych stawek oraz udzielonych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych wyniosła 3 321 710 tys. zł i obniżyła się w porównaniu z 2015 r. o 16,4%. W kwocie tej:

– 78,6% dotyczyło podatku od nieruchomości (spadek o 0,4 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku) – zrealizowane dochody z tego tytułu stanowiły 82,9% możliwych do uzyskania (wzrost o 3,3 punktu procentowego); uchwały podjęte w sprawie obniżenia stawek podatkowych uszczupliły dochody z tego źródła o 12,3%, a udzielone ulgi, odroczenia, umorzenia i zwolnienia stanowiły 4,8% dochodów możliwych do uzyskania (w 2015 r. odpowiednio 14,9% oraz 5,5%);
– 16,8% dotyczyło podatku od środków transportowych (wzrost o 3,6 punktu procentowego) – do gminnych budżetów wpłynęło tylko 56,5% możliwych do uzyskania dochodów z tego tytułu (mniej o 0,6 punktu procentowego w porównaniu z poprzednim rokiem), a obniżenie maksymalnych stawek podatkowych oraz udzielone przez organy podatkowe ulgi stanowiły odpowiednio 42,7% i 0,8% potencjalnych dochodów z tego tytułu (w 2015 r. odpowiednio 41,9% i 1,0%);
– 4,5% dotyczyło podatku rolnego (spadek o 3,3 punktu procentowego) – dochody gmin z tytułu podatku rolnego stanowiły 90,9% możliwych do uzyskania (więcej o 7,3 punktu procentowego), a obniżenie maksymalnych stawek oraz udzielone ulgi stanowiły odpowiednio 8,4% i 0,8% możliwych do uzyskania wpływów z tego tytułu (w 2015 r. odpowiednio 15,5% i 1,0%).

Kwota obniżenia dochodów gmin w związku z uchwaleniem niższych niż maksymalne stawek podatkowych oraz na skutek udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień była niższa o 651 805 tys. zł niż w 2015 r. Statystyczna gmina w 2016 r. zrealizowała dochody podatkowe niższe o 1 377 tys. zł od możliwych do uzyskania (w 2015 r. – dochody te były niższe o 1 647 tys. zł od maksymalnych).

1.2. Wykonanie planu wydatków

W 2016 r. gminy zrealizowały 93,6% planowanych wydatków ogółem (w 2015 r. – 93,7%). Wykonały 95,3% zaplanowanych wydatków bieżących (w 2015 r. – 94,8%) i 82,1% wydatków majątkowych (w 2015 r. – 88,3%).

Wydatki gmin w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**85 944 373,5**	**98 175 077,5**	**93,6**	**114,2**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	71 455 138,8	87 221 538,7	95,3	122,1	88,8
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	53 134 788,8	54 895 487,7	94,1	103,3	55,9
- wynagrodzenia i pochodne	32 938 412,7	33 988 912,3	97,1	103,2	34,6
- pozostałe bieżące	20 196 376,1	20 906 575,5	89,6	103,5	21,3
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	11 656 437,6	25 539 937,1	98,4	219,1	26,0
- dotacje	5 394 603,8	5 902 834,1	97,5	109,4	6,0
- wydatki na poręczenia i gwarancje	6 942,4	6 672,7	10,7	96,1	0,0
- wydatki na obsługę długu	771 478,0	701 271,0	85,5	90,9	0,7
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	490 888,2	175 336,0	59,2	35,7	0,2
Wydatki majątkowe, w tym:	14 489 234,8	10 953 538,8	82,1	75,6	11,2
- wydatki inwestycyjne, w tym:	14 208 973,3	10 648 782,2	81,8	74,9	10,8
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 785 342,7	728 218,5	60,5	15,2	0,7

Przeciętny wskaźnik wykonania planu wydatków bieżących jest dość wysoki 95,3% i w zdecydowanej większości gmin (2 209 jednostek) plan wydatków bieżących zrealizowano w co najmniej 92%, jednakże w 62 jednostkach wykonano mniej niż 90% zaplanowanych wydatków bieżących (w tym w 3 gminach poniżej 85%), co wynikało m.in. z braku urealnienia planowanych wydatków pod koniec roku budżetowego, prowadzenia oszczędnej gospodarki finansowej (niezrealizowanie wydatków w wielu przypadkach związane było z niższymi niż planowane w budżecie wydatkami na zakup opału, energii oraz zimowe utrzymanie dróg i ulic), przeniesienia realizacji zadań na rok następny.

Najwyższy przeciętny stopień realizacji planu 98,4% dotyczył wypłaconych świadczeń na rzecz osób fizycznych (w tym w ramach programu „Rodzina 500+") i w zdecydowanej większości gmin (2 297 jednostek) zrealizowano ponad 96,0% planowanych wydatków w tym zakresie.

Plan wydatków przeznaczonych na dotacje na zadania bieżące przekazywane zarówno własnym jednostkom organizacyjnym, jak i jednostkom spoza sektora finansów publicznych, a także innym jednostkom samorządu terytorialnego realizującym zadania gminy na podstawie zawartej umowy czy porozumienia, wykonany został w 97,5% – jednakże w 27 gminach stopień wykonania planu był dużo niższy i mieścił się w przedziale od 70,0% do 80,0%. Ponadto, 1 gmina przekazała tylko połowę zaplanowanych dotacji (54,8%) – kwota nieprzekazanej dotacji wynikała z rozliczenia końcowego projektu realizowanego wspólnie z inną gminą.

W równie wysokim stopniu 97,1% gminy *per saldo* wykonały plan wydatków na wynagrodzenia i pochodne, chociaż w 31 jednostkach wskaźnik wykonania planu nie osiągnął 90% (w wyniku m.in. niewypłaconych zaplanowanych odpraw emerytalnych, nieobsadzonych wolnych etatów, oszczędności wynikających z wypłacanych zasiłków chorobowych).

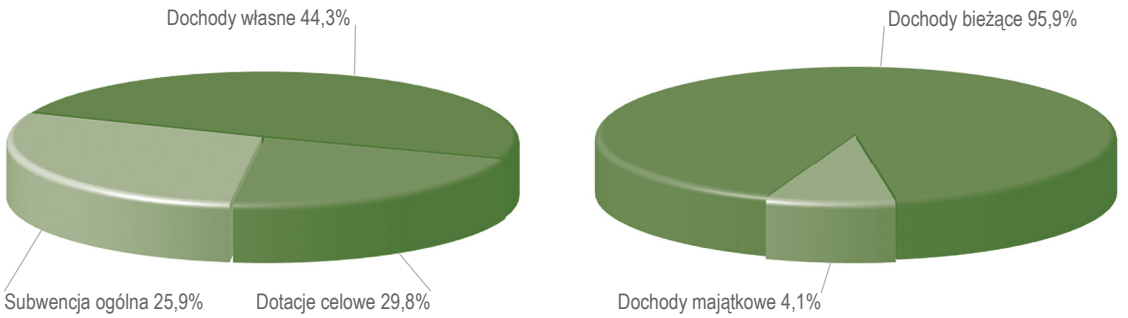
W 2016 r. 256 gmin zarezerwowało w swoich budżetach łącznie 62 161 tys. zł na ewentualne wydatki związane z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami. Jedynie 13 z nich poniosło wydatki z tego tytułu na łączną kwotę 6 673 tys. zł stanowiącą zaledwie 10,7% planu.

Wydatki majątkowe gmin to głównie wydatki inwestycyjne (97,2%). Plan wydatków inwestycyjnych zrealizowano w 81,8% (w 2015 r. w 88,2%). W 186 gminach wskaźnik wykonania nie osiągnął poziomu 50% (m.in. z powodu niepozyskania w 2016 r. dofinansowania zewnętrznego, w tym środków unijnych – realizacja niektórych zadań została przesunięta na kolejne lata). Z kolei ponad 90% wskaźnik wykonania planu uzyskało 996 gmin, w tym 4 gminy zrealizowały 100% zaplanowanych wydatków inwestycyjnych.

2. Struktura dochodów i wydatków

W strukturze dochodów gmin w 2016 r. nastąpiły istotne zmiany, które były spowodowane realizacją od 1 kwietnia 2016 r. programu „Rodzina 500+" finansowanego dotacjami celowymi z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom. W związku z tym, udział dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem, który w 2015 r. wynosił 21,3% wzrósł o 8,5 punktu procentowego do 29,8% w roku 2016, obniżając tym samym udział pozostałych głównych źródeł dochodów. Udział dochodów własnych spadł o 5,4 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł 44,3%. Dla 1 451 gmin (w 2015 r. było ich 1 124) dochody własne stanowiły mniej niż 40% dochodów ogółem, a tylko dla 154 gmin udział był znaczący – powyżej 60%. Udział subwencji ogólnej w 2016 r. wyniósł 25,9% (w 2015 r. – 29,0%), a więc spadł o 3,1 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego (w 2015 r. – o 0,1 punktu procentowego).

Struktura dochodów ogółem gmin w 2016 r.



Znaczną część w strukturze dochodów ogółem stanowiły dochody z podatków i opłat – 20,8%, pomimo tego że udział ich w 2016 r. obniżył się o 2,1 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego. Dla większości gmin (1 527 jednostek) udział ich stanowił mniej niż 20% dochodów, a tylko dla 48 jednostek – powyżej 40%.

Tak jak w latach poprzednich, wpływy z podatku od nieruchomości były znaczącym źródłem dochodów i stanowiły największą część, bo prawie 60% uzyskanych dochodów z tytułu podatków i opłat. Wpływy te stanowiły również ważny udział w strukturze dochodów ogółem (12,4%).

Dochody z udziałów w podatkach PIT i CIT stanowią dla gmin, kolejne po podatkach i opłatach, istotne źródło dochodów ogółem – 17,1%, zaś dochodów własnych – 38,5%. Dla 32,9% gmin (794 jednostek) udział wpływów z PIT i CIT w strukturze dochodów ogółem stanowił więcej niż 15% dochodów. W 2016 r. z powodu zwiększonej kwoty dochodów gmin (program „Rodzina 500+") udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem obniżył się o 1,2 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego.

W 2016 r. udział dotacji celowych w dochodach ogółem wzrósł o 8,5 punktu procentowego, natomiast dotacji na zadania zlecone o 12,7 punktu procentowego i stanowił odpowiednio 29,8% i 23,5%. W ramach programu „Rodzina 500+" gminy otrzymały 13 037 380 tys. zł, co stanowiło 12,8% ich dochodów ogółem. Nowe źródło dochodów spowodowało znaczne zmiany w strukturze dochodów budżetowych gmin. W skrajnych przypadkach stanowiło ono ponad 20% dochodów ogółem (w 7 jednostkach), a w 11 jednostkach stanowiło mniej niż 5% dochodów ogółem. W 1 410 gminach, tj. nieco ponad połowie (58,5%) – udział dotacji celowych na finansowanie programu „Rodzina 500+" stanowił w budżecie od 10% do 15%, a w kolejnych 756 (31,3% gmin) udział tego źródła w budżecie mieścił się w przedziale od 15% do 20%.

Przy bardzo dużym wzroście udziału dotacji na zadania zlecone w strukturze dochodów, udział dotacji na zadania własne obniżył się o 3,9 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego i wyniósł 5,5% dochodów. Dla ponad połowy gmin (1 263 jednostki) udział tych dotacji stanowił mniej niż 5% dochodów. Kolejny rok z rzędu gminy otrzymały mniej dotacji na zadania własne bieżące – w 2015 r. (o 10,6%), a w 2016 r. o 191 376 tys. zł (o 4,8%), przy czym ich udział w strukturze obniżył się z w 2015 r. z 4,6% do 3,8% w 2016 r.

W 2016 r. gminy otrzymały o 2 598 970 tys. zł mniej dotacji na zadania inwestycyjne, tj. 46,6% kwoty roku ubiegłego, a ich udział w strukturze dochodów obniżył się o 3,3 punktu procentowego. Dla prawie 62% gmin dotacje te stanowiły mniej niż 2% ich dochodów, a 114 jednostek nie otrzymało dotacji w ogóle.

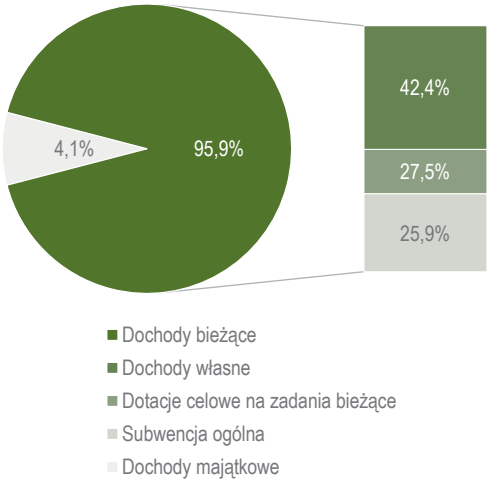
Udział subwencji ogólnej i oświatowej w strukturze dochodów ogółem obniżył się w 2016 r. odpowiednio o 3,1 i 2,4 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku i stanowił odpowiednio 25,9% i 19,3% dochodów (mając na uwadze wzrost dochodów w gminach z tytułu dotacji na zadania zlecone w 2016 r., udział subwencji ogólnej

i subwencji oświatowej w strukturze dochodów wzrósłby odpowiednio o 0,7 i 0,4 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego). Dla większości gmin (1 524 jednostki) subwencja ogólna stanowiła od 15% do 35% ich dochodów. Subwencja oświatowa przekazana do 82,4% gmin (1 987 jednostek) stanowiła od 15% do 25% ich dochodów ogółem.

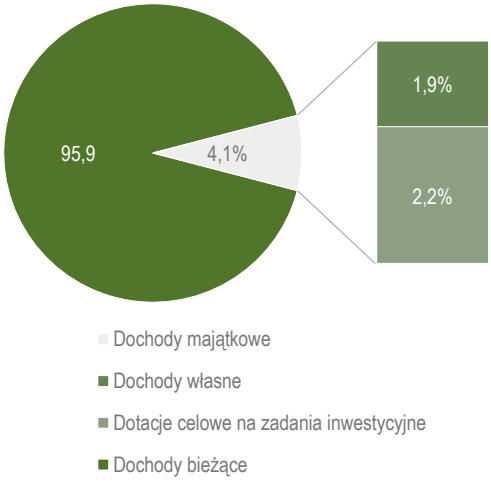
W stosunku do roku ubiegłego wzrósł o 4,4 punktu procentowego udział dochodów bieżących (do 95,9%) zaś udział dochodów majątkowych spadł (do 4,1%). Przyczyną takiej zmiany, w głównej mierze, było nowe źródło dochodów w postaci dotacji celowych na finansowanie programu „Rodzina 500+".

Gminy w 2016 r. uzyskały o 43,7% (3 269 086 tys. zł) mniej dochodów majątkowych, co również miało wpływ na spadek ich udziału w dochodach ogółem z 8,5% w 2015 r. do 4,1% w 2016 r. Dla prawie 67% gmin dochody te stanowiły mniej niż 4% ich dochodów. Udział dochodów ze sprzedaży majątku wyniósł 1,4% (w 2015 r. – 1,5%) dochodów ogółem. Dla 1 502 gmin udział tego dochodu stanowił mniej niż 1% dochodów (173 jednostki nie uzyskały dochodów z tego tytułu).

Struktura dochodów bieżących gmin w 2016 r.

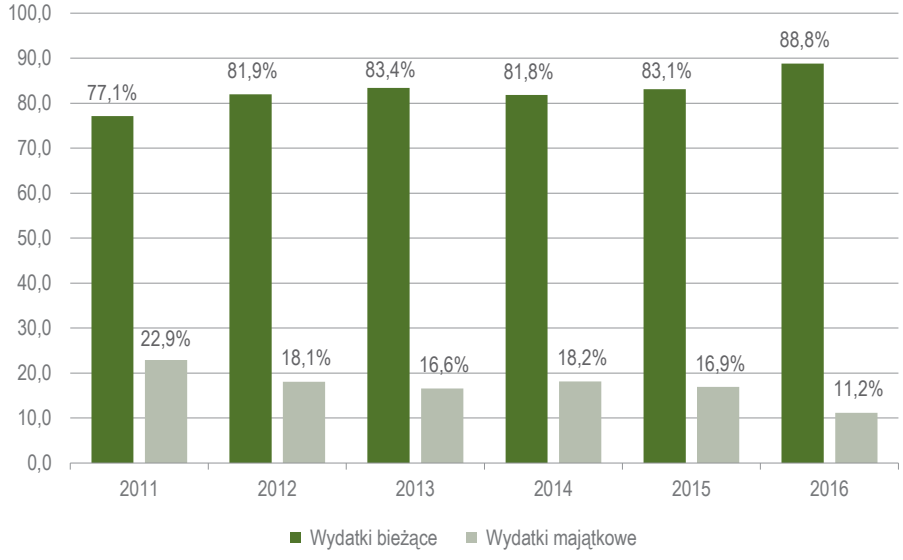


Struktura dochodów majątkowych gmin w 2016 r.



W strukturze wydatków gmin w 2016 r., w porównaniu do roku poprzedniego, o 5,7 punktu procentowego obniżył się udział wydatków majątkowych, a wzrósł udział wydatków bieżących. Po wyłączeniu wydatków związanych z realizacją ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (program „Rodzina 500+") różnica wyniosłaby 4,0 punkty procentowe.

Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem gmin w latach 2011 - 2016



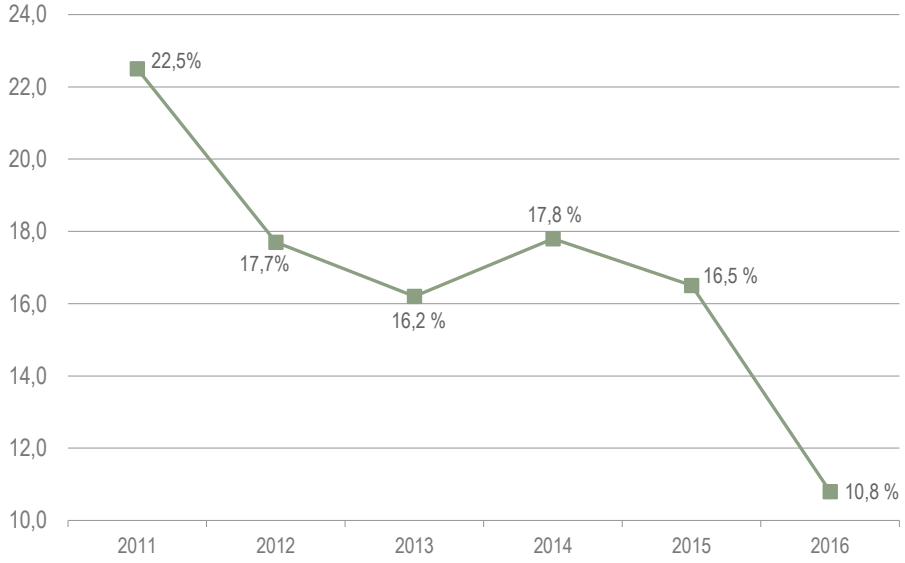
W latach 2011 - 2013 systematycznie obniżał się udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków gmin. W 2014 r. tendencja spadkowa została zahamowana – udział wydatków inwestycyjnych wzrósł o 1,6 punktu

procentowego; w 2015 r. ponownie obniżył się – o 1,3 punktu procentowego – do 16,5%. W 2016 r. nastąpiło obniżenie o następne 5,7 punktu procentowego – do 10,8% (do 12,5% wydatków ogółem po wyłączeniu wydatków związanych z realizacją programu „Rodzina 500+").

W 2016 r. zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w poszczególnych gminach było bardzo duże – od 0,03% do 43,4%, przy czym:

– w 1 393 gminach (57,8% ogółu gmin) udział wydatków inwestycyjnych nie przekroczył 10%, w tym w 456 gminach (18,9% ogółu gmin) wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 5,0% wydatków ogółem;
– w 647 gminach (26,8% ogółu gmin) udział wydatków inwestycyjnych mieścił się w przedziale od 10,0% do 15,0%;
– z kolei 372 gminy realizowały wydatki inwestycyjne, które stanowiły więcej niż 15,0% wydatków ogółem, w tym w 12 gminach realizacja inwestycji stanowiła więcej niż 30% wszystkich wydatków[1].

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w latach 2011 - 2016



W strukturze wydatków bieżących, ze względu na realizację programu „Rodzina 500+", o 13,0 punktów procentowych[2] wzrósł udział wypłaconych świadczeń na rzecz osób fizycznych – do 29,3%. W 961 gminach wydatki te stanowiły ponad 30,0% wydatków budżetowych, w tym w 4 jednostkach ponad 40,0% (od 40,9% do 43,7%).

Dużym obciążeniem dla budżetów gmin są wydatki na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych. W 2016 r. stanowiły one 39,0% wydatków bieżących (spadek o 7,1 punktu procentowego)[3] oraz 34,6% wydatków ogółem (o 3,7 punktu procentowego mniej niż w 2015 r.)[4]. W 395 gminach wypłacone wynagrodzenia i pochodne stanowiły co najmniej 40,0% wydatków ogółem (maksymalnie 50,9%), z kolei w 39 gminach nie przekroczyły 25% wydatków budżetowych.

Udział wydatków na obsługę długu w wydatkach bieżących gmin obniżył się o 0,3 punktu procentowego i wynosił 0,8%. W wydatkach ogółem udział tych wydatków wynosił średnio 0,7%. W 62 gminach nie poniesiono żadnych wydatków związanych z obsługą długu. W przeważającej większości gmin (1 848 jednostek) wydatki na obsługę długu nie przekroczyły 1% wydatków ogółem, z kolei w 10 gminach wyniosły ponad 3% (w większości są to jednocześnie gminy, w których poziom zadłużenia w relacji do dochodów był jednym z najwyższych w kraju).

[1] Największą część wydatków na inwestycje przeznaczyły gminy: Duszniki-Zdrój (woj. dolnośląskie) – 43,4% wydatków ogółem – w związku z modernizacją infrastruktury sportowej zimowej i letniej na Jamrozowej Polanie, Kazimierz Dolny (woj. lubelskie) – 41,1% wydatków – większość wydatków inwestycyjnych dotyczyła budowy szkoły, Ceranów (woj. mazowieckie) – 40,8% wydatków – realizowane inwestycje polegały m.in. na przebudowie dróg i odbudowie mostu, w większości związane były z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych.

[2] Gdyby nie był realizowany program „Rodzina 500+" udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach bieżących gmin wzrósłby o 0,9 punktu procentowego – do 17,2%.

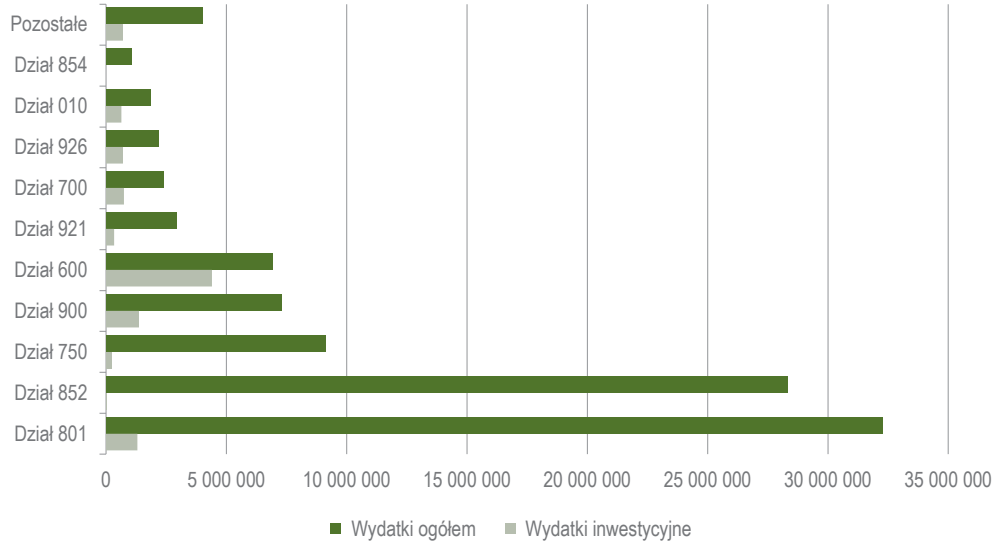
[3] Gdyby nie był realizowany program „Rodzina 500+" udział wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach bieżących gmin obniżyłby się o 0,3 punktu procentowego – do 45,8%.

[4] Gdyby nie był realizowany program „Rodzina 500+" udział wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach ogółem wzrósłby o 1,6 punktu procentowego – do 39,9%.

W 2016 r. znacznie (o 5,3 punktu procentowego) obniżył się udział wydatków gmin związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp i wyniósł 0,9% wydatków ogółem[5]. Wydatki na zadania bieżące, wykonywane w ramach tych projektów stanowiły 0,2% wszystkich wydatków bieżących gmin (spadek o 0,5 punktu procentowego), natomiast projekty inwestycyjne realizowane przy udziale tych środków w wydatkach inwestycyjnych gmin stanowiły 6,8% (w 2015 r. – 33,7%).

W konsekwencji realizowanego programu „Rodzina 500+" w strukturze wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej wzrósł udział wydatków w dziale Pomoc społeczna – o 12,8 punktu procentowego. Obniżeniu uległ m.in. udział wydatków w dziale Oświata i wychowanie (o 3,7 punktu procentowego) oraz w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (o 2,6 punktu procentowego).

Wydatki gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

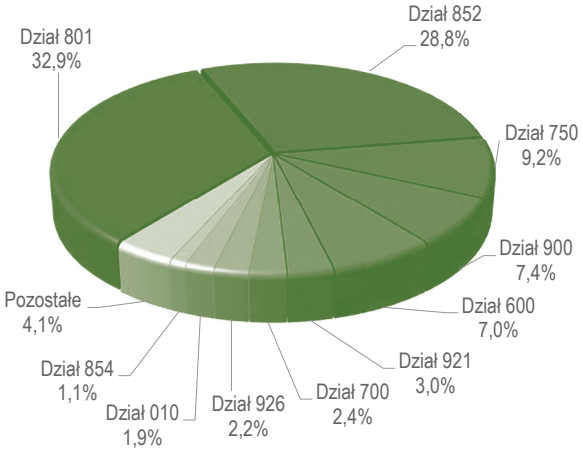
Biorąc pod uwagę kierunki inwestowania w 2016 r. najwięcej środków, podobnie jak w roku poprzednim, angażowanych było na rozwój infrastruktury transportowej – 41,5%[6] wydatków inwestycyjnych (wzrost o 9,0 punktów procentowych), na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 13,0%[7] (spadek o 8,3 punktu procentowego). Trzecią pozycję zajęły inwestycje w dziale Oświata i wychowanie z udziałem 12,4% (wzrost o 3,2 punktu procentowego). W poprzednim roku na trzeciej pozycji były wydatki inwestycyjne związane z rolnictwem i łowiectwem – w 2016 r. ich udział zmniejszył się o 5,4 punktu procentowego do 6,1% (i zajęły 6 miejsce).

[5] Po wyłączeniu z wydatków gmin wydatków związanych z realizacją programu „Rodzina 500+" udział wydatków gmin związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp w wydatkach ogółem gmin wyniósłby 1,1%.

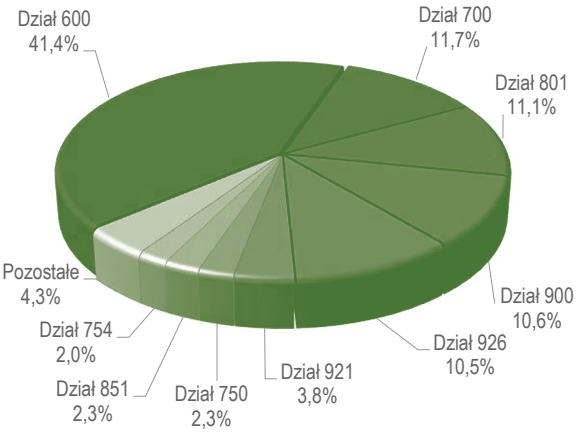
[6] W 2016 r. najwyższy udział wydatków na inwestycje drogowe w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowały gminy województwa podlaskiego 58,3%, kujawsko-pomorskiego 55,6% oraz lubelskiego 50,9%, a najniższy gminy województwa małopolskiego 33,5%, śląskiego 36,1%, dolnośląskiego 37,3% i opolskiego 37,9%.

[7] Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa świętokrzyskiego 19,0%, podkarpackiego 17,3% i małopolskiego 17,1%, a najniższy w gminach województwa wielkopolskiego 8,4% i lubelskiego 9,0%

Struktura wydatków ogółem gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

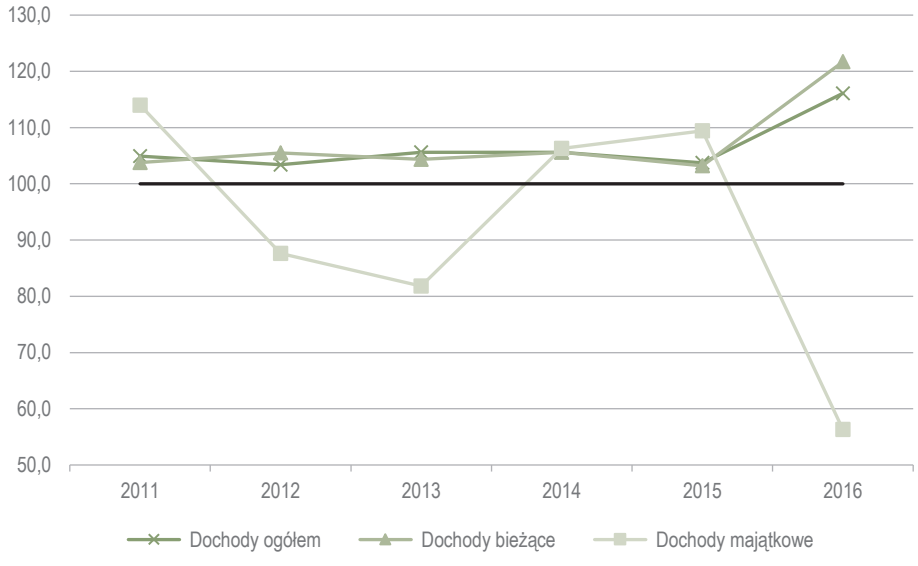


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

3. Dynamika dochodów i wydatków

W 2016 r. dochody ogółem i dochody bieżące gmin odnotowały wysoki wzrost nominalny odpowiednio o 16,1% i 21,7%, przy wskaźniku inflacji (-0,6) realnie wzrosły o 16,7% i 22,3%, co w głównej mierze wynikało ze zwiększenia dochodów gmin na realizację od 1 kwietnia 2016 r. programu „Rodzina 500+". Po wyłączeniu dotacji uzyskanej na realizację programu „Rodzina 500+" wskaźnik dynamiki dochodów ogółem wyniósłby 101,2%, a dochodów bieżących 105,4%.

Dynamika dochodów gmin w latach 2011 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Dochody własne w 2014 r. zanotowały wysokie tempo wzrostu (o 8,2%), natomiast w 2015 r. wskaźnik dynamiki dla tych dochodów wyniósł 104,5%, z kolei w 2016 r. – 103,6%. Dla 880 gmin dochody własne obniżyły się (w 2014 r. było to 446 gmin, w 2015 r. – 638 gmin), a w 1 jednostce spadły o ponad 60%[8] .

[8] Gmina Jaśliska (woj. lubelskie): dochody własne obniżyły się o 66,0% w związku z otrzymanymi środkami w 2015 r. w kwocie 2 800 000 tys. zł.

W dochodach własnych kolejny rok z rzędu najlepszą dynamikę zanotowały udziały w podatku PIT, które wzrosły w 2016 r. o 8,7%, w 2015 r. o 9,3%, a w 2014 r. – o 9,0%. Również dochody z udziałów w podatku CIT drugi rok z rzędu zanotowały wzrost – w 2016 r. o 3,4% w stosunku do 2015 r. (o 7,3% w ubiegłym roku). W 141 jednostkach dochody z PIT i CIT były niższe niż w roku ubiegłym. Wpływy z podatków i opłat są znaczącym źródłem dochodów gmin (20,8% dochodów ogółem). W 2016 r. wzrosły łącznie o 5,7% w stosunku do roku ubiegłego i tylko w 594 jednostkach dochody z tego tytułu były niższe od ubiegłorocznych.

Wysoki wzrost dotacji celowych o 62,2% oraz dotacji na zadania zlecone o 151,5% w stosunku do 2015 r. był wynikiem przekazania do budżetów gmin dotacji na nowe zadanie zlecone (na realizację programu „Rodzina 500+") w kwocie 13 037 380 tys. zł. Gdyby nowe zadanie nie było realizowane przez gminy (a więc gminy nie miałyby w budżecie nowego źródła dochodów), wówczas wskaźnik dynamiki dla dotacji celowych wyniósłby 92,4%, a dla zadań zleconych 114,2% (w 2015 r. stanowił odpowiednio 102,4% i 102,9%). Dotacje celowe niższe od ubiegłorocznych otrzymało tylko 6,7% gmin (w 2015 r. było ich 48,8%). Dla 1 450 gmin dotacje celowe wzrosły o ponad 60% w stosunku do roku ubiegłego (w 2015 r. takich jednostek było tylko 137). W 2016 r. gminy otrzymały o 4,8% mniej dotacji na zadania własne bieżące w stosunku do roku ubiegłego (w 2014 r. dotacje te zanotowały największy wzrost o 17,8%).

W 2016 r. do gmin wpłynęło o 2 532 821 tys. zł mniej niż w roku poprzednim środków z tytułu dotacji celowych na zadania własne inwestycyjne, tj. zaledwie 40,0% kwoty uzyskanej w 2015 r. Od wielu lat nie było tak niskiego (46,6%) wskaźnika dynamiki dla dotacji celowych inwestycyjnych. W 70% gmin w kraju dotacje te były niższe od ubiegłorocznych, a w 459 jednostkach spadły nawet o ponad 90% (w 114 jednostkach nie wystąpiły w ogóle). W związku z tym, że dotacje na zadania własne inwestycyjne stanowiły 40,0% dochodów majątkowych, wskaźnik dynamiki dla tych dochodów wyniósł 56,3% (w 2015 r. wyniósł 109,4%).

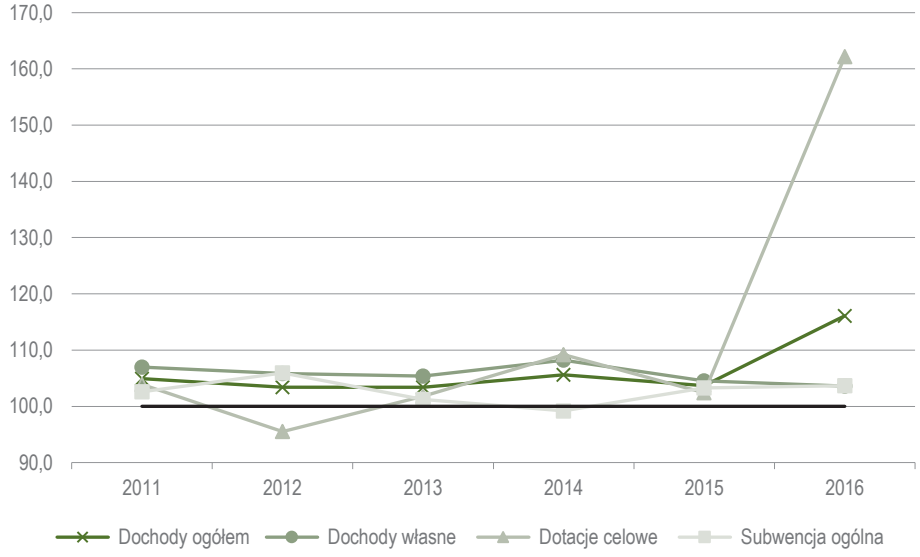
Dochody gmin z tytułu subwencji ogólnej i oświatowej wzrosły w 2016 r. odpowiednio o 3,7% i 3,2% w stosunku do 2015 r. W 2016 r. gmin, które otrzymały mniej subwencji ogólnej w stosunku do roku poprzedniego było 18,4% (w 2015 r. takich gmin było 23,5%).

Do 671 jednostek (w 2015 r. – 557) trafiło mniej subwencji oświatowej w porównaniu do roku ubiegłego. Dochody z tytułu subwencji wyrównawczej wzrosły o 5,3%, a do gmin trafiło o 318 710 tys. zł więcej.

Od wielu lat nie wystąpiła taka sytuacja, aby w gminach prawie o połowę spadły dochody majątkowe, głównie z powodów opisanych powyżej, tj. z tytułu spadku udziału dotacji celowych na zadania inwestycyjne w dochodach ogółem.

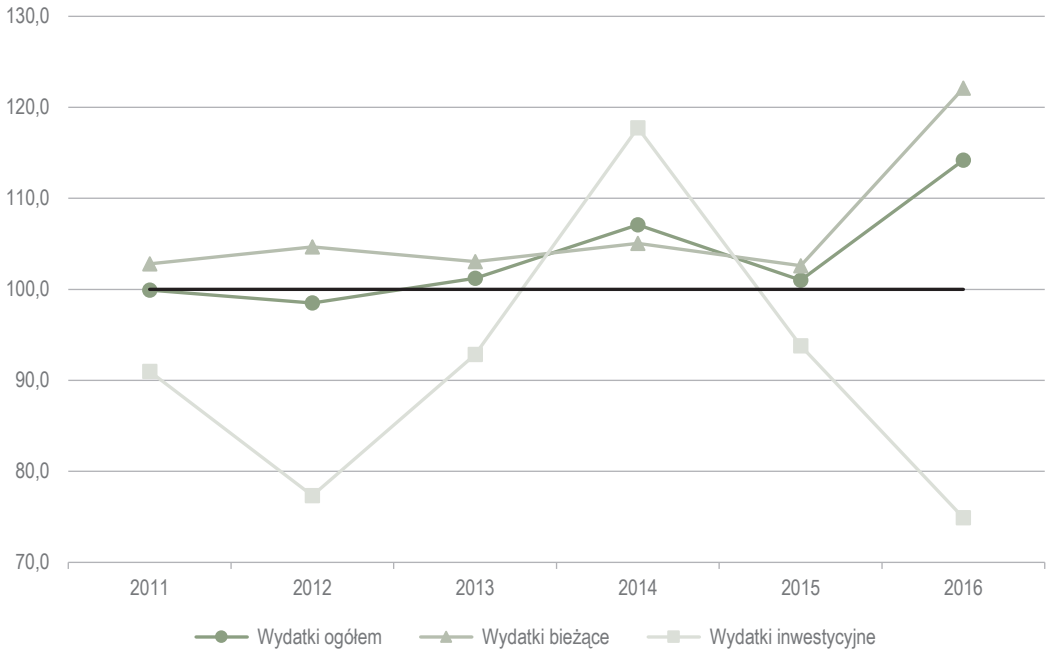
W 2016 r. wykonane dochody ze sprzedaży majątku były o 133 714 tys. zł wyższe niż w roku poprzednim (o 10,3%). W 1 039 jednostkach dochody z tego tytułu były niższe od ubiegłorocznych, a w 152 spadły nawet o ponad 90% (173 jednostki nie uzyskały dochodów z tego źródła), natomiast dla 847 jednostek dochody były wyższe o ponad 40% od osiągniętych w roku poprzednim. Warto też wskazać, że w 2016 r. odwróciła się tendencja z roku poprzedniego, w którym gminom nie udało się uzyskać dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie co najmniej wpływów z 2014 r. (wskaźnik dynamiki wyniósł 93,5%).

Dynamika dochodów gmin w latach 2011 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



W 2016 r. wydatki ogółem gmin wzrosły o 14,2%, przy czym wydatki bieżące wzrosły o 22,1%, a wydatki majątkowe obniżyły się o 24,4% (co przełożyło się na spadek udziału wydatków majątkowych w strukturze wydatków gmin). Tak wysoki wzrost wydatków bieżących spowodowany był głównie realizacją od 1 kwietnia 2016 r. nowego zadania wynikającego z ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (program „Rodzina 500+") – po wyłączeniu tych wydatków wskaźnik dynamiki wydatków gmin na zadania bieżące wyniósłby 103,8%, a wydatków ogółem 99,1%.

Dynamika wydatków gmin w latach 2011 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



W latach 2011 - 2013 wydatki inwestycyjne gmin charakteryzowały się ujemną dynamiką. W 2014 r. gminy przeznaczyły na inwestycje o 17,8% więcej środków niż w roku poprzednim, a w 2015 r. ponownie nastąpił spadek wydatków inwestycyjnych – o 6,2%. Rok 2016 minął pod znakiem mocnego wyhamowania inwestycji gmin, wskaźnik dynamiki wyniósł 74,9%, przy czym:

– 1 550 gmin (64,3% ogółu gmin) ograniczyło wydatki inwestycyjne, w tym w 683 jednostkach odnotowano spadek o co najmniej 50% poziomu roku ubiegłego (najwyższy spadek o 99,8% odnotowano w jednej z gmin województwa podlaskiego, która w 2015 r. zakończyła inwestycje z udziałem środków unijnych);
– 862 gminy zwiększyły wydatki na inwestycje, z tego w 350 spośród nich wzrost nie przekroczył 30% wydatków roku poprzedniego, a w 512 gminach wydatki na inwestycje wzrosły o co najmniej 30% (w 189 gminach ponad dwukrotnie)[9].

Spadek wydatków inwestycyjnych gmin w 2016 r. wynikał głównie z niższej kwoty uzyskanych dotacji unijnych. Było to efektem m.in. okresu przejściowego w rozdysponowywaniu funduszy UE ze starej i nowej perspektywy, w której wydłużono okres przygotowywania procedur unijnych i konkursy dla samorządów ruszyły dopiero w drugiej połowie 2016 r. Rok 2016 był dla większości gmin okresem przygotowań projektów do nowej perspektywy[10] i w związku z tym wydatki na inwestycje realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych były 6,6-krotnie niższe w stosunku do 2015 r. Kwota wydatków na inwestycje finansowane wyłącznie środkami własnymi pozostała na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego (105,3%).

[9] Największy kwotowo wzrost wydatków odnotowano w gminie Gniezno (o 25 552 tys. zł) – m.in. w związku z budową hali widowiskowo-sportowej; w gminie Oświęcim (o 21 380 tys. zł) – realizującym wiele inwestycji, m.in. przebudowa pływalni, inwestycje drogowe; w gminie Tomaszów Mazowiecki (o 16 837 tys. zł), które m.in. rozpoczęło zadanie realizowane w latach 2016 - 2017 przy dofinansowaniu środków z Ministerstwa Sportu i Turystyki w ramach „Programu inwestycji o szczególnym znaczeniu dla sportu".

[10] Z danych zamieszczonych na stronie Ministerstwa Finansów wynika, że w 2017 r. gminy prognozują wydatki inwestycyjne o 87,3% większe niż zrealizowane w 2016 r.

Wydatki bieżące gmin w 2016 r. wzrosły o 22,1%, przy czym:

– w zdecydowanej większości gmin (2 325 jednostek) wzrosły od 110% do 140% poziomu roku poprzedniego; w 5 gminach wzrosły o ponad 40% (największy wzrost odnotowano w jednej z gmin województwa zachodniopomorskiego o 61,7% z powodu konieczności spłaty zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich przewidzianych w programie postępowania naprawczego; ponad 40% wzrost wydatków bieżących w pozostałych gminach wynikał m.in. z przekształcenia zakładu budżetowego w jednostkę budżetową, z incydentalnych wydatków związanych z organizacją imprez kulturalnych, ze zwiększonych wydatków na oświatę spowodowanych m.in. uruchomieniem nowych obiektów oświatowych, większych wydatków na remonty dróg, dopłatą do kapitału rezerwowego w gminnej spółce);
– w 75 gminach tempo wzrostu nie przekraczało 10,0%;
– w 7 gminach wydatki bieżące obniżyły się w stosunku do 2015 r. o 0,6% - 27,6%, m.in. z powodu redukcji etatów, zwolnienia z samoopodatkowania podatkiem od nieruchomości, wyjątkowo dużych wydatków bieżących w 2015 r. wynikających m.in. z wyjątkowo dużych wydatków na bieżące remonty.

W 2016 r. ze względu na realizację programu „Rodzina 500+" gminy *per saldo* zwiększyły ponad dwukrotnie (o 119,1%) wydatki na wypłacane świadczenia na rzecz osób fizycznych, chociaż w poszczególnych gminach dynamika tych wydatków była bardzo zróżnicowana – od 144,2% w gminie miejskiej Górowo Iławeckie (woj. warmińsko-mazurskie) do 418,1% w gminie miejskiej Ząbki (woj. mazowieckie). Po odliczeniu świadczeń wychowawczych wypłacanych w ramach programu „Rodzina 500+" dynamika wydatków gmin na wypłacane świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosłaby 109,3%.

W 2016 r. gminy *per saldo* zwiększyły wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 3,2%, przy czym w 391 gminach wydatki te były niższe, w tym w 16 gminach odnotowano spadek o więcej niż 10%.

Wzrost wydatków bieżących gmin w 2016 r. nie dotyczył wydatków realizowanych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych – stanowiły one około 1/3 poziomu wydatków tego rodzaju w roku poprzednim.

Łączne wydatki gmin na obsługę długu również były niższe – o 9,1% w stosunku do poprzedniego roku (w 398 gminach wyższe, w tym w 55 gminach odnotowano wzrost o ponad 50%). Żadnych wydatków związanych z obsługą długu nie ponosiły 62 gminy.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

Gminy planowały zamknąć 2016 r. *per saldo* deficytem budżetowym w kwocie 2 711 842 tys. zł, stanowiącym 2,7% planowanych dochodów. Realizacja zaplanowanych dochodów w 99,7% oraz wykonanie 93,6% planowanych wydatków spowodowało, że gminy zakończyły rok budżetowy *per saldo* nadwyżką w wysokości 3 619 754 tys. zł, stanowiącą 3,6% osiągniętych dochodów (2015 r. gminy zakończyły nadwyżką stanowiącą 2,0% wykonanych dochodów).

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2014 - 2016

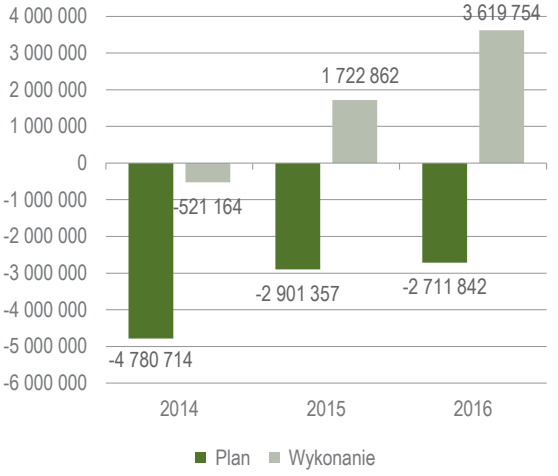
Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		
	2014	2015	2016
Wynik budżetu	**-521 163,8**	**1 722 861,6**	**3 619 753,9**
- nadwyżka	1 902 750,3	3 040 210,7	4 227 491,5
- deficyt	-2 423 914,1	-1 317 349,1	-607 737,6
Przychody ogółem, w tym:	**9 655 649,1**	**8 671 248,7**	**8 474 025,6**
- zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	4 471 680,3	3 375 267,8	2 465 049,9
- w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	976 798,1	592 645,2	81 741,4
- wolne środki i nadwyżka	5 147 196,4	5 248 875,4	5 979 404,6
Rozchody ogółem, w tym:	**4 382 913,2**	**5 064 627,8**	**4 609 084,2**
- spłata długu zwrotnego, w tym:	3 696 387,1	4 289 435,8	3 888 527,3
- zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	754 294,0	998 138,6	317 750,5

1) Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

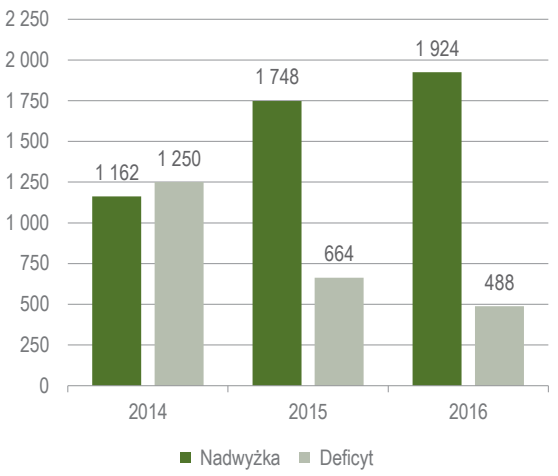
Rok 2016 był kolejnym, w którym zwiększyła się (o 176 jednostek) liczba gmin, które osiągnęły na koniec roku budżetowego nadwyżkę dochodów nad poniesionymi wydatkami. Spośród 1 924 gmin z nadwyżką 1 107

(57,5%) planowało na koniec roku deficyt, a 59 jednostek (3,1%) budżet zrównoważony. Wśród gmin z nadwyżką 1 442 jednostki (59,8% ogółu gmin) również 2015 r. zamknęły dodatnim wynikiem, a 482 jednostki (20,0% wszystkich gmin) zakończyło poprzedni rok deficytem budżetowym. Najwyższy wskaźnik wypracowanej nadwyżki do osiągniętych dochodów w 2016 r. wyniósł 38,9% (w 2015 r. 27,4%).

Wynik budżetu (*per saldo*) gmin w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)



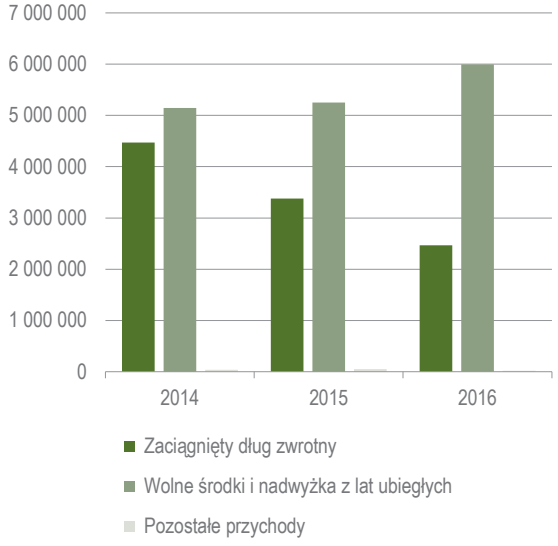
Liczba gmin z deficytem i z nadwyżką w latach 2014 - 2016



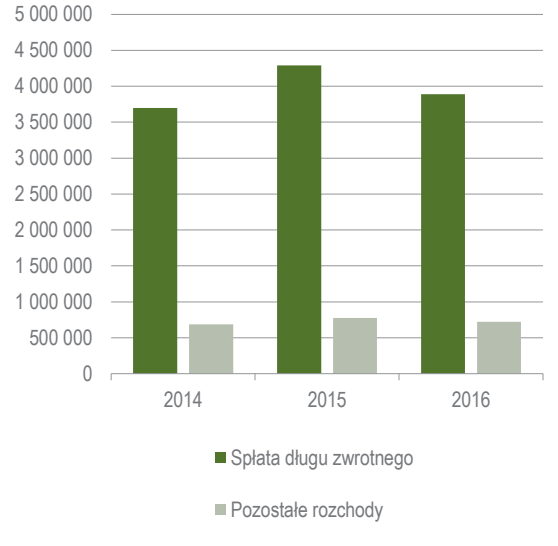
Deficyt budżetowy gmin na koniec 2016 r. w kwocie 607 738 tys. zł stanowił 46,1% wartości deficytu gmin na koniec poprzedniego roku. Przychody ze źródeł zwrotnych stanowiły źródło sfinansowania 61,9% kwoty deficytu gmin (mniej o 4,8 punktu procentowego w porównaniu z 2015 r.). Udział nadwyżki z lat ubiegłych oraz wolnych środków w pokryciu deficytu zwiększył się odpowiednio o 1,2 i 3,3 punktu procentowego. Przychodami tymi gminy sfinansowały odpowiednio 8,4% oraz 29,3% wartości deficytu.

Przychody budżetowe zrealizowane zostały przez gminy w 2016 r. w wysokości 8 474 026 tys. zł, natomiast rozchody w kwocie 4 609 084 tys. zł, tj. 96,8% zaplanowanych wartości.

Przychody gmin w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)



Rozchody gmin w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)



W 2016 r. w porównaniu z rokiem poprzednim wartość zaciągniętych przez gminy kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji komunalnych uległa obniżeniu o 27,0% (w 2015 r. obniżyła się o 24,5%). Prawie 54,0% gmin nie korzystało z tego źródła przychodów. Nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych oraz wolne środki były o 13,9% wyższe w porównaniu z poprzednim rokiem (w 2015 r. wzrosły o 2,0%). Ze środków pochodzących z tego źródła przychodów skorzystało 37,3% gmin (899 jednostek).

Na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji gminy przeznaczyły o 9,3% mniej środków niż w roku poprzednim (2015 r. – więcej o 16,0%).

Udział kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz obligacji wyemitowanych na ten cel w ogólnej kwocie przychodów zwrotnych stanowił w 2016 r. 3,3% (o 14,3 punktu procentowego mniej niż w 2015 r.).

Spłaty zobowiązań zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych stanowiły 8,2% kwoty spłaconego długu (o 15,1 punktu procentowego mniej niż w poprzednim roku).

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Ograniczenie wydatków inwestycyjnych skutkujące zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych[11], przyczyniło się do redukcji kwoty długu o 1 565 148 tys. zł, tj. o 6,2% w stosunku do poprzedniego roku.

Większość gmin (1 808 jednostek, tj. 75,0% wszystkich gmin) zredukowała swoje zadłużenie, w tym 34 jednostki spłaciły swoje zobowiązania w całości. Jednakże w 532 gminach dług wzrósł (w tym w 6 jednostkach, które nie było zadłużone na koniec 2015 r.) – w 25 gminach zadłużenie wzrosło co najmniej dwukrotnie. Liczba gmin, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone wzrosła o 28 jednostek (do 90) – wśród nich było 56 gmin, które nie miały długu także na koniec 2015 r.

Zobowiązania gmin zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	Stan na 31.12. (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Kwota długu, w tym:	**25 428 678,1**	**23 863 529,9**	**96,2**	**93,8**	**100,0**	**100,0**
- kredyty, pożyczki, obligacje	25 310 747,9	23 803 804,4	96,3	94,0	99,5	99,7
- zobowiązania wymagalne	117 930,2	59 725,5	75,3	50,6	0,5	0,3
Należności ogółem, w tym:	**7 256 087,3**	**7 742 479,8**	**109,1**	**106,7**	**100,0**	**100,0**
- należności wymagalne	6 998 845,4	7 489 141,2	109,5	107,0	96,5	96,7

Struktura długu gmin od kilku lat pozostaje niemal niezmienna. Przeważająca cześć długu jest następstwem zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji – w 2016 r. stanowiły one 99,7% zobowiązań gmin. W wyniku obniżenia o połowę w stosunku do poprzedniego roku zobowiązań wymagalnych, zmniejszył się nieco ich udział z 0,5% do 0,3%.

Obniżenie o 49,4% kwoty zobowiązań wymagalnych gmin ogółem wskazuje na mniejsze trudności w terminowym regulowaniu zobowiązań – 322 gminy zredukowały swoje zobowiązania wymagalne, w tym 188 jednostek spłaciło je całkowicie. Spośród 332 gmin (o 76 mniej niż w 2015 r.), które na koniec 2016 r. wykazały zobowiązania wymagalne, w 192 jednostkach kwota zobowiązań wymagalnych wzrosła (w tym w 112 gminach, które nie posiadały zobowiązań wymagalnych w 2015 r.).

Niższa w stosunku do poprzedniego roku kwota *per saldo* zobowiązań gmin i wyższa dochodów ogółem spowodowały obniżenie relacji zadłużenia gmin w stosunku do osiągniętych dochodów o 5,6 punktu procentowego do 23,4%. Wskaźnik zadłużenia liczony po wyłączeniu dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci wyniósłby 26,9%.

W ostatnich kilku latach (począwszy od 2012 r.) systematycznie obniżała się wartość niewymagalnych zobowiązań gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. W 2016 r. ponownie nastąpił spadek o 13,2% i na koniec 2016 r. niewymagalne zobowiązania gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wynosiły 1 047 438 tys. zł.

W 2016 r. gminy wykazały należności ogółem w kwocie 7 742 480 tys. zł, tj. o 6,7% wyższej niż w roku poprzednim. Należności wymagalne wzrosły o 7,0% i wyniosły 7 489 141 tys. zł.

[11] Przychody gmin z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych w 2016 r. były mniejsze o 910 218 tys. zł w porównaniu do poprzedniego roku.

Tabela 3.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu gmin w 2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**102 128 648**	**101 794 831**	**99,7**	**104 840 490**	**98 175 077**	**93,6**	**-2 711 842**	**3 619 754**
2	miejskie	22 727 544	22 676 091	99,8	23 243 169	21 888 197	94,2	-515 625	787 894
3	miejsko-wiejskie	34 718 699	34 669 046	99,9	35 542 193	33 470 886	94,2	-823 494	1 198 160
4	wiejskie	44 682 404	44 449 694	99,5	46 055 127	42 815 995	93,0	-1 372 723	1 633 699
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**7 992 523**	**7 878 055**	**98,6**	**8 237 430**	**7 665 499**	**93,1**	**-244 907**	**212 557**
6	miejskie	2 583 108	2 535 908	98,2	2 649 098	2 479 142	93,6	-65 990	56 765
7	miejsko-wiejskie	3 007 071	2 936 747	97,7	3 100 627	2 876 863	92,8	-93 556	59 884
8	wiejskie	2 402 344	2 405 401	100,1	2 487 704	2 309 493	92,8	-85 360	95 907
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**5 339 875**	**5 366 020**	**100,5**	**5 468 063**	**5 159 974**	**94,4**	**-128 188**	**206 046**
10	miejskie	863 886	867 621	100,4	859 962	826 682	96,1	3 924	40 939
11	miejsko-wiejskie	1 928 330	1 939 610	100,6	1 971 271	1 866 798	94,7	-42 941	72 812
12	wiejskie	2 547 659	2 558 790	100,4	2 636 830	2 466 495	93,5	-89 172	92 295
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**5 999 307**	**5 900 796**	**98,4**	**6 101 785**	**5 703 699**	**93,5**	**-102 479**	**197 097**
14	miejskie	1 232 263	1 223 890	99,3	1 229 597	1 171 696	95,3	2 667	52 194
15	miejsko-wiejskie	965 975	953 736	98,7	968 812	911 005	94,0	-2 836	42 731
16	wiejskie	3 801 068	3 723 169	98,0	3 903 377	3 620 998	92,8	-102 309	102 172
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**2 951 068**	**2 928 373**	**99,2**	**2 986 105**	**2 824 618**	**94,6**	**-35 037**	**103 755**
18	miejskie	549 249	551 723	100,5	551 532	526 517	95,5	-2 283	25 206
19	miejsko-wiejskie	1 600 134	1 578 572	98,7	1 616 003	1 527 976	94,6	-15 869	50 595
20	wiejskie	801 685	798 078	99,6	818 570	770 125	94,1	-16 886	27 953
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**6 542 911**	**6 538 116**	**99,9**	**6 719 086**	**6 292 787**	**93,7**	**-176 175**	**245 330**
22	miejskie	1 944 917	1 950 804	100,3	1 995 935	1 900 837	95,2	-51 018	49 967
23	miejsko-wiejskie	1 461 160	1 469 286	100,6	1 496 747	1 404 943	93,9	-35 588	64 343
24	wiejskie	3 136 833	3 118 027	99,4	3 226 403	2 987 007	92,6	-89 569	131 020
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**9 294 306**	**9 314 317**	**100,2**	**9 494 444**	**8 996 953**	**94,8**	**-200 138**	**317 363**
26	miejskie	882 564	886 155	100,4	905 290	856 658	94,6	-22 726	29 497
27	miejsko-wiejskie	3 719 830	3 736 657	100,5	3 789 306	3 612 623	95,3	-69 476	124 033
28	wiejskie	4 691 912	4 691 505	100,0	4 799 847	4 527 672	94,3	-107 936	163 833
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**13 102 931**	**13 179 392**	**100,6**	**13 538 452**	**12 743 831**	**94,1**	**-435 521**	**435 561**
30	miejskie	3 016 513	3 030 151	100,5	3 094 354	2 938 904	95,0	-77 841	91 247
31	miejsko-wiejskie	3 761 198	3 807 338	101,2	3 856 223	3 651 323	94,7	-95 024	156 014
32	wiejskie	6 325 219	6 341 903	100,3	6 587 876	6 153 604	93,4	-262 656	188 299
33	**Opolskie w tym gminy:**	**3 074 610**	**3 075 590**	**100,0**	**3 194 741**	**2 990 791**	**93,6**	**-120 130**	**84 798**
34	miejskie	362 613	373 424	103,0	387 660	369 439	95,3	-25 047	3 986
35	miejsko-wiejskie	1 831 825	1 829 447	99,9	1 909 623	1 795 594	94,0	-77 798	33 852
36	wiejskie	880 172	872 719	99,2	897 458	825 759	92,0	-17 286	46 960
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**6 638 355**	**6 608 604**	**99,6**	**6 864 080**	**6 429 638**	**93,7**	**-225 725**	**178 966**
38	miejskie	1 298 216	1 303 537	100,4	1 354 443	1 287 314	95,0	-56 227	16 222
39	miejsko-wiejskie	1 915 263	1 899 893	99,2	1 964 079	1 856 260	94,5	-48 815	43 634
40	wiejskie	3 424 875	3 405 174	99,4	3 545 558	3 286 064	92,7	-120 683	119 111
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**2 874 329**	**2 861 906**	**99,6**	**2 916 896**	**2 725 506**	**93,4**	**-42 567**	**136 399**
42	miejskie	592 882	592 160	99,9	592 104	558 644	94,3	778	33 516
43	miejsko-wiejskie	862 594	864 529	100,2	879 481	831 427	94,5	-16 887	33 102
44	wiejskie	1 418 853	1 405 218	99,0	1 445 312	1 335 436	92,4	-26 459	69 782
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**6 446 694**	**6 428 579**	**99,7**	**6 641 100**	**6 191 116**	**93,2**	**-194 406**	**237 463**
46	miejskie	1 981 076	1 976 464	99,8	2 020 311	1 893 522	93,7	-39 235	82 942
47	miejsko-wiejskie	1 309 364	1 310 251	100,1	1 337 563	1 258 762	94,1	-28 199	51 489
48	wiejskie	3 156 254	3 141 864	99,5	3 283 227	3 038 832	92,6	-126 972	103 032
49	**Śląskie w tym gminy:**	**7 641 920**	**7 595 527**	**99,4**	**7 837 903**	**7 245 819**	**92,4**	**-195 984**	**349 708**
50	miejskie	2 960 418	2 926 620	98,9	3 062 716	2 816 777	92,0	-102 299	109 843
51	miejsko-wiejskie	1 343 115	1 357 500	101,1	1 368 935	1 287 534	94,1	-25 819	69 966
52	wiejskie	3 338 387	3 311 407	99,2	3 406 253	3 141 508	92,2	-67 866	169 899
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**3 943 361**	**3 902 293**	**99,0**	**3 994 449**	**3 702 953**	**92,7**	**-51 088**	**199 340**
54	miejskie	651 157	649 954	99,8	646 442	605 105	93,6	4 715	44 848
55	miejsko-wiejskie	1 422 650	1 415 798	99,5	1 447 846	1 348 707	93,2	-25 197	67 091
56	wiejskie	1 869 554	1 836 541	98,2	1 900 161	1 749 141	92,1	-30 606	87 400
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**4 681 369**	**4 601 525**	**98,3**	**4 764 765**	**4 430 731**	**93,0**	**-83 396**	**170 793**
58	miejskie	1 264 238	1 244 495	98,4	1 289 745	1 188 581	92,2	-25 508	55 914
59	miejsko-wiejskie	1 601 405	1 584 773	99,0	1 611 302	1 519 089	94,3	-9 897	65 683
60	wiejskie	1 815 726	1 772 257	97,6	1 863 718	1 723 061	92,5	-47 992	49 196
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**10 728 776**	**10 725 738**	**100,0**	**11 106 911**	**10 421 613**	**93,8**	**-378 136**	**304 125**
62	miejskie	1 582 623	1 576 107	99,6	1 632 203	1 550 312	95,0	-49 580	25 795
63	miejsko-wiejskie	5 428 501	5 425 677	99,9	5 619 533	5 266 378	93,7	-191 032	159 298
64	wiejskie	3 717 652	3 723 954	100,2	3 855 176	3 604 923	93,5	-137 524	119 031
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**4 876 313**	**4 889 999**	**100,3**	**4 974 278**	**4 649 549**	**93,5**	**-97 965**	**240 451**
66	miejskie	961 820	987 079	102,6	971 777	918 067	94,5	-9 957	69 011
67	miejsko-wiejskie	2 560 282	2 559 234	100,0	2 604 843	2 455 603	94,3	-44 561	103 631
68	wiejskie	1 354 211	1 343 686	99,2	1 397 658	1 275 878	91,3	-43 447	67 808

ciąg dalszy tabeli 3.1. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**3 619 754**	**4 227 492**	**1 924**	**607 738**	**488**	**21 262**	**355 012**	**-**	**51 172**	**177 953**
2	miejskie	787 894	880 255	195	92 361	42	6 310	53 177	-	5 366	27 508
3	miejsko-wiejskie	1 198 160	1 394 761	484	196 601	132	7 392	109 994	-	15 424	63 493
4	wiejskie	1 633 699	1 952 476	1 245	318 777	314	7 560	191 841	-	30 381	86 953
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**212 557**	**290 519**	**128**	**77 962**	**37**	**-**	**49 555**	**-**	**9 402**	**19 005**
6	miejskie	56 765	83 069	27	26 303	4	-	22 703	-	-	3 600
7	miejsko-wiejskie	59 884	93 224	41	33 340	15	-	15 001	-	9 402	8 937
8	wiejskie	95 907	114 227	60	18 319	18	-	11 851	-	-	6 468
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**206 046**	**223 889**	**114**	**17 843**	**26**	**5 991**	**7 585**	**-**	**1 274**	**2 993**
10	miejskie	40 939	41 382	11	443	2	-	161	-	-	282
11	miejsko-wiejskie	72 812	80 753	29	7 941	6	3 489	3 160	-	-	1 292
12	wiejskie	92 295	101 754	74	9 459	18	2 502	4 264	-	1 274	1 419
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**197 097**	**227 403**	**159**	**30 306**	**50**	**-**	**20 066**	**-**	**5 043**	**4 991**
14	miejskie	52 194	54 955	13	2 761	3	-	1 763	-	-	998
15	miejsko-wiejskie	42 731	44 655	21	1 924	5	-	1 120	-	-	804
16	wiejskie	102 172	127 793	125	25 621	42	-	17 183	-	5 043	3 189
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**103 755**	**113 381**	**67**	**9 626**	**13**	**-**	**7 670**	**-**	**278**	**1 491**
18	miejskie	25 206	25 345	6	139	1	-	-	-	-	139
19	miejsko-wiejskie	50 595	55 158	28	4 563	5	-	3 744	-	-	819
20	wiejskie	27 953	32 878	33	4 924	7	-	3 926	-	278	534
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**245 330**	**273 520**	**136**	**28 190**	**38**	**6 674**	**13 740**	**-**	**1 643**	**6 824**
22	miejskie	49 967	54 276	13	4 309	2	3 810	499	-	-	-
23	miejsko-wiejskie	64 343	68 835	21	4 492	5	1 473	1 413	-	-	1 606
24	wiejskie	131 020	150 409	102	19 389	31	1 391	11 828	-	1 643	5 218
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**317 363**	**374 887**	**145**	**57 524**	**34**	**-**	**41 340**	**-**	**2 705**	**13 479**
26	miejskie	29 497	34 151	8	4 655	3	-	1 795	-	-	2 860
27	miejsko-wiejskie	124 033	143 403	38	19 370	9	-	16 397	-	-	2 973
28	wiejskie	163 833	197 333	99	33 499	22	-	23 149	-	2 705	7 646
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**435 561**	**555 344**	**233**	**119 783**	**76**	**-**	**66 422**	**-**	**9 006**	**44 229**
30	miejskie	91 247	104 325	20	13 078	10	-	7 694	-	-	5 383
31	miejsko-wiejskie	156 014	173 456	40	17 441	11	-	12 352	-	-	5 089
32	wiejskie	188 299	277 563	173	89 264	55	-	46 375	-	9 006	33 757
33	**Opolskie w tym gminy:**	**84 798**	**93 251**	**58**	**8 453**	**12**	**-**	**7 359**	**-**	**-**	**1 093**
34	miejskie	3 986	3 986	2	-	-	-	-	-	-	-
35	miejsko-wiejskie	33 852	37 513	25	3 660	7	-	3 239	-	-	421
36	wiejskie	46 960	51 753	31	4 792	5	-	4 120	-	-	672
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**178 966**	**212 582**	**133**	**33 616**	**23**	**-**	**20 133**	**-**	**5 273**	**7 913**
38	miejskie	16 222	25 876	9	9 653	3	-	5 510	-	-	4 144
39	miejsko-wiejskie	43 634	51 662	28	8 028	7	-	4 493	-	620	2 618
40	wiejskie	119 111	135 045	96	15 934	13	-	10 130	-	4 653	1 151
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**136 399**	**148 744**	**101**	**12 344**	**14**	**1 670**	**5 610**	**-**	**1 295**	**3 770**
42	miejskie	33 516	33 516	10	-	-	-	-	-	-	-
43	miejsko-wiejskie	33 102	39 202	23	6 100	4	-	3 188	-	11	2 901
44	wiejskie	69 782	76 026	68	6 244	10	1 670	2 422	-	1 284	868
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**237 463**	**272 984**	**91**	**35 520**	**28**	**4 010**	**20 291**	**-**	**742**	**10 477**
46	miejskie	82 942	86 321	17	3 379	2	-	-	-	420	2 958
47	miejsko-wiejskie	51 489	55 416	16	3 927	3	2 430	-	-	-	1 496
48	wiejskie	103 032	131 247	58	28 215	23	1 580	20 291	-	322	6 022
49	**Śląskie w tym gminy:**	**349 708**	**389 889**	**116**	**40 181**	**32**	**2 500**	**16 205**	**-**	**5 969**	**13 291**
50	miejskie	109 843	127 654	24	17 812	6	2 500	5 139	-	4 946	5 226
51	miejsko-wiejskie	69 966	74 389	16	4 423	6	-	2 919	-	-	1 505
52	wiejskie	169 899	187 845	76	17 946	20	-	8 147	-	1 023	6 560
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**199 340**	**207 955**	**85**	**8 615**	**16**	**-**	**6 316**	**-**	**-**	**2 300**
54	miejskie	44 848	44 848	4	0	0	-	-	-	-	-
55	miejsko-wiejskie	67 091	69 427	22	2 335	5	-	1 348	-	-	987
56	wiejskie	87 400	93 680	59	6 280	11	-	4 968	-	-	1 313
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**170 793**	**193 417**	**94**	**22 623**	**20**	**417**	**14 319**	**-**	**2 449**	**5 438**
58	miejskie	55 914	55 914	14	-	-	-	-	-	-	-
59	miejsko-wiejskie	65 683	78 996	26	13 312	7	-	9 095	-	2 449	1 768
60	wiejskie	49 196	58 506	54	9 311	13	417	5 224	-	-	3 671
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**304 125**	**389 663**	**175**	**85 538**	**47**	**-**	**48 016**	**-**	**2 895**	**34 627**
62	miejskie	25 795	34 216	11	8 421	4	-	6 504	-	-	1 916
63	miejsko-wiejskie	159 298	216 555	67	57 257	26	-	29 857	-	2 332	25 068
64	wiejskie	119 031	138 891	97	19 860	17	-	11 655	-	563	7 642
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**240 451**	**260 065**	**89**	**19 614**	**22**	**-**	**10 385**	**-**	**3 198**	**6 031**
66	miejskie	69 011	70 421	6	1 409	2	-	1 409	-	-	-
67	miejsko-wiejskie	103 631	112 118	43	8 487	11	-	2 668	-	610	5 209
68	wiejskie	67 808	77 526	40	9 718	9	-	6 308	-	2 588	822

Tabela 3.2. **Struktura dochodów budżetów gmin w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**101 794 831**	**95,9**	**42,4**	**17,1**	**20,8**	**25,9**	**27,5**	**4,1**	**1,4**	**2,2**
2	miejskie	22 676 091	94,6	52,2	22,9	23,4	18,3	24,1	5,4	2,5	2,4
3	miejsko-wiejskie	34 669 046	95,8	43,6	17,4	22,1	24,7	27,5	4,2	1,5	2,2
4	wiejskie	44 449 694	96,6	36,5	13,9	18,5	30,7	29,4	3,4	0,8	2,2
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**7 878 055**	**95,1**	**51,9**	**19,7**	**27,2**	**20,3**	**22,9**	**4,9**	**2,3**	**2,0**
6	miejskie	2 535 908	94,1	55,0	23,6	24,3	18,0	21,1	5,9	3,5	2,0
7	miejsko-wiejskie	2 936 747	95,3	50,1	18,1	28,1	21,3	23,9	4,7	2,2	1,9
8	wiejskie	2 405 401	95,8	50,8	17,6	29,0	21,4	23,6	4,2	1,2	2,1
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**5 366 020**	**96,4**	**38,5**	**14,6**	**19,7**	**27,0**	**30,8**	**3,6**	**0,8**	**2,1**
10	miejskie	867 621	97,0	46,8	19,6	21,8	20,3	29,9	3,0	1,1	0,9
11	miejsko-wiejskie	1 939 610	96,0	39,4	14,2	21,3	26,2	30,3	4,0	1,2	2,1
12	wiejskie	2 558 790	96,5	35,1	13,1	17,7	29,9	31,5	3,5	0,5	2,5
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**5 900 796**	**96,1**	**33,0**	**12,9**	**16,3**	**31,5**	**31,6**	**3,9**	**0,7**	**2,9**
14	miejskie	1 223 890	95,3	48,5	21,1	22,8	21,1	25,7	4,7	1,4	3,1
15	miejsko-wiejskie	953 736	95,6	33,8	13,8	16,7	30,7	31,2	4,4	1,0	3,2
16	wiejskie	3 723 169	96,5	27,8	10,0	14,1	35,1	33,7	3,5	0,4	2,8
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**2 928 373**	**95,9**	**44,7**	**16,2**	**23,4**	**22,8**	**28,4**	**4,1**	**1,9**	**1,8**
18	miejskie	551 723	93,8	51,0	19,8	25,1	18,3	24,5	6,2	3,6	2,1
19	miejsko-wiejskie	1 578 572	96,2	44,7	16,0	23,5	22,8	28,8	3,8	1,6	1,7
20	wiejskie	798 078	96,8	40,3	14,0	21,9	26,1	30,3	3,2	1,1	1,8
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**6 538 116**	**96,5**	**46,1**	**17,4**	**23,7**	**23,8**	**26,7**	**3,5**	**1,0**	**2,0**
22	miejskie	1 950 804	95,7	53,2	24,6	23,0	17,0	25,4	4,3	1,9	2,0
23	miejsko-wiejskie	1 469 286	95,1	43,9	17,9	22,8	23,3	27,9	4,9	1,1	3,0
24	wiejskie	3 118 027	97,7	42,6	12,6	24,6	28,2	26,8	2,3	0,4	1,5
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**9 314 317**	**95,8**	**37,3**	**16,4**	**16,3**	**30,3**	**28,1**	**4,2**	**0,9**	**2,6**
26	miejskie	886 155	93,1	54,5	19,8	26,9	16,0	22,6	6,9	1,3	4,4
27	miejsko-wiejskie	3 736 657	95,2	42,7	19,2	18,8	26,0	26,4	4,8	1,3	2,6
28	wiejskie	4 691 505	96,7	29,7	13,6	12,3	36,5	30,5	3,3	0,4	2,3
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**13 179 392**	**95,6**	**45,0**	**21,2**	**19,2**	**25,0**	**25,6**	**4,4**	**1,1**	**2,8**
30	miejskie	3 030 151	94,2	54,3	28,4	20,6	17,7	22,3	5,8	2,3	2,8
31	miejsko-wiejskie	3 807 338	94,7	50,5	24,2	21,6	21,2	23,0	5,3	1,5	3,2
32	wiejskie	6 341 903	96,9	37,3	15,9	17,2	30,8	28,8	3,1	0,3	2,5
33	**Opolskie w tym gminy:**	**3 075 590**	**96,5**	**48,2**	**17,8**	**25,7**	**24,6**	**23,7**	**3,5**	**1,6**	**1,5**
34	miejskie	373 424	97,2	61,1	23,3	29,0	16,0	20,1	2,8	1,2	1,5
35	miejsko-wiejskie	1 829 447	96,4	47,9	17,7	25,6	23,7	24,9	3,6	1,3	1,7
36	wiejskie	872 719	96,4	43,4	15,7	24,5	30,4	22,6	3,6	2,4	1,0
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**6 608 604**	**96,2**	**33,8**	**13,7**	**16,2**	**31,5**	**30,9**	**3,8**	**1,2**	**2,2**
38	miejskie	1 303 537	96,0	52,7	21,5	26,5	19,0	24,4	4,0	1,6	1,9
39	miejsko-wiejskie	1 899 893	96,1	31,9	13,0	15,6	32,3	31,9	3,9	1,1	2,3
40	wiejskie	3 405 174	96,3	27,7	11,1	12,6	35,7	32,9	3,7	1,0	2,3
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**2 861 906**	**96,5**	**36,8**	**13,2**	**19,9**	**29,0**	**30,7**	**3,5**	**0,9**	**2,3**
42	miejskie	592 160	94,6	46,8	20,0	22,4	20,7	27,1	5,4	1,9	3,4
43	miejsko-wiejskie	864 529	96,8	37,1	14,2	19,8	28,5	31,2	3,2	0,7	2,0
44	wiejskie	1 405 218	97,2	32,4	9,6	19,0	32,8	31,9	2,8	0,6	2,0
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**6 428 579**	**95,6**	**39,1**	**14,8**	**20,1**	**26,7**	**29,7**	**4,4**	**2,1**	**1,8**
46	miejskie	1 976 464	93,3	45,9	20,0	20,7	20,8	26,6	6,7	3,8	2,4
47	miejsko-wiejskie	1 310 251	96,4	36,3	13,7	19,4	28,1	32,0	3,6	1,6	1,2
48	wiejskie	3 141 864	96,7	36,1	12,1	19,9	29,8	30,8	3,3	1,2	1,6
49	**Śląskie w tym gminy:**	**7 595 527**	**94,6**	**50,0**	**22,2**	**22,7**	**22,5**	**22,1**	**5,4**	**1,3**	**3,5**
50	miejskie	2 926 620	93,8	57,6	24,2	27,0	15,8	20,4	6,2	2,3	3,6
51	miejsko-wiejskie	1 357 500	95,9	48,6	22,7	21,6	23,5	23,8	4,1	0,7	2,9
52	wiejskie	3 311 407	94,8	43,8	20,1	19,3	28,1	22,9	5,2	0,6	3,8
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**3 902 293**	**96,7**	**37,2**	**14,2**	**18,7**	**28,7**	**30,8**	**3,3**	**0,8**	**2,3**
54	miejskie	649 954	97,1	52,9	21,8	26,1	16,5	27,8	2,9	1,6	1,1
55	miejsko-wiejskie	1 415 798	95,9	40,4	15,0	21,3	25,8	29,7	4,1	0,9	3,0
56	wiejskie	1 836 541	97,1	29,2	10,8	14,2	35,2	32,7	2,9	0,5	2,2
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**4 601 525**	**95,9**	**36,4**	**13,4**	**18,6**	**26,6**	**32,8**	**4,1**	**1,6**	**1,5**
58	miejskie	1 244 495	94,5	43,0	19,5	18,1	22,6	28,9	5,5	2,0	1,6
59	miejsko-wiejskie	1 584 773	95,5	35,2	12,0	18,9	27,3	33,1	4,5	2,1	1,6
60	wiejskie	1 772 257	97,1	32,9	10,4	18,8	28,9	35,3	2,9	1,0	1,4
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**10 725 738**	**96,8**	**44,7**	**18,7**	**22,0**	**24,8**	**27,3**	**3,2**	**1,5**	**1,4**
62	miejskie	1 576 107	96,0	52,3	24,2	22,1	19,2	24,6	4,0	2,3	1,1
63	miejsko-wiejskie	5 425 677	96,5	44,6	18,4	22,7	24,0	27,9	3,5	1,5	1,7
64	wiejskie	3 723 954	97,5	41,5	16,8	21,1	28,4	27,6	2,5	1,1	1,2
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**4 889 999**	**94,5**	**48,0**	**14,8**	**27,7**	**20,7**	**25,7**	**5,5**	**3,4**	**1,7**
66	miejskie	987 079	91,7	50,8	19,1	25,8	16,8	24,1	8,3	5,2	2,7
67	miejsko-wiejskie	2 559 234	95,6	47,1	13,9	27,5	22,0	26,4	4,4	2,2	1,7
68	wiejskie	1 343 686	94,4	47,7	13,2	29,5	21,0	25,7	5,6	4,2	1,0

Tabela 3.3. **Struktura wydatków budżetów gmin w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**98 175 077**	**88,8**	**34,6**	**26,0**	**6,0**	**0,7**	**11,2**	**10,8**
2	miejskie	21 888 197	89,3	34,9	22,7	7,9	0,7	10,7	10,3
3	miejsko-wiejskie	33 470 886	88,9	34,4	25,9	6,3	0,8	11,1	10,6
4	wiejskie	42 815 995	88,6	34,6	27,8	4,9	0,7	11,4	11,3
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**7 665 499**	**87,4**	**32,4**	**21,4**	**7,3**	**0,9**	**12,6**	**11,9**
6	miejskie	2 479 142	88,8	33,1	19,2	8,7	1,0	11,2	10,4
7	miejsko-wiejskie	2 876 863	88,4	32,6	22,4	7,0	1,0	11,6	10,9
8	wiejskie	2 309 493	84,8	31,4	22,5	6,3	0,8	15,2	14,7
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**5 159 974**	**89,7**	**33,9**	**29,2**	**4,7**	**0,7**	**10,3**	**10,2**
10	miejskie	826 682	94,0	34,9	29,0	7,2	0,8	6,0	5,9
11	miejsko-wiejskie	1 866 798	89,4	34,0	28,8	4,7	0,7	10,6	10,4
12	wiejskie	2 466 495	88,5	33,6	29,6	3,8	0,6	11,5	11,4
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**5 703 699**	**90,0**	**36,6**	**29,1**	**5,2**	**0,7**	**10,0**	**9,9**
14	miejskie	1 171 696	89,9	39,4	23,9	6,6	0,8	10,1	9,9
15	miejsko-wiejskie	911 005	90,2	37,3	28,9	5,5	0,8	9,8	9,7
16	wiejskie	3 620 998	90,0	35,6	30,9	4,7	0,6	10,0	9,9
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**2 824 618**	**90,0**	**34,9**	**27,1**	**5,2**	**0,8**	**10,0**	**9,9**
18	miejskie	526 517	88,9	34,0	24,1	7,7	0,7	11,1	10,5
19	miejsko-wiejskie	1 527 976	90,7	35,2	27,3	5,1	1,0	9,3	9,2
20	wiejskie	770 125	89,2	35,0	28,9	3,6	0,6	10,8	10,8
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**6 292 787**	**89,1**	**35,3**	**25,0**	**4,9**	**0,6**	**10,9**	**10,7**
22	miejskie	1 900 837	90,4	36,4	23,6	5,9	0,6	9,6	9,3
23	miejsko-wiejskie	1 404 943	88,2	34,9	26,3	5,4	0,7	11,8	11,6
24	wiejskie	2 987 007	88,7	34,7	25,3	3,9	0,5	11,3	11,2
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**8 996 953**	**88,8**	**35,0**	**26,2**	**6,4**	**0,9**	**11,2**	**10,9**
26	miejskie	856 658	86,0	32,7	20,1	7,7	0,8	14,0	13,8
27	miejsko-wiejskie	3 612 623	88,5	35,2	24,1	7,3	1,1	11,5	10,9
28	wiejskie	4 527 672	89,5	35,2	29,0	5,4	0,7	10,5	10,4
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**12 743 831**	**86,6**	**34,6**	**24,4**	**6,2**	**0,6**	**13,4**	**13,2**
30	miejskie	2 938 904	86,5	34,8	21,0	9,1	0,7	13,5	12,9
31	miejsko-wiejskie	3 651 323	85,4	33,2	22,3	7,2	0,7	14,6	14,5
32	wiejskie	6 153 604	87,4	35,4	27,2	4,1	0,6	12,6	12,5
33	**Opolskie w tym gminy:**	**2 990 791**	**91,1**	**38,3**	**21,8**	**5,9**	**0,6**	**8,9**	**8,4**
34	miejskie	369 439	89,9	38,1	19,8	4,5	0,8	10,1	10,1
35	miejsko-wiejskie	1 795 594	91,0	38,3	22,3	6,1	0,6	9,0	8,4
36	wiejskie	825 759	91,8	38,5	21,5	5,9	0,6	8,2	7,7
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**6 429 638**	**89,4**	**36,2**	**29,2**	**5,7**	**0,6**	**10,6**	**10,5**
38	miejskie	1 287 314	89,3	37,6	22,5	7,3	0,5	10,7	10,7
39	miejsko-wiejskie	1 856 260	89,4	36,4	29,9	5,6	0,7	10,6	10,2
40	wiejskie	3 286 064	89,4	35,6	31,5	5,1	0,6	10,6	10,6
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**2 725 506**	**89,6**	**35,4**	**28,9**	**4,5**	**0,6**	**10,4**	**10,4**
42	miejskie	558 644	90,4	38,9	26,3	6,3	0,6	9,6	9,6
43	miejsko-wiejskie	831 427	89,0	34,3	29,4	5,1	0,6	11,0	10,9
44	wiejskie	1 335 436	89,6	34,7	29,7	3,4	0,5	10,4	10,4
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**6 191 116**	**88,5**	**31,9**	**28,3**	**6,8**	**0,7**	**11,5**	**11,2**
46	miejskie	1 893 522	89,1	31,3	25,6	10,2	0,8	10,9	10,6
47	miejsko-wiejskie	1 258 762	90,2	32,2	30,3	5,9	0,7	9,8	9,6
48	wiejskie	3 038 832	87,5	32,1	29,3	5,0	0,6	12,5	12,2
49	**Śląskie w tym gminy:**	**7 245 819**	**89,2**	**37,8**	**21,5**	**6,1**	**0,6**	**10,8**	**10,5**
50	miejskie	2 816 777	89,4	36,6	19,5	6,8	0,6	10,6	10,1
51	miejsko-wiejskie	1 287 534	90,8	38,7	23,2	6,3	0,6	9,2	9,0
52	wiejskie	3 141 508	88,4	38,4	22,6	5,4	0,7	11,6	11,5
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**3 702 953**	**91,8**	**36,1**	**29,3**	**5,5**	**1,0**	**8,2**	**8,0**
54	miejskie	605 105	94,6	36,1	27,5	6,9	1,2	5,4	5,2
55	miejsko-wiejskie	1 348 707	90,9	36,6	28,1	5,4	0,9	9,1	8,6
56	wiejskie	1 749 141	91,4	35,7	30,7	5,1	0,9	8,6	8,5
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**4 430 731**	**90,9**	**32,3**	**31,3**	**5,7**	**0,8**	**9,1**	**8,9**
58	miejskie	1 188 581	89,7	34,0	27,4	6,8	0,7	10,3	10,1
59	miejsko-wiejskie	1 519 089	91,4	31,5	32,1	6,1	0,9	8,6	8,3
60	wiejskie	1 723 061	91,2	31,9	33,3	4,7	0,8	8,8	8,7
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**10 421 613**	**87,4**	**33,0**	**25,9**	**6,7**	**0,6**	**12,6**	**11,9**
62	miejskie	1 550 312	88,8	33,6	23,4	8,7	0,7	11,2	10,6
63	miejsko-wiejskie	5 266 378	87,4	32,5	26,3	6,8	0,6	12,6	11,6
64	wiejskie	3 604 923	86,7	33,4	26,4	5,8	0,5	13,3	12,9
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**4 649 549**	**90,3**	**33,2**	**24,3**	**6,6**	**1,1**	**9,7**	**9,3**
66	miejskie	918 067	91,6	32,2	22,6	10,1	0,7	8,4	7,4
67	miejsko-wiejskie	2 455 603	90,7	34,5	25,0	5,9	1,1	9,3	9,0
68	wiejskie	1 275 878	88,6	31,3	24,2	5,2	1,6	11,4	11,4

Tabela 3.4. **Dynamika dochodów budżetów gmin w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
					dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
		nominalnie	realnie*			udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**116,1**	**116,7**	**121,7**	**105,5**	**108,4**	**105,7**	**103,7**	**202,9**	**56,3**	**110,3**	**46,6**
2	miejskie	116,1	116,7	118,9	105,0	106,6	105,7	104,6	195,5	82,4	116,8	65,4
3	miejsko-wiejskie	117,0	117,6	122,0	105,5	108,5	105,9	104,5	202,8	61,0	116,3	48,9
4	wiejskie	115,4	116,0	122,9	105,8	110,0	105,5	103,0	206,3	42,3	95,1	38,8
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**111,3**	**111,9**	**116,5**	**103,2**	**105,6**	**103,7**	**104,2**	**193,3**	**60,0**	**116,6**	**37,7**
6	miejskie	110,1	110,7	113,3	102,0	102,9	102,7	102,3	182,8	76,5	127,4	43,7
7	miejsko-wiejskie	111,8	112,4	116,7	102,0	105,2	103,8	104,5	196,0	60,4	123,4	39,1
8	wiejskie	112,1	112,7	119,8	106,1	110,0	104,5	105,4	200,8	45,2	84,4	32,0
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**115,0**	**115,6**	**122,2**	**105,5**	**109,8**	**105,5**	**104,1**	**188,1**	**44,8**	**93,5**	**49,1**
10	miejskie	110,8	111,4	117,8	102,1	107,2	102,5	104,4	175,1	38,5	52,7	61,4
11	miejsko-wiejskie	114,7	115,3	122,3	106,8	109,5	107,2	103,6	186,3	46,4	120,6	40,0
12	wiejskie	116,6	117,2	123,7	105,9	111,4	105,4	104,3	194,0	45,6	111,8	55,8
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**114,6**	**115,2**	**123,8**	**106,3**	**107,9**	**105,5**	**102,6**	**198,8**	**40,2**	**108,4**	**36,3**
14	miejskie	108,5	109,1	119,3	104,6	106,0	103,6	104,7	192,3	38,5	112,1	32,4
15	miejsko-wiejskie	124,9	125,5	134,3	115,5	112,5	120,1	111,7	215,4	49,5	179,9	41,6
16	wiejskie	114,3	114,9	122,9	104,7	107,7	102,7	100,4	196,8	38,7	82,9	36,5
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**112,4**	**113,0**	**118,2**	**102,8**	**109,5**	**102,4**	**104,5**	**179,4**	**52,4**	**86,3**	**52,9**
18	miejskie	111,2	111,8	117,8	106,1	106,8	107,9	104,8	173,4	60,3	69,3	47,4
19	miejsko-wiejskie	113,8	114,4	118,7	102,7	110,1	101,8	105,4	179,9	55,7	102,4	51,8
20	wiejskie	110,7	111,3	117,7	100,3	110,9	99,4	102,9	182,0	39,8	95,0	61,2
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**115,3**	**115,9**	**120,1**	**104,7**	**107,8**	**104,5**	**101,7**	**205,6**	**54,4**	**98,4**	**48,8**
22	miejskie	118,4	119,0	119,5	104,7	106,5	106,1	104,0	196,9	98,4	99,6	102,9
23	miejsko-wiejskie	118,1	118,7	122,2	106,1	108,4	105,4	101,3	208,2	71,5	124,9	60,7
24	wiejskie	112,2	112,8	119,6	104,1	109,1	103,2	101,1	209,8	30,9	74,6	29,9
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**117,1**	**117,7**	**124,4**	**107,0**	**109,7**	**109,3**	**103,1**	**221,5**	**50,2**	**89,7**	**46,8**
26	miejskie	119,5	120,1	122,6	109,3	110,3	111,2	104,3	210,8	88,3	51,0	113,5
27	miejsko-wiejskie	116,8	117,4	123,3	106,5	108,0	109,6	103,1	223,7	57,0	110,8	43,0
28	wiejskie	116,9	117,5	125,5	106,7	111,5	108,2	103,0	221,6	38,2	87,2	41,2
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**118,2**	**118,8**	**123,5**	**106,7**	**108,4**	**107,3**	**104,3**	**227,2**	**60,7**	**92,6**	**53,1**
30	miejskie	120,3	120,9	121,2	105,4	107,4	104,2	106,3	230,9	107,6	135,6	85,9
31	miejsko-wiejskie	120,2	120,8	123,5	107,4	108,1	108,6	105,8	239,2	81,5	148,7	64,1
32	wiejskie	116,0	116,6	124,6	107,1	109,4	108,0	103,2	220,7	36,9	29,7	39,5
33	**Opolskie w tym gminy:**	**112,8**	**113,4**	**116,2**	**103,3**	**107,4**	**101,5**	**103,3**	**189,4**	**61,8**	**138,5**	**36,9**
34	miejskie	111,7	112,3	116,6	107,4	108,9	108,0	101,9	186,1	45,2	79,6	32,5
35	miejsko-wiejskie	114,1	114,7	116,6	103,0	106,6	101,3	103,3	186,4	73,1	110,6	54,5
36	wiejskie	110,5	111,1	115,4	101,7	108,5	99,0	103,4	198,0	51,3	253,8	18,4
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**118,0**	**118,6**	**123,5**	**105,9**	**109,0**	**104,7**	**102,9**	**201,0**	**55,2**	**88,3**	**52,0**
38	miejskie	116,9	117,5	119,8	106,9	107,5	110,5	104,1	193,0	73,6	75,8	66,3
39	miejsko-wiejskie	116,7	117,3	123,4	104,4	109,6	103,4	102,3	202,2	49,4	84,7	46,1
40	wiejskie	119,1	119,7	125,0	106,0	109,7	101,3	103,0	202,7	53,4	101,6	52,3
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**111,4**	**112,0**	**120,6**	**102,0**	**109,1**	**101,0**	**103,9**	**191,9**	**35,7**	**100,2**	**31,9**
42	miejskie	115,0	115,6	120,6	103,9	107,4	105,8	104,3	199,6	63,6	106,5	54,7
43	miejsko-wiejskie	113,0	113,6	120,6	101,7	109,5	98,5	104,7	188,7	38,6	132,4	30,9
44	wiejskie	109,0	109,6	120,6	101,0	110,2	100,3	103,3	191,1	25,4	80,0	24,9
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**118,8**	**119,4**	**124,6**	**106,7**	**110,8**	**106,2**	**105,0**	**203,3**	**59,6**	**136,2**	**37,8**
46	miejskie	118,5	119,1	122,0	106,7	107,1	106,1	104,9	195,1	84,5	135,3	55,9
47	miejsko-wiejskie	122,4	123,0	125,5	106,3	110,6	105,3	105,5	200,0	73,2	170,2	39,3
48	wiejskie	117,6	118,2	125,8	106,8	115,0	106,8	104,9	209,6	40,8	124,1	28,5
49	**Śląskie w tym gminy:**	**116,1**	**116,7**	**120,8**	**106,7**	**106,6**	**109,6**	**104,4**	**223,4**	**69,2**	**110,3**	**69,5**
50	miejskie	116,8	117,4	118,1	105,1	106,1	106,3	105,9	210,1	100,1	146,4	92,2
51	miejsko-wiejskie	115,9	116,5	121,6	105,9	107,4	106,2	104,9	225,3	55,4	71,7	59,3
52	wiejskie	115,7	116,3	122,9	109,0	106,9	115,8	103,5	234,4	55,7	71,3	60,5
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**114,9**	**115,5**	**121,7**	**105,6**	**107,0**	**105,0**	**102,3**	**190,2**	**44,1**	**114,1**	**37,7**
54	miejskie	116,4	117,0	117,0	104,0	106,0	105,2	105,2	168,3	100,5	290,9	58,7
55	miejsko-wiejskie	115,3	115,9	122,1	106,9	106,1	106,2	101,8	192,7	50,6	83,8	47,9
56	wiejskie	114,1	114,7	123,1	105,2	108,7	103,7	102,1	196,2	32,8	94,4	29,3
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**117,0**	**117,6**	**121,5**	**104,9**	**109,3**	**104,0**	**104,3**	**176,3**	**62,6**	**97,9**	**47,0**
58	miejskie	119,0	119,6	119,9	104,7	108,8	105,7	104,0	180,5	105,0	92,2	96,6
59	miejsko-wiejskie	117,1	117,7	121,6	104,4	107,8	103,6	106,1	172,6	65,9	104,1	51,7
60	wiejskie	115,4	116,0	122,6	105,5	111,7	103,3	102,9	177,1	38,9	95,2	31,2
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**120,8**	**121,4**	**123,8**	**106,5**	**110,7**	**107,3**	**104,6**	**217,5**	**69,6**	**121,0**	**57,6**
62	miejskie	119,5	120,1	119,6	104,3	107,7	105,6	105,7	204,4	115,4	134,0	81,9
63	miejsko-wiejskie	122,0	122,6	125,4	107,5	111,6	108,1	105,5	219,5	69,5	113,0	64,3
64	wiejskie	119,6	120,2	123,2	106,2	111,2	106,9	103,2	219,8	54,9	128,9	43,4
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**112,9**	**113,5**	**117,1**	**103,5**	**107,0**	**104,2**	**103,8**	**180,1**	**69,8**	**157,6**	**37,2**
66	miejskie	116,0	116,6	117,7	105,9	106,3	106,0	103,2	176,3	100,5	171,4	55,8
67	miejsko-wiejskie	112,1	112,7	117,0	102,8	106,2	104,2	104,2	180,2	59,0	125,5	37,2
68	wiejskie	112,1	112,7	117,0	103,1	109,5	103,1	103,3	182,4	66,2	193,2	22,8

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 3.5. **Dynamika wydatków budżetów gmin w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
				Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
		nominalnie	realnie*		wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**114,2**	**114,8**	**122,1**	**103,2**	**219,1**	**109,4**	**90,9**	**75,6**	**74,9**
2	miejskie	113,7	114,3	119,3	103,3	208,5	110,0	88,2	81,9	80,8
3	miejsko-wiejskie	115,0	115,6	122,4	103,6	218,2	109,4	91,7	77,3	76,1
4	wiejskie	113,9	114,5	123,3	102,8	224,5	109,0	91,9	71,8	71,7
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**111,4**	**112,0**	**117,4**	**103,2**	**209,1**	**108,2**	**91,9**	**82,3**	**81,4**
6	miejskie	111,2	111,8	114,2	101,9	197,3	108,6	89,3	91,8	90,4
7	miejsko-wiejskie	111,8	112,4	118,8	103,6	211,3	108,3	95,5	77,3	76,6
8	wiejskie	111,2	111,8	119,2	104,0	218,2	107,4	90,0	80,7	79,9
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**112,1**	**112,7**	**122,2**	**103,1**	**199,7**	**107,8**	**89,6**	**65,2**	**64,9**
10	miejskie	108,9	109,5	118,9	104,6	182,9	109,6	86,2	47,3	47,8
11	miejsko-wiejskie	111,4	112,0	121,7	102,3	196,0	104,1	90,5	65,0	64,1
12	wiejskie	113,7	114,3	123,7	103,2	209,0	110,3	90,3	70,0	69,8
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**111,1**	**111,7**	**123,7**	**102,7**	**220,3**	**106,5**	**92,3**	**57,7**	**57,7**
14	miejskie	104,5	105,1	120,2	103,1	214,2	110,2	91,5	48,4	47,8
15	miejsko-wiejskie	121,3	121,9	133,6	112,1	244,0	108,7	107,0	65,6	65,5
16	wiejskie	111,0	111,6	122,6	100,3	216,9	104,4	88,7	59,7	59,9
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**111,6**	**112,2**	**117,8**	**103,3**	**188,7**	**107,2**	**87,7**	**75,9**	**77,0**
18	miejskie	110,2	110,8	116,5	103,4	181,7	109,1	79,6	77,1	80,5
19	miejsko-wiejskie	111,3	111,9	118,1	103,2	188,7	107,8	91,0	71,4	71,1
20	wiejskie	113,2	113,8	118,2	103,4	192,8	103,0	84,8	84,1	86,5
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**113,0**	**113,6**	**121,1**	**103,5**	**225,1**	**108,0**	**88,3**	**73,0**	**74,1**
22	miejskie	117,8	118,4	119,6	103,9	209,6	110,1	88,8	102,9	102,9
23	miejsko-wiejskie	113,8	114,4	123,0	103,2	227,1	107,5	90,8	72,8	72,5
24	wiejskie	109,8	110,4	121,2	103,3	234,4	106,3	86,4	63,2	65,2
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**113,8**	**114,4**	**125,6**	**103,2**	**244,8**	**111,9**	**95,0**	**65,3**	**64,4**
26	miejskie	113,6	114,2	119,8	103,1	227,6	106,5	99,0	86,1	85,6
27	miejsko-wiejskie	113,0	113,6	124,4	103,3	245,9	111,7	94,4	66,1	64,5
28	wiejskie	114,4	115,0	127,7	103,1	246,4	113,6	94,8	60,9	60,5
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**116,5**	**117,1**	**123,7**	**103,8**	**248,9**	**113,5**	**90,1**	**84,6**	**84,0**
30	miejskie	117,3	117,9	122,0	103,3	252,3	113,8	88,5	94,2	92,1
31	miejsko-wiejskie	116,3	116,9	124,3	104,4	258,0	115,1	93,1	84,7	85,1
32	wiejskie	116,2	116,8	124,3	103,7	243,5	111,4	88,9	80,3	79,8
33	**Opolskie w tym gminy:**	**111,6**	**112,2**	**116,8**	**102,6**	**206,0**	**107,1**	**93,1**	**76,8**	**75,6**
34	miejskie	112,3	112,9	116,3	104,0	193,7	113,0	99,7	85,9	86,7
35	miejsko-wiejskie	112,8	113,4	116,8	102,6	204,5	107,3	95,9	84,2	83,1
36	wiejskie	108,8	109,4	117,2	102,1	215,2	104,7	84,2	60,6	58,6
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**118,6**	**119,2**	**123,4**	**103,0**	**218,0**	**107,7**	**88,0**	**89,4**	**88,9**
38	miejskie	117,2	117,8	119,3	102,8	208,8	108,6	87,0	102,6	102,8
39	miejsko-wiejskie	117,6	118,2	123,9	103,7	221,0	106,4	87,8	82,2	80,5
40	wiejskie	119,7	120,3	124,8	102,7	219,1	108,1	88,5	89,2	89,2
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**109,8**	**110,4**	**121,8**	**102,0**	**214,6**	**112,2**	**84,6**	**59,4**	**59,6**
42	miejskie	110,5	111,1	121,3	102,4	212,3	114,5	85,4	59,9	60,9
43	miejsko-wiejskie	113,1	113,7	121,3	102,0	210,1	114,5	83,3	72,8	72,8
44	wiejskie	107,6	108,2	122,2	101,9	218,3	108,4	85,1	52,9	52,9
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**116,2**	**116,8**	**125,0**	**103,9**	**211,2**	**111,8**	**89,5**	**75,3**	**75,3**
46	miejskie	114,3	114,9	122,3	104,3	204,7	112,5	87,0	74,5	74,1
47	miejsko-wiejskie	120,8	121,4	125,7	103,8	207,2	112,4	90,6	89,4	88,0
48	wiejskie	115,6	116,2	126,5	103,7	216,9	110,8	90,9	72,1	72,5
49	**Śląskie w tym gminy:**	**111,4**	**112,0**	**120,6**	**103,4**	**242,2**	**108,3**	**94,4**	**68,5**	**67,6**
50	miejskie	111,5	112,1	119,2	103,6	227,1	106,2	95,6	72,4	70,2
51	miejsko-wiejskie	112,3	112,9	121,7	102,7	245,4	111,5	87,8	63,7	63,6
52	wiejskie	111,0	111,6	121,4	103,6	253,9	109,3	95,7	67,2	67,1
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**111,3**	**111,9**	**121,4**	**102,2**	**202,1**	**106,0**	**86,4**	**57,8**	**57,3**
54	miejskie	113,2	113,8	115,8	99,0	174,9	116,6	75,2	81,1	84,4
55	miejsko-wiejskie	111,5	112,1	122,5	103,6	206,0	103,7	90,5	58,9	57,2
56	wiejskie	110,6	111,2	122,7	102,2	209,3	103,5	89,7	53,7	53,7
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**115,9**	**116,5**	**121,8**	**103,1**	**185,8**	**106,7**	**89,3**	**78,3**	**77,8**
58	miejskie	117,9	118,5	121,0	104,7	189,5	108,6	86,8	96,8	95,5
59	miejsko-wiejskie	116,8	117,4	121,7	102,9	182,4	104,5	90,2	81,8	81,5
60	wiejskie	113,8	114,4	122,5	102,1	186,7	107,4	90,0	65,7	65,6
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**121,3**	**121,9**	**124,6**	**103,5**	**231,9**	**110,4**	**89,3**	**102,4**	**100,5**
62	miejskie	120,6	121,2	120,2	103,9	208,3	108,2	85,4	123,4	121,6
63	miejsko-wiejskie	121,4	122,0	126,1	103,9	234,7	110,8	91,2	96,3	93,5
64	wiejskie	121,5	122,1	124,5	102,6	237,9	111,1	88,2	105,1	104,3
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**109,9**	**110,5**	**116,9**	**102,3**	**194,1**	**107,1**	**97,0**	**71,0**	**69,2**
66	miejskie	108,2	108,8	117,4	104,1	190,4	108,9	81,9	58,6	53,8
67	miejsko-wiejskie	110,0	110,6	115,9	102,4	192,6	104,9	86,1	73,7	71,9
68	wiejskie	111,2	111,8	118,5	100,8	199,6	109,6	123,1	75,0	74,9

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 3.6. **Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**23 863 530**	**129 940**	**23 673 864**	**-**	**59 726**	**31 762**	**23,4**
2	miejskie	5 504 596	58 700	5 431 867	-	14 029	7 452	24,3
3	miejsko-wiejskie	9 113 033	53 500	9 034 711	-	24 822	13 741	26,3
4	wiejskie	9 245 901	17 740	9 207 286	-	20 875	10 569	20,8
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**2 202 205**	**-**	**2 183 304**	**-**	**18 902**	**9 268**	**28,0**
6	miejskie	753 588	-	749 269	-	4 319	2 815	29,7
7	miejsko-wiejskie	880 813	-	868 776	-	12 037	4 245	30,0
8	wiejskie	567 805	-	565 259	-	2 546	2 208	23,6
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**1 179 617**	**30 700**	**1 147 142**	**-**	**1 775**	**1 296**	**22,0**
10	miejskie	215 028	15 700	198 578	-	750	692	24,8
11	miejsko-wiejskie	445 664	15 000	429 862	-	801	593	23,0
12	wiejskie	518 926	-	518 702	-	224	11	20,3
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**1 225 222**	**-**	**1 220 887**	**-**	**4 334**	**2 029**	**20,8**
14	miejskie	303 634	-	303 573	-	61	52	24,8
15	miejsko-wiejskie	226 890	-	225 572	-	1 317	1 317	23,8
16	wiejskie	694 698	-	691 742	-	2 956	660	18,7
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**767 573**	**-**	**766 082**	**-**	**1 491**	**890**	**26,2**
18	miejskie	127 458	-	127 164	-	294	294	23,1
19	miejsko-wiejskie	495 396	-	494 299	-	1 097	501	31,4
20	wiejskie	144 719	-	144 619	-	100	95	18,1
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**1 308 274**	**-**	**1 307 103**	**-**	**1 171**	**930**	**20,0**
22	miejskie	446 489	-	446 484	-	5	5	22,9
23	miejsko-wiejskie	354 796	-	353 739	-	1 057	919	24,1
24	wiejskie	506 989	-	506 880	-	109	6	16,3
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**2 578 834**	**25 400**	**2 552 843**	**-**	**590**	**11**	**27,7**
26	miejskie	276 844	-	276 844	-	-	-	31,2
27	miejsko-wiejskie	1 270 985	25 400	1 245 350	-	234	1	34,0
28	wiejskie	1 031 005	-	1 030 649	-	356	10	22,0
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**2 809 664**	**-**	**2 807 408**	**-**	**2 257**	**1 127**	**21,3**
30	miejskie	688 880	-	688 860	-	20	20	22,7
31	miejsko-wiejskie	908 817	-	908 694	-	124	46	23,9
32	wiejskie	1 211 967	-	1 209 854	-	2 113	1 061	19,1
33	**Opolskie w tym gminy:**	**691 636**	**-**	**691 438**	**-**	**197**	**108**	**22,5**
34	miejskie	99 723	-	99 723	-	-	-	26,7
35	miejsko-wiejskie	420 221	-	420 025	-	196	107	23,0
36	wiejskie	171 691	-	171 690	-	1	1	19,7
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**1 338 124**	**-**	**1 334 690**	**-**	**3 435**	**1 189**	**20,2**
38	miejskie	273 639	-	273 208	-	432	3	21,0
39	miejsko-wiejskie	442 600	-	442 419	-	181	179	23,3
40	wiejskie	621 885	-	619 063	-	2 822	1 007	18,3
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**512 015**	**7 570**	**501 595**	**-**	**2 850**	**808**	**17,9**
42	miejskie	105 632	-	104 125	-	1 507	64	17,8
43	miejsko-wiejskie	170 710	-	170 197	-	513	513	19,7
44	wiejskie	235 673	7 570	227 273	-	830	231	16,8
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**1 528 250**	**-**	**1 525 710**	**-**	**2 540**	**550**	**23,8**
46	miejskie	502 844	-	501 276	-	1 569	49	25,4
47	miejsko-wiejskie	312 602	-	312 602	-	-	-	23,9
48	wiejskie	712 804	-	711 832	-	971	501	22,7
49	**Śląskie w tym gminy:**	**1 605 084**	**-**	**1 602 818**	**-**	**2 266**	**883**	**21,1**
50	miejskie	608 185	-	606 022	-	2 162	855	20,8
51	miejsko-wiejskie	256 058	-	256 051	-	7	2	18,9
52	wiejskie	740 842	-	740 745	-	97	26	22,4
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**1 114 812**	**-**	**1 113 794**	**-**	**1 018**	**740**	**28,6**
54	miejskie	201 101	-	200 961	-	139	138	30,9
55	miejsko-wiejskie	420 539	-	419 881	-	658	415	29,7
56	wiejskie	493 172	-	492 951	-	221	187	26,9
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**1 180 668**	**23 200**	**1 152 562**	**-**	**4 907**	**4 210**	**25,7**
58	miejskie	291 098	7 000	281 641	-	2 457	2 152	23,4
59	miejsko-wiejskie	457 639	12 300	444 459	-	880	880	28,9
60	wiejskie	431 931	3 900	426 462	-	1 570	1 179	24,4
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**2 293 614**	**36 000**	**2 256 233**	**-**	**1 381**	**823**	**21,4**
62	miejskie	394 689	36 000	358 589	-	100	100	25,0
63	miejsko-wiejskie	1 229 985	-	1 229 058	-	927	572	22,7
64	wiejskie	668 940	-	668 587	-	354	151	18,0
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**1 527 937**	**7 070**	**1 510 254**	**-**	**10 613**	**6 900**	**31,2**
66	miejskie	215 765	-	215 550	-	214	214	21,9
67	miejsko-wiejskie	819 318	800	813 725	-	4 793	3 452	32,0
68	wiejskie	492 854	6 270	480 979	-	5 605	3 234	36,7

Rozdział IV.
Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa (funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[1]), jest miastem na prawach powiatu, z wyodrębnionymi 18 dzielnicami, jako jednostkami pomocniczymi. Dzielnice mają własny organ stanowiący – radę, wybieraną w wyborach powszechnych oraz organ wykonawczy – zarząd, wybierany przez radnych dzielnicy.

Konstrukcja budżetu m.st. Warszawy ma także swoją specyfikę, gdyż ustawa ustrojowa przewiduje, że uchwała budżetowa Miasta zawiera obligatoryjne załączniki dzielnicowe, w oparciu o które dzielnice prowadzą odrębną gospodarkę finansową[2].

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

W uchwale budżetowej miasta stołecznego Warszawy na 2016 r. pierwotnie zaplanowano dochody w wysokości 13 483 177 tys. zł, w wyniku dokonywanych zmian (7 uchwał Rady m.st. Warszawy i 48 zarządzeń Prezydenta Warszawy) na koniec roku budżetowego plan zakładał uzyskanie dochodów w kwocie 14 555 953 tys. zł. Ostatecznie wykonano dochody w wysokości 14 722 230 tys. zł, tj. 101,1% planu po zmianach. Wprowadzony po raz pierwszy od kwietnia 2016 r. program ,,Rodzina 500+'' mający na celu pomoc w wychowaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych, miał wpływ na wykonane dochody m.st. Warszawy. Dochody bez uwzględnienia środków z programu ,,Rodzina 500+" wyniosłyby 14 141 661 tys. zł.

Dochody m.st. Warszawy według podstawowych źródeł w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**14 313 684,3**	**14 722 230,0**	**101,1**	**102,9**	**100,0**
Dochody własne	11 083 308,4	11 033 226,2	101,4	99,5	74,9
Dotacje celowe, w tym:	1 662 583,7	1 963 202,4	100,8	118,1	13,3
- na zadania zlecone, w tym:	429 000,0	1 063 965,3	99,1	248,0	7,2
- program „Rodzina 500+"	-	580 568,6	99,6	x	3,9
Subwencja ogólna	1 567 792,1	1 725 801,4	100,0	110,1	11,8

W 2016 r., tak jak w roku poprzednim, dochody własne stanowiły główne źródło dochodów Miasta i zostały wykonane w wysokości 101,4% planu, dotacje celowe na poziomie 100,8%, a subwencja ogólna w 100,0%.

Najwyższy wskaźnik wykonania dochodów własnych odnotowano z tytułu wpływów z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych – 116,5% oraz z tytułu podatków i opłat – 104,6%, a najniższy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych – 101,7% oraz z tytułu dochodów ze sprzedaży majątku – 51,4%.

Dotacje celowe otrzymane w 2016 r. to głównie dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 1 063 965 tys. zł (99,1% planu), dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej bez programu ,,Rodzina 500+" wynoszą 483 397 tys. zł, a dotacje na zadania własne – 829 978 tys. zł (104,1%).

Subwencja ogólna otrzymana przez Miasto w 2016 r. została wykonana w 100,0%, złożyły się na to część oświatowa – w wysokości 1 595 407 tys. zł, część równoważąca – 79 435 tys. zł oraz uzupełnienie subwencji ogólnej – 50 960 tys. zł.

[1] Dz. U. z 2015 r. poz. 1438.

[2] Do zakresu działania dzielnicy należą sprawy lokalne (utrzymanie i eksploatacja zasobów lokalowych, obiektów administracyjnych, działania na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty mieszkańców dzielnicy oraz zadania wynikające ze statutu i uchwał Rady m.st. Warszawy). Załączniki dzielnicowe do uchwały budżetowej określają środki przeznaczone na te zadania – *vide* art. 11 i art. 12 ustawy.

Najważniejsze źródła dochodów m.st. Warszawy w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**14 313 684,3**	**14 722 230,0**	**101,1**	**102,9**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	13 065 090,2	13 817 245,1	102,6	105,8	93,9
Dochody własne, z tego:	10 572 416,2	10 779 562,2	103,5	102,0	73,2
- PIT	4 276 718,4	4 639 048,6	101,7	108,5	31,5
- CIT	587 246,3	617 294,5	116,5	105,1	4,2
- podatki i opłaty	2 773 232,9	3 012 115,9	104,6	108,6	20,5
- pozostałe	2 935 218,7	2 511 103,3	102,8	85,6	17,1
Dotacje celowe, w tym:	942 487,0	1 336 296,2	99,0	141,8	9,1
- na zadania zlecone, w tym:	428 941,2	1 061 728,3	99,1	247,5	7,2
- program „Rodzina 500+"	-	580 509,9	99,6	x	3,9
- na zadania własne	252 462,0	208 566,4	101,7	82,6	1,4
Subwencja ogólna, w tym:	1 550 186,9	1 701 386,7	100,0	109,8	11,6
- oświatowa	1 484 721,0	1 595 406,5	100,0	107,5	10,8
- wyrównawcza	-	-	x	x	x
Dochody majątkowe, z tego:	1 248 594,1	904 984,9	83,0	72,5	6,1
Dochody własne, w tym:	510 892,2	253 664,0	54,1	49,7	1,7
- dochody ze sprzedaży majątku	437 242,8	219 931,6	51,4	50,3	1,5
Dotacje celowe, w tym:	720 096,7	626 906,2	105,0	87,1	4,3
- na zadania zlecone, w tym:	58,8	2 237,0	89,2	3 804,4	0,0
- program „Rodzina 500+"	-	58,7	98,7	x	0,0
- na zadania własne	716 356,1	621 412,0	104,9	86,7	4,2
Subwencja ogólna	17 605,2	24 414,6	100,0	138,7	0,2

1.2. Wykonanie planu wydatków

Wydatki m.st. Warszawy związane z realizacją zadań publicznych zostały zaplanowane w wysokości 14 686 106 tys. zł. W wyniku wprowadzanych zmian plan wydatków został ustalony w wysokości 14 551 673 tys. zł i wykonany na poziomie 94,8%, tj. 13 789 827 tys. zł. Wydatki bez uwzględnienia środków z programu ,,Rodzina 500+" wyniosłyby 13 209 258 tys. zł.

Wykonanie wydatków m.st. Warszawy w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**12 894 306,3**	**13 789 826,6**	**94,8**	**106,9**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	11 550 277,0	12 492 723,4	95,4	108,2	90,6
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	9 958 535,8	10 204 744,0	95,1	102,5	74,0
- wynagrodzenia i pochodne	3 719 617,5	3 971 746,0	98,8	106,8	28,8
- pozostałe bieżące	6 238 918,3	6 232 998,0	92,9	99,9	45,2
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	385 506,4	995 499,5	98,9	258,2	7,2
- dotacje	939 485,2	1 046 180,2	98,7	111,4	7,6
- wydatki na poręczenia i gwarancje	1 980,9	1 582,7	15,7	79,9	0,0
- wydatki na obsługę długu	233 222,6	232 113,9	89,0	99,5	1,7
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	31 546,3	12 603,1	41,3	40,0	0,1
Wydatki majątkowe, w tym:	1 344 029,3	1 297 103,2	89,0	96,5	9,4
- wydatki inwestycyjne, w tym:	1 318 029,3	1 237 774,7	88,5	93,9	9,0
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	284 288,2	38 032,5	82,8	13,4	0,3

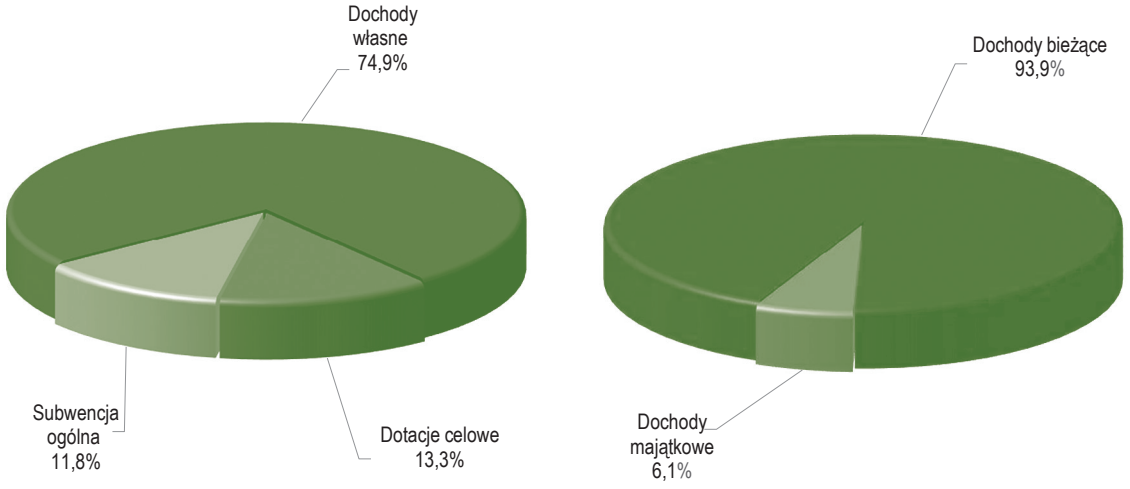
Wydatki bieżące w 2016 r. zrealizowane zostały w wysokości 95,4% planu. Realizacja planowanych wydatków w 2016 r. przebiegała następująco: dotacje zostały wykonane w 98,7% planu, wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 98,8% oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – w 98,9%. Miasto najniższe wykonanie wydatków odnotowało z tytułu poręczeń i gwarancji na poziomie 15,7% planu i wydatków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp na poziomie 41,3% planu. W 2016 r. wydatki na obsługę długu zostały wykonane w 89,0% planu.

Wydatki majątkowe w 2016 r. zostały zrealizowane na poziomie 89,0% planu, w tym wydatki na inwestycje wykonano w wysokości 88,5%. Największa część wydatków inwestycyjnych, kolejny już rok, została zrealizowana w dziale Transport i łączność, stanowiąc 42,3% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Głównymi inwestycjami w 2016 r. były projekt i budowa II linii metra, budowa obiektu nr 6 (hala postojowa) STP Kabaty, budowa Trasy Świętokrzyskiej, rozbudowa ciągu ulic Zwoleńskiej i Żegańskiej z przeprowadzeniem ruchu pod linią kolejową, modernizacja ciągu ulic Marsa-Żołnierska odcinek węzeł Marsa – granica miasta.

2. Struktura dochodów i wydatków

W strukturze dochodów ogółem największy udział stanowiły dochody bieżące – 93,9%, a dochody majątkowe – 6,1%.

Struktura dochodów m.st. Warszawy w 2016 r.

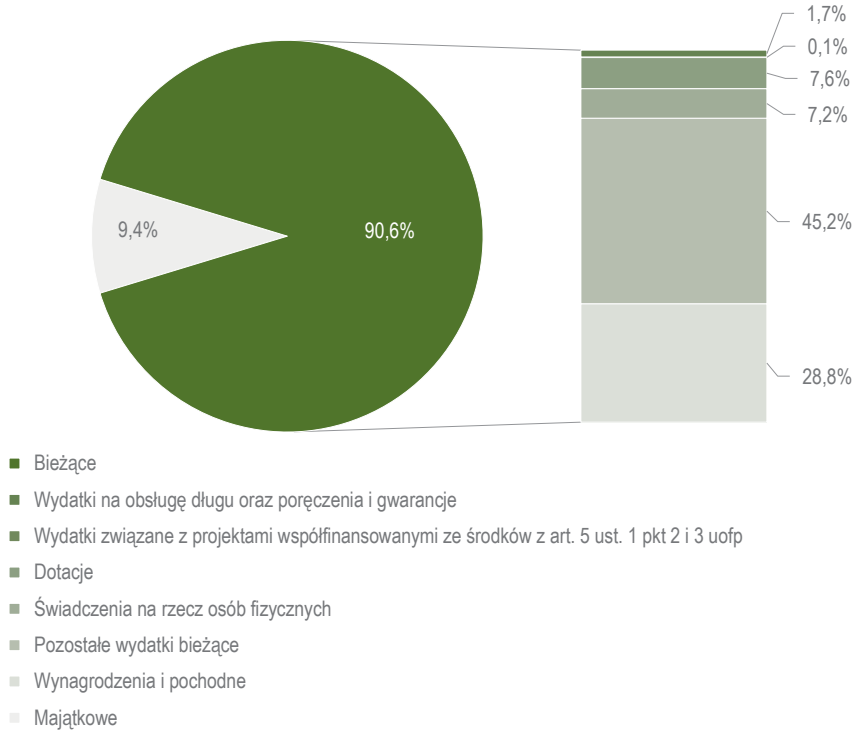


Dochody własne stanowiły 74,9% dochodów ogółem, a największą ich część stanowiły wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 31,5% (w 2015 r. – 29,9%) oraz dochody z tytułu podatków i opłat – 20,5% (w 2015 r. – 19,4%). Najmniejszą zaś część stanowiły dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych – 4,2% (w 2015 r. – 4,1%) oraz dochody ze sprzedaży majątku – 1,5% (w 2015 r. – 3,1%).

Udział dotacji celowych w dochodach ogółem wyniósł 13,3%, w tym dotacji celowych na zadania zlecone 7,2%. Dotacje na realizację programu ,,Rodzina 500+'' stanowiły 3,9% dochodów, a dotacje na zadania własne 5,6%. Subwencja ogólna stanowiła 11,7% dochodów ogółem.

W strukturze wydatków ogółem największy udział stanowiły wydatki bieżące 90,6%, a wydatki majątkowe wyniosły 9,4%.

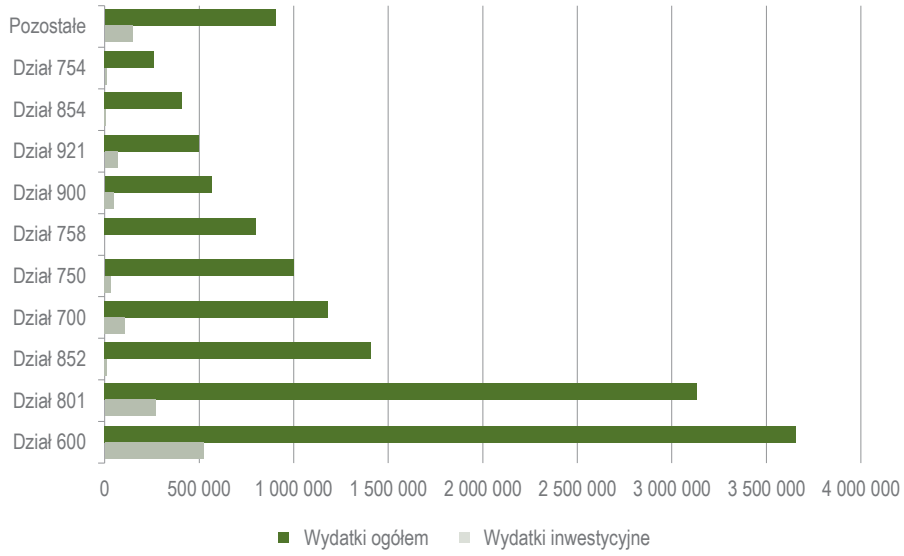
Struktura wydatków m.st. Warszawy w 2016 r.



Największą część wydatków bieżących stanowiły wydatki związane z realizacją zadań statutowych Miasta – 45,2% wydatków ogółem oraz wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 28,8%. Najmniejszy udział miały wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – 0,1% wydatków ogółem oraz wydatki na obsługę długu – 1,7%. Świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły 7,2%, a dotacje 7,6% wydatków ogółem.

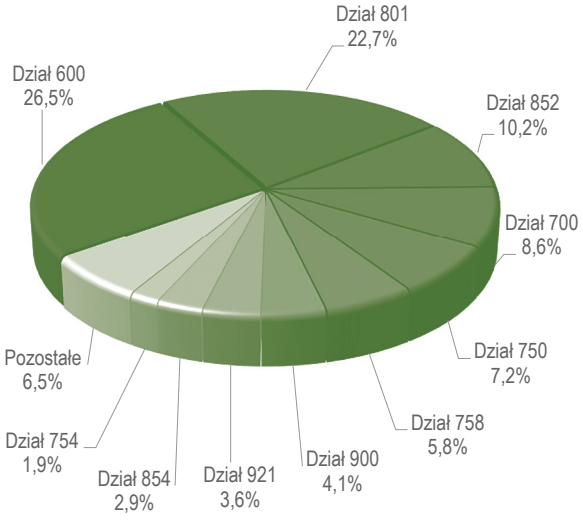
W strukturze wydatków majątkowych w 2016 r. największy udział miały wydatki inwestycyjne stanowiące 9,0% wydatków ogółem.

Wydatki m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

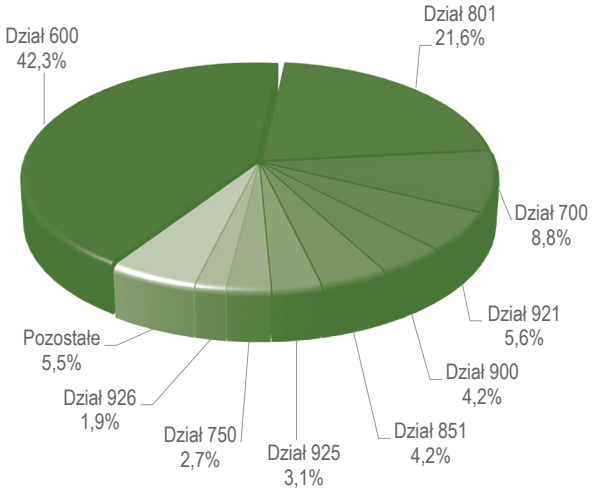


Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

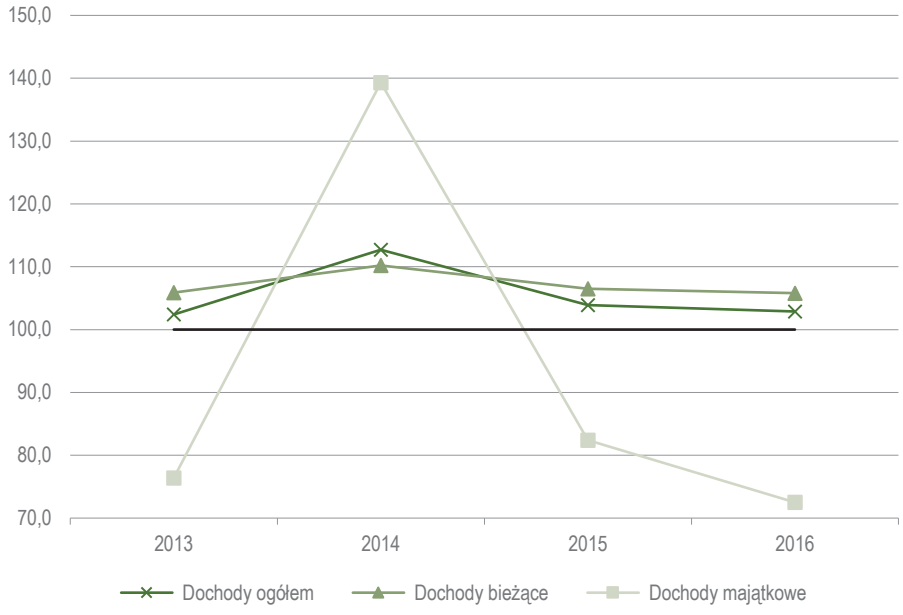


Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody, dział 926 – Kultura fizyczna.

3. Dynamika dochodów i wydatków

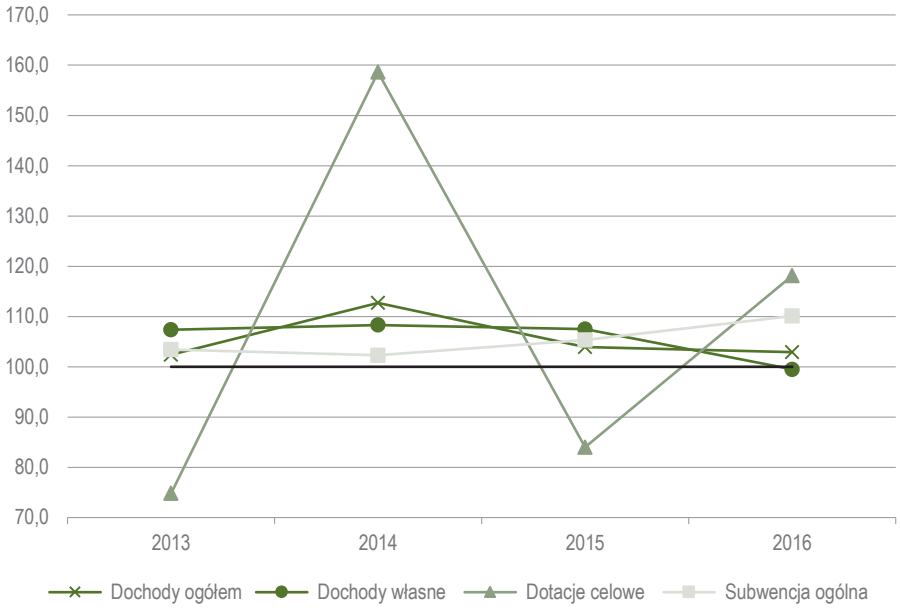
Wykonane dochody ogółem w 2016 r. były wyższe o 2,9% w stosunku do roku ubiegłego (w 2015 r. wzrost o 3,9%), przy czym dochody bieżące wzrosły o 5,8%, a majątkowe zmniejszyły się o 27,5%.

Dynamika dochodów m.st. Warszawy w latach 2013 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



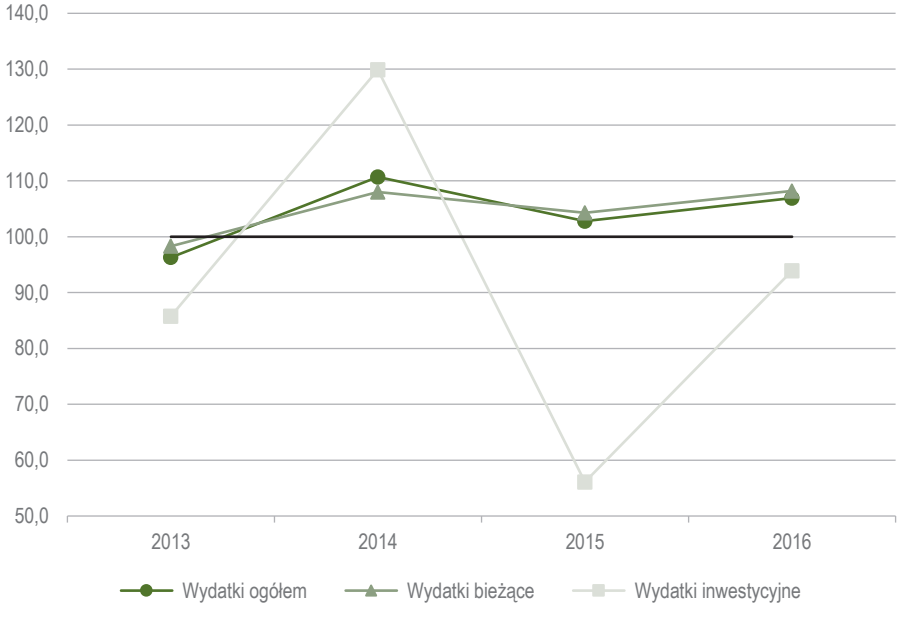
W 2016 r. największy wzrost dochodów dotyczył dochodów z tytułu dotacji celowych wzrost o 18,1% i był spowodowany wprowadzeniem środków z budżetu państwa stanowiących pomoc w wychowaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych (program ,,Rodzina 500+"). Dochody własne spadły o 0,5% w stosunku do 2015 r., natomiast subwencja ogólna wzrosła o 10,1%.

Dynamika dochodów m.st. Warszawy w latach 2013 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Wykonane wydatki w 2016 r. były wyższe o 6,9% w stosunku do 2015 r. Wykonanie wydatków bieżących wzrosło o 8,2%, a majątkowych zmalało o 3,5%.

Dynamika wydatków m.st. Warszawy w latach 2013 - 2016 (rok poprzedni = 100%)

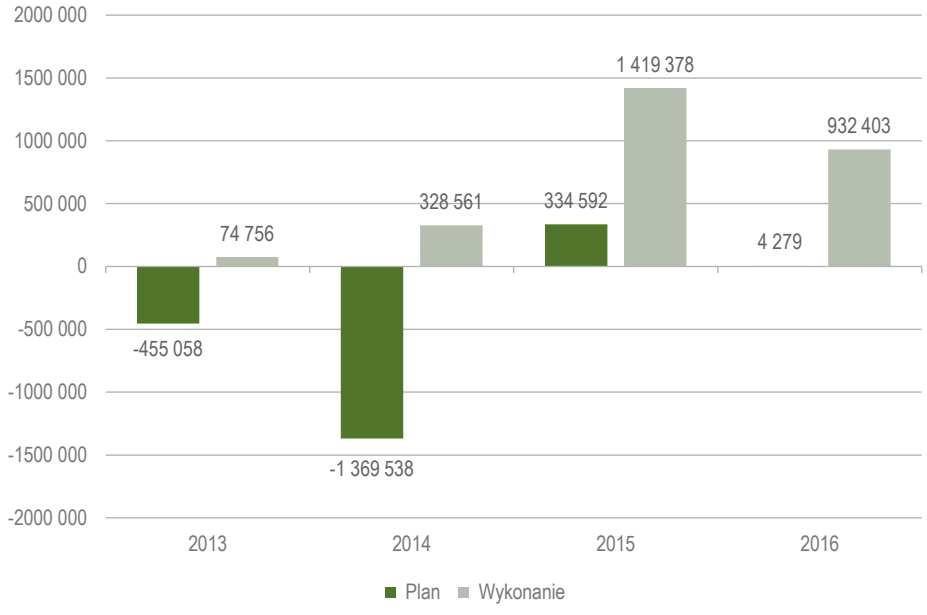


Najwyższa dynamika wydatków dotyczyła wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, które wzrosły o 158,2% i były związane z wypłatą środków z programu ,,Rodzina 500+" oraz dotacji na zadania bieżące udzielone z budżetu Miasta jednostkom organizacyjnym i innym instytucjom wzrosły o 11,4%, a wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 6,8%. Najniższą dynamiką charakteryzowały się wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp (spadek o 60,0%) oraz wydatki na poręczenia i gwarancje (spadek o 20,1%), a także wydatki na obsługę długu (spadek o 0,5%).

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W uchwale budżetowej na 2016 r. m.st. Warszawy zaplanowano deficyt w wysokości 1 202 929 tys. zł, po wprowadzeniu zmian w budżecie została zaplanowana nadwyżka na koniec roku w wysokości 4 279 tys. zł. Ostatecznie rok budżetowy zamknął się nadwyżką w wysokości 932 403 tys. zł.

Wynik budżetu m.st. Warszawy w latach 2013 - 2016



Przychody w 2016 r. zwiększyły się o 56,1% w porównaniu do 2015 r. i składały się tylko z wolnych środków jako nadwyżki środków na rachunku bieżącym jednostki wynikających z rozliczenia kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji z lat ubiegłych (3 466 258 tys. zł).

Rozchody w porównaniu do 2016 r. wzrosły o 26,2% i tylko w 6,7% związane były ze spłatą zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykupem obligacji. Rozchody z tego tytułu wzrosły o 1,4% w stosunku do 2015 r.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Zobowiązania m.st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2016 r. wyniosły 5 677 259 tys. zł, stanowiąc 38,6% wykonanych dochodów, z czego kredyty i pożyczki 3 477 848 tys. zł oraz papiery wartościowe 2 199 411 tys. zł. W stosunku do 2015 r. zobowiązania zaliczane do długu publicznego zmniejszyły się o 3,1%. W strukturze zadłużenia kredyty i pożyczki stanowiły 61,3% natomiast papiery wartościowe 38,7%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Należności oraz wybrane aktywa finansowe m.st. Warszawy na koniec 2016 r. wyniosły 6 755 699 tys. zł, w tym pożyczki 737 tys. zł, gotówka i depozyty 4 349 077 tys. zł, należności pozostałe 523 359 tys. zł oraz należności wymagalne – 1 804 678 tys. zł, które stanowiły 12,1% wykonanych dochodów.

Rozdział V.
Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie) funkcjonują od 1999 r. Ze względu na odrębną specyfikę ustrojową, realizują zarówno zadania przypisane gminom, jak i zadania należące do powiatów. W konsekwencji na gospodarkę finansową powiatów grodzkich mają wpływ unormowania odnoszące się zarówno do gmin, jak i do powiatów.

Miasta na prawach powiatu uzyskują dochody zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (określającej źródła dochodów oraz zasady ich ustalania i gromadzenia, a także zasady ustalania i przekazywania środków z budżetu państwa), a gospodarka finansowa miast jest prowadzona w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych. W 2016 r. istotny wpływ na finanse miast miała realizacja wprowadzonego ustawą o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[1] rządowego programu „Rodzina 500+".

Niniejsza część *Sprawozdania* odnosi się do 65 powiatów grodzkich (bez miasta stołecznego Warszawy[2]).

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

Dochody miast na prawach powiatu zostały w 2016 r. zaplanowane w łącznej kwocie 59 944 623 tys. zł, a zrealizowane w wysokości 59 697 900 tys. zł – najwyższej od czasu utworzenia tej grupy jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźnik wykonania planu dochodów wyniósł 99,6%, osiągając poziom wyższy niż w poprzednich siedmiu latach, kiedy kształtował się w przedziale od 97,4% do 98,5%.

Dochody miast na prawach powiatu w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**56 246 419,6**	**59 697 899,9**	**99,6**	**106,1**	**100,0**
Dochody własne	33 690 360,8	34 835 760,6	100,2	103,4	58,3
Dotacje celowe, w tym:	10 242 205,7	12 106 969,8	97,4	118,2	20,3
- na zadania zlecone, w tym:	3 689 104,2	7 933 196,3	99,5	215,0	13,3
- program „Rodzina 500+"	-	3 848 139,3	99,7	x	6,4
Subwencja ogólna	12 313 853,1	12 755 169,5	100,0	103,6	21,4

Powiaty grodzkie w pełni zrealizowały dochody własne (wskaźnik wykonania tej grupy dochodów wyniósł 100,2% i był o 1,0 punkt procentowy wyższy niż w 2015 r.), a także, jak co roku, dochody z tytułu subwencji ogólnej (100,0%). Natomiast dochody z tytułu dotacji celowych były ponownie niższe od przewidywanych, jednakże, osiągając poziom wykonania wynoszący 97,4% planu, zostały zrealizowane na poziomie najwyższym od 2009 r.

Zgodnie z planem zostały zrealizowane dochody bieżące (100,3%), a w stopniu odbiegającym od założeń dochody o charakterze majątkowym (90,1%). Dochody bieżące zasiliły budżety miast na prawach powiatu kwotą 55 750 525 tys. zł, a dochody majątkowe jedynie kwotą 3 947 375 tys. zł.

[1] Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 195 z późn. zm.).
[2] Miastu stołecznemu Warszawa poświęcono część II. Rozdział IV. *Sprawozdania.*

Dochody miast na prawach powiatu w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**56 246 419,6**	**59 697 899,9**	**99,6**	**106,1**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	49 711 887,0	55 750 524,6	100,3	112,1	93,4
Dochody własne, z tego:	31 811 875,4	33 112 260,8	100,8	104,1	55,4
- PIT	13 138 500,3	14 019 750,8	101,5	106,7	23,5
- CIT	1 014 404,9	1 081 704,6	104,5	106,6	1,8
- podatki i opłaty	11 588 501,6	12 212 465,3	100,5	105,4	20,5
- pozostałe	6 070 468,5	5 798 340,0	99,3	95,5	9,7
Dotacje celowe, w tym:	5 729 016,0	10 007 844,1	99,1	174,7	16,8
- na zadania zlecone, w tym:	3 659 268,4	7 904 199,4	99,5	216,0	13,2
- program „Rodzina 500+”	-	3 843 065,5	99,7	x	6,4
- na zadania własne	1 780 595,3	1 804 681,1	97,3	101,4	3,0
Subwencja ogólna, w tym:	12 170 995,6	12 630 419,8	100,0	103,8	21,2
- oświatowa	11 432 107,2	11 828 355,6	100,0	103,5	19,8
- wyrównawcza	128 974,5	166 571,3	100,0	129,2	0,3
Dochody majątkowe, z tego:	6 534 532,6	3 947 375,3	90,1	60,4	6,6
Dochody własne, w tym:	1 878 485,4	1 723 499,9	90,0	91,7	2,9
- dochody ze sprzedaży majątku	1 539 218,4	1 481 741,1	90,4	96,3	2,5
Dotacje celowe, w tym:	4 513 189,8	2 099 125,7	89,7	46,5	3,5
- na zadania zlecone, w tym:	29 835,8	28 996,9	97,1	97,2	0,0
- program „Rodzina 500+”	-	5 073,8	93,6	x	0,0
- na zadania własne	4 286 486,4	1 865 567,9	90,1	43,5	3,1
Subwencja ogólna	142 857,5	124 749,7	100,0	87,3	0,2

Miasta pozyskały 2 104 440 tys. zł bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, co stanowiło 90,3% wpływów prognozowanych z tego tytułu. W przeciwieństwie do lat poprzednich, w 2016 r. w większym stopniu zostały zrealizowane planowane dochody ze źródeł zagranicznych o charakterze bieżącym (93,9%) niż te, które miały charakter majątkowy (w 89,8%). Dochody majątkowe ze wskazanego źródła zasiliły budżety miast kwotą 1 801 981 tys. zł, a dochody bieżące kwotą 302 459 tys. zł.

Dochody miast na prawach powiatu na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	**56 246 419,6**	**59 697 899,9**	**99,6**	**106,1**	**100,0**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 558 681,6	2 104 440,1	90,3	46,2	3,5
Dochody bieżące, w tym:	**49 711 887,0**	**55 750 524,6**	**100,3**	**112,1**	**93,4**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	289 606,3	302 459,4	93,9	104,4	0,5
Dochody majątkowe, w tym:	**6 534 532,6**	**3 947 375,3**	**90,1**	**60,4**	**6,6**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 269 075,3	1 801 980,7	89,8	42,2	3,0

[1)] Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania.*

Poszczególne miasta na prawach powiatu cechowała duża rozpiętość w zakresie stopnia realizacji zaplanowanych dochodów: najwyższy poziom wykonania dochodów ogółem w relacji do planu osiągnęło Świnoujście (112,6%), a w najniższym stopniu plan dochodów zrealizował Wałbrzych (87,8%). Dochody wyższe niż zaplanowane osiągnęło 36 jednostek (w 2015 r. ponad stuprocentowe wykonanie wystąpiło w 21 miastach). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 5.1.**

Potencjalne dochody podatkowe

Podjęte przez organy stanowiące miast na prawach powiatu uchwały w sprawie obniżenia górnych stawek podatkowych spowodowały, że dochody z tytułu podatków i opłat były w 2016 r. o 422 904 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim o 509 144 tys. zł). Kwota ta stanowiła 1,2% zrealizowanych przez miasta dochodów własnych (1,5% w 2015 r.). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń, wydane przez prezydentów miast na prawach powiatu działających jako organy podatkowe I instancji właściwe w sprawach podatków i opłat lokalnych, obniżyły wpływy do budżetów miast o dalsze 187 985 tys. zł (w roku poprzednim o 234 775 tys. zł). Ubytek dochodów własnych wynikający z wydanych decyzji wyniósł 0,5% i odnosił się niemal w całości (w 98,3%) do dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 610 889 tys. zł, stanowiąc 1,7% dochodów własnych i jednocześnie 1,0% dochodów ogółem wykonanych przez miasta na prawach powiatu.

Podstawowe dochody podatkowe[1)] miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Podstawowe dochody podatkowe ogółem		z tego:		
			wykonanie	skutki obniżenia maksymalnych stawek podatku	skutki ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych
	2015	2016	2016		
Dochody ogółem, w tym:	**56 990 339,0**	**60 308 789,0**	**59 697 899,9**	**422 904,4**	**187 984,7**
Dochody bieżące, w tym:	50 455 806,4	56 361 413,7	55 750 524,6	422 904,4	187 984,7
Podstawowe dochody podatkowe ogółem, w tym:	19 929 814,4	20 851 331,4	20 240 442,4	422 904,4	187 984,7
- PIT, CIT	11 175 813,7	11 928 957,0	11 928 957,0	-	-
- podatek rolny	24 283,3	21 952,6	20 846,0	858,7	248,0
- podatek od nieruchomości	7 357 033,9	7 394 096,6	6 991 655,7	217 652,2	184 788,7
- podatek leśny	2 360,1	4 291,2	4 276,5	-	14,7
- podatek od środków transportowych	479 044,3	505 077,0	298 938,0	204 393,5	1 745,5
- pozostałe podatki i opłaty	891 279,0	996 957,0	995 769,3	-	1 187,7

[1)] Dochody podatkowe, o których mowa w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198).
Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

1.2. Wykonanie planu wydatków

Miasta na prawach powiatu w 2016 r. zrealizowały wydatki w wysokości 58 151 673 tys. zł, co stanowiło 94,8% planowanych wielkości. Średni poziom realizacji zaplanowanych wydatków był zbliżony do odnotowanych w ostatnich dwóch latach (w 2014 r. – 94,5%, w 2015 r. – 94,9%).

Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**56 929 861,9**	**58 151 673,4**	**94,8**	**102,1**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	45 377 317,1	50 880 223,0	96,9	112,1	87,5
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	35 574 605,2	36 695 119,2	96,7	103,1	63,1
- wynagrodzenia i pochodne	19 681 029,1	20 378 141,4	99,1	103,5	35,0
- pozostałe bieżące	15 893 576,1	16 316 977,8	94,0	102,7	28,1
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	3 936 005,9	8 021 889,5	98,9	203,8	13,8
- dotacje	4 902 570,0	5 341 434,0	98,6	109,0	9,2
- wydatki na poręczenia i gwarancje	14 564,1	7 982,3	11,7	54,8	0,0
- wydatki na obsługę długu	672 327,1	653 787,2	88,7	97,2	1,1
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	277 244,9	160 010,9	60,7	57,7	0,3
Wydatki majątkowe, w tym:	11 552 544,8	7 271 450,4	82,5	62,9	12,5
- wydatki inwestycyjne, w tym:	10 893 642,1	6 475 321,7	80,9	59,4	11,1
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	5 366 903,3	859 088,4	67,7	16,0	1,5

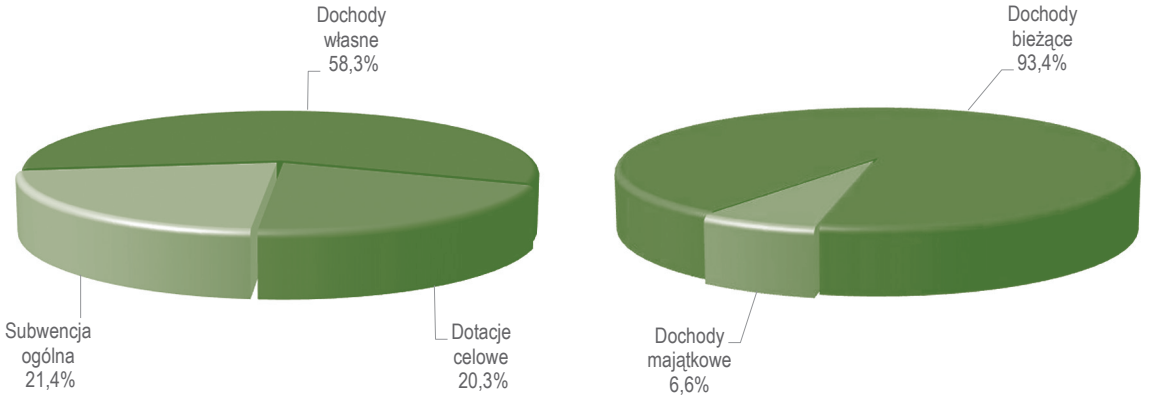
Wskaźnik wykonania planowanych wydatków bieżących ukształtował się na poziomie zbliżonym do ostatnich dziesięciu lat i wyniósł 96,9%. W zakresie wydatków majątkowych wskaźnik ten osiągnął wyjątkowo niski poziom – 82,5% planu. Tylko jeden raz – w 2010 r. realizacja planowanych wielkości wydatków majątkowych była na niższym poziomie niż uzyskana w 2016 r. Poniżej przewidywanych wielkości zrealizowane zostały także wydatki inwestycyjne miast – 80,9% planowanych wielkości i stanowi to najniższy odnotowany poziom tego wskaźnika od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu (w 2015 r. – 88,5%). Niski poziom realizacji planu wydatków inwestycyjnych w 2016 r. wynika głównie z wyjątkowo niskiego wykonania zaplanowanych wydatków inwestycyjnych na programy finansowane z udziałem środków UE – 67,7% (w 2015 r. – 92,6%).

Poszczególne powiaty grodzkie cechowała znaczna rozpiętość w zakresie stopnia realizacji planowanych wydatków. W najniższym stopniu plan wydatków ogółem zrealizował Wałbrzych (81,7%), a najwyższy poziom w relacji do planu wykazała Ruda Śląska (98,8%). Spośród 65 miast na prawach powiatu tylko 4 jednostki wykonały zaplanowane wydatki ogółem poniżej 90% planu (**tabela 5.1.**).

2. Struktura dochodów i wydatków

Zmiany w zakresie struktury dochodów miast na prawach powiatu, które wystąpiły w 2016 r., w największym stopniu uwidoczniły się w zwiększeniu udziału dochodów otrzymywanych w formie dotacji celowych. Znaczenie dochodów z tego tytułu wzrosło o 2,1 punktu procentowego. Odnotowany wzrost jest bezpośrednio związany z transferem w formie dotacji celowych środków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację przez miasta programu „Rodzina 500+". W następstwie powyższego udział dochodów własnych w dochodach ogółem, po czteroletnim okresie systematycznego wzrostu, w ostatnim roku zmniejszył się o 1,6 punktu procentowego. Najmniejsza zmiana wystąpiła w zakresie dochodów z tytułu przekazywanej z budżetu państwa subwencji ogólnej – udział dochodów z tego źródła spadł o 0,5 punktu procentowego. W wyniku zaistniałych zmian struktura dochodów miast na prawach powiatu ukształtowała się następująco: dochody własne 58,3%, subwencja ogólna 21,4% i dotacje celowe 20,3%. Szczegółowe dane w zakresie struktury dochodów według rodzajów przedstawia **tabela 5.2.**

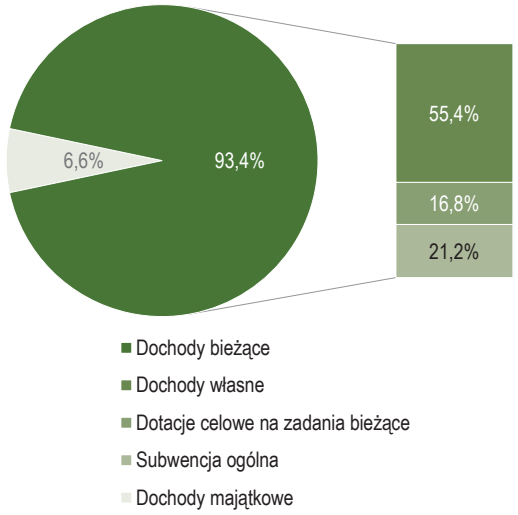
Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w 2016 r.



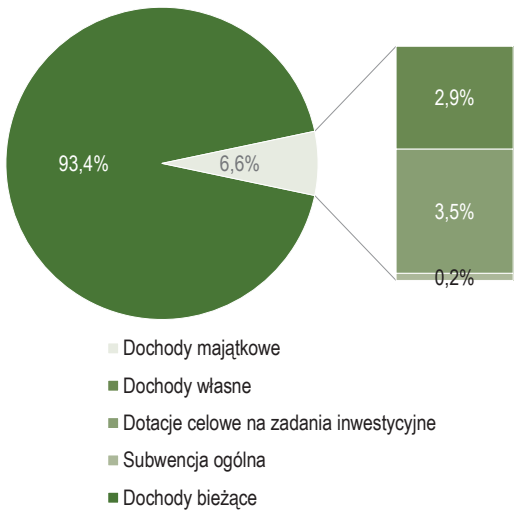
W uzyskanych przez powiaty grodzkie dochodach dominowały dochody bieżące, których udział wzrósł o 5,0 punktów procentowych, do poziomu 93,4% dochodów ogółem. Zmiana ta była wynikiem zwiększenia znaczenia dotacji celowych, wskutek otrzymania przez miasta dotacji na zadania zlecone wykonywane w ramach programu „Rodzina 500+". W konsekwencji dochody o charakterze majątkowym stanowiły jedynie 6,6% dochodów budżetów miast, podczas gdy w latach poprzednich ich udział w dochodach ogółem przekraczał 11,0%.

W poszczególnych miastach dochody bieżące kształtowały budżety w różnym stopniu od 68,3% w Świnoujściu do 98,9% w Białej Podlaskiej. Aż w 61 spośród 65 miast na prawach powiatu ponad 90,0% dochodów budżetowych miało charakter dochodów bieżących (w 2015 r. takich miast było 43). Dochody majątkowe w największym stopniu kształtowały stronę dochodową budżetu Świnoujścia (w tym mieście stanowiły 31,7% dochodów ogółem), Sopotu (16,0%), Wrocławia (11,6%) i Łodzi (10,8%). W 5 spośród 65 powiatów grodzkich udział dochodów majątkowych przekraczał 20%.

Struktura dochodów bieżących miast na prawach powiatu w 2016 r.

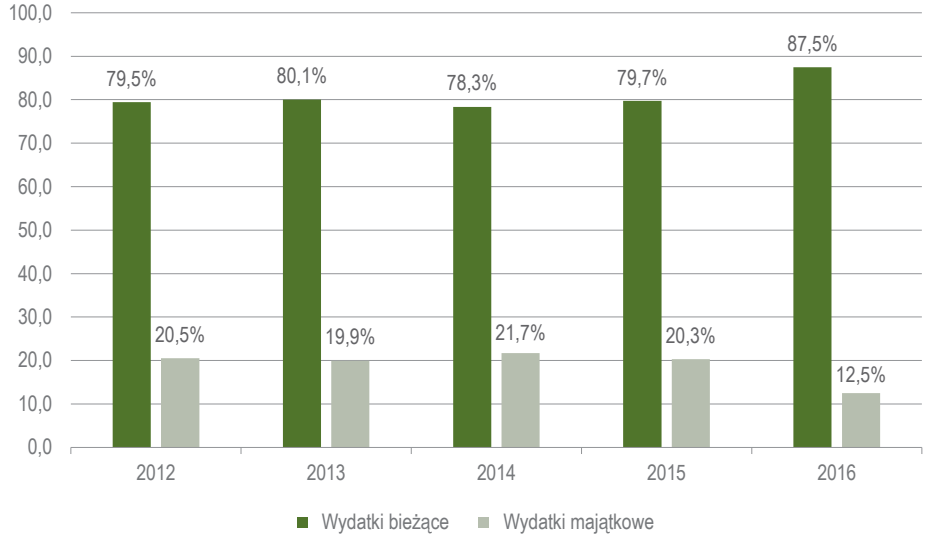


Struktura dochodów majątkowych miast na prawach powiatu w 2016 r.



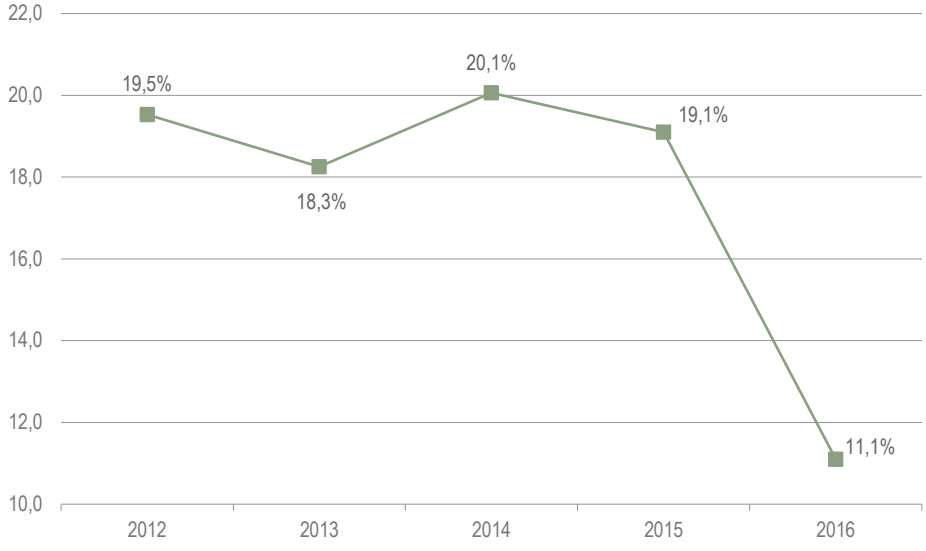
W strukturze wydatków powiatów grodzkich w 2016 r. wystąpiły negatywne zmiany. Po dziesięciu latach, w których wydatki majątkowe stanowiły około 20% wydatków ogółem, w 2016 r. ich udział zmniejszył się do 12,5% z 20,3% w roku poprzednim. Bez uwzględnienia wydatków na realizację programu „Rodzina 500+" wydatki majątkowe miast na prawach powiatu stanowiłyby 13,4% wydatków ogółem. Wydatki inwestycyjne objęły 11,1% wydatków ogółem, tj. o 8,0 punktów procentowych mniej niż w roku poprzednim. Miasta na prawach powiatu na inwestycje przeznaczyły 26,5% wartości wszystkich samorządowych inwestycji w kraju (w roku poprzednim 29,3%).

Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2016



Strukturę wydatków poszczególnych powiatów grodzkich prezentuje **tabela 5.3.** Dane te wskazują na duże zróżnicowanie udziałów poszczególnych grup wydatków w tej grupie jednostek. Spośród 65 miast na prawach powiatu tylko w jednym przypadku na wydatki inwestycyjne przeznaczono ponad 1/5 łącznych wydatków, podczas gdy w latach 2010 - 2015 takich miast odnotowywano od 15 do 37. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem mieścił się w przedziale od 3,1% w Chełmie do 25,3% w Gliwicach. W 2016 r. udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wzrósł w 8 powiatach grodzkich, w roku poprzednim w 27, a w 2014 r. wzrost taki wykazały 43 miasta.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2016



Spadek udziału wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych) w ogólnej kwocie wydatków, przełożył się na wzrost udziału wydatków bieżących do poziomu 87,5% (o 7,8 punktu procentowego). Średni poziom przekroczyło 69,2% miast, a skrajne wielkości udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem wykazały Gliwice – 73,6% i Ostrołęka – 96,8%.

Podobnie jak w latach poprzednich dominującą część wydatków bieżących miast na prawach powiatu stanowią wydatki na wynagrodzenia i pochodne – 35,0% wydatków ogółem (w roku poprzednim 34,6%). Z analizy danych jednostkowych wynika, że 1/3 miast na wynagrodzenia i pochodne przeznacza ponad 40,0% wydatkowanych środków. Skrajne wielkości udziału tych wydatków w wydatkach ogółem wykazał Wałbrzych – 26,0% i Ostrołęka – 52,1% (ze względu na wielkość budżetów tych jednostek, pomimo że w strukturze wydatków wynagrodzenia i pochodne znacząco się różnią wielkością udziału, to w rzeczywistości kwoty wydatków są zbliżone).

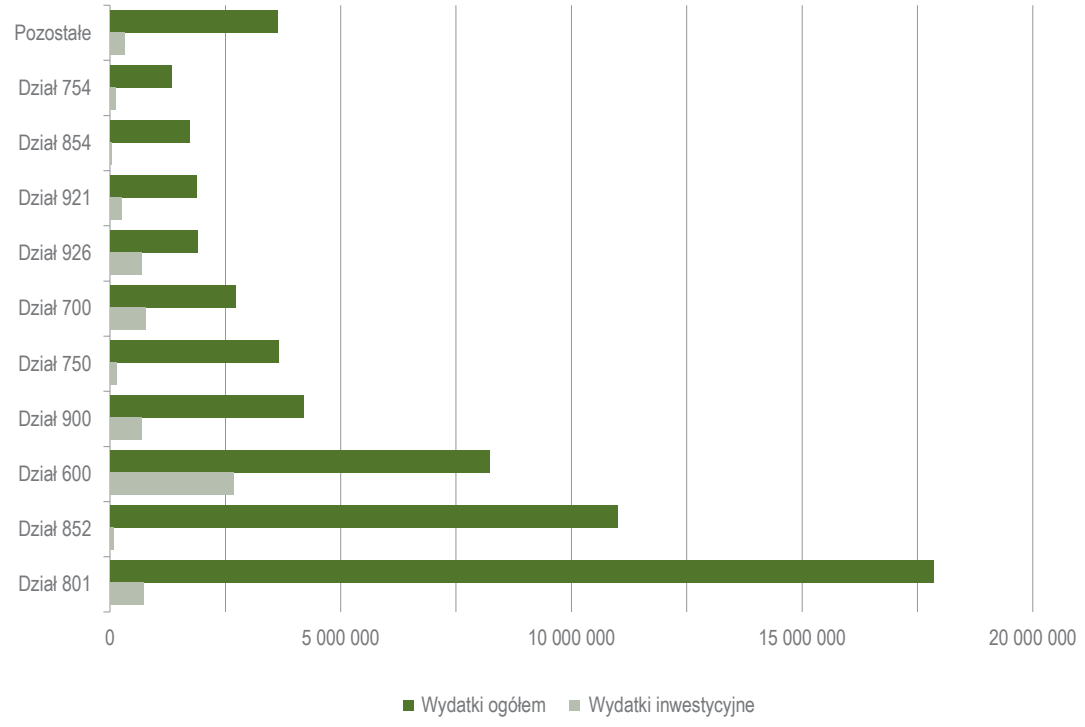
W porównaniu z rokiem poprzednim znacznie wzrósł udział wydatków przeznaczonych na świadczenia na rzecz osób fizycznych, uzyskując 13,8% wydatków ogółem, tj. o 6,9 punktu procentowego więcej. Dwukrotny wzrost znaczenia tych wydatków wynika głównie z realizacji programu „Rodzina 500+". Środki na świadczenia na rzecz osób fizycznych bez uwzględnienia wydatków przeznaczonych na ten program stanowiłyby tylko 7,9% łącznej kwoty wydatków.

Udział dotacji udzielanych z budżetów powiatów grodzkich obejmował 9,2% wydatków ogółem (o 0,6 punktu procentowego więcej niż w 2015 r.). O zróżnicowaniu skali dotacji udzielanych swoim jednostkom organizacyjnym oraz podmiotom spoza sektora finansów publicznych świadczy szeroki przedział ich udziału w wydatkach ogółem – od 4,2% w Bytomiu do 14,8% w Zielonej Górze.

Na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego pozostały wydatki przeznaczone na obsługę długu, które stanowiły 1,1% zrealizowanych wydatków. Wydatki na spłatę zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, tak jak w latach poprzednich, średnio stanowiły śladowe wielkości w strukturze wydatków miast na prawach powiatu.

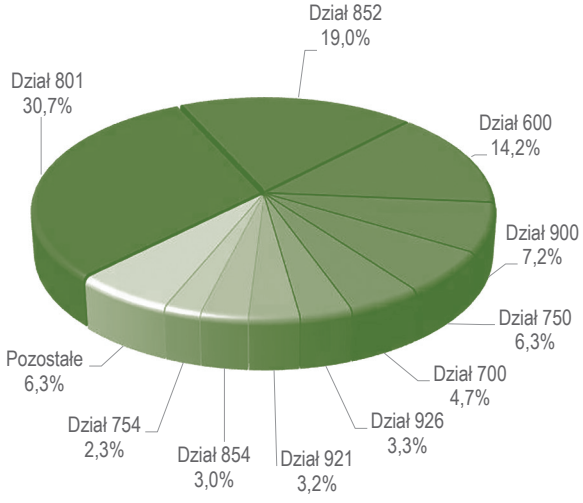
Niezmiennie od kilku lat niemal 2/3 wszystkich wydatków miast na prawach powiatu skupia się w 3 działach klasyfikacji budżetowej, tj. Oświata i wychowanie, Pomoc społeczna oraz Transport i łączność. Ciągle największy udział obejmują wydatki na oświatę i wychowanie – 30,7% (w 2015 r. – 30,4%). Drugą wielkość w strukturze poniesionych przez powiaty grodzkie wydatków w 2016 r. stanowiły środki zrealizowane w dziale Pomoc społeczna, a ich udział wzrósł z 11,7% w 2015 r. do 19,0%. W dziale Pomoc społeczna odnotowano również największy wzrost kwot wydatków w porównaniu z rokiem poprzednim (o 66,3%). Wynika to głównie ze wzrostu wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych w związku z uruchomieniem programu „Rodzina 500+". Wydatki z zakresu transportu i łączności w 2016 r. odnotowały spadek na trzecią pozycję pod względem wielkości udziału w wydatkach ogółem z poziomu z 19,9% w 2015 r. do 14,2%. W relacji do poziomu roku poprzedniego obniżyły się również kwoty wydatków w dziale Transport i łączność o 27,4%. Zbliżony do lat poprzednich udział wydatków w strukturze wydatków w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej, odnotowano w wydatkach zrealizowanych w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (7,2%), Administracja publiczna (6,3%) oraz Gospodarka mieszkaniowa (4,7%), a także w pozostałych działach, których udział nie przekraczał 3,3%, a łącznie stanowił 17,9% wydatków ogółem.

Wydatki miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

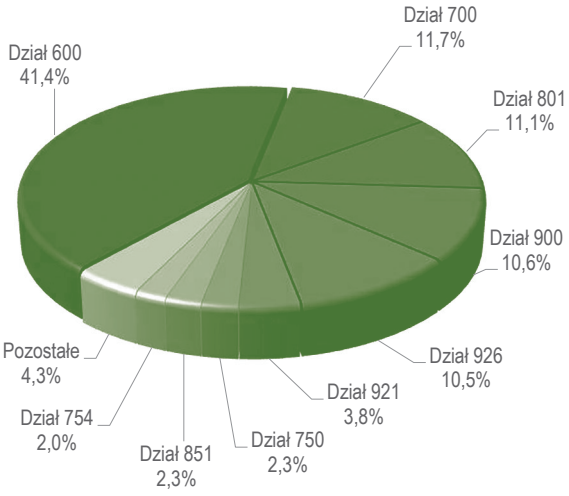


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 851 – Ochrona zdrowia.

Spadek o ponad 40% wszystkich środków przeznaczonych na inwestycje w 2016 r. znacząco przełożył się na dynamikę tych wydatków w poszczególnych działach. Najbardziej w porównaniu z rokiem poprzednim obniżyła się kwota wydatków poniesionych na inwestycje drogowe – o 54,8%. W tej grupie wydatków odnotowano również największy spadek udziału w wydatkach inwestycyjnych, które od 2011 r. stanowiły ponad połowę wszystkich inwestycji miast na prawach powiatu. W 2016 r. ich udział wyniósł 41,4% środków poniesionych przez miasta na prawach powiatu na inwestycje, podczas gdy w latach 2011 - 2015 stanowiły od 50,7% do 54,5% wydatków inwestycyjnych. Z kolejnych czterech działów klasyfikacji budżetowej, których udział w strukturze wydatków inwestycyjnych jest znaczący i przekracza 10% wartości wszystkich zrealizowanych inwestycji powiatów grodzkich, tylko jeden – Oświata i wychowanie wykazuje wzrost poziomu środków na inwestycje (o 6,9%), w pozostałych trzech działach na inwestycje przeznaczono mniej niż w roku poprzednim: w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – o 41,6%, w dziale Kultura fizyczna – o 4,2%, a w dziale Gospodarka mieszkaniowa – o 3,2%.

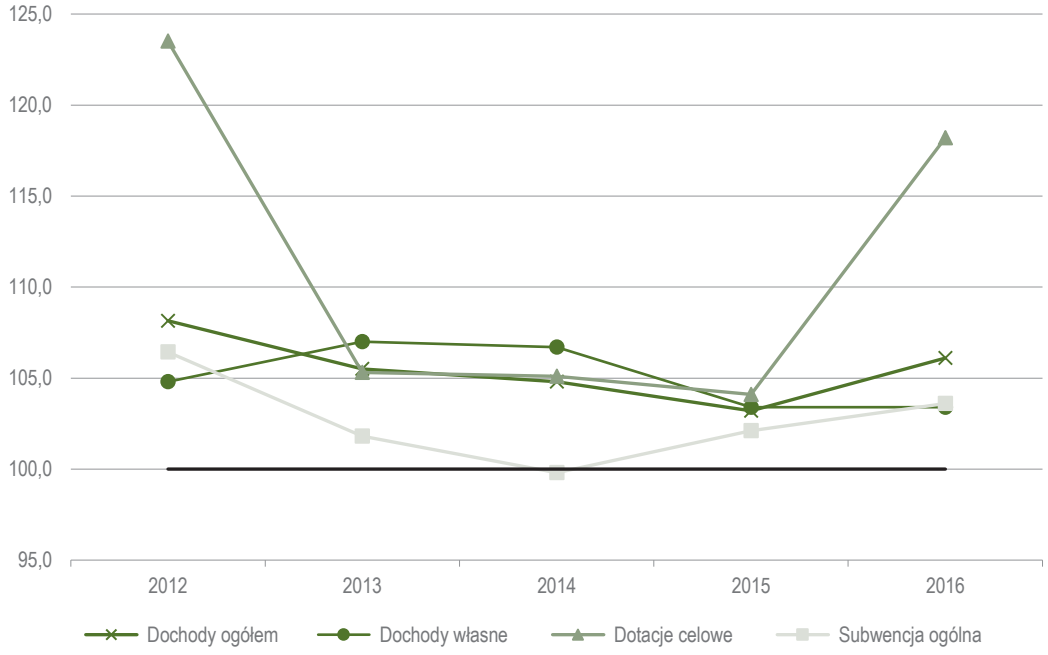
3. Dynamika dochodów i wydatków

W 2016 r. wzrost dochodów osiągniętych przez miasta na prawach powiatu w relacji do roku poprzedniego był bardziej widoczny niż w latach poprzednich. Dochody miast zwiększyły się o 6,1%, w efekcie czego odnotowano poziom dynamiki dochodów najwyższy od 2011 r. Wskaźnik dynamiki dochodów w ujęciu realnym ukształtował się na poziomie 106,7%[3], najkorzystniejszym od dziewięciu lat. Jednak bez uwzględnienia wynoszących 3 848 139 tys. zł dotacji celowych, przekazanych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych związanych z programem „Rodzina 500+", dochody miast w relacji do roku poprzedniego zmniejszyłyby się o 0,7% (realnie o 0,1%).

Dochody z tytułu subwencji ogólnej wzrosły o 3,6% (w 2015 r. o 2,1%), a dochody własne o 3,4% (identycznie jak w roku poprzednim). Natomiast najwyższa dynamika wystąpiła w przypadku dochodów z tytułu dotacji celowych – wskaźnik dynamiki tej grupy dochodów wyniósł 118,2%. Tak duże zwiększenie dotacji celowych było następstwem zasilenia budżetów miast środkami przekazanymi z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez miasta w ramach programu „Rodzina 500+".

[3] Wskaźnik inflacji w 2016 r. wyniósł -0,6%.

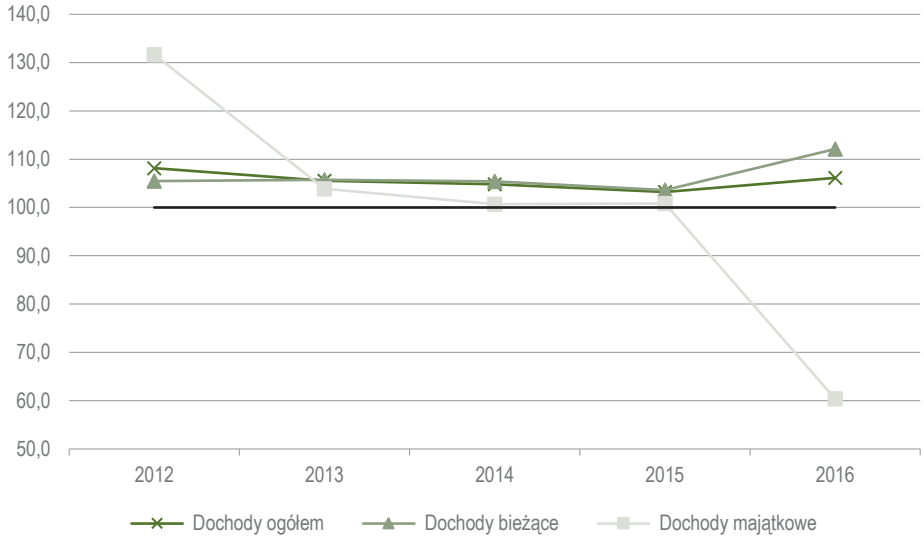
Dynamika dochodów miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Wśród poszczególnych powiatów grodzkich najwyższa dynamika dochodów ogółem wystąpiła w Świnoujściu (136,4%), w Piekarach Śląskich (122,4%) i w Łomży (122,0%). Natomiast największy spadek dochodów odnotowały Gliwice (wskaźnik dynamiki ukształtował się w tym mieście na poziomie 74,6%), Olsztyn (85,9%) i Toruń (87,8%). W skali kraju wyraźnie zwiększyła się liczba miast, w których dochody wzrosły. W 2016 r. takich miast było 59, podczas gdy w roku poprzednim 42. W ujęciu realnym w 2016 r. dochody wzrosły w 60 jednostkach, podczas gdy rok wcześniej w 45. Zmiany dochodów uzyskanych przez miasta na prawach powiatu w 2016 r. prezentuje **tabela 5.4.**

W porównaniu do roku poprzedniego dochody bieżące zwiększyły się o 12,1%. Spośród dochodów bieżących w największym stopniu wzrosły dotacje celowe (aż o 74,7%), co w przeważającej mierze było spowodowane przekazaniem powiatom grodzkim środków finansowych na zadania związane z programem „Rodzina 500+". Dochody o charakterze majątkowym zmniejszyły się w stosunku do roku poprzedniego o 39,6%, głównie za sprawą zmniejszonych o 56,5% wpływów z tytułu dotacji celowych na zadania własne.

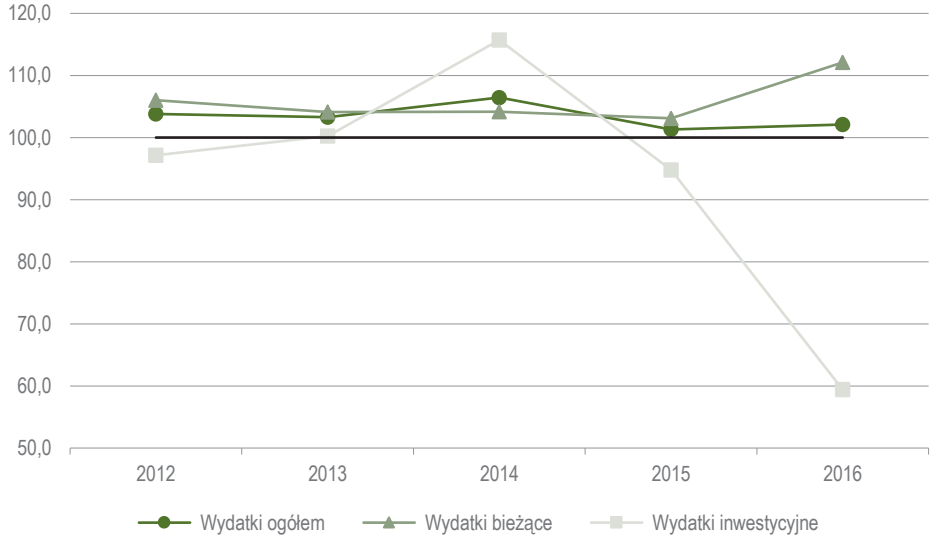
Dynamika dochodów miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Dochody bieżące wzrosły we wszystkich 65 miastach na prawach powiatu. Największy wzrost odnotowały miasta Jastrzębie-Zdrój (wskaźnik dynamiki wyniósł 121,7%), Łomża (121,3%) i Suwałki (121,2%). Jednostki, w których dynamika dochodów bieżących była najmniejsza, to Wałbrzych (105,9%), Częstochowa (107,9%), Legnica (108,5%) i Przemyśl (108,8%). Znacznie bardziej zróżnicowane były zmiany w powiatach grodzkich w zakresie poziomu dochodów majątkowych – wskaźnik dynamiki dochodów majątkowych w poszczególnych miastach wyniósł od 13,9% do 360,0%. Jedynie w 20 miastach dochody te były wyższe niż w 2015 r., a w 45 niższe. Dochody majątkowe wzrosły najbardziej w Siemianowicach Śląskich (wskaźnik dynamiki ukształtował się na poziomie 360,0%), w Piekarach Śląskich (304,6%), w Świnoujściu (286,3%) i w Gorzowie Wielkopolskim (266,7%).

W 2016 r. powiaty grodzkie zrealizowały wydatki wyższe niż w roku poprzednim o 2,1% (w ujęciu realnym o 2,7%). Wzrost wydatków był wyraźnie niższy niż wzrost dochodów, który osiągnął poziom 106,1%. Wzrost wydatków ogółem odnotowano w 50 miastach na prawach powiatu. Rozpiętość dynamiki wydatków ogółem zawierała się w przedziale od spadku o 31,8% w Olsztynie (który w 2015 r. odnotował maksymalny wzrost) do wzrostu o 21,7% w Gorzowie Wielkopolskim (**tabela 5.5.**).

Dynamika wydatków miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Na wzrost wydatków ogółem do kwoty 58 151 673 tys. zł złożyły się wzrost wydatków bieżących o 12,1% i znaczny spadek wydatków majątkowych o 37,1%. Wydatki bieżące miast na prawach powiatu w 2016 r. zamknęły się kwotą 50 880 223 tys. zł. We wszystkich miastach wydatki bieżące przekroczyły poziom z roku ubiegłego. Najwyższy wzrost wydatków bieżących wykazano w Żorach (wzrost o 20,3%) i wynikało to głównie ze wzrostu wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 172,9%.

Wśród poszczególnych grup wydatków bieżących najwyższy, ponad 2-krotny wzrost (203,8%) w stosunku do roku poprzedniego osiągnęły wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych. Przyczyniło się do tego głównie wprowadzenie środków wypłacanych w ramach programu „Rodzina 500+".

Tempo wzrostu wydatków na wynagrodzenia i pochodne oraz udzielane dotacje nie uległo zmianie i wyniosło odpowiednio: 103,5% i 109,0%. Nieznacznie poniżej poziomu roku poprzedniego zrealizowane zostały wydatki na obsługę długu (spadek o 2,8%), a wydatki na udzielane poręczenia i gwarancje zmniejszyły się o 45,2%.

Drugi rok z rzędu znacząco zmniejszyły się wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków pochodzących z budżetu UE. Zaliczane do wydatków bieżących osiągnęły 57,7% poziomu 2015 r., a zaliczane do wydatków inwestycyjnych wykonano zaledwie na poziomie 16,0% środków zrealizowanych rok wcześniej.

Znacznemu zmniejszeniu uległy także wydatki majątkowe miast na prawach powiatu (wskaźnik dynamiki 62,9%) i wydatki inwestycyjne (wskaźnik dynamiki 59,4%). Niższy poziom wydatków inwestycyjnych w porównaniu z rokiem poprzednim wykazało 78,5% powiatów grodzkich. Cykliczny charakter działań inwestycyjnych i spore różnice w sytuacji finansowej miast, powodują duże zróżnicowanie wskaźników dynamiki wydatków inwestycyjnych. W 2016 r. był to przedział od spadku o 90,3% w Olsztynie do wzrostu o 129,9% w Gorzowie Wielkopolskim.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

Wynik budżetów miast na prawach powiatu, ustalony jako saldo nadwyżek i deficytów poszczególnych jednostek, stanowił w 2016 r. nadwyżkę równą 1 546 226 tys. zł, która w relacji do zrealizowanych dochodów wyniosła 2,6%. Po raz pierwszy od wielu lat nastąpiła zmiana łącznego wyniku z ujemnego na dodatni (w 2015 r. łączny deficyt wyniósł 683 442 tys. zł i stanowił 1,2% w relacji do uzyskanych dochodów).

Liczba powiatów grodzkich, w których osiągnięte dochody przekroczyły poniesione wydatki wzrosła do nienotowanej dotąd liczby 48[4]. Kwota uzyskanej nadwyżki w wysokości 1 808 935 tys. zł była o 88,4% wyższa niż w 2015 r., jednak w odniesieniu do uzyskanych przez te jednostki dochodów pozostała na niezmienionym poziomie i wyniosła 4,2%. Spośród 65 miast na prawach powiatu tylko 17 zamknęło swój budżet deficytem, który łącznie wyniósł 262 708 tys. zł, tj. ponad 6-krotnie mniej niż w roku poprzednim (w 2015 r. – 1 643 354 tys. zł). Obciążenie wynikiem budżetów miast deficytowych stanowiło średnio 1,6% zrealizowanych przez te jednostki dochodów i było trzykrotnie mniejsze niż w 2015 r. (4,9%).

W żadnym z miast na prawach powiatu deficyt nie przekroczył 10,0% uzyskanych dochodów, w skrajnym przypadku sięgnął 8,6% (w Chorzowie) i jedynie w przypadku 4 kolejnych miast przekroczył poziom 3,0% (Gliwice – 5,2%, Bytom – 3,7%; Jaworzno – 3,3%; Kielce – 3,3%). Z kolei w jednostkach, które 2016 r. zamknęły budżet nadwyżką, najwyższy poziom odnotowano w Świnoujściu – 25,4% uzyskanych dochodów.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2014 - 2016

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		
	2014	2015	2016
Wynik budżetu	**-1 730 154,8**	**-683 442,3**	**1 546 226,5**
- nadwyżka	866 953,3	959 912,1	1 808 935,8
- deficyt	-2 597 108,1	-1 643 354,4	-262 708,4
Przychody ogółem, w tym:	**6 332 599,6**	**5 683 063,1**	4 358 439,6
- zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	3 781 637,5	3 486 105,9	1 839 150,5
- w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	832 471,22	605 824,1	53 527,9
- wolne środki i nadwyżka	2 451 600,2	2 137 970,0	2 457 717,7
Rozchody ogółem, w tym:	**2 408 349,2**	**2 571 190,8**	2 446 735,6
- spłata długu zwrotnego, w tym:	2 308 139,4	2 480 554,8	2 399 283,0
- zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	336 477,9	468 046,4	348 481,8

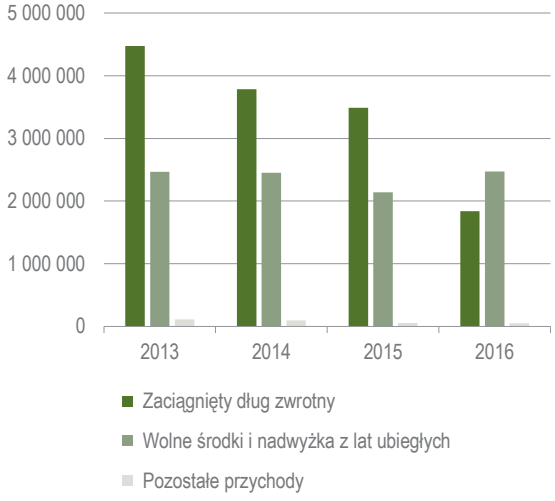
1) Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Miasta, które zrealizowały wydatki wyższe niż dochody, niedobór budżetowy sfinansowały głównie środkami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów i pożyczek (58,4% wartości deficytu powiatów grodzkich). W dalszej kolejności źródłem pokrycia deficytu budżetowego była nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych (17,4%), wolne środki (13,5%) i emisja papierów wartościowych (10,7%).

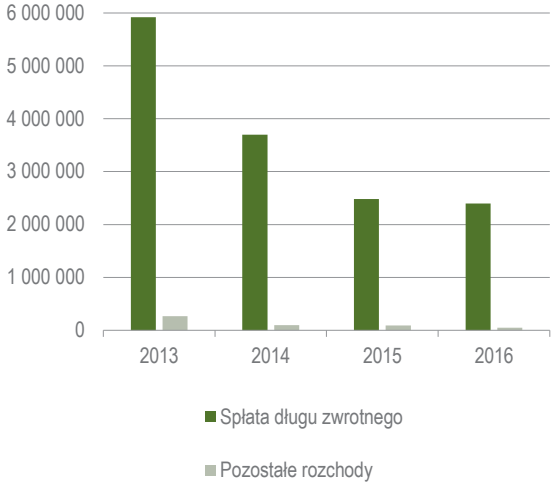
W 2016 r., już piąty rok z rzędu, odnotowano spadek przychodów miast na prawach powiatu w stosunku do roku poprzedniego. Tym razem nastąpiło zmniejszenie o 23,3% (w 2015 r. o 10,3%). Ostatecznie przychody ukształtowały się na poziomie 4 358 440 tys. zł. Najwięcej przychodów powiatów grodzkich stanowiły wolne środki – 53,5%. Przychody o charakterze zwrotnym, które w poprzednich latach dominowały w strukturze przychodów, tym razem nie miały tak istotnego znaczenia: kredyty i pożyczki stanowiły 36,7%, a przychody z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych 5,5% przychodów ogółem.

4 W latach 2011 - 2015 liczba miast, które zamknęły budżet nadwyżką wyniosła odpowiednio: 10, 22, 29, 17 i 28.

Przychody miast na prawach powiatu w latach 2013 - 2016 (w tys. zł)



Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2013 - 2016 (w tys. zł)



Rozchody miast zmniejszyły się w stopniu zdecydowanie mniejszym od przychodów – o 4,8%, do kwoty 2 446 736 tys. zł. W 2016 r. rozchody zostały ukierunkowane przede wszystkim na spłatę kredytów i pożyczek (na ten cel przeznaczono kwotę 2 289 433 tys. zł wobec 2 361 505 tys. zł w 2015 r.). W ogólnej kwocie rozchodów 4,5% (109 850 tys. zł) stanowiły rozchody na wykup papierów wartościowych, a 1,9% (45 804 tys. zł) udzielone przez powiaty grodzkie pożyczki.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Z roku na rok wzrasta udział zadłużenia miast na prawach powiatu w zadłużeniu całego sektora samorządowego. W 2016 r. dług powiatów grodzkich stanowił 39,3% długu wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, podczas gdy w latach 2011 - 2015 udział ten wynosił odpowiednio: 33,6%, 35,2%, 36,1%, 36,6% i 38,2%. Po raz pierwszy od początku działalności tej grupy jednostek kwota zobowiązań w porównaniu do roku poprzedniego zmniejszyła się (o 0,8%) osiągając poziom 27 144 462 tys. zł. Malejące tempo wzrostu kwoty zobowiązań miast na prawach powiatu występuje od 2010 r.

Wskaźnik zadłużenia, liczony jako udział zobowiązań ogółem w wykonanych dochodach w 2016 r. osiągnął poziom 45,5%. Po wyłączeniu dochodów uzyskanych przez powiaty grodzkie na program „Rodzina 500+" wskaźnik ten byłby dokładnie na poziomie wskaźnika z roku ubiegłego – 48,6%. Mimo spadku wskaźnika zadłużenia o 3,1 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego, nadal poziom zobowiązań powiatów grodzkich znacznie przekracza średni wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, który w 2016 r. wyniósł 32,3% w relacji do uzyskanych dochodów.

Zobowiązania miast na prawach powiatu zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	Stan na 31.12. (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Kwota długu, w tym:	**27 352 091,1**	**27 144 462,7**	**103,6**	**99,2**	**100,0**	**100,0**
- kredyty, pożyczki, obligacje	27 327 219,9	27 116 174,6	103,7	99,2	99,9	99,9
- zobowiązania wymagalne	24 871,2	28 288,1	53,6	113,7	0,1	0,1
Należności ogółem, w tym:	7 817 858,5	8 293 151,1	107,5	106,1	100,0	100,0
- należności wymagalne	7 259 821,5	7 780 127,2	107,1	107,2	92,9	93,8

W 2016 r. w porównaniu z rokiem poprzednim kwota zobowiązań wzrosła tylko w 24 miastach, co również potwierdza obniżające się od kilku lat tempo wzrostu zadłużenia powiatów grodzkich. W latach 2011 - 2015 takich miast było od 36 do 54. Z kolei wskaźnik zadłużenia zmniejszył się w 56 spośród 65 miast, mimo że w 2016 r. dochody tej grupy jednostek zwiększyły się dodatkowo o środki na program „Rodzina 500+". Poziom zadłużenia

poszczególnych miast na koniec 2016 r., tak jak w latach poprzednich wykazywał znaczne zróżnicowanie (**tabela 5.6.**). Najniższy wskaźnik zadłużenia wykazał Rybnik – 2,9% a najwyższy odnotowano w Wałbrzychu – 94,1%. Konieczność dostosowania budżetów do regulacji wynikających z art. 243 uofp i jednocześnie redukcja wydatków inwestycyjnych, spowodowały spadek liczby miast wykazujących wyższe wskaźniki zadłużenia. Zadłużenie powyżej 40% uzyskanych dochodów w latach 2013 - 2015 wykazało odpowiednio: 37, 38 i 39 miast, a w 2016 r. tylko 28. Z kolei w latach 2013 - 2015 zobowiązania na poziomie nieprzekraczającym 20% odnotowywano w 3 jednostkach, a w 2016 r. liczba ta wzrosła do 8 miast.

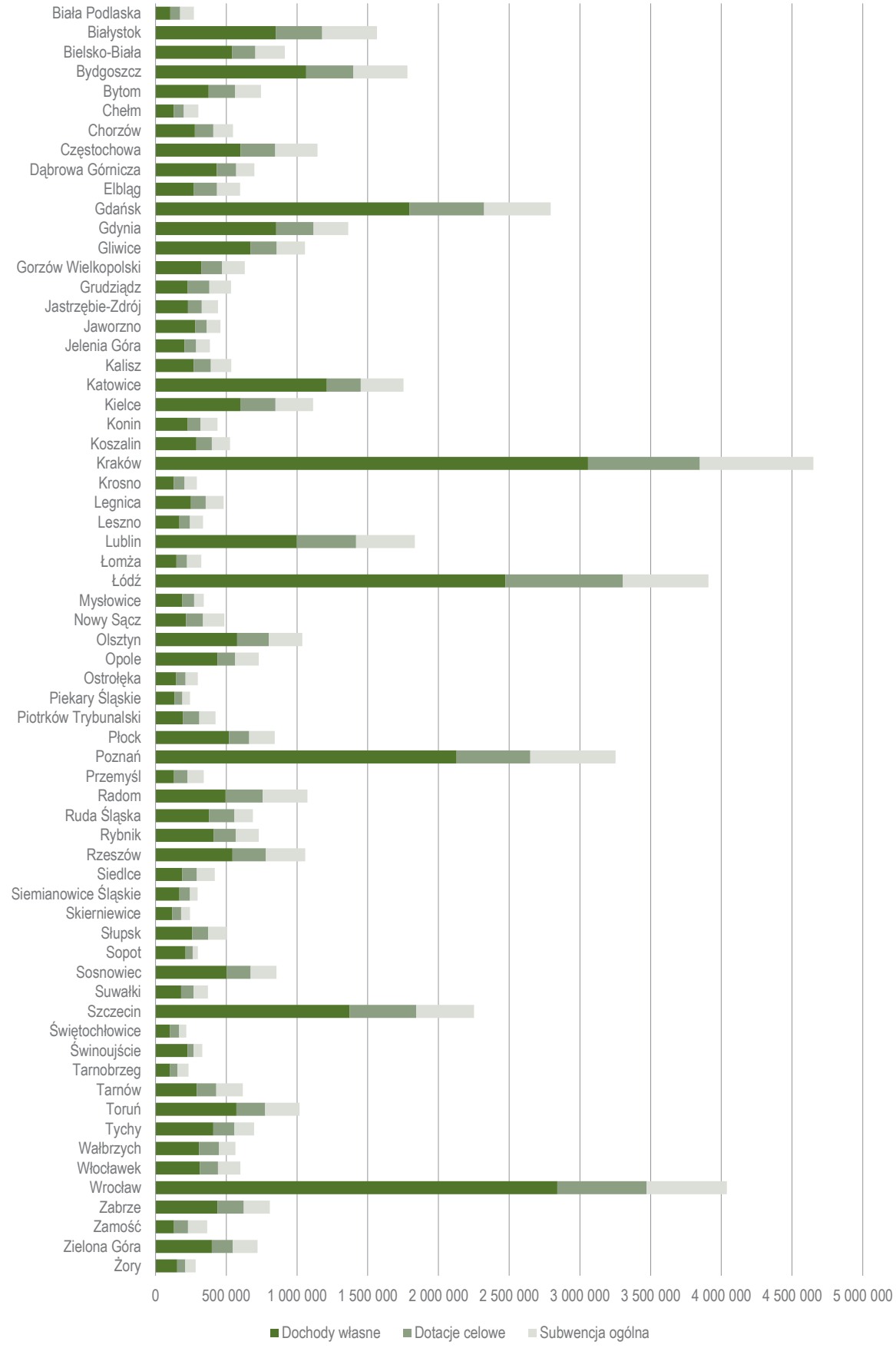
Struktura zobowiązań powiatów grodzkich w ostatnich latach nie ulega zasadniczym zmianom. W 2016 r. dominującą grupę nadal stanowiły kredyty i pożyczki (94,4%). Zobowiązania wynikające z wyemitowanych papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu zorganizowanego zwiększyły swój udział o 0,6 punktu procentowego i objęły 5,5% zadłużenia ogółem miast na prawach powiatu. Na koniec 2016 r. zobowiązania z tego tytułu wykazało 10 powiatów grodzkich na łączną kwotę 1 496 920 tys. zł. W porównaniu do roku poprzedniego zobowiązania wymagalne były wyższe niż rok wcześniej o 13,7%, przy czym szczególnie wzrosły zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług (o 56,0%). Jednak nie stanowią one realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego miast na prawach powiatu i obejmują zaledwie 0,1% wszystkich zobowiązań. Żaden powiat grodzki nie wykazał na koniec 2016 r. zobowiązań wynikających z przyjętych depozytów, które byłyby ujmowane w ich planach finansowych.

Zobowiązania miast na prawach powiatu zaliczane do długu publicznego, podobnie jak w latach poprzednich, miały głównie charakter krajowy, stanowiąc w 2016 r. średnio 64,5% łącznej kwoty zobowiązań. Wśród wierzycieli krajowych podstawową grupę stanowiły banki, a zaciągnięte w nich kredyty objęły 62,0% zobowiązań powiatów grodzkich. Systematycznie wzrasta udział zobowiązań zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych. Na koniec 2016 r. 35,5% długu stanowiły zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych i wynikały one głównie ze zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w podmiotach zagranicznych.

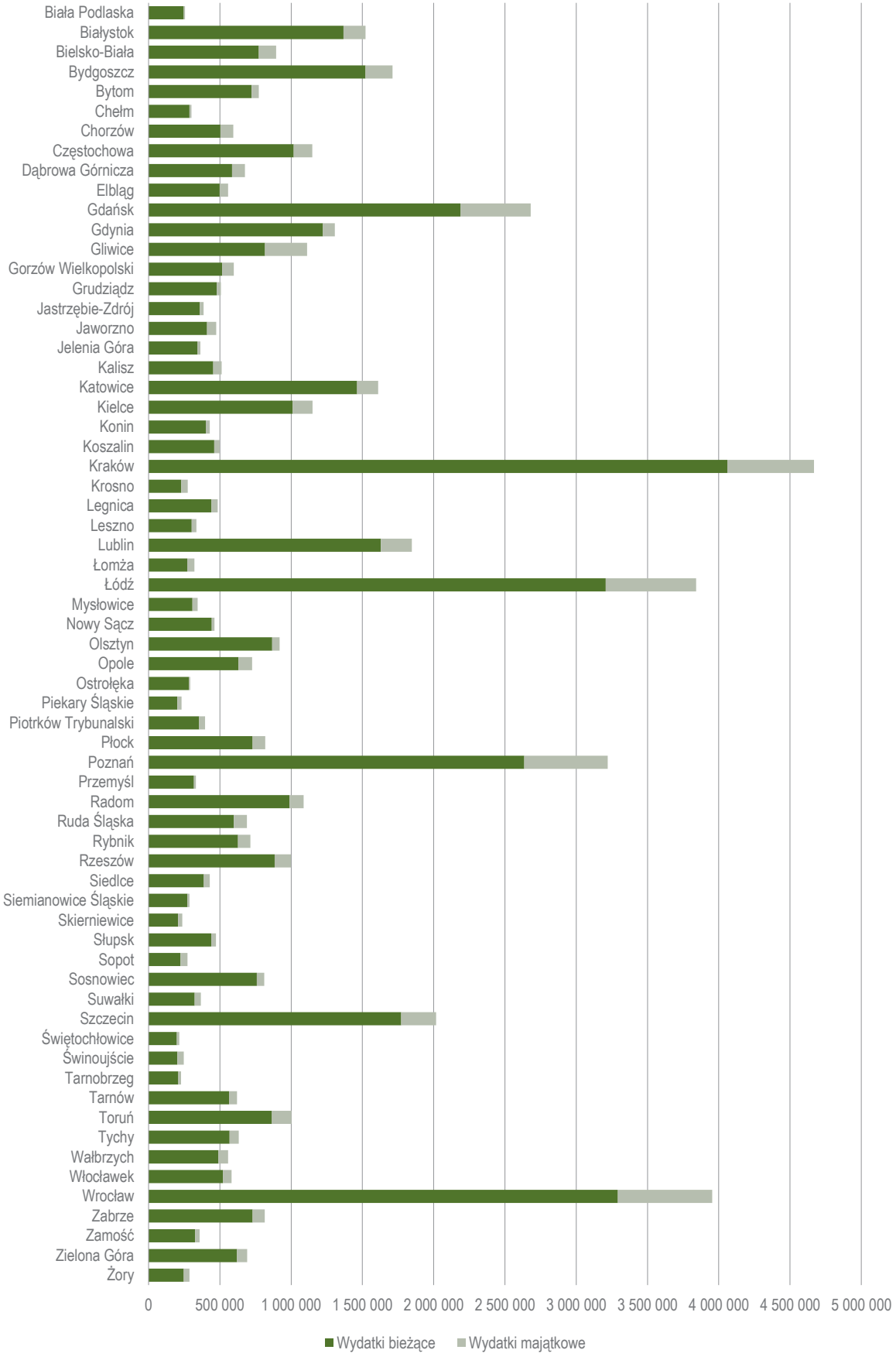
Łączna wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez powiaty grodzkie poręczeń i gwarancji na koniec 2016 r. wyniosła 2 122 277 tys. zł i była o 7,1% niższa niż w roku poprzednim. Kwota środków wydatkowanych na spłaty za dłużników, którym udzielono poręczeń i gwarancji, także się zmniejszyła (o 44,0%) i wyniosła 6 965 tys. zł. Obniżeniu, w odniesieniu do lat poprzednich, uległa też kwota odzyskanych w 2016 r. wierzytelności od dłużników z tytułu poręczeń i gwarancji, osiągając poziom 5 982 tys. zł (w 2015 r. – 8 112 tys. zł, a w 2014 r. – 8 894 tys. zł).

Należności oraz wybrane aktywa finansowe miast na prawach powiatu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły łącznie 14 064 731 tys. zł i były o 13,4% wyższe niż rok wcześniej. Główną ich część (55,3%) stanowiły należności wymagalne. Ponad 75% należności wymagalnych generowały podmioty zaliczane do grupy „gospodarstwa domowe". Kolejne tytuły stanowiące należności i wybrane aktywa finansowe powiatów grodzkich obejmowały aktywa finansowe w postaci gotówki i depozytów (29,7% należności ogółem), pozostałe należności (11,4%) oraz należności z tytułu udzielonych pożyczek (3,6%).

Rysunek 5.1. **Dochody miast na prawach powiatu w 2016 r. (w tys. zł)**



Rysunek 5.2. **Wydatki miast na prawach powiatu w 2016 r. (w tys. zł)**



Rysunek 5.3. **Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2016 r. (w tys. zł)**

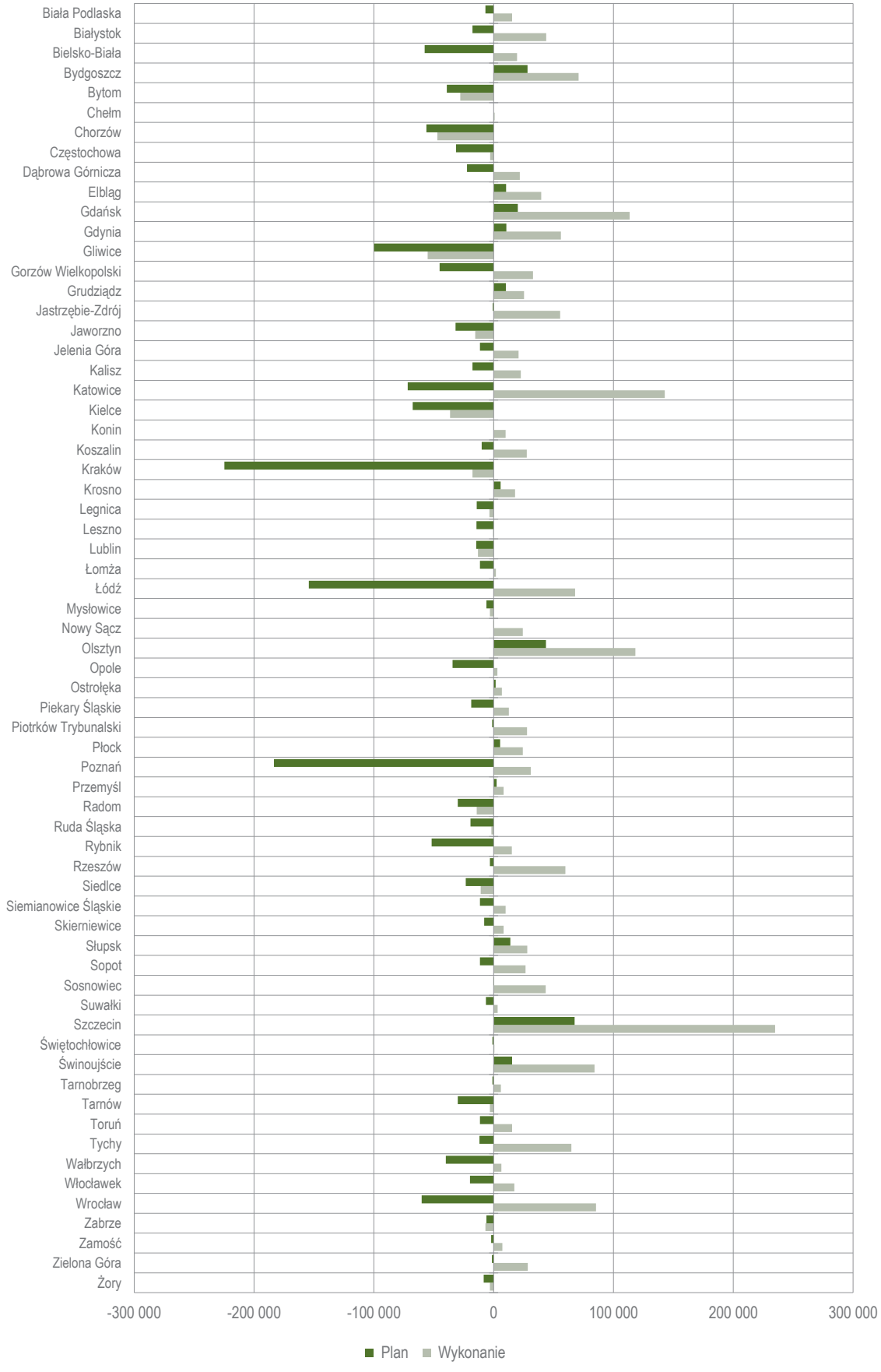


Tabela 5.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu miast na prawach powiatu w 2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**POLSKA**	**59 944 623**	**59 697 900**	**99,6**	**61 330 051**	**58 151 673**	**94,8**	**-1 385 428**	**1 546 226**
2	**Dolnośląskie**	**5 583 080**	**5 468 930**	**98,0**	**5 708 714**	**5 359 703**	**93,9**	**-125 634**	**109 227**
3	Jelenia Góra	376 899	384 425	102,0	388 392	363 620	93,6	-11 493	20 806
4	Legnica	481 078	481 209	100,0	495 312	484 722	97,9	-14 234	-3 513
5	Wrocław	4 082 231	4 039 096	98,9	4 142 231	3 953 578	95,4	-60 000	85 518
6	Wałbrzych	642 872	564 201	87,8	682 779	557 784	81,7	-39 906	6 417
7	**Kujawsko-pomorskie**	**3 923 344**	**3 933 259**	**100,3**	**3 916 106**	**3 804 272**	**97,1**	**7 238**	**128 987**
8	Bydgoszcz	1 774 056	1 781 694	100,4	1 745 867	1 710 706	98,0	28 189	70 988
9	Grudziądz	526 543	532 881	101,2	516 258	507 461	98,3	10 286	25 420
10	Toruń	1 011 986	1 018 674	100,7	1 023 486	1 003 321	98,0	-11 500	15 354
11	Włocławek	610 759	600 010	98,2	630 495	582 784	92,4	-19 736	17 226
12	**Lubelskie**	**2 915 805**	**2 771 756**	**95,1**	**2 939 213**	**2 761 453**	**94,0**	**-23 408**	**10 303**
13	Biała Podlaska	268 987	271 092	100,8	275 801	255 729	92,7	-6 815	15 362
14	Chełm	318 316	301 839	94,8	318 316	301 087	94,6	0	752
15	Lublin	1 962 886	1 833 130	93,4	1 977 413	1 846 137	93,4	-14 526	-13 006
16	Zamość	365 616	365 695	100,0	367 683	358 500	97,5	-2 067	7 195
17	**Lubuskie**	**1 329 389**	**1 351 266**	**101,6**	**1 375 968**	**1 289 773**	**93,7**	**-46 578**	**61 493**
18	Gorzów Wielkopolski	615 835	630 782	102,4	660 878	597 863	90,5	-45 043	32 919
19	Zielona Góra	713 554	720 485	101,0	715 089	691 910	96,8	-1 535	28 575
20	**Łódzkie**	**4 546 289**	**4 576 198**	**100,7**	**4 709 730**	**4 472 046**	**95,0**	**-163 441**	**104 152**
21	Łódź	3 887 288	3 908 457	100,5	4 041 604	3 840 394	95,0	-154 316	68 063
22	Piotrków Trybunalski	416 813	423 547	101,6	418 006	395 721	94,7	-1 192	27 826
23	Skierniewice	242 188	244 194	100,8	250 121	235 930	94,3	-7 933	8 263
24	**Małopolskie**	**5 698 172**	**5 754 548**	**101,0**	**5 953 147**	**5 751 081**	**96,6**	**-254 975**	**3 467**
25	Kraków	4 598 089	4 650 430	101,1	4 822 861	4 668 154	96,8	-224 772	-17 724
26	Nowy Sącz	491 578	486 974	99,1	491 886	462 618	94,0	-308	24 356
27	Tarnów	608 505	617 144	101,4	638 401	620 309	97,2	-29 895	-3 164
28	**Mazowieckie**	**2 647 025**	**2 633 269**	**99,5**	**2 693 026**	**2 627 268**	**97,6**	**-46 001**	**6 001**
29	Ostrołęka	302 290	299 034	98,9	300 554	292 244	97,2	1 735	6 790
30	Płock	839 717	842 095	100,3	834 311	817 826	98,0	5 406	24 269
31	Radom	1 076 734	1 073 865	99,7	1 106 603	1 088 010	98,3	-29 869	-14 144
32	Siedlce	428 285	418 274	97,7	451 558	429 188	95,0	-23 273	-10 913
33	**Opolskie**	**715 973**	**729 760**	**101,9**	**750 334**	**726 724**	**96,9**	**-34 362**	**3 036**
34	Opole	715 973	729 760	101,9	750 334	726 724	96,9	-34 362	3 036
35	**Podkarpackie**	**1 924 650**	**1 924 826**	**100,0**	**1 920 310**	**1 832 710**	**95,4**	**4 340**	**92 116**
36	Krosno	292 625	292 676	100,0	286 741	274 858	95,9	5 883	17 818
37	Przemyśl	347 748	340 467	97,9	345 278	332 083	96,2	2 470	8 384
38	Rzeszów	1 049 340	1 058 265	100,9	1 052 403	998 483	94,9	-3 062	59 783
39	Tarnobrzeg	234 937	233 418	99,4	235 889	227 287	96,4	-952	6 131
40	**Podlaskie**	**2 286 187**	**2 259 365**	**98,8**	**2 321 694**	**2 210 443**	**95,2**	**-35 507**	**48 922**
41	Białystok	1 591 855	1 566 061	98,4	1 609 464	1 522 132	94,6	-17 609	43 929
42	Łomża	324 895	323 188	99,5	336 283	321 417	95,6	-11 388	1 771
43	Suwałki	369 437	370 117	100,2	375 947	366 895	97,6	-6 510	3 222
44	**Pomorskie**	**5 072 939**	**4 956 592**	**97,7**	**5 039 535**	**4 732 175**	**93,9**	**33 404**	**224 417**
45	Gdańsk	2 851 813	2 794 081	98,0	2 831 545	2 680 565	94,7	20 268	113 516
46	Gdynia	1 425 169	1 361 866	95,6	1 414 483	1 305 725	92,3	10 686	56 141
47	Słupsk	508 874	501 129	98,5	494 943	473 048	95,6	13 931	28 081
48	Sopot	287 083	299 517	104,3	298 564	272 838	91,4	-11 481	26 679
49	**Śląskie**	**13 057 197**	**12 916 860**	**98,9**	**13 602 008**	**12 694 009**	**93,3**	**-544 811**	**222 851**
50	Bielsko-Biała	942 781	914 530	97,0	1 000 303	894 918	89,5	-57 522	19 612
51	Bytom	768 687	745 197	96,9	807 762	773 128	95,7	-39 075	-27 931
52	Chorzów	589 635	548 143	93,0	645 745	595 123	92,2	-56 110	-46 980
53	Częstochowa	1 177 092	1 144 733	97,3	1 208 586	1 147 744	95,0	-31 494	-3 011
54	Dąbrowa Górnicza	697 207	697 923	100,1	719 526	676 127	94,0	-22 320	21 796
55	Gliwice	1 102 369	1 055 986	95,8	1 202 224	1 111 144	92,4	-99 856	-55 158
56	Jastrzębie-Zdrój	408 182	440 775	108,0	408 995	385 323	94,2	-813	55 452
57	Jaworzno	462 032	459 547	99,5	493 770	474 882	96,2	-31 738	-15 335
58	Katowice	1 745 997	1 752 729	100,4	1 817 816	1 609 844	88,6	-71 818	142 885
59	Mysłowice	349 765	340 782	97,4	355 782	343 997	96,7	-6 017	-3 214
60	Piekary Śląskie	237 007	243 578	102,8	255 747	230 951	90,3	-18 740	12 627
61	Ruda Śląska	678 086	687 566	101,4	697 392	689 344	98,8	-19 306	-1 778
62	Rybnik	724 887	729 180	100,6	776 627	714 015	91,9	-51 739	15 165
63	Siemianowice Śląskie	290 446	297 486	102,4	301 895	287 609	95,3	-11 449	9 876
64	Sosnowiec	839 566	854 866	101,8	839 065	811 378	96,7	501	43 488
65	Świętochłowice	224 885	216 745	96,4	225 848	216 193	95,7	-964	552
66	Tychy	681 077	696 442	102,3	692 974	631 683	91,2	-11 898	64 759
67	Zabrze	829 293	807 380	97,4	835 371	814 216	97,5	-6 078	-6 837
68	Żory	308 203	283 276	91,9	316 579	286 391	90,5	-8 376	-3 116

ciąg dalszy tabeli 5.1. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
69	**Świętokrzyskie**	**1 115 688**	**1 114 015**	**99,9**	**1 183 299**	**1 150 430**	**97,2**	**-67 611**	**-36 415**
70	Kielce	1 115 688	1 114 015	99,9	1 183 299	1 150 430	97,2	-67 611	-36 415
71	**Warmińsko-mazurskie**	**1 589 654**	**1 634 762**	**102,8**	**1 535 681**	**1 476 911**	**96,2**	**53 973**	**157 851**
72	Elbląg	577 687	597 607	103,4	567 308	557 965	98,4	10 379	39 641
73	Olsztyn	1 011 967	1 037 155	102,5	968 373	918 946	94,9	43 594	118 209
74	**Wielkopolskie**	**4 529 614**	**4 562 607**	**100,7**	**4 744 612**	**4 499 461**	**94,8**	**-214 998**	**63 146**
75	Kalisz	530 479	535 424	100,9	548 114	512 758	93,5	-17 635	22 666
76	Konin	444 522	438 542	98,7	444 303	428 636	96,5	219	9 905
77	Leszno	338 165	335 731	99,3	352 465	336 199	95,4	-14 300	-468
78	Poznań	3 216 449	3 252 911	101,1	3 399 730	3 221 868	94,8	-183 282	31 043
79	**Zachodniopomorskie**	**3 009 616**	**3 109 886**	**103,3**	**2 936 673**	**2 763 214**	**94,1**	**72 943**	**346 672**
80	Koszalin	523 988	527 153	100,6	533 888	499 470	93,6	-9 900	27 683
81	Szczecin	2 191 880	2 251 888	102,7	2 124 399	2 017 070	94,9	67 481	234 818
82	Świnoujście	293 748	330 845	112,6	278 386	246 674	88,6	15 362	84 171

ciąg dalszy tabeli 5.1. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA**	**1 546 226**	**1 808 935**	**48**	**262 708**	**17**	**27 931**	**153 451**	**-**	**45 793**	**35 534**
2	**Dolnośląskie**	**109 227**	**112 741**	**3**	**3 513**	**1**	**-**	**3 513**	**-**	**-**	**-**
3	Jelenia Góra	20 806	20 806	1	-	-	-	-	-	-	-
4	Legnica	-3 513	-	-	3 513	1	-	3 513	-	-	-
5	Wrocław	85 518	85 518	1	-	-	-	-	-	-	-
6	Wałbrzych	6 417	6 417	1	-	-	-	-	-	-	-
7	**Kujawsko-pomorskie**	**128 987**	**128 987**	**4**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
8	Bydgoszcz	70 988	70 988	1	-	-	-	-	-	-	-
9	Grudziądz	25 420	25 420	1	-	-	-	-	-	-	-
10	Toruń	15 354	15 354	1	-	-	-	-	-	-	-
11	Włocławek	17 226	17 226	1	-	-	-	-	-	-	-
12	**Lubelskie**	**10 303**	**23 309**	**3**	**13 006**	**1**	**-**	**13 006**	**-**	**-**	**-**
13	Biała Podlaska	15 362	15 362	1	-	-	-	-	-	-	-
14	Chełm	752	752	1	-	-	-	-	-	-	-
15	Lublin	-13 006	-	-	13 006	1	-	13 006	-	-	-
16	Zamość	7 195	7 195	1	-	-	-	-	-	-	-
17	**Lubuskie**	**61 493**	**61 493**	**2**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
18	Gorzów Wielkopolski	32 919	32 919	1	-	-	-	-	-	-	-
19	Zielona Góra	28 575	28 575	1	-	-	-	-	-	-	-
20	**Łódzkie**	**104 152**	**104 152**	**3**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
21	Łódź	68 063	68 063	1	-	-	-	-	-	-	-
22	Piotrków Trybunalski	27 826	27 826	1	-	-	-	-	-	-	-
23	Skierniewice	8 263	8 263	1	-	-	-	-	-	-	-
24	**Małopolskie**	**3 467**	**24 356**	**1**	**20 888**	**2**	**-**	**20 888**	**-**	**-**	**-**
25	Kraków	-17 724	-	-	17 724	1	-	17 724	-	-	-
26	Nowy Sącz	24 356	24 356	1	-	-	-	-	-	-	-
27	Tarnów	-3 164	0	0	3 164	1	-	3 164	-	-	-
28	**Mazowieckie**	**6 001**	**31 059**	**2**	**25 058**	**2**	**-**	**25 058**	**-**	**-**	**-**
29	Ostrołęka	6 790	6 790	1	-	-	-	-	-	-	-
30	Płock	24 269	24 269	1	-	-	-	-	-	-	-
31	Radom	-14 144	0	0	14 144	1	-	14 144	-	-	-
32	Siedlce	-10 913	0	0	10 913	1	-	10 913	-	-	-
33	**Opolskie**	**3 036**	**3 036**	**1**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
34	Opole	3 036	3 036	1	-	-	-	-	-	-	-
35	**Podkarpackie**	**92 116**	**92 116**	**4**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
36	Krosno	17 818	17 818	1	-	-	-	-	-	-	-
37	Przemyśl	8 384	8 384	1	-	-	-	-	-	-	-
38	Rzeszów	59 783	59 783	1	-	-	-	-	-	-	-
39	Tarnobrzeg	6 131	6 131	1	-	-	-	-	-	-	-
40	**Podlaskie**	**48 922**	**48 922**	**3**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
41	Białystok	43 929	43 929	1	-	-	-	-	-	-	-
42	Łomża	1 771	1 771	1	-	-	-	-	-	-	-
43	Suwałki	3 222	3 222	1	-	-	-	-	-	-	-
44	**Pomorskie**	**224 417**	**224 417**	**4**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
45	Gdańsk	113 516	113 516	1	-	-	-	-	-	-	-
46	Gdynia	56 141	56 141	1	-	-	-	-	-	-	-
47	Słupsk	28 081	28 081	1	-	-	-	-	-	-	-
48	Sopot	26 679	26 679	1	-	-	-	-	-	-	-

ciąg dalszy tabeli 5.1. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
49	**Śląskie**	**222 851**	**386 211**	**10**	**163 359**	**9**	**27 931**	**66 300**	**-**	**45 793**	**23 335**
50	Bielsko-Biała	19 612	19 612	1	-	-	-	-	-	-	-
51	Bytom	-27 931	-	-	27 931	1	27 931	-	-	-	-
52	Chorzów	-46 980	-	-	46 980	1	-	34 718	-	-	12 262
53	Częstochowa	-3 011	-	-	3 011	1	-	3 011	-	-	0
54	Dąbrowa Górnicza	21 796	21 796	1	-	-	-	-	-	-	-
55	Gliwice	-55 158	-	-	55 158	1	-	2 015	-	45 793	7 350
56	Jastrzębie-Zdrój	55 452	55 452	1	0	0	-	-	-	-	-
57	Jaworzno	-15 335	-	-	15 335	1	-	15 335	-	-	-
58	Katowice	142 885	142 885	1	-	-	-	-	-	-	-
59	Mysłowice	-3 214	-	-	3 214	1	-	-	-	-	3 214
60	Piekary Śląskie	12 627	12 627	1	-	-	-	-	-	-	-
61	Ruda Śląska	-1 778	-	-	1 778	1	-	1 778	-	-	-
62	Rybnik	15 165	15 165	1	-	-	-	-	-	-	-
63	Siemianowice Śląskie	9 876	9 876	1	-	-	-	-	-	-	-
64	Sosnowiec	43 488	43 488	1	-	-	-	-	-	-	-
65	Świętochłowice	552	552	1	-	-	-	-	-	-	-
66	Tychy	64 759	64 759	1	-	-	-	-	-	-	-
67	Zabrze	-6 837	-	-	6 837	1	-	6 328	-	-	509
68	Żory	-3 116	-	-	3 116	1	-	3 116	-	-	-
69	**Świętokrzyskie**	**-36 415**	**-**	**-**	**36 415**	**1**	**-**	**24 216**	**-**	**-**	**12 199**
70	Kielce	-36 415	-	-	36 415	1	-	24 216	-	-	12 199
71	**Warmińsko-mazurskie**	**157 851**	**157 851**	**2**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
72	Elbląg	39 641	39 641	1	-	-	-	-	-	-	-
73	Olsztyn	118 209	118 209	1	-	-	-	-	-	-	-
74	**Wielkopolskie**	**63 146**	**63 614**	**3**	**468**	**1**	**-**	**468**	**-**	**-**	**-**
75	Kalisz	22 666	22 666	1	-	-	-	-	-	-	-
76	Konin	9 905	9 905	1	-	-	-	-	-	-	-
77	Leszno	-468	-	-	468	1	-	468	-	-	-
78	Poznań	31 043	31 043	1	-	-	-	-	-	-	-
79	**Zachodniopomorskie**	**346 672**	**346 672**	**3**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
80	Koszalin	27 683	27 683	1	-	-	-	-	-	-	-
81	Szczecin	234 818	234 818	1	-	-	-	-	-	-	-
82	Świnoujście	84 171	84 171	1	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 5.2. **Struktura dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA**	**59 697 900**	**93,4**	**55,5**	**25,3**	**20,5**	**21,2**	**16,8**	**6,6**	**2,5**	**3,5**
2	**Dolnośląskie**	**5 468 930**	**90,0**	**60,4**	**26,8**	**21,0**	**16,5**	**13,0**	**10,0**	**5,0**	**4,5**
3	Jelenia Góra	384 425	94,5	48,5	22,6	22,8	24,9	21,1	5,5	4,0	0,2
4	Legnica	481 209	96,1	49,5	24,9	22,0	26,2	20,4	3,9	2,1	1,6
5	Wrocław	4 039 096	88,4	64,2	28,3	21,4	14,0	10,2	11,6	5,6	5,5
6	Wałbrzych	564 201	92,5	50,4	20,1	16,2	20,4	21,6	7,5	4,0	3,3
7	**Kujawsko-pomorskie**	**3 933 259**	**95,0**	**53,1**	**23,3**	**20,1**	**23,5**	**18,3**	**5,0**	**1,7**	**2,4**
8	Bydgoszcz	1 781 694	95,6	58,0	25,0	20,9	20,9	16,7	4,4	1,3	2,0
9	Grudziądz	532 881	93,5	42,1	16,3	15,7	28,7	22,6	6,5	0,3	6,0
10	Toruń	1 018 674	93,5	51,9	25,6	18,9	24,0	17,6	6,5	3,8	2,3
11	Włocławek	600 010	96,9	50,5	20,2	23,8	25,9	20,5	3,1	0,5	0,8
12	**Lubelskie**	**2 771 756**	**94,7**	**47,7**	**22,5**	**17,4**	**26,9**	**20,2**	**5,3**	**1,0**	**3,6**
13	Biała Podlaska	271 092	98,9	37,9	19,9	15,7	36,1	24,9	1,1	0,4	0,6
14	Chełm	301 839	97,7	40,6	19,1	18,6	34,0	23,1	2,3	0,9	0,4
15	Lublin	1 833 130	93,4	52,9	24,6	18,0	22,3	18,2	6,6	1,3	4,6
16	Zamość	365 695	95,8	34,8	16,8	14,6	37,0	24,0	4,2	0,5	3,2
17	**Lubuskie**	**1 351 266**	**92,6**	**49,3**	**25,5**	**18,6**	**24,4**	**18,9**	**7,4**	**3,0**	**3,1**
18	Gorzów Wielkopolski	630 782	90,5	45,5	21,0	18,6	24,5	20,5	9,5	3,8	3,1
19	Zielona Góra	720 485	94,4	52,6	29,4	18,6	24,2	17,6	5,6	2,4	3,1
20	**Łódzkie**	**4 576 198**	**89,5**	**56,3**	**25,0**	**21,4**	**17,1**	**16,1**	**10,5**	**4,0**	**5,9**
21	Łódź	3 908 457	89,2	58,3	25,4	22,2	15,5	15,5	10,8	4,4	5,8
22	Piotrków Trybunalski	423 547	91,9	44,3	20,2	17,0	27,1	20,5	8,1	1,2	6,7
23	Skierniewice	244 194	90,4	45,5	26,2	16,6	25,7	19,3	9,6	2,4	6,7

ciąg dalszy tabeli 5.2. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
24	**Małopolskie**	**5 754 548**	**94,0**	**59,5**	**26,7**	**20,9**	**19,9**	**14,7**	**6,0**	**2,1**	**3,5**
25	Kraków	4 650 430	93,6	63,2	28,5	21,4	17,3	13,1	6,4	2,2	3,9
26	Nowy Sącz	486 974	95,0	40,8	19,1	16,5	31,1	23,1	5,0	3,0	1,4
27	Tarnów	617 144	96,7	46,0	19,2	20,5	30,5	20,2	3,3	1,2	2,0
28	Mazowieckie	2 633 269	96,8	49,9	22,0	21,8	26,6	20,3	3,2	1,1	1,5
29	Ostrołęka	299 034	97,4	47,5	21,5	21,3	28,9	21,0	2,6	0,5	1,2
30	Płock	842 095	96,7	59,9	22,5	32,2	21,4	15,4	3,3	1,6	1,6
31	Radom	1 073 865	96,9	45,5	21,2	16,2	28,6	22,9	3,1	0,7	1,5
32	Siedlce	418 274	96,1	42,9	23,6	15,3	30,0	23,1	3,9	1,7	1,9
33	**Opolskie**	**729 760**	**92,5**	**57,5**	**25,7**	**20,9**	**21,7**	**13,3**	**7,5**	**2,3**	**3,8**
34	Opole	729 760	92,5	57,5	25,7	20,9	21,7	13,3	7,5	2,3	3,8
35	**Podkarpackie**	**1 924 826**	**92,9**	**45,0**	**20,8**	**17,9**	**29,1**	**18,9**	**7,1**	**1,4**	**5,0**
36	Krosno	292 676	91,8	42,7	18,5	17,2	30,2	19,0	8,2	1,2	7,1
37	Przemyśl	340 467	97,3	36,6	15,7	16,8	33,8	26,9	2,7	1,2	1,2
38	Rzeszów	1 058 265	91,5	49,6	23,5	19,4	26,3	15,6	8,5	1,4	6,7
39	Tarnobrzeg	233 418	94,3	39,0	19,1	13,9	33,6	21,7	5,7	1,8	0,4
40	Podlaskie	2 259 365	96,4	49,9	20,9	17,0	26,1	20,5	3,6	1,9	1,2
41	Białystok	1 566 061	96,5	51,6	22,1	17,2	24,8	20,0	3,5	2,4	0,9
42	Łomża	323 188	95,4	43,1	18,9	14,8	31,0	21,3	4,6	1,3	1,8
43	Suwałki	370 117	97,3	48,3	17,5	18,0	27,1	21,8	2,7	0,7	2,0
44	**Pomorskie**	**4 956 592**	**92,0**	**60,3**	**27,4**	**21,4**	**17,3**	**14,4**	**8,0**	**2,3**	**4,8**
45	Gdańsk	2 794 081	90,9	62,0	27,6	23,6	16,3	12,6	9,1	1,7	6,3
46	Gdynia	1 361 866	94,8	60,7	29,2	19,2	17,5	16,7	5,2	1,9	2,7
47	Słupsk	501 129	95,2	48,9	20,7	16,1	25,2	21,0	4,8	2,5	1,7
48	Sopot	299 517	84,0	61,0	28,4	20,2	12,6	10,3	16,0	9,1	6,3
49	**Śląskie**	**12 916 860**	**95,3**	**56,0**	**26,3**	**22,1**	**21,2**	**18,0**	**4,7**	**1,9**	**2,4**
50	Bielsko-Biała	914 530	97,6	58,4	28,8	24,4	22,7	16,4	2,4	0,8	1,5
51	Bytom	745 197	97,0	48,2	22,1	16,2	24,7	24,1	3,0	2,1	0,8
52	Chorzów	548 143	96,8	48,5	23,1	21,8	25,5	22,8	3,2	2,1	1,0
53	Częstochowa	1 144 733	95,9	50,6	23,6	20,0	25,6	19,7	4,1	1,8	1,8
54	Dąbrowa Górnicza	697 923	92,4	60,7	23,5	31,4	18,3	13,4	7,6	1,1	6,3
55	Gliwice	1 055 986	92,9	59,2	26,6	21,4	19,0	14,7	7,1	3,9	2,9
56	Jastrzębie-Zdrój	440 775	94,9	51,3	24,0	22,4	26,0	17,6	5,1	0,4	4,4
57	Jaworzno	459 547	95,4	59,0	27,8	24,2	19,5	16,8	4,6	1,7	0,8
58	Katowice	1 752 729	96,7	66,7	30,6	25,5	17,2	12,8	3,3	2,1	0,9
59	Mysłowice	340 782	96,8	54,5	29,9	20,9	19,9	22,5	3,2	1,1	1,8
60	Piekary Śląskie	243 578	94,2	50,7	26,3	19,1	22,0	21,5	5,8	4,4	1,3
61	Ruda Śląska	687 566	91,7	53,0	24,2	18,1	18,6	20,2	8,3	2,1	6,0
62	Rybnik	729 180	95,9	55,7	23,7	22,3	21,9	18,3	4,1	0,7	2,8
63	Siemianowice Śląskie	297 486	97,4	55,2	27,5	19,2	18,0	24,2	2,6	1,4	1,2
64	Sosnowiec	854 866	96,5	57,5	30,0	23,1	21,2	17,8	3,5	1,2	2,3
65	Świętochłowice	216 745	92,6	44,0	22,8	18,6	22,9	25,7	7,4	2,8	4,6
66	Tychy	696 442	94,9	57,4	28,3	23,0	19,5	17,9	5,1	0,9	3,5
67	Zabrze	807 380	92,8	50,2	23,4	17,4	22,8	19,9	7,2	3,4	3,0
68	Żory	283 276	95,3	50,9	26,8	19,2	25,5	19,0	4,7	2,6	1,7
69	**Świętokrzyskie**	**1 114 015**	**95,5**	**52,4**	**22,5**	**17,3**	**23,8**	**19,3**	**4,5**	**1,1**	**3,1**
70	Kielce	1 114 015	95,5	52,4	22,5	17,3	23,8	19,3	4,5	1,1	3,1
71	**Warmińsko-mazurskie**	**1 634 762**	**92,7**	**50,1**	**23,1**	**17,4**	**24,2**	**18,5**	**7,3**	**1,7**	**5,3**
72	Elbląg	597 607	92,5	43,2	23,2	15,8	26,8	22,5	7,5	2,0	5,1
73	Olsztyn	1 037 155	92,9	54,0	23,0	18,3	22,7	16,1	7,1	1,6	5,4
74	**Wielkopolskie**	**4 562 607**	**94,3**	**58,4**	**29,7**	**19,3**	**20,5**	**15,4**	**5,7**	**2,4**	**2,3**
75	Kalisz	535 424	95,9	49,0	25,7	18,8	27,1	19,8	4,1	0,7	2,8
76	Konin	438 542	98,2	50,3	20,2	23,0	27,6	20,3	1,8	0,9	0,1
77	Leszno	335 731	95,4	46,3	26,2	15,0	27,6	21,5	4,6	3,1	1,0
78	Poznań	3 252 911	93,4	62,3	32,0	19,3	17,7	13,4	6,6	2,8	2,7
79	**Zachodniopomorskie**	**3 109 886**	**89,0**	**55,3**	**22,5**	**20,3**	**19,3**	**14,5**	**11,0**	**4,6**	**5,6**
80	Koszalin	527 153	93,6	51,8	25,4	22,5	24,4	17,4	6,4	2,9	3,4
81	Szczecin	2 251 888	91,0	58,6	23,0	19,9	18,2	14,3	9,0	1,5	6,6
82	Świnoujście	330 845	68,3	38,5	14,4	20,1	18,6	11,2	31,7	28,9	2,0

Tabela 5.3. **Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**POLSKA**	**58 151 673**	**87,5**	**35,0**	**13,8**	**9,2**	**1,1**	**12,5**	**11,1**
2	**Dolnośląskie**	**5 359 703**	**85,2**	**30,5**	**10,7**	**9,6**	**1,4**	**14,8**	**12,2**
3	Jelenia Góra	363 620	94,9	40,4	17,1	10,3	1,0	5,1	5,1
4	Legnica	484 722	91,0	40,6	17,1	11,0	1,0	9,0	9,0
5	Wrocław	3 953 578	83,3	29,0	8,2	9,6	1,2	16,7	13,3
6	Wałbrzych	557 784	87,8	26,0	18,7	7,7	3,1	12,2	11,6
7	**Kujawsko-pomorskie**	**3 804 272**	**89,0**	**34,8**	**16,0**	**8,8**	**1,6**	**11,0**	**9,2**
8	Bydgoszcz	1 710 706	88,9	33,6	14,5	8,8	1,4	11,1	10,2
9	Grudziądz	507 461	94,2	36,6	19,8	7,5	1,1	5,8	3,4
10	Toruń	1 003 321	86,2	33,3	15,4	10,2	2,1	13,8	9,7
11	Włocławek	582 784	89,4	39,0	18,0	7,5	1,7	10,6	10,6
12	**Lubelskie**	**2 761 453**	**90,1**	**39,1**	**15,7**	**10,6**	**1,3**	**9,9**	**8,9**
13	Biała Podlaska	255 729	96,3	43,1	19,8	13,1	0,8	3,7	3,7
14	Chełm	301 087	95,5	45,9	18,1	11,7	1,3	4,5	3,1
15	Lublin	1 846 137	88,2	36,8	14,6	9,6	1,5	11,8	10,5
16	Zamość	358 500	91,0	42,4	16,4	13,0	0,6	9,0	8,9
17	**Lubuskie**	**1 289 773**	**88,2**	**37,8**	**15,8**	**12,5**	**0,7**	**11,8**	**11,8**
18	Gorzów Wielkopolski	597 863	86,5	36,9	16,8	9,7	0,6	13,5	13,5
19	Zielona Góra	691 910	89,7	38,7	15,0	14,8	0,7	10,3	10,3
20	**Łódzkie**	**4 472 046**	**84,3**	**31,7**	**13,3**	**7,5**	**1,6**	**15,7**	**13,8**
21	Łódź	3 840 394	83,5	30,2	12,5	7,4	1,7	16,5	14,3
22	Piotrków Trybunalski	395 721	89,8	39,6	19,7	8,3	0,4	10,2	10,0
23	Skierniewice	235 930	87,8	42,3	14,9	7,7	0,8	12,2	11,9
24	**Małopolskie**	**5 751 081**	**88,1**	**32,5**	**10,8**	**11,1**	**1,2**	**11,9**	**10,6**
25	Kraków	4 668 154	87,0	29,6	9,8	11,7	1,3	13,0	11,5
26	Nowy Sącz	462 618	95,6	46,1	17,5	9,4	0,5	4,4	4,0
27	Tarnów	620 309	91,0	44,6	13,9	7,9	0,9	9,0	8,4
28	**Mazowieckie**	**2 627 268**	**90,9**	**42,2**	**17,0**	**8,2**	**1,4**	**9,1**	**7,0**
29	Ostrołęka	292 244	96,8	52,1	17,4	6,8	1,1	3,2	3,2
30	Płock	817 826	89,3	39,8	12,6	8,1	1,5	10,7	7,9
31	Radom	1 088 010	90,9	41,8	20,3	6,9	0,9	9,1	7,0
32	Siedlce	429 188	90,2	41,0	16,8	12,2	2,7	9,8	7,8
33	**Opolskie**	**726 724**	**86,8**	**40,0**	**9,4**	**9,5**	**0,7**	**13,2**	**11,9**
34	Opole	726 724	86,8	40,0	9,4	9,5	0,7	13,2	11,9
35	**Podkarpackie**	**1 832 710**	**89,5**	**42,0**	**15,0**	**9,1**	**1,4**	**10,5**	**10,3**
36	Krosno	274 858	83,3	41,2	14,2	8,7	1,3	16,7	15,5
37	Przemyśl	332 083	95,7	43,7	19,1	9,2	1,7	4,3	4,3
38	Rzeszów	998 483	88,6	41,8	13,6	8,5	1,4	11,4	11,4
39	Tarnobrzeg	227 287	91,9	42,0	16,1	12,0	1,4	8,1	7,6
40	**Podlaskie**	**2 210 443**	**88,7**	**38,9**	**16,3**	**9,5**	**1,2**	**11,3**	**11,0**
41	Białystok	1 522 132	89,8	38,9	15,6	9,4	1,3	10,2	9,9
42	Łomża	321 417	84,6	39,8	16,8	10,5	0,9	15,4	15,4
43	Suwałki	366 895	88,0	38,4	18,6	8,9	0,9	12,0	11,7
44	**Pomorskie**	**4 732 175**	**86,1**	**31,8**	**11,7**	**8,9**	**1,0**	**13,9**	**11,9**
45	Gdańsk	2 680 565	81,6	29,3	10,8	9,1	0,9	18,4	15,2
46	Gdynia	1 305 725	93,7	35,4	12,0	7,3	1,0	6,3	5,8
47	Słupsk	473 048	92,8	36,0	17,7	10,2	1,7	7,2	6,8
48	Sopot	272 838	82,0	32,9	7,9	11,9	1,4	18,0	17,5
49	**Śląskie**	**12 694 009**	**88,0**	**36,4**	**15,2**	**7,9**	**0,7**	**12,0**	**11,0**
50	Bielsko-Biała	894 918	86,5	37,0	13,7	13,6	0,4	13,5	13,0
51	Bytom	773 128	93,4	40,9	20,4	4,2	0,7	6,6	5,8
52	Chorzów	595 123	84,8	35,5	19,0	8,2	0,5	15,2	13,2
53	Częstochowa	1 147 744	88,6	35,1	15,3	11,1	0,9	11,4	10,7
54	Dąbrowa Górnicza	676 127	86,7	33,8	11,6	5,4	0,8	13,3	13,2
55	Gliwice	1 111 144	73,6	30,1	10,7	5,9	0,4	26,4	25,3
56	Jastrzębie-Zdrój	385 323	93,3	39,8	17,7	6,0	0,2	6,7	6,3
57	Jaworzno	474 882	86,2	38,6	13,2	7,8	0,6	13,8	12,5
58	Katowice	1 609 844	90,9	34,2	12,0	9,2	0,6	9,1	8,6
59	Mysłowice	343 997	89,3	40,7	16,6	5,4	0,8	10,7	10,7
60	Piekary Śląskie	230 951	87,1	39,9	19,3	4,9	0,6	12,9	11,1
61	Ruda Śląska	689 344	86,8	37,5	16,8	4,8	1,5	13,2	11,6
62	Rybnik	714 015	88,0	39,1	14,8	7,2	0,2	12,0	12,0
63	Siemianowice Śląskie	287 609	95,0	38,0	22,5	5,9	0,5	5,0	5,0
64	Sosnowiec	811 378	93,5	40,8	16,4	7,0	0,6	6,5	5,4
65	Świętochłowice	216 193	92,1	36,4	21,6	8,3	1,2	7,9	4,9
66	Tychy	631 683	89,9	33,2	13,0	10,8	0,7	10,1	10,0
67	Zabrze	814 216	89,7	36,2	18,0	7,8	1,4	10,3	5,5
68	Żory	286 391	86,2	38,6	15,6	8,0	1,3	13,8	11,7

ciąg dalszy tabeli 5.3. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
69	**Świętokrzyskie**	**1 150 430**	**87,9**	**37,3**	**15,6**	**7,3**	**1,5**	**12,1**	**10,7**
70	Kielce	1 150 430	87,9	37,3	15,6	7,3	1,5	12,1	10,7
71	**Warmińsko-mazurskie**	**1 476 911**	**92,5**	**37,7**	**16,1**	**11,8**	**1,3**	**7,5**	**6,0**
72	Elbląg	557 965	89,5	41,6	19,3	7,4	1,9	10,5	6,7
73	Olsztyn	918 946	94,4	35,4	14,1	14,4	0,9	5,6	5,6
74	**Wielkopolskie**	**4 499 461**	**84,3**	**32,7**	**12,6**	**10,8**	**1,0**	**15,7**	**15,0**
75	Kalisz	512 758	88,6	38,0	17,6	10,0	0,9	11,4	10,5
76	Konin	428 636	93,8	46,1	16,6	8,6	0,6	6,2	5,9
77	Leszno	336 199	89,8	42,2	17,1	11,3	1,3	10,2	9,9
78	Poznań	3 221 868	81,8	29,2	10,8	11,2	1,0	18,2	17,5
79	**Zachodniopomorskie**	**2 763 214**	**88,0**	**34,6**	**13,3**	**8,8**	**1,3**	**12,0**	**11,0**
80	Koszalin	499 470	92,2	39,5	15,1	12,2	1,7	7,8	7,5
81	Szczecin	2 017 070	87,8	33,0	13,2	8,2	1,2	12,2	11,2
82	Świnoujście	246 674	81,4	37,7	9,6	6,9	1,0	18,6	16,8

Tabela 5.4. **Dynamika dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
					dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
		nominalnie	realnie*			udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	**POLSKA**	**106,1**	**106,7**	**112,1**	**104,1**	**106,7**	**105,4**	**103,8**	**174,7**	**60,4**	**96,3**	**46,5**
2	**Dolnośląskie**	**110,0**	**110,6**	**109,5**	**102,1**	**107,4**	**105,9**	**105,2**	**177,5**	**114,8**	**128,1**	**111,2**
3	Jelenia Góra	110,2	110,8	111,6	108,1	107,1	111,0	103,3	134,2	90,5	112,8	9,0
4	Legnica	106,2	106,8	108,5	97,2	105,3	105,5	101,1	174,2	69,6	84,7	54,8
5	Wrocław	111,8	112,4	109,9	103,3	107,8	106,0	106,7	196,6	128,4	135,1	125,4
6	Wałbrzych	101,3	101,9	105,9	92,8	105,4	101,1	104,4	161,5	65,8	106,6	71,6
7	**Kujawsko-pomorskie**	**102,7**	**103,3**	**113,0**	**105,9**	**106,6**	**106,5**	**102,8**	**167,0**	**37,8**	**87,5**	**24,4**
8	Bydgoszcz	110,4	111,0	113,8	106,6	106,4	108,5	104,7	174,0	66,6	108,5	45,6
9	Grudziądz	107,9	108,5	117,5	113,7	107,6	114,5	102,5	156,1	49,6	35,0	51,3
10	Toruń	87,8	88,4	111,3	102,9	106,1	102,8	102,5	173,7	21,7	81,6	9,5
11	Włocławek	107,1	107,7	109,8	103,4	107,4	102,7	99,2	154,2	60,1	125,1	121,8
12	**Lubelskie**	**110,0**	**110,6**	**113,7**	**104,7**	**104,8**	**103,9**	**103,6**	**170,3**	**69,2**	**88,9**	**58,7**
13	Biała Podlaska	113,9	114,5	115,2	101,1	101,4	107,5	104,9	178,7	55,6	101,1	41,5
14	Chełm	115,0	115,6	115,0	107,9	102,6	114,4	103,0	161,5	116,2	520,2	26,6
15	Lublin	107,8	108,4	113,2	104,5	105,6	101,5	104,2	173,1	64,8	82,4	56,2
16	Zamość	114,2	114,8	114,1	106,6	103,9	106,3	101,4	161,5	115,6	68,2	121,7
17	**Lubuskie**	**117,3**	**117,9**	**114,7**	**105,6**	**108,4**	**108,9**	**104,4**	**176,7**	**164,2**	**198,6**	**151,8**
18	Gorzów Wielkopolski	120,1	120,7	113,6	102,8	107,8	104,6	103,0	176,0	266,7	277,1	256,8
19	Zielona Góra	115,0	115,6	115,7	107,8	108,8	112,9	105,7	177,4	104,8	142,3	112,0
20	**Łódzkie**	**103,6**	**104,2**	**110,5**	**102,7**	**106,4**	**105,7**	**104,7**	**163,2**	**67,4**	**122,4**	**51,0**
21	Łódź	101,7	102,3	109,9	102,7	106,6	105,3	104,8	160,2	63,0	123,1	45,1
22	Piotrków Trybunalski	114,1	114,7	112,0	100,8	104,0	107,3	104,4	168,7	145,9	118,2	168,3
23	Skierniewice	118,3	118,9	117,7	106,8	106,6	111,2	104,7	198,4	124,5	106,9	133,1
24	**Małopolskie**	**111,0**	**111,6**	**113,1**	**106,4**	**109,9**	**107,3**	**104,5**	**178,8**	**85,7**	**111,0**	**75,0**
25	Kraków	112,4	113,0	113,0	106,5	110,2	106,9	105,2	185,2	104,8	98,0	111,6
26	Nowy Sącz	105,8	106,4	116,1	106,5	108,3	109,3	102,7	175,1	39,0	2 350,3	11,3
27	Tarnów	105,0	105,6	111,8	104,6	107,1	108,9	103,3	155,5	37,8	102,7	27,9
28	**Mazowieckie**	**106,8**	**107,4**	**113,4**	**104,6**	**105,4**	**106,7**	**102,0**	**175,1**	**38,7**	**67,7**	**29,3**
29	Ostrołęka	108,2	108,8	111,0	100,0	99,4	107,5	103,3	171,3	55,8	191,5	30,9
30	Płock	109,9	110,5	113,5	108,9	107,6	106,8	102,9	164,0	56,7	112,2	38,7
31	Radom	104,4	105,0	115,2	105,3	105,3	103,7	100,3	183,4	26,5	100,4	17,8
32	Siedlce	105,8	106,4	110,6	95,9	105,6	113,8	104,4	173,4	51,5	30,9	156,6
33	**Opolskie**	**112,6**	**113,2**	**111,3**	**106,7**	**108,1**	**101,6**	**101,6**	**169,1**	**132,0**	**100,8**	**123,3**
34	Opole	112,6	113,2	111,3	106,7	108,1	101,6	101,6	169,1	132,0	100,8	123,3
35	**Podkarpackie**	**103,7**	**104,3**	**111,8**	**104,4**	**106,7**	**106,1**	**101,9**	**163,8**	**53,3**	**89,8**	**48,7**
36	Krosno	97,9	98,5	113,2	111,3	109,2	108,6	100,4	149,4	39,0	55,0	41,2
37	Przemyśl	101,9	102,5	108,8	100,2	102,9	101,2	100,0	140,7	30,9	78,7	16,3
38	Rzeszów	104,1	104,7	112,0	104,0	107,0	106,9	102,5	187,3	59,1	107,4	57,3
39	Tarnobrzeg	113,1	113,7	113,4	103,9	106,4	105,6	104,2	162,6	107,4	98,1	352,7
40	**Podlaskie**	**116,4**	**117,0**	**118,5**	**108,8**	**106,9**	**104,8**	**102,6**	**202,3**	**78,5**	**90,1**	**62,7**
41	Białystok	114,8	115,4	117,3	105,0	106,7	103,5	104,5	214,6	72,0	84,1	56,4
42	Łomża	122,0	122,6	121,3	119,4	106,3	107,6	99,8	185,0	139,8	131,8	92,3
43	Suwałki	118,6	119,2	121,2	119,8	108,5	108,3	98,3	176,8	67,9	188,2	60,1

ciąg dalszy tabeli 5.4. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
					dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
		nominalnie	realnie*			udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
44	**Pomorskie**	**104,3**	**104,9**	**112,0**	**104,4**	**106,4**	**101,9**	**104,5**	**183,3**	**58,1**	**58,9**	**52,1**
45	Gdańsk	102,8	103,4	111,2	104,6	106,2	101,5	104,1	184,5	58,8	59,7	52,7
46	Gdynia	110,2	110,8	114,0	103,9	106,4	98,8	105,7	202,2	68,2	47,3	83,2
47	Słupsk	99,5	100,1	112,2	104,4	104,8	112,9	103,4	154,7	30,9	85,9	14,4
48	Sopot	100,8	101,4	110,0	105,4	109,3	107,5	104,8	161,0	70,0	62,9	83,6
49	**Śląskie**	**105,0**	**105,6**	**111,9**	**102,7**	**105,1**	**107,4**	**103,9**	**177,5**	**46,9**	**66,6**	**39,1**
50	Bielsko-Biała	112,6	113,2	112,9	105,1	109,2	107,5	104,0	182,8	100,5	101,9	107,0
51	Bytom	109,9	110,5	112,3	99,8	101,7	98,9	102,2	173,3	64,4	102,7	30,1
52	Chorzów	110,5	111,1	113,4	104,2	104,7	107,1	98,4	176,5	61,6	62,4	72,8
53	Częstochowa	103,2	103,8	107,9	98,3	105,8	110,8	103,2	156,6	50,8	143,0	26,5
54	Dąbrowa Górnicza	107,9	108,5	111,4	104,5	106,3	104,2	103,9	185,3	78,1	52,6	84,1
55	Gliwice	74,6	75,2	112,1	105,7	107,2	106,2	103,9	171,5	13,9	26,2	9,1
56	Jastrzębie-Zdrój	116,7	117,3	121,7	111,3	99,4	132,9	114,0	194,0	65,3	226,7	58,9
57	Jaworzno	111,0	111,6	112,3	103,7	107,1	108,8	103,5	185,0	88,9	296,9	81,2
58	Katowice	105,6	106,2	109,2	102,5	105,7	117,2	104,4	183,8	53,3	163,6	19,6
59	Mysłowice	111,5	112,1	113,2	101,6	101,9	106,5	97,6	195,1	75,7	59,5	82,8
60	Piekary Śląskie	122,4	123,0	118,1	105,9	106,6	99,3	110,5	179,7	304,6	535,9	195,5
61	Ruda Śląska	117,9	118,5	114,3	102,6	102,6	110,0	105,2	183,8	182,7	115,6	303,4
62	Rybnik	105,7	106,3	110,2	98,9	103,7	100,0	103,6	191,3	54,4	102,2	76,6
63	Siemianowice Śląskie	118,9	119,5	116,8	104,6	108,6	105,1	106,4	176,6	360,0	196,8	8 916,1
64	Sosnowiec	103,9	104,5	111,5	102,6	105,2	103,3	104,2	175,0	36,2	26,3	43,9
65	Świętochłowice	119,6	120,2	116,6	103,6	102,0	105,8	101,6	177,8	177,1	305,5	142,6
66	Tychy	111,0	111,6	110,3	102,6	105,4	101,6	104,9	156,8	126,5	102,2	126,4
67	Zabrze	103,5	104,1	111,0	99,6	102,4	98,5	103,2	178,7	55,0	82,2	39,9
68	Żory	113,5	114,1	116,1	102,8	104,7	106,3	106,1	220,3	78,2	84,0	62,4
69	**Świętokrzyskie**	**102,1**	**102,7**	**110,6**	**104,0**	**104,7**	**108,9**	**103,3**	**149,4**	**39,0**	**120,4**	**29,8**
70	Kielce	102,1	102,7	110,6	104,0	104,7	108,9	103,3	149,4	39,0	120,4	29,8
71	**Warmińsko-mazurskie**	**93,3**	**93,9**	**111,7**	**102,7**	**105,5**	**93,6**	**107,2**	**158,1**	**30,1**	**35,7**	**28,8**
72	Elbląg	109,7	110,3	109,6	92,6	106,3	76,6	115,2	155,3	110,5	123,7	103,9
73	Olsztyn	85,9	86,5	112,9	108,1	105,1	105,2	102,3	160,5	20,9	23,4	20,8
74	**Wielkopolskie**	**101,3**	**101,9**	**112,2**	**104,9**	**108,7**	**103,4**	**103,3**	**181,2**	**38,9**	**159,7**	**18,5**
75	Kalisz	114,2	114,8	117,7	112,1	118,5	104,4	103,1	172,0	67,3	110,0	54,9
76	Konin	104,8	105,4	109,2	100,7	104,5	98,8	102,7	154,8	32,8	100,6	3,3
77	Leszno	114,4	115,0	117,4	109,1	108,2	112,7	103,1	178,2	75,0	104,5	39,7
78	Poznań	97,9	98,5	111,3	104,1	107,9	103,3	103,5	190,8	36,3	178,2	16,6
79	**Zachodniopomorskie**	**108,7**	**109,3**	**110,6**	**103,2**	**106,8**	**103,5**	**103,1**	**175,2**	**95,6**	**171,3**	**68,6**
80	Koszalin	112,7	113,3	113,6	105,5	107,0	108,9	105,8	170,1	100,9	161,5	78,4
81	Szczecin	104,7	105,3	109,9	102,6	106,3	101,3	102,3	179,5	70,6	65,1	67,8
82	Świnoujście	136,4	137,0	109,7	104,4	111,3	109,8	102,6	154,9	286,3	397,9	64,9

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 5.5. **Dynamika wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
				Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
		nominalnie	realnie*		wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**POLSKA**	**102,1**	**102,7**	**112,1**	**103,5**	**203,8**	**109,0**	**96,3**	**62,9**	**59,4**
2	**Dolnośląskie**	**101,2**	**101,8**	**108,6**	**103,0**	**213,3**	**102,8**	**97,5**	**72,4**	**67,2**
3	Jelenia Góra	106,8	107,4	107,6	102,0	178,4	94,1	87,2	93,3	93,3
4	Legnica	107,4	108,0	113,2	102,4	192,7	103,0	93,4	70,9	70,9
5	Wrocław	101,7	102,3	107,9	103,3	248,9	103,2	104,3	79,2	73,5
6	Wałbrzych	90,2	90,8	110,8	102,4	171,4	107,3	85,9	38,6	37,0
7	**Kujawsko-pomorskie**	**104,1**	**104,7**	**112,5**	**103,6**	**195,3**	**106,8**	**91,7**	**65,0**	**57,2**
8	Bydgoszcz	106,9	107,5	112,0	102,8	203,9	107,6	96,7	78,5	73,7
9	Grudziądz	108,3	108,9	117,2	106,6	180,2	112,3	79,8	48,2	31,4
10	Toruń	95,0	95,6	113,1	103,3	208,4	108,3	99,3	47,5	36,0
11	Włocławek	110,4	111,0	109,2	103,8	175,3	96,9	76,0	122,1	122,1
12	**Lubelskie**	**105,6**	**106,2**	**113,2**	**102,7**	**206,5**	**105,5**	**103,0**	**65,4**	**62,8**
13	Biała Podlaska	112,2	112,8	114,8	100,0	241,3	104,4	87,8	70,8	70,8
14	Chełm	113,3	113,9	112,7	100,2	195,8	111,3	95,7	128,6	106,9
15	Lublin	102,2	102,8	113,0	102,9	206,0	106,3	108,0	59,6	57,1
16	Zamość	113,6	114,2	113,6	106,4	194,6	99,5	77,6	114,0	115,4
17	**Lubuskie**	**115,8**	**116,4**	**113,1**	**103,1**	**201,9**	**105,0**	**86,6**	**141,4**	**176,3**
18	Gorzów Wielkopolski	121,7	122,3	113,3	101,0	198,6	111,5	82,4	230,9	229,9
19	Zielona Góra	111,1	111,7	112,9	105,0	205,1	101,6	89,5	98,0	139,4

ciąg dalszy tabeli 5.5. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
				Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
		nominalnie	realnie*		wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
20	**Łódzkie**	**97,2**	**97,8**	**111,6**	**103,1**	**187,8**	**110,6**	**100,5**	**57,6**	**52,1**
21	Łódź	96,1	96,7	110,8	102,8	185,5	110,9	100,5	57,4	51,2
22	Piotrków Trybunalski	104,0	104,6	115,2	103,2	179,9	110,9	90,6	56,0	55,2
23	Skierniewice	106,4	107,0	117,1	106,4	255,0	105,6	110,9	64,2	68,5
24	**Małopolskie**	**108,8**	**109,4**	**113,2**	**104,4**	**226,7**	**115,4**	**93,4**	**84,9**	**80,1**
25	Kraków	110,8	111,4	113,0	104,8	234,8	115,8	92,7	97,8	92,9
26	Nowy Sącz	98,6	99,2	115,2	103,0	210,9	108,1	98,7	23,8	22,2
27	Tarnów	103,3	103,9	112,5	103,4	203,9	117,4	98,9	56,4	53,6
28	**Mazowieckie**	**103,1**	**103,7**	**113,1**	**103,2**	**196,1**	**105,7**	**104,9**	**54,8**	**46,4**
29	Ostrołęka	106,7	107,3	115,2	104,1	196,3	108,3	89,0	33,0	33,0
30	Płock	103,8	104,4	110,2	102,3	189,7	96,3	98,6	69,9	64,0
31	Radom	105,0	105,6	114,1	103,6	190,6	108,6	90,6	58,2	47,1
32	Siedlce	95,6	96,2	114,4	102,7	227,1	114,3	138,1	38,1	31,8
33	**Opolskie**	**113,5**	**114,1**	**110,8**	**103,2**	**247,6**	**114,4**	**90,4**	**135,4**	**130,5**
34	Opole	113,5	114,1	110,8	103,2	247,6	114,4	90,4	135,4	130,5
35	**Podkarpackie**	**90,2**	**90,8**	**110,6**	**102,0**	**206,6**	**108,7**	**105,1**	**35,1**	**34,5**
36	Krosno	84,8	85,4	112,2	103,0	211,5	112,9	112,9	38,3	36,1
37	Przemyśl	97,4	98,0	105,8	98,3	164,7	106,1	95,1	35,4	35,7
38	Rzeszów	86,4	87,0	112,2	103,8	233,0	108,5	110,3	31,1	31,1
39	Tarnobrzeg	107,5	108,1	110,0	99,0	206,0	108,6	95,9	85,9	84,9
40	**Podlaskie**	**109,6**	**110,2**	**112,8**	**102,1**	**207,0**	**111,0**	**94,9**	**89,4**	**90,9**
41	Białystok	107,2	107,8	110,8	102,2	206,6	114,9	93,5	83,4	83,2
42	Łomża	117,1	117,7	115,5	101,8	223,6	100,5	96,8	126,6	139,1
43	Suwałki	113,5	114,1	119,6	102,2	196,6	106,7	102,3	82,9	84,6
44	**Pomorskie**	**104,1**	**104,7**	**113,0**	**104,1**	**213,6**	**113,2**	**88,3**	**70,0**	**65,1**
45	Gdańsk	105,8	106,4	113,8	104,9	229,6	114,6	83,8	80,7	75,7
46	Gdynia	104,8	105,4	115,2	105,1	218,8	114,8	92,7	44,5	41,5
47	Słupsk	95,9	96,5	107,3	99,2	173,2	108,8	95,3	40,6	38,8
48	Sopot	100,4	101,0	106,4	102,6	177,2	105,6	92,0	79,9	77,8
49	**Śląskie**	**103,4**	**104,0**	**112,9**	**103,7**	**201,9**	**107,4**	**95,9**	**64,1**	**62,2**
50	Bielsko-Biała	114,2	114,8	114,5	105,0	225,1	110,6	74,6	112,1	112,7
51	Bytom	110,8	111,4	114,5	106,8	185,4	106,3	102,5	76,0	67,7
52	Chorzów	115,7	116,3	115,5	104,2	181,5	95,7	118,1	116,5	105,2
53	Częstochowa	103,6	104,2	108,2	103,0	195,1	107,5	102,6	78,1	73,7
54	Dąbrowa Górnicza	102,0	102,6	112,4	102,2	205,6	99,6	92,5	63,6	65,2
55	Gliwice	81,6	82,2	110,7	103,0	213,3	105,0	129,9	47,1	45,7
56	Jastrzębie-Zdrój	107,7	108,3	113,6	101,6	216,1	97,5	95,7	62,4	59,2
57	Jaworzno	105,5	106,1	113,4	105,0	218,2	112,5	118,7	73,3	67,3
58	Katowice	99,6	100,2	110,4	103,3	191,6	107,2	99,7	50,4	50,2
59	Mysłowice	114,8	115,4	115,6	103,2	210,3	116,4	110,5	108,3	108,3
60	Piekary Śląskie	110,2	110,8	116,7	105,6	211,6	120,4	91,6	80,1	76,2
61	Ruda Śląska	113,5	114,1	114,3	104,0	205,6	107,9	80,4	108,2	112,3
62	Rybnik	116,1	116,7	114,9	105,7	240,2	106,4	55,4	125,0	125,0
63	Siemianowice Śląskie	114,0	114,6	113,5	102,5	180,9	113,7	82,7	124,5	142,9
64	Sosnowiec	101,3	101,9	112,8	101,4	184,1	109,5	85,6	41,1	36,9
65	Świętochłowice	113,9	114,5	118,3	102,7	198,2	120,7	91,4	79,7	58,1
66	Tychy	100,5	101,1	111,6	103,6	226,7	106,1	92,1	53,2	79,3
67	Zabrze	93,7	94,3	113,7	102,5	190,7	105,3	112,7	37,1	22,8
68	Żory	113,3	113,9	120,3	106,1	272,9	126,7	94,8	83,1	76,4
69	**Świętokrzyskie**	**95,5**	**96,1**	**112,3**	**105,3**	**168,4**	**107,9**	**109,9**	**45,7**	**42,8**
70	Kielce	95,5	96,1	112,3	105,3	168,4	107,9	109,9	45,7	42,8
71	**Warmińsko-mazurskie**	**77,9**	**78,5**	**105,3**	**103,1**	**192,7**	**103,2**	**109,8**	**18,5**	**15,5**
72	Elbląg	101,6	102,2	103,3	102,0	181,2	93,1	100,0	89,2	82,6
73	Olsztyn	68,2	68,8	106,4	103,9	203,4	106,8	125,0	9,7	9,7
74	**Wielkopolskie**	**105,4**	**106,0**	**113,1**	**104,0**	**211,8**	**113,3**	**84,6**	**77,2**	**77,0**
75	Kalisz	110,6	111,2	115,0	104,4	192,3	106,9	105,1	84,9	88,6
76	Konin	103,4	104,0	109,2	102,2	175,3	104,2	90,6	57,1	62,7
77	Leszno	117,9	118,5	117,6	103,6	204,8	117,8	88,4	121,4	118,0
78	Poznań	103,7	104,3	112,8	104,4	229,0	114,9	81,4	76,1	75,3
79	**Zachodniopomorskie**	**94,1**	**94,7**	**113,3**	**104,9**	**206,0**	**110,5**	**102,3**	**41,8**	**39,8**
80	Koszalin	103,6	104,2	112,0	102,1	197,0	107,5	92,7	54,5	55,6
81	Szczecin	90,7	91,3	114,0	105,4	209,8	112,3	109,1	36,7	34,6
82	Świnoujście	106,5	107,1	110,1	106,6	194,5	104,9	83,3	93,2	89,7

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 5.6. **Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	**POLSKA**	**27 144 463**	**1 496 920**	**25 619 255**	**-**	**28 288**	**24 086**	**45,5**
2	**Dolnośląskie**	**3 655 193**	**97 000**	**3 555 939**	**-**	**2 254**	**2 223**	**66,8**
3	Jelenia Góra	153 353	-	153 261	-	93	67	39,9
4	Legnica	206 851	-	206 851	-	-	-	43,0
5	Wrocław	2 764 077	-	2 764 042	-	34	29	68,4
6	Wałbrzych	530 912	97 000	431 785	-	2 127	2 127	94,1
7	**Kujawsko-pomorskie**	**2 425 540**	**80 000**	**2 341 754**	**-**	**3 786**	**3 062**	**61,7**
8	Bydgoszcz	1 068 632	-	1 068 632	-	-	-	60,0
9	Grudziądz	194 922	-	194 922	-	-	-	36,6
10	Toruń	893 872	-	890 086	-	3 786	3 062	87,7
11	Włocławek	268 113	80 000	188 113	-	-	-	44,7
12	**Lubelskie**	**1 557 162**	**-**	**1 557 162**	**-**	**-**	**-**	**56,2**
13	Biała Podlaska	82 495	-	82 495	-	-	-	30,4
14	Chełm	127 500	-	127 500	-	-	-	42,2
15	Lublin	1 275 193	-	1 275 193	-	-	-	69,6
16	Zamość	71 974	-	71 974	-	-	-	19,7
17	**Lubuskie**	**368 594**	**-**	**368 593**	**-**	**-**	**-**	**27,3**
18	Gorzów Wielkopolski	128 652	-	128 652	-	-	-	20,4
19	Zielona Góra	239 942	-	239 941	-	-	-	33,3
20	**Łódzkie**	**2 937 030**	**-**	**2 937 030**	**-**	**-**	**-**	**64,2**
21	Łódź	2 745 921	-	2 745 921	-	-	-	70,3
22	Piotrków Trybunalski	102 288	-	102 288	-	-	-	24,2
23	Skierniewice	88 821	-	88 821	-	-	-	36,4
24	**Małopolskie**	**2 552 373**	**720 000**	**1 832 352**	**-**	**21**	**-**	**44,4**
25	Kraków	2 222 578	720 000	1 502 572	-	6	-	47,8
26	Nowy Sącz	88 891	-	88 891	-	-	-	18,3
27	Tarnów	240 904	-	240 889	-	15	-	39,0
28	**Mazowieckie**	**1 307 850**	**190 100**	**1 117 704**	**-**	**46**	**-**	**49,7**
29	Ostrołęka	98 881	-	98 878	-	3	-	33,1
30	Płock	479 241	-	479 241	-	-	-	56,9
31	Radom	446 093	-	446 049	-	43	-	41,5
32	Siedlce	283 635	190 100	93 535	-	-	-	67,8
33	**Opolskie**	**231 960**	**-**	**231 960**	**-**	**-**	**-**	**31,8**
34	Opole	231 960	-	231 960	-	-	-	31,8
35	**Podkarpackie**	**1 040 506**	**24 420**	**1 013 470**	**-**	**2 616**	**621**	**54,1**
36	Krosno	143 039	-	143 039	-	-	-	48,9
37	Przemyśl	173 488	24 420	148 435	-	634	621	51,0
38	Rzeszów	606 730	-	604 747	-	1 983	-	57,3
39	Tarnobrzeg	117 249	-	117 249	-	-	-	50,2
40	**Podlaskie**	**832 914**	**-**	**832 914**	**-**	**-**	**-**	**36,9**
41	Białystok	580 512	-	580 512	-	-	-	37,1
42	Łomża	118 354	-	118 354	-	-	-	36,6
43	Suwałki	134 048	-	134 048	-	-	-	36,2
44	**Pomorskie**	**1 883 573**	**-**	**1 882 284**	**-**	**1 289**	**-**	**38,0**
45	Gdańsk	925 443	-	925 443	-	-	-	33,1
46	Gdynia	592 822	-	591 533	-	1 289	-	43,5
47	Słupsk	246 372	-	246 372	-	-	-	49,2
48	Sopot	118 936	-	118 936	-	-	-	39,7

ciąg dalszy tabeli 5.6. …

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
49	**Śląskie**	**3 799 072**	**254 400**	**3 526 507**	**-**	**18 164**	**18 117**	**29,4**
50	Bielsko-Biała	118 562	-	118 552	-	10	-	13,0
51	Bytom	231 629	-	225 978	-	5 651	5 651	31,1
52	Chorzów	171 010	-	171 008	-	2	2	31,2
53	Częstochowa	452 403	-	452 402	-	1	-	39,5
54	Dąbrowa Górnicza	282 066	-	280 314	-	1 752	1 752	40,4
55	Gliwice	285 049	-	285 045	-	4	4	27,0
56	Jastrzębie-Zdrój	30 512	-	30 512	-	-	-	6,9
57	Jaworzno	145 289	-	145 289	-	-	-	31,6
58	Katowice	656 123	-	656 123	-	-	-	37,4
59	Mysłowice	89 816	-	89 816	-	-	-	26,4
60	Piekary Śląskie	40 041	-	39 205	-	836	836	16,4
61	Ruda Śląska	200 749	-	200 749	-	-	-	29,2
62	Rybnik	21 320	14 500	6 816	-	4	1	2,9
63	Siemianowice Śląskie	57 150	30 900	26 250	-	-	-	19,2
64	Sosnowiec	144 804	142 000	2 804	-	-	-	16,9
65	Świętochłowice	79 037	-	79 037	-	-	-	36,5
66	Tychy	180 246	67 000	113 214	-	32	1	25,9
67	Zabrze	465 686	-	455 816	-	9 870	9 870	57,7
68	Żory	147 581	-	147 579	-	2	-	52,1
69	**Świętokrzyskie**	**704 542**	**-**	**704 542**	**-**	**-**	**-**	**63,2**
70	Kielce	704 542	-	704 542	-	-	-	63,2
71	**Warmińsko-mazurskie**	**612 763**	**131 000**	**481 694**	**-**	**69**	**60**	**37,5**
72	Elbląg	323 691	131 000	192 680	-	11	1	54,2
73	Olsztyn	289 072	-	289 014	-	58	58	27,9
74	**Wielkopolskie**	**1 806 344**	**-**	**1 806 334**	**-**	**11**	**-**	**39,6**
75	Kalisz	173 200	-	173 200	-	-	-	32,3
76	Konin	115 755	-	115 755	-	-	-	26,4
77	Leszno	140 811	-	140 800	-	11	-	41,9
78	Poznań	1 376 579	-	1 376 579	-	-	-	42,3
79	**Zachodniopomorskie**	**1 429 047**	**-**	**1 429 017**	**-**	**31**	**-**	**46,0**
80	Koszalin	294 412	-	294 412	-	-	-	55,8
81	Szczecin	1 057 557	-	1 057 528	-	29	-	47,0
82	Świnoujście	77 078	-	77 077	-	2	-	23,3

Rozdział VI.
Wykonanie budżetów przez powiaty

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

W 2016 r. powiaty uzyskały dochody budżetowe w łącznej kwocie 23 948 339 tys. zł, co stanowiło 99,8% planowanych dochodów. Wykonanie dochodów wahało się od 97,1% w powiatach województwa lubuskiego do 100,8% w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego. Spośród ogólnej liczby 314 powiatów dochody ogółem powyżej planu zrealizowało 54,8% powiatów. W skali kraju 95,5% powiatów wykonało dochody na poziomie 95% - 105% dochodów planowanych. Graniczne wielkości wykonania planu wynoszą 80,4% - 108,6%.

W ramach realizacji programu „Rodzina 500+" powiaty pozyskały środki w kwocie 145 467 tys. zł, które stanowiły jedynie 0,6% dochodów ogółem.

Dochody powiatów w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**23 681 476,2**	**23 948 338,9**	**99,8**	**101,1**	**100,0**
Dochody własne	7 943 028,9	8 474 182,0	101,4	106,7	35,4
Dotacje celowe, w tym:	5 689 278,4	5 245 221,2	96,7	92,2	21,9
- na zadania zlecone, w tym:	2 657 661,2	2 691 305,7	99,1	101,3	11,2
- program „Rodzina 500+"	-	145 467,0	98,8	x	0,6
Subwencja ogólna	10 049 168,9	10 228 935,7	100,0	101,8	42,7

Na niepełne wykonanie planu dochodów w największym stopniu wpływ miała, niższa niż zaplanowana, realizacja dochodów z tytułu dotacji celowych – powiaty uzyskały z tego źródła 96,7% oczekiwanych środków (z tytułu dotacji na zadania własne – 93,7% planu). Większość powiatów (76,8%) uzyskała dochody z tego źródła na poziomie powyżej 95,0%, 5 powiatów wykonało dochody z tytułu dotacji celowych poniżej 80,0% planu, a w przedziale od 80% do 95% – 68 powiatów.

W budżetach powiatów dotacje na realizację programu „Rodzina 500+" zaplanowane zostały w wysokości 147 224 tys. zł, a wskaźnik wykonania planu wyniósł 98,8%. W całości są to dotacje na realizację zadań bieżących.

Dochody powiatów z tytułu subwencji ogólnej oraz dochody własne zostały zrealizowane w wielkościach zbliżonych do zaplanowanych, odpowiednio 100,0% i 101,4%.

Dochody powiatów w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**23 681 476,2**	**23 948 338,9**	**99,8**	**101,1**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	21 630 241,9	22 366 271,3	100,6	103,4	93,4
Dochody własne, z tego:	7 718 834,7	8 246 400,7	102,4	106,8	34,4
- PIT	4 165 736,9	4 508 783,2	102,1	108,2	18,8
- CIT	157 930,6	161 794,5	101,2	102,4	0,7
- podatki i opłaty	1 046 969,8	1 116 319,7	104,2	106,6	4,7
- pozostałe	2 348 197,4	2 459 503,3	102,2	104,7	10,3
Dotacje celowe, w tym:	3 949 874,9	4 011 570,2	98,3	101,6	16,8
- na zadania zlecone, w tym:	2 520 473,0	2 649 546,3	99,1	105,1	11,1
- program „Rodzina 500+"	-	145 467,0	98,8	x	0,6
- na zadania własne	1 045 469,7	968 913,5	96,5	92,7	4,0
Subwencja ogólna, w tym:	9 961 532,3	10 108 300,4	100,0	101,5	42,2
- oświatowa	7 793 481,8	7 822 795,0	100,0	100,4	32,7
- wyrównawcza	1 548 042,5	1 671 433,6	100,0	108,0	7,0

Dochody powiatów w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody majątkowe, z tego:	2 051 234,2	1 582 067,6	89,5	77,1	6,6
Dochody własne, w tym:	224 194,2	227 181,3	75,6	101,3	0,9
- dochody ze sprzedaży majątku	149 882,3	159 335,6	71,0	106,3	0,7
Dotacje celowe, w tym:	1 739 403,5	1 233 651,0	91,6	70,9	5,2
- na zadania zlecone, w tym:	137 188,2	41 759,4	96,8	30,4	0,2
- program „Rodzina 500+”	-	-	x	x	x
- na zadania własne	1 050 175,4	620 754,9	89,6	59,1	2,6
Subwencja ogólna	87 636,5	120 635,3	99,8	137,7	0,5

Dochody bieżące wykonane zostały w kwocie 22 366 271 tys. zł, tj. 100,6% planu. Wykonanie dochodów bieżących wahało się w przedziale od 82,9% do 105,2%. Powyżej planu wykonało je 236 powiatów.

Dochody majątkowe zrealizowano w kwocie 1 582 068 tys. zł, tj. 89,5% planu. Wykonanie dochodów majątkowych większości powiatów (177 jednostki) zamknęło się w przedziale od 75% do 100%.

Dochody ze sprzedaży majątku wykonane zostały na poziomie – 71,0% planu, dochody z tego tytułu zaplanowało w swoich budżetach 92,0% powiatów (289 jednostek). Dochody ponad zakładany plan uzyskało 141 powiatów, a 8 powiatów nie uzyskało żadnych dochodów ze sprzedaży majątku.

Bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych stanowiły 81,1% wielkości planowanych. W większym stopniu zrealizowane zostały te dochody ze źródeł zagranicznych, które miały charakter bieżący (w 88,7%), niż te o charakterze majątkowym (w 71,8%). Dochody bieżące ze wskazanego źródła zasiliły budżety powiatów kwotą 251 229 tys. zł, a dochody majątkowe kwotą 166 933 tys. zł. Bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie uzyskało 16 powiatów.

Dochody powiatów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	**23 681 476,2**	**23 948 338,9**	**99,8**	**101,1**	**100,0**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 065 784,9	418 162,0	81,1	39,2	1,7
Dochody bieżące, w tym:	**21 630 241,9**	**22 366 271,3**	**100,6**	**103,4**	**93,4**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	392 236,7	251 228,6	88,7	64,1	1,0
Dochody majątkowe, w tym:	**2 051 234,2**	**1 582 067,6**	**89,5**	**77,1**	**6,6**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	673 548,2	166 933,4	71,8	24,8	0,7

[1)] Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania.*

1.2. Wykonanie planu wydatków

W 2016 r. powiaty zrealizowały wydatki budżetowe w łącznej kwocie 23 300 596 tys. zł, co stanowiło 94,9% planu. Wykonanie wydatków wahało się od 91,9% w powiatach województwa lubuskiego do 96,1% w powiatach województwa opolskiego. Na niepełną realizację planu wydatków ogółem wpływ miało niskie – poniżej 90% – wykonanie przez 25 powiatów oraz ich realizację w przedziale 90% - 95% planu przez 104 jednostki. Pozostałe 185 powiatów wykonało wydatki powyżej 95%, żaden z nich nie przekroczył uchwalonego planu.

Wydatki bieżące wykonane zostały przez powiaty w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 96,0% planu, wydatki o charakterze majątkowym osiągnęły 87,7% planu. Spośród wydatków bieżących najwyższym wskaźnikiem wykonania planu charakteryzowały się wydatki przeznaczane przez powiaty na wynagrodzenia i pochodne. W 83,8% powiatów wydatki te zrealizowano na poziomie powyżej 98%

wielkości zaplanowanych. Na realizację programu „Rodzina 500+" powiaty przeznaczyły 145 467 tys. zł i są to głównie świadczenia na rzecz osób fizycznych.

Wydatki powiatów w latach 2015 i 2016

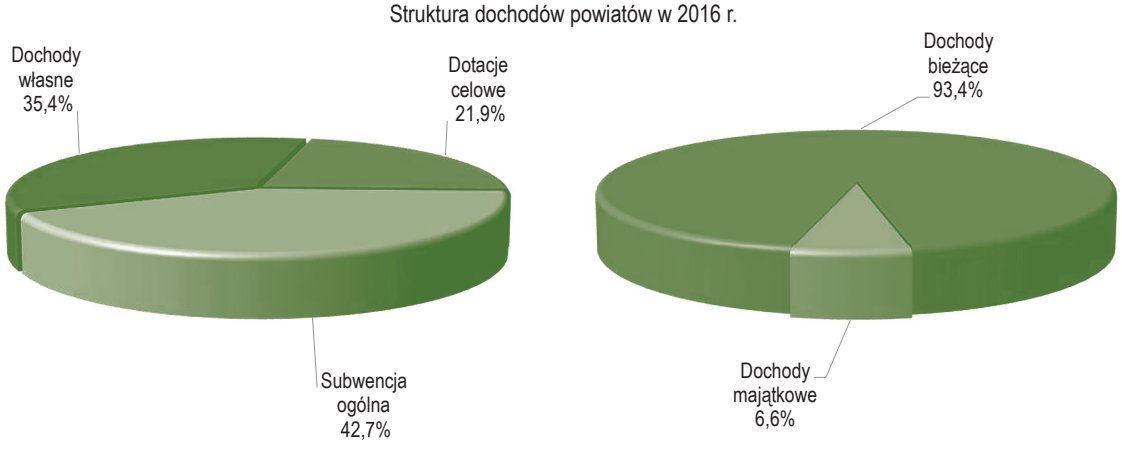
Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**23 444 106,7**	**23 300 595,6**	**94,9**	**99,4**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	20 017 019,5	20 302 430,2	96,0	101,4	87,1
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	17 245 597,1	17 507 064,4	96,7	101,5	75,1
- wynagrodzenia i pochodne	12 201 534,8	12 491 358,6	98,8	102,4	53,6
- pozostałe bieżące	5 044 062,3	5 015 705,9	91,8	99,4	21,5
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	801 034,2	936 334,3	96,0	116,9	4,0
- dotacje	1 377 897,5	1 483 235,6	95,8	107,6	6,4
- wydatki na poręczenia i gwarancje	7 175,8	6 173,8	24,4	86,0	0,0
- wydatki na obsługę długu	171 500,5	156 005,0	86,5	91,0	0,7
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	413 814,4	213 617,0	69,2	51,6	0,9
Wydatki majątkowe, w tym:	3 427 087,2	2 998 165,5	87,7	87,5	12,9
- wydatki inwestycyjne, w tym:	3 383 881,6	2 962 645,8	87,5	87,6	12,7
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	793 885,1	141 957,6	57,0	17,9	0,6

Realizacja planu wydatków bieżących wahała się między 84,5% a 99,8%, przy czym w 237 powiatach zrealizowano je na poziomie 95% - 100%. Wykonanie wydatków majątkowych powyżej 90% planu wystąpiło w 176 powiatach (w tym 100% – 1 powiecie). Wydatki majątkowe w przedziale od 50% do 90% planu wykonało 127 powiatów, natomiast do 50% – 11 powiatów, w tym 1 powiat zrealizował zaledwie 14,2% zaplanowanych wydatków majątkowych.

2. Struktura dochodów i wydatków

Głównym źródłem dochodów powiatów w 2016 r. były środki w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych pochodzące z budżetu państwa, od jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów (łącznie 64,6%). Przesądzające o samodzielności finansowej dochody własne stanowiły w budżetach powiatów 35,4%. Z ogólnej kwoty dochodów własnych 53,2% stanowiły dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Struktura dochodów powiatów w 2016 r.



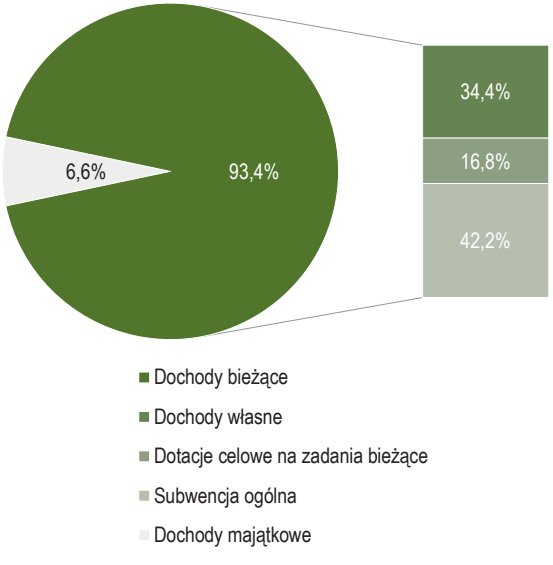
Dotacje celowe w strukturze dochodów ogółem osiągnęły poziom 21,9%, dla 86,0% powiatów dotacje celowe stanowiły od 15% do 30% ich dochodów ogółem. Dotacje na realizację zadań zleconych stanowiły 51,3% dotacji celowych. Udział dochodów na realizację programu „Rodzina 500+" stanowi 5,4% dotacji na zadania zlecone.

Subwencja ogólna stanowiła 42,7% dochodów ogółem, przy czym jej poziom był zróżnicowany – w skrajnych przypadkach, tj. dla 4 powiatów stanowiła mniej niż 20%, dla 24,2% powiatów (76 jednostek) – ponad połowę ich dochodów ogółem, w tym dla 1 powiatu – 70,9%.

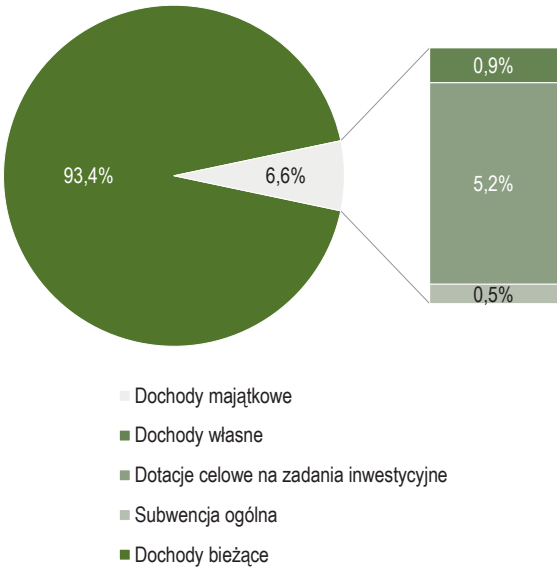
Analizując strukturę dochodów w podziale na część bieżącą i majątkową wyraźnie widać, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 93,4%. Spośród nich dominującym źródłem była subwencja ogólna (42,2% dochodów ogółem).

Dochody majątkowe stanowiły 6,6% dochodów ogółem. Ich udział wahał się od 4,5% w powiatach województwa dolnośląskiego do 12,9% w powiatach województwa podlaskiego. Dominującym źródłem dochodów majątkowych były dotacje celowe, które stanowiły 78,0% tych dochodów. W 276 powiatach uzyskane dotacje na zadania inwestycyjne wyniosły mniej niż 10% dochodów ogółem. Dochody ze sprzedaży majątku stanowiły 10,1% dochodów majątkowych. Dla 295 powiatów udział dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem nie przekroczył 3%, a dla jednego powiatu dochody z tego tytułu stanowiły 23,5% jego dochodów ogółem.

Struktura dochodów bieżących powiatów w 2016 r.



Struktura dochodów majątkowych powiatów w 2016 r.

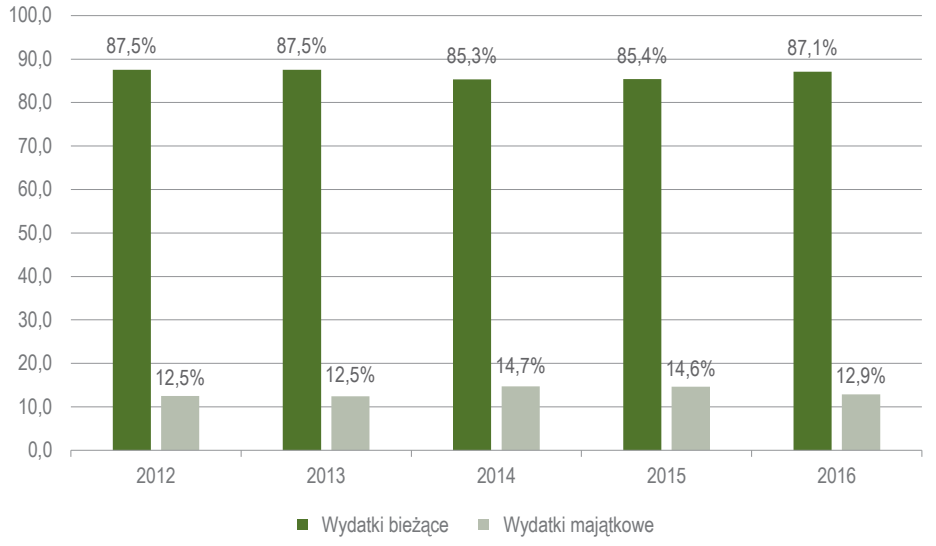


Struktura wydatków, podobnie jak dochodów, nie uległa zmianie w porównaniu do roku ubiegłego. Wydatki bieżące stanowiły 87,1% wydatków ogółem. W skali województw ich udział kształtował się w granicach od 80,3% w powiatach województwa podlaskiego do 90,9% w powiatach województwa lubuskiego. Wydatki o charakterze majątkowym stanowiły w budżetach powiatów 12,9% wydatków ogółem.

Dla 85,7% powiatów wydatki bieżące stanowiły ponad 80% wydatków ogółem, przy czym 1 powiat przeznaczył na realizację zadań bieżących 56,9% wydatków ogółem.

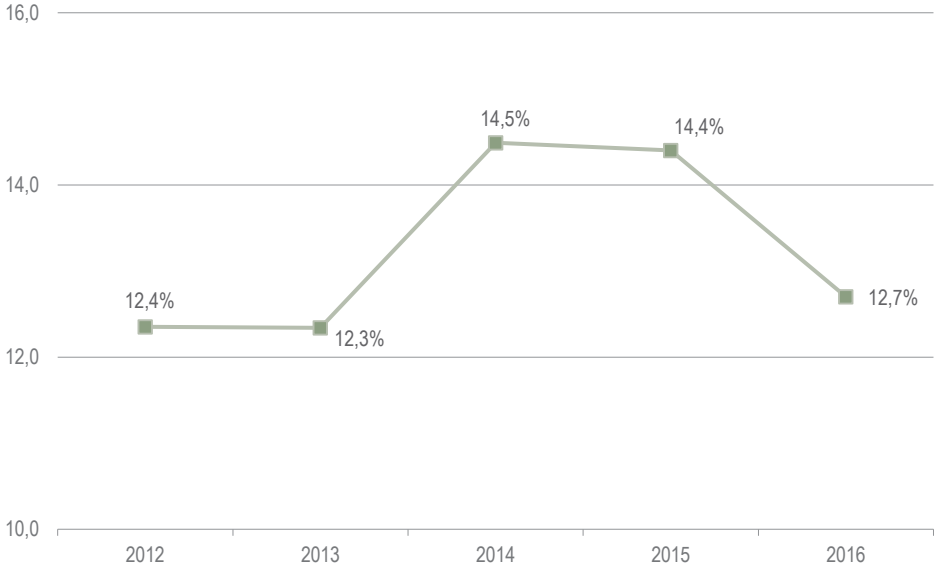
Największy udział w strukturze wydatków bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne, na które powiaty przeznaczyły średnio 53,6% swoich wydatków. Zróżnicowanie tej grupy wydatków w skali kraju było duże. W 1 powiecie wydatki na wynagrodzenia nie przekroczyły 30% wydatków, a w 9 powiatach stanowiły ponad 65% ich wydatków ogółem. Dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp osiągnęły poziom odpowiednio: 6,4%, 4,0% i 0,9%, natomiast na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje powiaty przeznaczyły w 2016 r. 0,7% swoich wydatków. Wśród wydatków bieżących zaledwie 0,7% stanowiły wydatki na realizację programu „Rodzina 500+".

Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem powiatów w latach 2012 - 2016



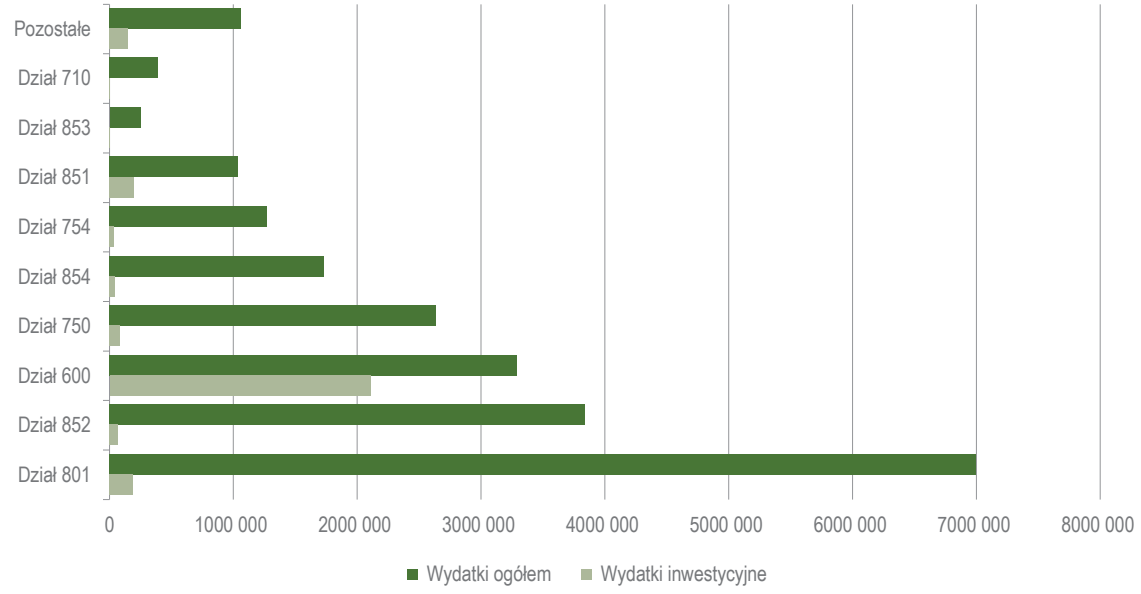
Zrealizowane przez powiaty w 2016 r. wydatki majątkowe w strukturze wydatków ogółem stanowiły 12,9%, z czego na realizację zadań i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych powiaty przeznaczyły zaledwie 4,8% swoich wydatków inwestycyjnych. W 181 powiatach na inwestycje przeznaczono od 5% do 15% wydatków, w 1 z powiatów wydatki inwestycyjne stanowiły 43,2% wydatków ogółem.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów w latach 2012 - 2016



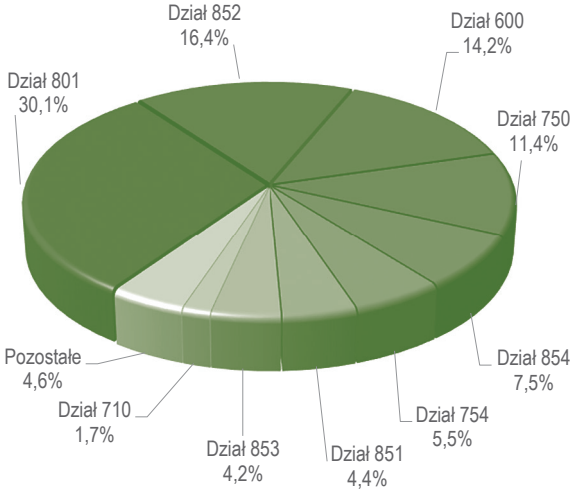
W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej najwyższy udział w wydatkach ogółem powiatów stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą – 37,6%. Kolejnymi znaczącymi pozycjami wydatków były wydatki na realizację zadań z tytułu pomocy społecznej i pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej, wydatki na transport i łączność oraz wydatki na administrację publiczną, na które powiaty przeznaczyły odpowiednio – 20,6%, 14,2% i 11,4% wydatków ogółem.

Wydatki powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

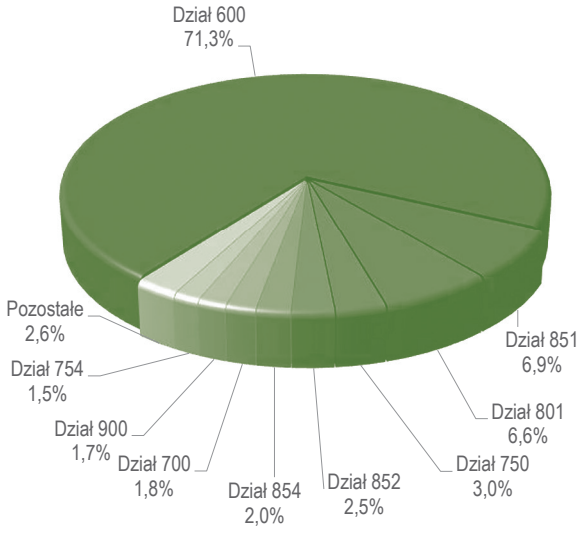


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 710 – Działalność usługowa.

Struktura wydatków ogółem powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

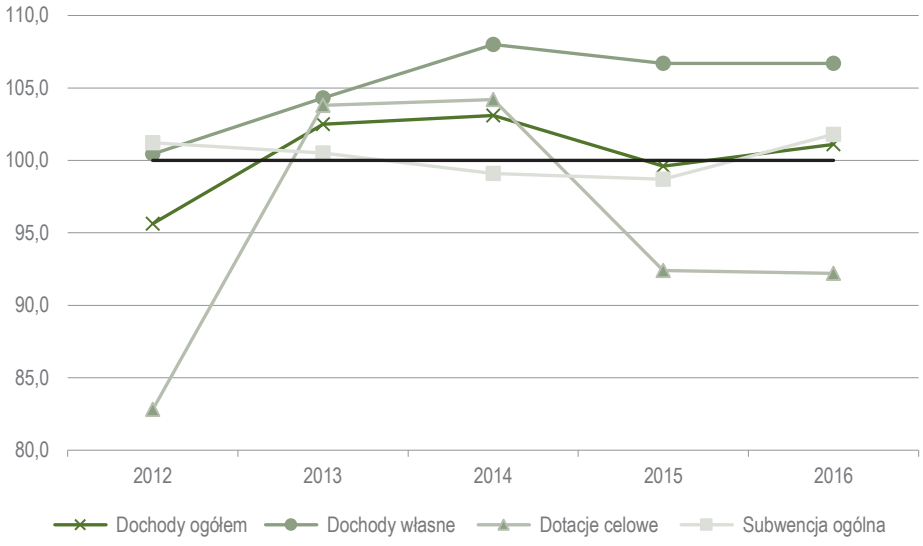


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 710 – Działalność usługowa, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

3. Dynamika dochodów i wydatków

Dochody ogółem powiatów w 2016 r. w porównaniu do 2015 r., wzrosły o 1,1% (realny wzrost o 1,7%). Na wzrost dochodów ogółem powiatów w 2016 r. decydujący wpływ miał wzrost dochodów własnych o 6,7% oraz subwencji ogólnej o 1,8%. Dochody z tytułu dotacji były niższe niż w 2015 r. o 7,8%. Wskaźniki dynamiki w skali kraju wahały się od 65,0% do 125,9%, natomiast w układzie województw kształtowały się od 95,6% w powiatach województwa podlaskiego do 104,9% w powiatach województwa łódzkiego.

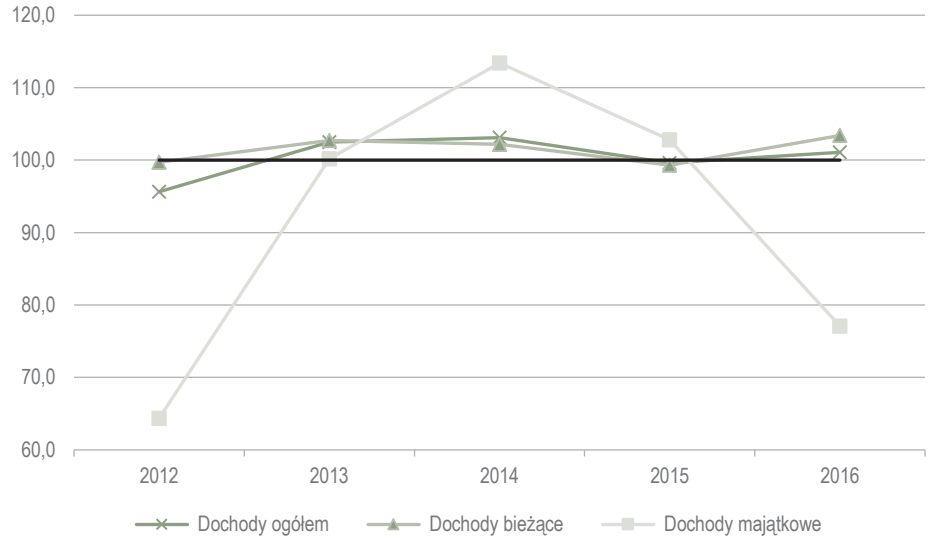
Dynamika dochodów powiatów w latach 2012 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Dochody bieżące powiatów wzrosły o 3,4%, nie uwzględniając dotacji na realizację programu „Rodzina 500+" dynamika wyniosłaby 102,7%. Na dynamikę dochodów bieżących wpływ miał wzrost dochodów z tytułu udziałów w podatku od osób fizycznych i prawnych o 8,0%, podatków i opłat o 6,6%, dochodów z tytułu dotacji celowych o 1,6% oraz subwencji o 1,5%. Zaznaczyć należy, że nie uwzględniając dotacji na realizację programu „Rodzina 500+" odnotowano niższe dochody z tytułu dotacji celowych o 2,1%.

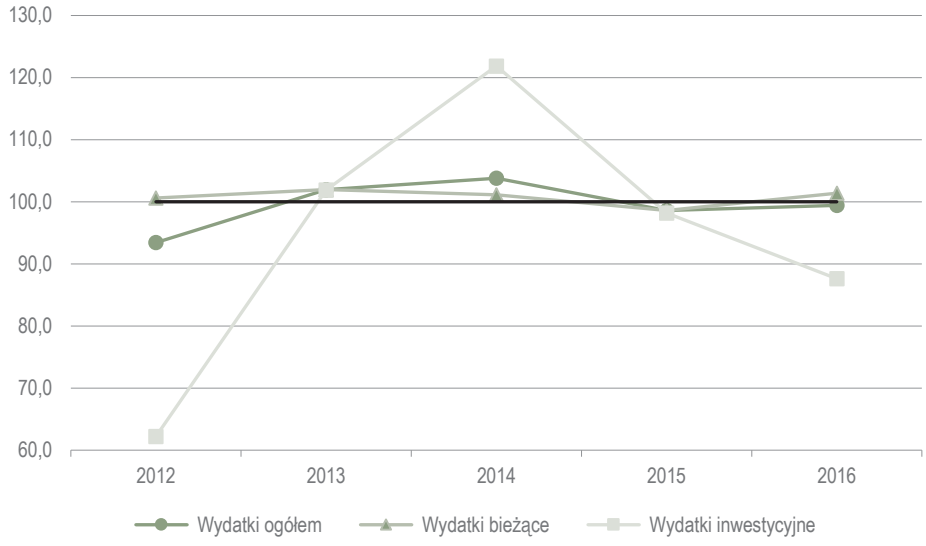
W 2016 r. dochody majątkowe zmalały w porównaniu do roku ubiegłego o 22,9%. Na dynamikę dochodów majątkowych znaczący wpływ miał spadek dochodów z tytułu dotacji celowych (o 29,1%). Wzrosła natomiast wielkość dochodów majątkowych z tytułu subwencji ogólnej (o 37,7%) oraz dochodów ze sprzedaży majątku (o 6,3%), jednak ich łączny udział w strukturze dochodów ogółem stanowił zaledwie 1,2%.

Dynamika dochodów powiatów w latach 2012 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



Wydatki ogółem powiatów w skali kraju w 2016 r. w porównaniu do roku poprzedniego spadły o 0,6% (realnie wyniosły 100%), przy czym wskaźniki dynamiki w poszczególnych województwach wahały się od 93,3% w powiatach województwa podlaskiego do 103,9% województwa wielkopolskiego. Wskaźniki dynamiki w skali kraju wahały się od 50,4% do 145,0%, przy czym średnia wyniosła 99,4%. Wydatki poniżej poziomu z 2015 r. poniosło 48,1% powiatów.

Dynamika wydatków powiatów w latach 2012 - 2016 (rok poprzedni = 100%)



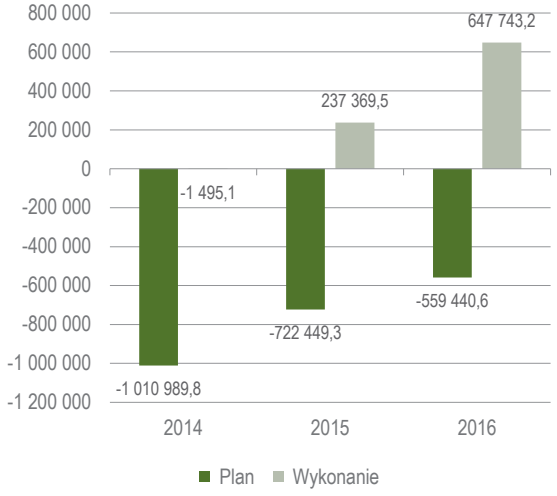
Wydatki bieżące wzrosły o 1,4%. Wzrost tej grupy wydatków odnotowano w 68,8% ogółu powiatów. Wzrost odnotowano w świadczeniach na rzecz osób fizycznych, dotacjach oraz wynagrodzeniach i pochodnych odpowiednio o 16,9%, 7,6% i 2,4%. Spadek wystąpił w wydatkach związanych z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych, a także na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje, które wykonano odpowiednio na poziomie 51,6%, 91,0% i 86,0% wydatków z tego tytułu w 2015 r.

Przeciętny wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych wyniósł 87,5% i wahał się od 67,8% w powiatach województwa małopolskiego do 116,3% w powiatach województwa wielkopolskiego. W stosunku do 2015 r. wydatki inwestycyjne obniżyły się o 12,4%. Wydatki związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – obniżyły się aż o 82,1%, a ich spadek odnotowano w 57,0% powiatów.

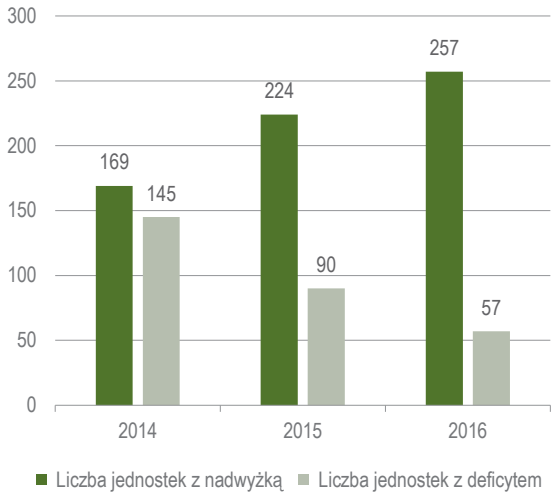
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W 2016 r. większość powiatów osiągnęła na koniec roku budżetowego dodatni wynik budżetu. W porównaniu do roku poprzedniego o 33 wzrosła liczba powiatów, które osiągnęły nadwyżkę budżetową. *Per saldo* powiaty zamknęły rok nadwyżką w kwocie 647 743 tys. zł, co stanowi 2,7% dochodów wykonanych ogółem (w 2015 r. nadwyżka w kwocie 237 370 tys. zł stanowiła 1,0% dochodów) przy planowanym deficycie w kwocie 559 441 tys. zł. Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego nadwyżką w 257 powiatach, w łącznej kwocie 779 159 tys. zł oraz deficytem w 57 powiatach, w łącznej kwocie 131 416 tys. zł. Powiaty finansowały deficyt głównie przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów, pożyczek i emisji obligacji (60,1%) oraz wolnymi środkami i nadwyżką budżetową (39,9%).

Wynik budżetu (*per saldo*) powiatów w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)



Liczba powiatów z nadwyżką i z deficytem i w latach 2014 - 2016



W 2016 r. powiaty zrealizowały przychody w kwocie 1 717 335 tys. zł, a rozchody w kwocie 732 856 tys. zł.

Przychody powiatów w stosunku do 2015 r. zmalały o 3,1% na co wpływ miał spadek przychodów z tytułu zaciągniętego długu zwrotnego o 31,0% (w tym w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp spadek o 74,4%). Wpływy z tytułu wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych uległy zwiększeniu w stosunku do 2015 r. o 10,2%. Struktura przychodów uległa zmianom – w 2016 r. wolne środki i nadwyżka budżetowa stanowiły 75,5% przychodów ogółem, a przychody z tytułu zaciągniętego długu zwrotnego stanowiły 23,3% (w 2015 r. stanowiły odpowiednio 66,5% i 32,7%).

Rozchody ogółem w 2016 r. wzrosły o 1,2% w stosunku do roku poprzedniego. Rozchody związane ze spłatą długu zwrotnego zmalały o 1,2%, wzrosły natomiast rozchody z tytułu udzielonych pożyczek o 26,7% i inne rozchody o 29,6%, jednak ich udział w strukturze był niewielki.

Przychody i rozchody powiatów w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Przychody ogółem, w tym:	**1 772 026,8**	**1 717 334,7**	**96,9**	**100,0**
- zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	578 927,4	399 347,2	69,0	23,3
- w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	83 438,8	21 369,1	25,6	1,2
- wolne środki i nadwyżka	1 177 625,5	1 297 444,4	110,6	75,8
Rozchody ogółem, w tym:	724 497,7	732 855,8	101,2	100,0
- spłata długu zwrotnego, w tym:	667 703,5	659 891,9	98,8	90,0
- zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	53 405,9	41 427,3	77,6	5,7

[1)] Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Zobowiązania powiatów w latach 2014 - 2016 systematycznie maleją i na koniec 2016 r. wyniosły ogółem 5 565 814 tys. zł. Był to spadek w stosunku do roku poprzedniego o 4,7%. Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji stanowią 99,9% ogólnej wielkości zadłużenia powiatów. Pozostała część zobowiązań to zobowiązania wymagalne w kwocie 5 380 tys. zł.

Kwota długu dla 75,5% powiatów (237 jednostek) obniżyła się. Spadek zadłużenia w przedziale 0% - 20% wystąpił w 186 powiatach.

Obniżyła się również relacja zobowiązań do dochodów wykonanych i wyniosła 23,2%, (w 2015 r. – 24,7%, w 2014 r. – 25,0%). W układzie województw wartości skrajne relacji uzyskały powiaty województw podlaskiego (7,8%) i lubuskiego (39,8%). W 2016 r. wskaźnik zadłużenia do dochodów obniżył się w stosunku do 2015 r. dla 72,9% powiatów (229 jednostek). Najwyższy wskaźnik zadłużenia do dochodów wyniósł 135,2%. Relacja zadłużenia do dochodów powyżej 60% wystąpiła w 4 powiatach, w przedziale 50% - 60% – w 12, poniżej 10% – w 52 powiatach. Na koniec 2016 r. 5 powiatów nie posiadało długu.

Wartość niewymagalnych zobowiązań powiatów z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w 2016 r. obniżyła się o 9,9% i na koniec roku wyniosła 483 154 tys. zł.

Zobowiązania powiatów zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	Stan na 31.12 (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Kwota długu, w tym:	**5 841 182,8**	**5 565 813,6**	**98,3**	**95,3**	**100,0**	**100,0**
- kredyty, pożyczki, obligacje	5 837 164,3	5 560 433,5	98,3	95,3	99,9	99,9
- zobowiązania wymagalne	4 018,5	5 380,1	51,8	133,9	0,1	0,1
Należności ogółem, w tym:	438 173,9	556 385,7	112,8	127,0	100,0	100,0
- należności wymagalne	335 603,9	444 345,3	116,3	132,4	76,6	79,9

W 2016 r. kwota należności ogółem powiatów zwiększyła się o 27,0% w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła 556 386 tys. zł. Były to głównie należności wymagalne, których wielkość wzrosła o 32,4% i stanowiły 79,9% należności ogółem.

Tabela 6.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu powiatów w 2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**POLSKA, w tym:**	**24 004 246**	**23 948 339**	**99,8**	**24 563 686**	**23 300 596**	**94,9**	**-559 441**	**647 743**
2	Dolnośląskie	1 937 559	1 903 578	98,2	1 979 503	1 857 285	93,8	-41 944	46 293
3	Kujawsko-pomorskie	1 217 444	1 227 760	100,8	1 227 152	1 174 182	95,7	-9 708	53 578
4	Lubelskie	1 447 148	1 449 144	100,1	1 489 604	1 420 677	95,4	-42 456	28 467
5	Lubuskie	730 662	709 791	97,1	747 874	687 346	91,9	-17 212	22 445
6	Łódzkie	1 516 982	1 525 110	100,5	1 566 005	1 495 679	95,5	-49 023	29 431
7	Małopolskie	1 963 255	1 956 582	99,7	1 981 828	1 887 216	95,2	-18 573	69 366
8	Mazowieckie	3 026 428	3 038 572	100,4	3 125 265	2 982 342	95,4	-98 837	56 230
9	Opolskie	784 209	782 716	99,8	807 200	775 514	96,1	-22 991	7 202
10	Podkarpackie	1 601 041	1 594 245	99,6	1 614 301	1 517 927	94,0	-13 260	76 317
11	Podlaskie	716 321	716 363	100,0	736 616	688 037	93,4	-20 295	28 326
12	Pomorskie	1 452 482	1 457 340	100,3	1 510 385	1 435 959	95,1	-57 903	21 381
13	Śląskie	1 661 504	1 664 062	100,2	1 701 474	1 599 566	94,0	-39 970	64 496
14	Świętokrzyskie	1 052 484	1 043 676	99,2	1 074 299	1 021 110	95,0	-21 815	22 566
15	Warmińsko-mazurskie	1 257 756	1 241 295	98,7	1 268 837	1 206 092	95,1	-11 081	35 203
16	Wielkopolskie	2 405 225	2 405 067	100,0	2 477 079	2 350 260	94,9	-71 854	54 806
17	Zachodniopomorskie	1 233 746	1 233 039	99,9	1 256 263	1 201 403	95,6	-22 517	31 636

ciąg dalszy tabeli 6.1. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA, w tym:**	**647 743**	**779 159**	**257**	**131 416**	**57**	**9 074**	**69 884**	**15**	**2 158**	**50 285**
2	Dolnośląskie	46 293	57 098	21	10 806	5	-	7 216	-	-	3 590
3	Kujawsko-pomorskie	53 578	53 578	19	-	-	-	-	-	-	-
4	Lubelskie	28 467	40 366	15	11 900	5	-	11 900	-	-	-
5	Lubuskie	22 445	22 445	12	-	-	-	-	-	-	-
6	Łódzkie	29 431	40 815	15	11 383	6	-	9 161	-	-	2 223
7	Małopolskie	69 366	71 566	17	2 200	2	-	0	-	-	2 200
8	Mazowieckie	56 230	78 722	27	22 492	10	-	15 055	-	1 430	6 007
9	Opolskie	7 202	12 255	7	5 053	4	-	3 709	-	-	1 344
10	Podkarpackie	76 317	80 284	18	3 967	3	-	2 643	15	-	1 308
11	Podlaskie	28 326	28 734	12	408	2	-	181	-	-	226
12	Pomorskie	21 381	57 798	12	36 416	4	7 669	3 704	-	728	24 316
13	Śląskie	64 496	64 630	16	134	1	-	134	-	-	-
14	Świętokrzyskie	22 566	27 844	11	5 278	2	-	1 000	-	-	4 278
15	Warmińsko-mazurskie	35 203	39 427	16	4 224	3	-	1 217	-	-	3 007
16	Wielkopolskie	54 806	67 420	26	12 614	5	-	11 622	-	-	991
17	Zachodniopomorskie	31 636	36 177	13	4 541	5	1 405	2 342	-	-	794

Tabela 6.2. **Struktura dochodów budżetów powiatów w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA, w tym:**	**23 948 339**	**93,4**	**34,4**	**19,5**	**4,7**	**42,2**	**16,8**	**6,6**	**0,7**	**5,2**
2	Dolnośląskie	1 903 578	95,5	36,7	21,8	4,8	39,6	19,3	4,5	0,4	3,8
3	Kujawsko-pomorskie	1 227 760	94,7	32,0	17,1	4,3	45,2	17,5	5,3	0,2	4,7
4	Lubelskie	1 449 144	90,8	29,3	14,2	4,2	44,7	16,8	9,2	0,5	7,5
5	Lubuskie	709 791	95,1	35,0	18,1	4,8	40,8	19,3	4,9	0,4	4,3
6	Łódzkie	1 525 110	94,2	37,0	20,0	5,2	40,2	17,0	5,8	0,6	4,8
7	Małopolskie	1 956 582	92,8	35,0	21,0	4,3	42,7	15,0	7,2	0,3	6,1
8	Mazowieckie	3 038 572	92,6	38,6	24,7	4,8	38,4	15,5	7,4	0,9	5,2
9	Opolskie	782 716	94,5	34,8	18,7	3,9	42,0	17,7	5,5	1,1	3,9
10	Podkarpackie	1 594 245	91,5	27,5	15,3	4,3	45,4	18,7	8,5	1,1	5,9
11	Podlaskie	716 363	87,1	28,3	14,2	4,6	40,3	18,4	12,9	1,4	9,5
12	Pomorskie	1 457 340	94,1	33,7	17,6	4,4	45,7	14,6	5,9	1,0	4,2
13	Śląskie	1 664 062	93,5	40,7	27,2	4,9	35,4	17,5	6,5	0,4	5,7
14	Świętokrzyskie	1 043 676	93,7	28,5	14,2	4,1	47,2	18,0	6,3	0,2	5,4
15	Warmińsko-mazurskie	1 241 295	94,4	27,5	13,4	4,2	49,7	17,2	5,6	0,7	4,4
16	Wielkopolskie	2 405 067	94,1	38,6	22,3	5,6	41,1	14,4	5,9	0,8	4,3
17	Zachodniopomorskie	1 233 039	94,6	33,2	15,7	4,9	44,8	16,6	5,4	0,7	4,0

Tabela 6.3. **Struktura wydatków budżetów powiatów w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**POLSKA, w tym:**	**23 300 596**	**87,1**	**53,6**	**4,0**	**6,4**	**0,7**	**12,9**	**12,7**
2	Dolnośląskie	1 857 285	90,5	54,4	4,7	7,2	1,1	9,5	9,4
3	Kujawsko-pomorskie	1 174 182	88,6	55,6	4,4	5,0	0,6	11,4	11,3
4	Lubelskie	1 420 677	84,8	53,8	3,7	4,5	0,6	15,2	15,2
5	Lubuskie	687 346	90,9	57,1	5,2	4,3	1,3	9,1	8,8
6	Łódzkie	1 495 679	88,4	56,4	4,2	4,4	0,7	11,6	11,4
7	Małopolskie	1 887 216	85,2	51,9	3,1	8,3	0,7	14,8	14,7
8	Mazowieckie	2 982 342	84,6	50,3	3,4	6,8	0,6	15,4	15,4
9	Opolskie	775 514	89,2	56,8	4,1	6,3	0,5	10,8	10,3
10	Podkarpackie	1 517 927	86,2	54,3	3,1	6,9	0,6	13,8	13,7
11	Podlaskie	688 037	80,3	49,3	3,5	4,0	0,2	19,7	19,6
12	Pomorskie	1 435 959	87,0	53,3	4,6	6,6	0,7	13,0	12,7
13	Śląskie	1 599 566	87,6	51,2	4,1	8,5	0,6	12,4	12,4
14	Świętokrzyskie	1 021 110	89,2	56,1	3,4	6,2	0,9	10,8	10,7
15	Warmińsko-mazurskie	1 206 092	89,2	54,7	5,1	6,9	0,8	10,8	10,7
16	Wielkopolskie	2 350 260	86,1	54,1	3,9	5,2	0,6	13,9	13,3
17	Zachodniopomorskie	1 201 403	90,3	54,6	4,9	7,6	0,8	9,7	9,7

Tabela 6.4. **Dynamika dochodów budżetów powiatów w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
					dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
		nominalnie	realnie*			udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	**POLSKA, w tym:**	**101,1**	**101,7**	**103,4**	**106,8**	**108,0**	**106,6**	**101,5**	**101,6**	**77,1**	**106,3**	**70,9**
2	Dolnośląskie	100,3	100,9	102,4	106,1	105,6	106,9	99,3	102,2	70,2	41,6	79,2
3	Kujawsko-pomorskie	99,2	99,8	101,3	105,9	109,4	110,1	100,5	95,7	71,8	34,3	71,8
4	Lubelskie	100,2	100,8	103,1	108,5	107,6	106,5	101,8	97,8	78,9	78,6	73,7
5	Lubuskie	102,1	102,7	103,5	105,1	105,6	108,6	99,2	110,2	81,4	84,4	77,8
6	Łódzkie	104,9	105,5	104,7	106,2	107,7	103,6	101,0	110,8	107,8	208,0	103,3
7	Małopolskie	98,3	98,9	104,5	107,7	109,2	110,0	101,7	105,6	55,9	68,3	51,2
8	Mazowieckie	103,3	103,9	104,8	108,1	108,1	107,5	104,0	99,5	86,9	144,0	77,8
9	Opolskie	102,3	102,9	102,7	104,5	107,1	104,6	99,5	107,3	95,6	223,2	110,0
10	Podkarpackie	100,4	101,0	102,8	106,9	108,6	109,1	103,0	96,9	80,3	177,1	66,5
11	Podlaskie	95,6	96,2	97,3	104,6	108,6	103,3	101,2	81,7	85,6	392,4	67,4
12	Pomorskie	102,3	102,9	104,7	109,1	110,5	108,3	101,4	105,6	74,8	122,7	62,0
13	Śląskie	98,8	99,4	103,0	103,8	106,2	105,2	101,8	103,7	61,9	42,9	63,7
14	Świętokrzyskie	101,1	101,7	103,9	106,6	106,8	107,0	102,0	104,6	72,2	42,0	68,4
15	Warmińsko-mazurskie	98,3	98,9	103,0	105,9	109,0	104,7	101,7	102,0	55,9	93,8	51,7
16	Wielkopolskie	104,6	105,2	104,0	108,0	110,2	103,9	100,6	103,7	115,6	279,8	93,6
17	Zachodniopomorskie	101,6	102,2	103,3	107,9	106,9	107,7	101,2	100,6	78,4	53,0	88,1

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 6.5. **Dynamika wydatków budżetów powiatów w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
				Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
		nominalnie	realnie*		wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**POLSKA, w tym:**	**99,4**	**100,0**	**101,4**	**102,4**	**116,9**	**107,6**	**90,8**	**87,5**	**87,6**
2	Dolnośląskie	99,3	99,9	100,6	102,5	119,8	105,3	87,4	88,5	88,3
3	Kujawsko-pomorskie	96,3	96,9	98,6	101,4	116,7	102,9	84,4	81,7	81,5
4	Lubelskie	99,1	99,7	101,6	102,9	114,3	110,9	90,4	87,4	87,4
5	Lubuskie	95,6	96,2	96,4	102,3	118,8	103,9	101,3	88,3	87,3
6	Łódzkie	103,5	104,1	104,3	103,4	116,0	105,1	100,2	97,5	98,3
7	Małopolskie	94,3	94,9	101,2	102,2	113,3	106,9	92,9	67,8	67,6
8	Mazowieckie	101,9	102,5	102,6	103,6	117,2	108,4	84,3	98,0	97,7
9	Opolskie	102,1	102,7	102,7	102,4	119,3	102,6	94,3	97,0	96,9
10	Podkarpackie	96,5	97,1	100,1	101,4	114,2	105,3	87,2	79,0	78,9
11	Podlaskie	93,3	93,9	94,8	101,0	114,0	114,1	76,4	87,6	88,5
12	Pomorskie	101,6	102,2	103,2	103,0	118,2	112,2	93,5	92,2	92,5
13	Śląskie	97,2	97,8	101,0	100,4	118,4	106,1	90,3	77,1	76,9
14	Świętokrzyskie	100,3	100,9	103,4	102,2	117,6	115,7	89,5	79,9	81,0
15	Warmińsko-mazurskie	97,9	98,5	101,8	102,1	115,5	107,6	94,0	74,2	74,2
16	Wielkopolskie	103,9	104,5	102,1	102,1	114,8	109,1	93,2	116,3	119,1
17	Zachodniopomorskie	101,0	101,6	102,2	103,6	121,7	109,2	93,1	91,3	91,3

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 6.6. **Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	**POLSKA, w tym:**	**5 565 814**	**83 645**	**5 476 789**	**-**	**5 380**	**699**	**23,2**
2	Dolnośląskie	629 859	-	629 375	-	484	104	33,1
3	Kujawsko-pomorskie	235 275	12 945	222 328	-	2	-	19,2
4	Lubelskie	315 402	-	315 164	-	237	12	21,8
5	Lubuskie	282 168	36 000	242 558	-	3 610	332	39,8
6	Łódzkie	292 403	6 000	286 377	-	26	-	19,2
7	Małopolskie	494 922	-	494 922	-	-	-	25,3
8	Mazowieckie	684 998	-	684 998	-	-	-	22,5
9	Opolskie	149 712	-	149 694	-	18	-	19,1
10	Podkarpackie	323 775	-	323 253	-	522	46	20,3
11	Podlaskie	56 175	-	56 175	-	-	-	7,8
12	Pomorskie	348 920	-	348 776	-	144	144	23,9
13	Śląskie	273 165	-	273 123	-	42	42	16,4
14	Świętokrzyskie	326 690	-	326 628	-	62	-	31,3
15	Warmińsko-mazurskie	316 072	-	316 038	-	34	19	25,5
16	Wielkopolskie	484 629	-	484 625	-	3	-	20,2
17	Zachodniopomorskie	351 650	28 700	322 754	-	195	-	28,5

Rozdział VII
Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

Dochody województw samorządowych w 2016 r. wyniosły 13 505 630 tys. zł i wykonane zostały w 97,7% (w 2015 r. – 97,4%). Kolejny rok województwa samorządowe nie wykonały dochodów w zaplanowanej wysokości. Ponadplanowe dochody zostały zrealizowane w 9 województwach samorządowych. Zrealizowane dochody ponad uchwalony plan mieściły się w przedziale od 0,3% w kujawsko-pomorskim do 4,3% w lubuskim. Wykonanie dochodów w pozostałych województwach samorządowych wahało się od 85,8% w warmińsko-mazurskim do 97,6% w świętokrzyskim (**tabela 7.1.**). Na wykonanie dochodów poniżej przyjętego planu wpływ miała realizacja dochodów majątkowych i dotacji celowych.

Dochody województw samorządowych w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**17 110 133,8**	**13 505 630,2**	**97,7**	**78,9**	**100,0**
Dochody własne	7 154 994,8	7 205 368,6	102,5	100,7	53,4
Dotacje celowe, w tym:	7 962 024,3	4 335 330,0	89,8	54,5	32,1
- na zadania zlecone, w tym:	1 558 859,2	1 317 879,3	95,7	84,5	9,8
- program „Rodzina 500+”	-	6 445,1	97,6	x	0,0
Subwencja ogólna	1 993 114,7	1 964 931,6	100,0	98,6	14,5

Dochody własne województw samorządowych wykonane zostały na poziomie 102,5% i wyniosły 7 205 368 tys. zł. Na ponadplanowe wykonanie dochodów własnych miała wpływ przede wszystkim realizacja udziałów w podatkach dochodowych od osób prawnych (102,7%) i od osób fizycznych (102,6%) oraz opłat (109,4%). Ponadplanowe wykonanie dochodów w udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych wystąpiło w 13 województwach i wahało się od 100,4% w województwie mazowieckim do 111,6% w województwie podlaskim. W 3 województwach samorządowych (lubelskie, łódzkie i warmińsko-mazurskie) nie zostały zrealizowane te źródła dochodów.

Na wyższe wykonanie planowanych udziałów w podatkach dochodowych wpływ miała dalsza poprawa sytuacji gospodarczej w kraju, wzrost aktywności gospodarczej podatników prowadzących działalność gospodarczą oraz zmniejszenie się bezrobocia do poziomu 8,3%. W porównaniu do 2015 r., nastąpił również wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw.

Jak co roku, wszystkie części subwencji ogólnej z budżetu państwa, były przekazywane zgodnie z planem, w pełnej wysokości i wyniosły 1 964 932 tys. zł. Wielkości części subwencji otrzymanych przez poszczególne województwa wynikają z algorytmów określonych przepisami prawa, mających na celu dokonanie podziału środków w sposób umożliwiający realizację nałożonych zadań.

Dochody z tytułu dotacji celowych wyniosły 4 335 330 tys. zł i wykonane zostały w 89,8%. Wszystkie otrzymane dotacje, z wyjątkiem dotacji otrzymanych z funduszy celowych, wykonano poniżej planu. Ich realizacja wahała się od 59,5% w dotacjach majątkowych na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst do 97,6% w dotacjach celowych bieżących na zadania z zakresu administracji rządowej związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci (program „Rodzina 500+”). W poszczególnych województwa wykonanie dotacji celowych wynosiło od 63,2% w województwie śląskim do 101,9% w województwie lubuskim.

Dochody województw samorządowych w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**17 110 133,8**	**13 505 630,2**	**97,7**	**78,9**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	11 473 927,2	11 212 964,4	99,7	97,7	83,0
Dochody własne, z tego:	6 860 993,6	7 006 954,1	103,1	102,1	51,9
- PIT	1 230 444,8	1 324 386,6	102,6	107,6	9,8
- CIT	4 563 796,3	4 802 112,1	102,7	105,2	35,6
- podatki i opłaty	250 687,2	285 952,0	109,4	114,1	2,1
- pozostałe	816 065,3	594 503,4	104,5	72,8	4,4
Dotacje celowe, w tym:	2 666 205,4	2 268 340,6	90,1	85,1	16,8
- na zadania zlecone, w tym:	1 139 604,0	1 091 567,0	95,5	95,8	8,1
- program „Rodzina 500+”	-	6 445,1	97,6	x	0,0
- na zadania własne	1 406 441,6	1 033 572,6	84,1	73,5	7,7
Subwencja ogólna, w tym:	1 946 728,1	1 937 669,8	100,0	99,5	14,3
- oświatowa	673 960,1	646 742,6	100,0	96,0	4,8
- wyrównawcza	948 894,3	973 085,0	100,0	102,5	7,2
Dochody majątkowe, z tego:	5 636 206,6	2 292 665,8	89,0	40,7	17,0
Dochody własne, w tym:	294 001,2	198 414,6	83,8	67,5	1,5
- dochody ze sprzedaży majątku	88 923,4	84 429,0	71,3	94,9	0,6
Dotacje celowe, w tym:	5 295 818,9	2 066 989,4	89,4	39,0	15,3
- na zadania zlecone, w tym:	419 255,2	226 312,3	96,7	54,0	1,7
- program „Rodzina 500+”	-	-	x	x	x
- na zadania własne	4 285 809,8	1 734 147,1	90,1	40,5	12,8
Subwencja ogólna	46 386,6	27 261,8	100,0	58,8	0,2

Dochody bieżące województw samorządowych wyniosły 11 212 964 tys. zł, a majątkowe 2 292 666 tys. zł i zostały zrealizowane odpowiednio w 99,7% i 89,0%.

Bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które wpłynęły do budżetów województw samorządowych, wyniosły 2 750 762 tys. zł i zostały wykonane na poziomie 87,0% planu. Dochody majątkowe stanowiły kwotę 1 863 403 tys. zł (90,7% planu), a dochody bieżące kwotę 887 359 tys. zł (w 80,0% planu).

Dochody województw samorządowych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	**17 110 133,8**	**13 505 630,2**	**97,7**	**78,9**	**100,0**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	6 193 403,9	2 750 762,4	87,0	44,4	20,4
Dochody bieżące, w tym:	**11 473 927,2**	**11 212 964,4**	**99,7**	**97,7**	**83,0**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 361 600,1	887 359,3	80,0	65,2	6,6
Dochody majątkowe, w tym:	**5 636 206,6**	**2 292 665,8**	**89,0**	**40,7**	**17,0**
z tytułu dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 831 803,8	1 863 403,1	90,7	38,6	13,8

[1)] Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania.*

1.2. Wykonanie planu wydatków

Województwa samorządowe w 2016 r. zrealizowały wydatki w wysokości 12 617 385 tys. zł, co stanowiło 90,1% przyjętego planu (**tabela 7.1.**). Wykonanie wydatków ogółem w poszczególnych województwach kształtowało się od 75,3% w śląskim do 98,9% w dolnośląskim. Niski poziom zrealizowanych wydatków w stosunku do przyjętego planu związany był z poziomem wykonana programów unijnych związanych z perspektywą finansową 2014 - 2020.

Wydatki województw samorządowych w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	2015	2016			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2015 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**17 202 651,5**	**12 617 384,9**	**90,1**	**73,3**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	9 439 662,5	9 306 998,9	93,3	98,6	73,8
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	4 292 928,7	4 585 717,2	94,1	106,8	36,3
- wynagrodzenia i pochodne	1 981 917,6	2 048 849,5	97,9	103,4	16,2
- pozostałe bieżące	2 311 011,1	2 536 867,7	91,1	109,8	20,1
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	46 140,9	41 291,5	95,3	89,5	0,3
- dotacje	3 476 270,4	3 603 628,4	98,0	103,7	28,6
- wydatki na poręczenia i gwarancje	17 299,4	6 981,0	22,7	40,4	0,1
- wydatki na obsługę długu	188 743,9	184 636,9	87,3	97,8	1,5
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 418 279,2	884 743,8	77,5	62,4	7,0
Wydatki majątkowe, w tym:	7 762 989,0	3 310 386,0	82,2	42,6	26,2
- wydatki inwestycyjne, w tym:	7 415 432,7	3 083 002,3	81,3	41,6	24,4
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	5 482 421,0	1 442 032,9	76,8	26,3	11,4

Wydatki bieżące wyniosły 9 306 999 tys. zł i zostały zrealizowane w 93,3%. W rozbiciu na poszczególne województwa wykonanie wydatków bieżących mieściło się w przedziale od 88,1% w śląskim do 98,5% w dolnośląskim.

Wydatki majątkowe wyniosły 3 310 386 tys. zł i stanowiły 82,2% planu. W poszczególnych województwach realizacja wydatków majątkowych wahała się od 54,1% w województwie śląskim do 99,7% w województwie dolnośląskim. Wydatki kapitałowe na objęcie udziałów w spółkach, które w 2016 r. zrealizowało 12 województw (z wyjątkiem lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego i wielkopolskiego) wyniosły 227 384 tys. zł. W stosunku do 2015 r. zmalały one o 34,6%.

Zarządy województw samorządowych, mając na uwadze ustawowe regulacje dotyczące dopuszczalnych indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia, nadwyżek operacyjnych lub deficytów operacyjnych, realizowały budżety zgodnie z przyjętymi założeniami.

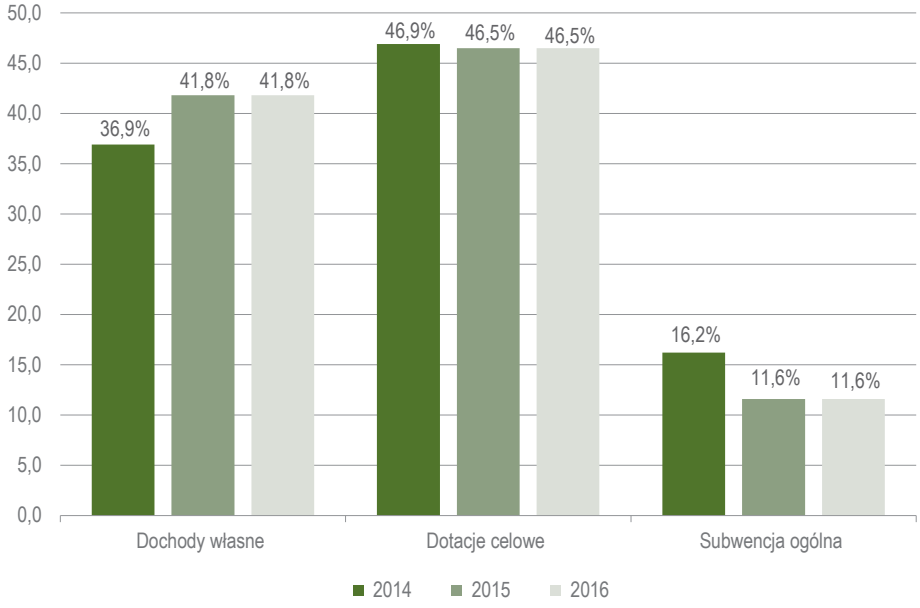
2. Struktura dochodów i wydatków

2.1. Struktura dochodów

Po czterech latach nastąpiła zmiana struktury dochodów ogółem województw samorządowych. Najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych stały się ponownie dochody własne. W stosunku do lat 2013 - 2015 widoczny był spadek udziału dotacji celowych w dochodach ogółem. Zmniejszenie udziału dotacji celowych w dochodach ogółem wpłynęło na zwiększenie udziału subwencji ogólnej i dochodów własnych w dochodach ogółem. Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem wzrósł o 11,6 punktu procentowego, a subwencji ogólnej o 2,9 punktu procentowego.

Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2014 - 2016 przedstawia wykres. W omawianych latach w województwach samorządowych następowały zmiany udziałów poszczególnych źródeł dochodów w strukturze dochodów ogółem.

Struktura dochodów ogółem województw samorządowych w latach 2014 - 2016



Dochody własne województw w strukturze dochodów ogółem w 2016 r. wyniosły 53,4%. Dochody własne w strukturze dochodów poszczególnych województw samorządowych stanowiły od 28,8% w opolskim do 82,3% w mazowieckim. Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw, podobnie jak w latach poprzednich, były udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa. To źródło dochodów własnych województw samorządowych jest najbardziej podatne na wahania koniunktury gospodarczej kraju i zarazem ściśle powiązane z gospodarką oraz polityką fiskalną państwa. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych stanowiły 35,6%, natomiast z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych 9,8% uzyskanych dochodów ogółem.

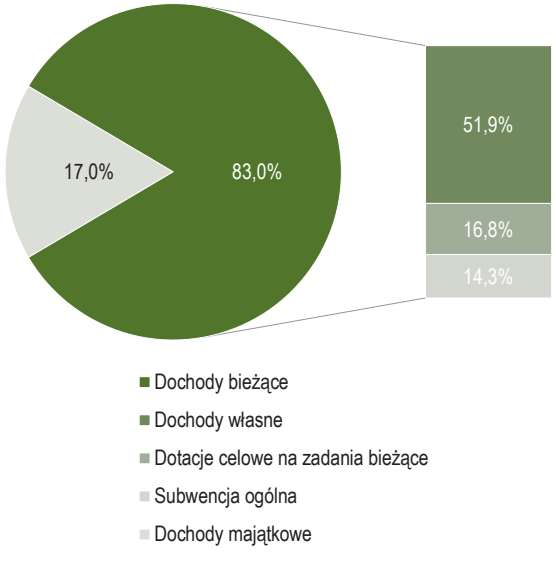
Pozostałe dochody własne w wyniosły 1 078 870 tys. zł, co stanowiło 8,0% dochodów ogółem województw samorządowych. Katalog pozostałych dochodów województw nie uległ zmianie. W 2016 r. województwa samorządowe uzyskały dochody pochodzące ze zwrotu podatku od towarów i usług.

Udział dotacji celowych w 2016 r. w strukturze dochodów ogółem wyniósł 32,1% i zmniejszył się o 14,4 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego. Skrajne wartości udziału osiągnęło województwo mazowieckie – 13,7% i opolskie – 55,4%.

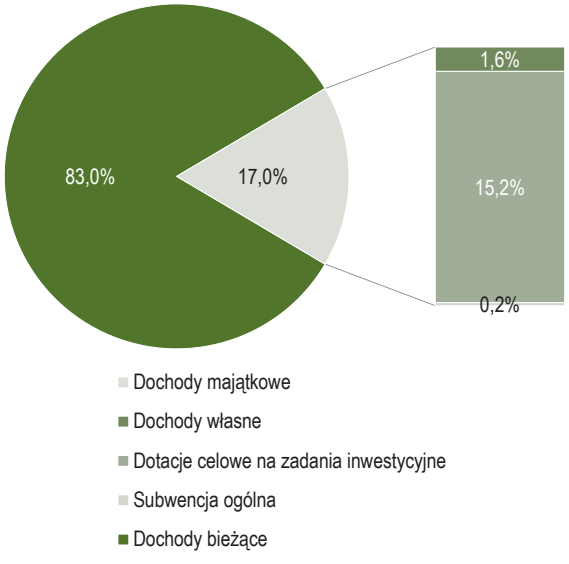
W 2016 r. subwencja ogólna dla województw wyniosła 1 964 932 tys. zł i stanowiła w strukturze dochodów 14,5%. W porównaniu do roku ubiegłego udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem zwiększył się o 2,9 punktu procentowego. W strukturze dochodów ogółem część wyrównawcza stanowiła 7,2%, część oświatowa 4,8%, część regionalna 2,4%, a rezerwa subwencji ogólnej 0,2%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 4,0% dochodów ogółem w mazowieckim do 30,1% w warmińsko-mazurskim. Dochody z rezerwy subwencji ogólnej wyniosły 27 262 tys. zł i otrzymało je 12 województw z przeznaczeniem na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania nimi.

Dochody majątkowe stanowiły w strukturze dochodów ogółem 17,0%, natomiast dochody bieżące 83,0%.

Struktura dochodów bieżących województw samorządowych w 2016 r.



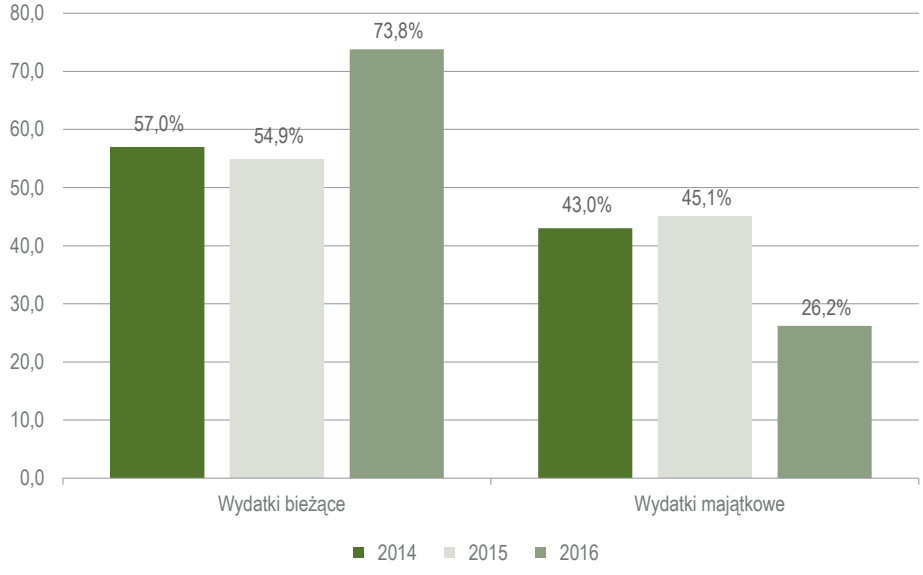
Struktura dochodów majątkowych województw samorządowych w 2016 r.



2.2. Struktura wydatków

Wydatki budżetu są rodzajem aktywności finansowej samorządów województw, które odzwierciedlają działalność w zakresie wykonywania zadań przyjętych do realizacji w roku budżetowym. Od lat struktura wydatków województw samorządowych nie uległa zmianie, gdyż przeważały w niej wydatki bieżące. Jednak ich udział w poszczególnych latach był zróżnicowany, co pokazano na wykresie. W 2016 r. znacznie wzrósł udział (o 18,9 punktu procentowego) wydatków bieżących w wydatkach ogółem osiągając wielkość 73,8%. Tak znaczący udział wydatków bieżących w strukturze budżetów, w omawianym okresie, wynikał z realizacji przypisanych zadań bieżących o stałym charakterze, związanych z funkcjonowaniem jednostek, utrzymaniem i eksploatacją istniejących urządzeń oraz niższą wartością wydatków majątkowych. W strukturze wydatków w 2016 r. w 2 województwach (małopolskim i opolskim) nastąpił wzrost udziałów wydatków majątkowych, podczas gdy w roku ubiegłym wzrost odnotowano w 8 województwach, a w 2014 r. w 12 województwach. Udział wydatków majątkowych wahał się od 17,6% w województwie mazowieckim do 47,6% w województwie opolskim.

Struktura wydatków ogółem województw samorządowych w latach 2014 - 2016 (w %)



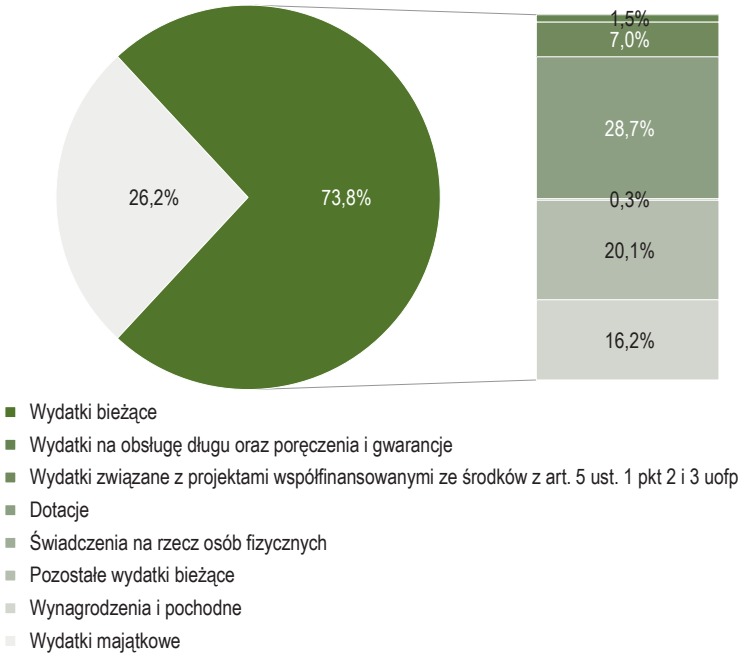
W strukturze wydatków bieżących, podobnie jak w latach ubiegłych, najbardziej znaczącą pozycję stanowiły dotacje bieżące przekazywane z budżetów województw (28,6% ogółu wydatków) i wydatki związane z realizacją zadań statutowych województw (20,1%). Dotacje przeznaczano m.in. na zadania z zakresu przewozów pasażerskich, służby zdrowia, pomocy społecznej i upowszechniania kultury. Udział dotacji w wydatkach wahał się od 21,0% w opolskim do 41,2% w pomorskim.

W strukturze wydatków województw samorządowych wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły średnio 16,2%. W poszczególnych jednostkach udział ten kształtował się w granicach od 11,1% w opolskim do 21,5% w podkarpackim.

Wydatki na obsługę długu publicznego stanowiły średnio 1,5% wszystkich wydatków województw. Ich udział w strukturze wzrósł, w porównaniu do 2015 r. (o 0,4 punktu procentowego) osiągając poziom od 0,4% w małopolskim do 2,8% w lubelskim.

Wydatki na spłatę poręczeń stanowiły w strukturze 0,1%. Wydatki z tego tytułu poniosły 3 województwa (dolnośląskie, mazowieckie i łódzkie), a dotyczyły m.in. poręczeń udzielonych szpitalom.

Struktura wydatków ogółem i wydatków bieżących województw samorządowych w 2016 r.



Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2016 r. wynikały z zakresu wykonywanych zadań i nie odbiegały od specyfiki ukształtowanej w latach ubiegłych.

Analogicznie jak w latach poprzednich, województwa samorządowe poniosły najwyższe wydatki na transport i łączność – 39,9% ogólnej sumy wydatków. W porównaniu do 2015 r. ich kwota zmalała o 32,7%. Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem mieścił się w przedziale od 29,5% w podlaskim do 56,7% w opolskim. Ze środków zaplanowanych w tym dziale, finansowano organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, dopłaty do krajowych przewozów autobusowych, budowę i modernizację dróg, a także zakup kolejowych pojazdów szynowych oraz usuwanie szkód w infrastrukturze drogowej po powodziach. Na inwestycje w tym dziale województwa samorządowe przeznaczyły ponad połowę (55,2%) ogółu wydatków inwestycyjnych. Na inwestycje w tym dziale najwięcej przeznaczyło województwo opolskie – 82,5%.

Wydatki na administrację publiczną zmalały o 20,8% i stanowiły 12,3% ogółu wydatków województw samorządowych. W poszczególnych województwach kształtowały się na poziomie od 8,9% w mazowieckim do 18,7% w podkarpackim. Finansowano z nich bieżące funkcjonowanie wojewódzkiej administracji samorządowej. Wydatki inwestycyjne na administrację stanowiły 2,1% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Najwięcej na inwestycje w tym dziale wydatkowano w województwie podkarpackim – 15,6%.

Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego zmalały o 10,0% i stanowiły 10,2% ogółu wydatków województw. W poszczególnych województwach, w odniesieniu do ogółu wydatków, stanowiły one od 6,2% w opolskim do 15,7% w podlaskim. Z tych środków finansowano działalność statutową samorządowych instytucji kultury, udzielano

dotacji na zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz dotacji na zadania z zakresu kultury i inwestycje w nadzorowanych instytucjach kultury. Inwestycje w dziedzinie kultury wynosiły 3,4% ogółu wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków na inwestycje (9,8%) wydatkowano w województwie podlaskim.

Wydatki poniesione na rolnictwo i łowiectwo zmalały o 26,0% w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 8,9% wszystkich wydatków samorządów województw. Wydatki w tym dziale stanowiły w strukturze wydatków od 3,0% w województwie śląskim do 21,2% w dolnośląskim. Finansowano z nich bieżące utrzymanie rzek i urządzeń melioracji wodnych, utrzymanie zarządów melioracji i urządzeń wodnych, naprawę i odbudowę zabezpieczeń przeciwpowodziowych, usuwanie szkód powodziowych powstałych po powodzi. Na inwestycje przeznaczono 13,1% tych środków. Najwięcej na inwestycje w tym dziale wydatkowano w województwie dolnośląskim – 48,7%.

Struktura wydatków województw samorządowych ogółem wg ważniejszych działów w latach 2014 - 2016

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem (w %)		
	2014	2015	2016
Wydatki ogółem, z tego:	**100,0**	**100,0**	**100,0**
600 - Transport i łączność	42,3	40,7	39,9
750 - Administracja publiczna	9,1	11,0	12,3
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	7,5	7,9	10,2
010 - Rolnictwo i łowiectwo	10,6	8,3	8,9
851 - Ochrona zdrowia	4,3	6,4	5,8
801 - Oświata i wychowanie	4,8	4,3	5,3
758 - Różne rozliczenia	5,0	2,0	4,5
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	4,0	2,9	2,7
150 - Przetwórstwo przemysłowe	3,5	3,2	1,5
757 - Obsługa długu publicznego	1,3	1,2	1,5
710 - Działalność usługowa	0,8	1,7	1,3
854 - Edukacyjna opieka wychowawcza	0,8	0,9	1,2
852 - Pomoc społeczna	1,0	0,9	1,1
926 - Kultura fizyczna	0,7	0,7	1,0
720 - Informatyka	1,8	4,3	0,3
630 - Turystyka	0,5	1,9	0,3
Pozostałe	2,0	1,7	2,2

Na ochronę zdrowia skierowano 5,8% wszystkich wydatków województw, najmniej – 0,8% w warmińsko-mazurskim, najwięcej – 10,3% w podlaskim. W stosunku do roku ubiegłego wydatki na ochronę zdrowia zmniejszyły się o 36,4%. Poniesione wydatki bieżące w głównej mierze dotyczyły zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii. Wydatki inwestycyjne stanowiły 15,2% kwoty wydatków inwestycyjnych wszystkich województw. Przeznaczone były na kontynuowanie budowy szpitali oraz ich wyposażanie w sprzęt medyczny. Najwięcej na inwestycje w tym dziale przeznaczyło województwo podlaskie – 39,4%.

Wydatki na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą zmalały o 11,6% i stanowiły 6,5% wydatków województw. Ich udział w poszczególnych regionach wahał się od 3,4% w zachodniopomorskim do 11,2% w kujawsko-pomorskim. Wydatki na oświatę przeznaczane były m.in. na funkcjonowanie jednostek oświatowych oraz stypendia dla uczniów i studentów. Istotną pozycję w wydatkach na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą stanowiły wynagrodzenia dla nauczycieli. Wydatki inwestycyjne stanowiły 1,1% wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych przez województwa.

Wydatki w dziale Różne rozliczenia stanowiły 4,5% wszystkich poniesionych wydatków. Wydatki tego rodzaju wystąpiły w 7 województwach. Najwięcej wydatków poniosło województwo mazowieckie – 25,5% w tym na wpłatę do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej za 2016 r. oraz zaległości wraz z odsetkami z 2014 r.

Wydatki na obsługę długu publicznego stanowiły 1,5% poniesionych wydatków przez województwa samorządowe. Wydatki te zmalały o 10,8%. W strukturze wydatków najwięcej wydatków na obsługę długu publicznego przeznaczono w województwie lubelskim – 2,8%, a najmniej w podlaskim i małopolskim – 0,4%.

Wydatki w pozostałych działach klasyfikacji budżetowej stanowiły 10,4% ogółu wydatków budżetów województw. W poszczególnych działach były to niskie kwoty, których udział w strukturze wydatków miał charakter śladowy.

3. Dynamika dochodów i wydatków

W 2016 r. nastąpił zarówno nominalny jak i realny spadek łącznych dochodów województw. W porównaniu do roku ubiegłego dochody województw samorządowych zmniejszyły się nominalnie o 21,1%, a realnie o 20,5%. Zmniejszenie dochodów wynikało głównie z małego tempa wzrostu dotacji celowych o 45,5% oraz subwencji ogólnej o 1,4%. Tak znaczny spadek dochodów związany był przede wszystkim z przesunięciem w czasie realizacji projektów własnych finansowanych w ramach perspektywy unijnej 2014 - 2020. Dochody własne województw samorządowych wzrosły o 0,7%. Spadek dochodów ogółem odnotowano w 15 województwach samorządowych, najwyższy w podlaskim – o 50,0%, a najniższy – o 2,5% w wielkopolskim. Jedynie w województwie opolskim nastąpił wzrost dochodów o 19,1%.

W porównaniu do roku ubiegłego dochody bieżące obniżyły się o 2,3%, a dochody majątkowe o 59,3%, w tym ze sprzedaży majątku o 5,1%. W 2016 r. wzrost dochodów bieżących nastąpił w 4 województwach samorządowych (od 0,2% w łódzkim do 5,5% w wielkopolskim), podczas gdy w 2015 r. były 2 województwa. W pozostałych 12 województwach nastąpił spadek dochodów bieżących, który mieścił się w przedziale od 10,4% w województwie śląskim do 0,9% w województwie pomorskim. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych wzrosły o 5,2% (tj. o 238 316 tys. zł), a z podatku dochodowego od osób fizycznych o 7,6% (tj. o 93 942 tys. zł). Ogólna kwota udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wyniosła 6 126 499 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 5,7%.

Dotacje celowe otrzymane przez województwa samorządowe zmniejszyły się w 15 województwach i spadek ten wahał się od 72,3% w podlaskim do 4,8% w dolnośląskim. Jedynie w województwie opolskim nastąpił wzrost dotacji celowych o 28,0%. Dotacje celowe na zadania bieżące w skali kraju zmniejszyły się w porównaniu do 2015 r. o 14,9%, a na zadania inwestycyjne o 61,0%. Dotacje celowe na zadania bieżące wzrosły w 2 województwach (lubuskim o 6,1% i łódzkim o 1,7%), natomiast w pozostałych województwach nastąpił spadek od 29,3% w opolskim do 4,2% w dolnośląskim. Dotacje celowe na zadania inwestycyjne wzrosły jedynie w województwie opolskim o 151,4%, natomiast w pozostałych 15 województwach nastąpił spadek, który mieścił się w przedziale od 86,3% w podlaskim do 5,3% w dolnośląskim. Wzrost subwencji ogólnej nastąpił w 6 województwach w przedziale od 2,1% w zachodniopomorskim do 20,3% w opolskim. W pozostałych województwach nastąpił spadek tego źródła dochodów od 16,6% w mazowieckim do 0,4% łódzkie.

Wydatki ogółem województw samorządowych zmalały nominalnie o 26,7% w stosunku do roku poprzedniego, a realnie o 26,1%. Tak znaczny spadek wydatków związany był z zakończeniem wydatkowania środków z perspektywy UE 2007 - 2013, i powolnym wydatkowaniem z nowej perspektywy 2014 - 2020. W 2016 r. województwa kończyły etap przygotowań do realizacji zadań współfinansowanych ze środków europejskich z perspektywy UE 2014 - 2020. Przygotowywano wnioski o dofinansowanie, podpisywano preumowy na realizację przedsięwzięć, dokonywano stosownych uzgodnień. Realizację rzeczową tych zadań założono na lata następne. W związku z powyższym w trakcie roku budżetowego dokonywano znacznego zmniejszenia planu wydatków w zakresie wielu zadań inwestycyjnych, głównie o charakterze wieloletnim.

W przypadku 2 województw (małopolskiego i opolskiego) nastąpił wzrost wydatków ogółem odpowiednio o 0,6% i 17,1%. W pozostałych 14 jednostkach nastąpił spadek, który mieścił się w przedziale od 59,8% w podlaskim do 8,5% w wielkopolskim.

Wydatki bieżące województw obniżyły się o 1,4%. Wzrost wydatków bieżących wystąpił w 5 województwach osiągając najwyższą wartość w województwie mazowieckim – 14,0%, a najniższą w lubuskim i wielkopolskim – 0,8%. Spadek odnotowano w 11 województwach i wyniósł od 16,3% w opolskim do 3,5% w śląskim.

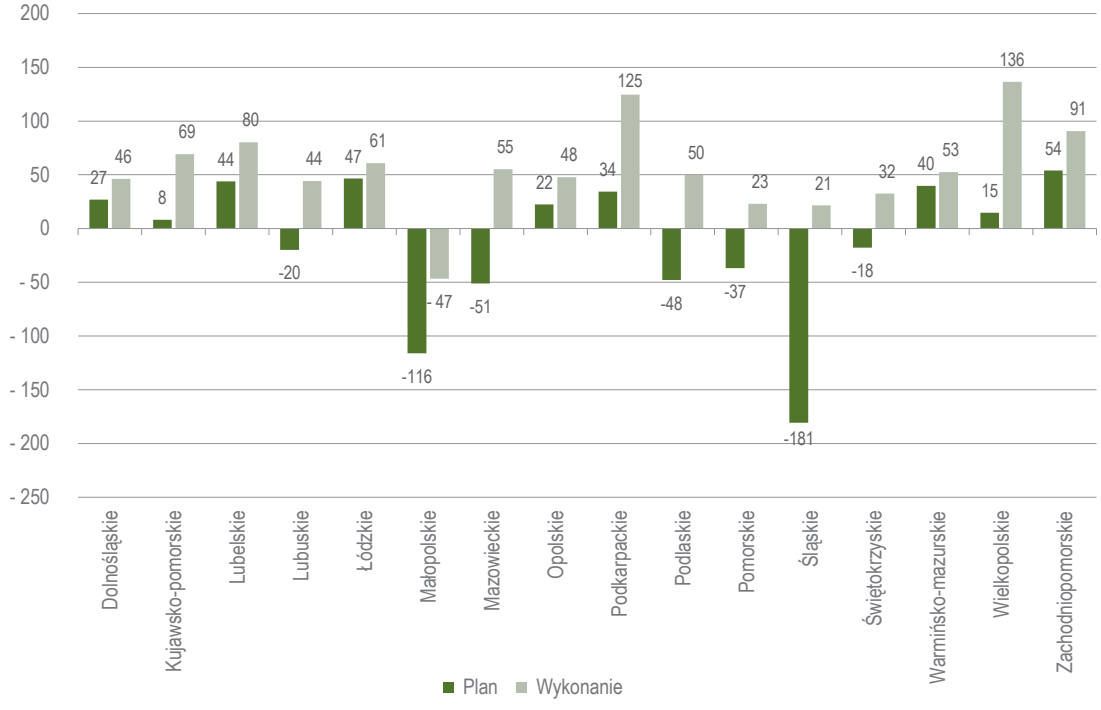
Wydatki majątkowe zmniejszyły się o 57,4%. Wzrost wydatków majątkowych nastąpił w województwie małopolskim i opolskim, odpowiednio o 7,9% i 108,5%. Spadek nakładów na finansowanie wydatków majątkowych odnotowano w pozostałych województwach. Obniżenie wydatków majątkowych wahało się od 85,3% w podkarpackim do 27,8% w wielkopolskim.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

4.1. Wynik budżetu, finansowanie deficytu

W 2016 roku nadwyżkę budżetową wypracowano w 15 województwach samorządowych. Wyniosła ona łącznie 934 832 tys. zł i stanowiła 6,9% uzyskanych dochodów. Największą nadwyżkę budżetową wypracowało województwo podkarpackie – 16,9%, a najmniejszą śląskie – 1,7%. Jedynie samorządowe województwo małopolskie zakończyło rok budżetowy deficytem, który wyniósł 46 586 tys. zł i stanowił 4,4% wykonanych dochodów (**tabela 7.1.**). Deficyt budżetowy został pokryty z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia wyemitowanych kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Wyniki budżetów województw samorządowych w 2016 r. (w mln zł)



W województwach samorządowych wystąpił systematyczny wzrost wypracowanej przez województwa samorządowe nadwyżki budżetowej od 159 389 tys. zł w 2013 r. do 934 832 tys. zł w 2016 r.

4.2. Przychody i rozchody

Przychody województw samorządowych wyniosły 1 364 342 tys. zł. Wpływy z tytułu kredytów i pożyczek stanowiły 21,8% przychodów. W stosunku do roku ubiegłego przychody zwrotne zmalały o 54,4%. Z ogólnej kwoty 296 797 tys. zł zaciągniętych kredytów i pożyczek 36,1% przeznaczono na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych.

Na wysokość przychodów złożyły się również wolne środki[1] (1 000 912 tys. zł), które w strukturze przychodów ogółem stanowiły 73,4% i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych (48 065 tys. zł), stanowiące 3,5% ogółu przychodów.

Przychody z tytułu spłaty udzielonych przez województwa pożyczek, wyniosły 18 567 tys. zł i stanowiły w strukturze przychodów 1,4%.

Najważniejszą pozycję rozchodów stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych w wysokości 714 055 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 94,4%. Spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych

[1] Wolne środki – nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp.

z udziałem środków zagranicznych wyniosły 52 575 tys. zł. W stosunku do roku ubiegłego spłaty zobowiązań zwrotnych zwiększyły się o 4,9%.

Województwa samorządowe w 2016 r. udzieliły pożyczek na kwotę 42 261 tys. zł, które w strukturze rozchodów stanowiły 5,6% i przeznaczane były głównie na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia i instytucji kultury, dla których organem prowadzącym są województwa samorządowe.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

W 2016 r. nastąpił spadek zadłużenia województw o 5,4% (o 385 670 tys. zł). Zadłużenie wyniosło 6 768 869 tys. zł, co stanowiło 50,1% ogółu dochodów[2]. Zobowiązania z tytułu zaciągniętych zwrotnych tytułów dłużnych tj. kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji wyniosły 6 768 249 tys. zł i stanowiły niemal 100% ogólnej wielkości zadłużenia województw.

Te same województwa, co w roku ubiegłym (łódzkie, małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie) posiadały pożyczki długoterminowe w międzynarodowych instytucjach finansowych (Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy) na kwotę 2 453 954 tys. zł. Województwo mazowieckie posiadało zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych na kwotę 362 768 tys. zł w podmiotach należących do strefy euro.

Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów, był bardzo zróżnicowany, osiągając największą wartość – 87,5% w województwie lubelskim, a najniższą 12,7% w województwie podlaskim. W przedziale do 40% mieściło się 6 województw. Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2016 r. prezentuje **tabela 7.7.**

Zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 620 tys. zł odnotowano w 2016 r. w 5 województwach (w 2015 r. w 6 jednostkach na kwotę 1 217 tys. zł). Zobowiązania wymagalne w stosunku do roku ubiegłego zmalały o 49,1%. Województwo kujawsko-pomorskie, lubelskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, zachodnio-pomorskie nie posiadały na koniec 2016 r. żadnych zobowiązań wymagalnych.

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez województwa poręczeń i gwarancji na koniec 2016 r. wyniosła 1 487 764 tys. zł i zwiększyła się, w stosunku do roku ubiegłego o 18,6%. W omawianym okresie samorządy województw udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 178 114 tys. zł (w 2015 r. – 452 679 tys. zł). Były to głównie poręczenia udzielone jednostkom służby zdrowia. Spłatę poręczeń i gwarancji w przypadku niewypłacalności jednostek będzie musiał przejąć samorząd co może spowodować wzrost zobowiązań wymagalnych województw.

Samorządy 3 województw (dolnośląskie, mazowieckie, łódzkie) dokonały spłat zobowiązań za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 6 980 tys. zł.

Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2016 r. wyniosły 1 598 029 tys. zł (w 2015 r. – 1 679 796 tys. zł). W odniesieniu do roku ubiegłego należności wymagalne zmalały o 81 768 tys. zł, tj. o 4,9 %.

[2] Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) podniosłoby poziom zadłużenia województw samorządowych z 50,1% do 68,2%. Zagadnieniu temu poświęcono punkt 4. Rozdziału IX. *Sprawozdania.*

Tabela 7.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu województw samorządowych w 2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie 4:3 w %	Wydatki ogółem		Wykonanie 7:6 w %	Wynik budżetu	
		plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan 3-6	wykonanie 4-7
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**POLSKA, w tym:**	**13 826 603**	**13 505 630**	**97,7**	**14 006 091**	**12 617 385**	**90,1**	**-179 489**	**888 245**
2	Dolnośląskie	1 122 194	1 129 203	100,6	1 095 400	1 083 043	98,9	26 794	46 160
3	Kujawsko-pomorskie	738 102	740 415	100,3	730 002	671 315	92,0	8 100	69 100
4	Lubelskie	839 222	815 595	97,2	795 428	735 269	92,4	43 793	80 326
5	Lubuskie	412 911	430 729	104,3	432 692	386 418	89,3	-19 781	44 311
6	Łódzkie	756 694	707 265	93,5	710 100	646 370	91,0	46 594	60 895
7	Małopolskie	1 043 933	1 068 354	102,3	1 160 065	1 114 940	96,1	-116 133	-46 586
8	Mazowieckie	2 366 720	2 302 606	97,3	2 417 898	2 247 494	93,0	-51 178	55 112
9	Opolskie	497 108	506 218	101,8	474 633	458 350	96,6	22 475	47 868
10	Podkarpackie	717 680	738 652	102,9	683 203	614 129	89,9	34 477	124 523
11	Podlaskie	414 607	423 938	102,3	462 383	374 087	80,9	-47 776	49 851
12	Pomorskie	747 694	729 324	97,5	784 568	706 152	90,0	-36 874	23 172
13	Śląskie	1 421 782	1 228 186	86,4	1 602 568	1 206 729	75,3	-180 786	21 458
14	Świętokrzyskie	426 997	416 602	97,6	444 613	384 164	86,4	-17 616	32 439
15	Warmińsko-mazurskie	597 882	513 188	85,8	558 102	460 628	82,5	39 780	52 559
16	Wielkopolskie	1 058 125	1 087 929	102,8	1 043 506	951 546	91,2	14 619	136 383
17	Zachodniopomorskie	664 952	667 425	100,4	610 929	576 750	94,4	54 023	90 675

ciąg dalszy tabeli 7.1. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wynik budżetu	w tym:				Finansowanie deficytu				
			nadwyżka		deficyt		emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	prywatyzacja majątku	nadwyżka z lat ubiegłych	wolne środki
			kwota	liczba jst	kwota	liczba jst					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA, w tym:**	**888 245**	**934 832**	**15**	**46 586**	**1**	**-**	**3 195**	**-**	**-**	**43 391**
2	Dolnośląskie	46 160	46 160	1	-	-	-	-	-	-	-
3	Kujawsko-pomorskie	69 100	69 100	1	-	-	-	-	-	-	-
4	Lubelskie	80 326	80 326	1	-	-	-	-	-	-	-
5	Lubuskie	44 311	44 311	1	-	-	-	-	-	-	-
6	Łódzkie	60 895	60 895	1	-	-	-	-	-	-	-
7	Małopolskie	-46 586	-	-	46 586	1	-	3 195	-	-	43 391
8	Mazowieckie	55 112	55 112	1	-	-	-	-	-	-	-
9	Opolskie	47 868	47 868	1	-	-	-	-	-	-	-
10	Podkarpackie	124 523	124 523	1	-	-	-	-	-	-	-
11	Podlaskie	49 851	49 851	1	-	-	-	-	-	-	-
12	Pomorskie	23 172	23 172	1	-	-	-	-	-	-	-
13	Śląskie	21 458	21 458	1	-	-	-	-	-	-	-
14	Świętokrzyskie	32 439	32 439	1	-	-	-	-	-	-	-
15	Warmińsko-mazurskie	52 559	52 559	1	-	-	-	-	-	-	-
16	Wielkopolskie	136 383	136 383	1	-	-	-	-	-	-	-
17	Zachodniopomorskie	90 675	90 675	1	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 7.2. **Struktura dochodów budżetów województw samorządowych w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA, w tym:**	**13 505 630**	**83,0**	**51,9**	**45,4**	**2,1**	**14,3**	**16,8**	**17,0**	**0,6**	**15,3**
2	Dolnośląskie	1 129 203	76,4	54,0	47,8	3,1	6,6	15,7	23,6	1,1	19,7
3	Kujawsko-pomorskie	740 415	82,6	38,9	35,1	2,0	22,5	21,1	17,4	0,7	15,3
4	Lubelskie	815 595	75,2	29,2	20,6	1,1	25,8	20,2	24,8	0,8	23,2
5	Lubuskie	430 729	78,3	31,2	27,0	0,9	19,7	27,3	21,7	0,2	21,2
6	Łódzkie	707 265	84,7	54,5	48,9	3,0	14,4	15,9	15,3	1,1	14,1
7	Małopolskie	1 068 354	74,1	48,5	44,0	2,0	12,3	13,4	25,9	0,0	24,6
8	Mazowieckie	2 302 606	93,9	81,9	75,7	1,6	3,8	8,2	6,1	0,3	5,5
9	Opolskie	506 218	60,5	24,1	22,5	1,0	15,5	20,9	39,5	2,4	34,5
10	Podkarpackie	738 652	85,9	37,1	26,2	2,2	28,9	20,0	14,1	1,9	11,3
11	Podlaskie	423 938	83,9	30,5	22,6	0,7	29,9	23,5	16,1	0,7	15,3
12	Pomorskie	729 324	85,2	54,5	48,9	1,8	10,1	20,6	14,8	0,2	13,7
13	Śląskie	1 228 186	85,7	61,8	54,5	1,1	11,9	12,0	14,3	0,1	13,8
14	Świętokrzyskie	416 602	85,8	31,9	22,7	1,0	27,4	26,5	14,2	0,0	12,1
15	Warmińsko-mazurskie	513 188	86,0	28,6	22,8	1,5	29,4	28,0	14,0	0,3	12,6
16	Wielkopolskie	1 087 929	87,9	68,5	60,3	6,3	5,1	14,3	12,1	0,4	11,3
17	Zachodniopomorskie	667 425	76,3	36,1	27,8	1,9	18,3	22,0	23,7	1,1	19,7

Tabela 7.3. **Struktura wydatków budżetów województw samorządowych w 2016 r. (w %)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**POLSKA, w tym:**	**12 617 385**	**73,8**	**16,2**	**0,3**	**28,6**	**1,5**	**26,2**	**24,4**
2	Dolnośląskie	1 083 043	68,6	15,2	0,3	27,1	2,0	31,4	29,9
3	Kujawsko-pomorskie	671 315	76,2	19,8	0,4	26,6	1,5	23,8	16,5
4	Lubelskie	735 269	68,2	18,0	0,4	23,1	2,8	31,8	29,3
5	Lubuskie	386 418	75,8	20,5	0,5	27,4	1,6	24,2	24,2
6	Łódzkie	646 370	76,9	18,3	0,4	33,1	1,4	23,1	21,1
7	Małopolskie	1 114 940	59,3	13,2	0,2	26,1	0,3	40,7	40,7
8	Mazowieckie	2 247 494	82,4	13,9	0,1	25,7	2,4	17,6	17,6
9	Opolskie	458 350	52,4	11,1	0,3	21,0	1,7	47,6	47,3
10	Podkarpackie	614 129	80,6	21,5	0,5	26,5	1,3	19,4	18,0
11	Podlaskie	374 087	74,6	19,4	0,5	24,5	0,4	25,4	24,7
12	Pomorskie	706 152	78,2	15,1	0,3	41,2	1,0	21,8	20,3
13	Śląskie	1 206 729	72,9	15,5	0,3	33,5	1,2	27,1	20,9
14	Świętokrzyskie	384 164	75,5	20,3	0,4	23,6	0,9	24,5	24,1
15	Warmińsko-mazurskie	460 628	82,0	20,6	0,4	30,6	1,4	18,0	12,1
16	Wielkopolskie	951 546	74,3	15,2	0,4	33,0	1,3	25,7	25,7
17	Zachodniopomorskie	576 750	73,9	16,5	0,3	31,5	1,0	26,1	25,2

Tabela 7.4. **Dynamika dochodów budżetów województw samorządowych w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem		z tego:								
				Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
					dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
		nominalnie	realnie*			udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	**POLSKA, w tym:**	**78,9**	**79,5**	**97,7**	**102,1**	**105,7**	**114,1**	**99,5**	**85,1**	**40,7**	**94,9**	**39,0**
2	Dolnośląskie	89,2	89,8	95,2	92,5	91,3	96,8	121,4	95,8	74,3	123,9	94,7
3	Kujawsko-pomorskie	76,9	77,5	96,9	105,6	110,4	84,3	95,1	85,7	38,9	168,6	34,7
4	Lubelskie	71,4	72,0	98,1	102,2	99,3	83,2	106,9	84,2	39,1	148,9	38,1
5	Lubuskie	88,0	88,6	103,4	103,8	107,8	97,7	99,4	106,1	57,3	11,9	60,2
6	Łódzkie	94,7	95,3	100,2	99,7	101,8	94,8	100,5	101,7	72,5	869,2	69,3
7	Małopolskie	94,0	94,6	97,7	105,7	115,6	127,0	94,3	78,8	84,6	115,5	82,2
8	Mazowieckie	83,2	83,8	102,7	107,1	105,8	149,8	95,2	74,8	21,2	23,5	20,5
9	Opolskie	119,1	119,7	93,2	105,7	108,0	89,5	123,5	70,7	207,1	56,5	251,4
10	Podkarpackie	59,4	60,0	96,7	113,0	105,1	116,7	90,8	82,4	17,7	322,6	15,0
11	Podlaskie	50,0	50,6	95,8	95,4	103,4	90,1	109,1	83,2	14,3	817,3	13,7
12	Pomorskie	86,6	87,2	99,1	101,9	105,1	116,9	95,6	94,1	50,1	24,9	48,7
13	Śląskie	69,7	70,3	89,6	91,1	112,0	171,7	88,1	84,1	29,7	114,9	30,1
14	Świętokrzyskie	62,7	63,3	92,8	99,6	93,7	93,7	98,5	81,3	21,2	31,7	18,8
15	Warmińsko-mazurskie	55,4	56,0	91,3	86,0	101,9	98,5	107,0	83,6	16,2	544,7	14,8
16	Wielkopolskie	97,5	98,1	105,5	111,5	111,9	133,2	92,5	87,1	63,2	323,1	60,0
17	Zachodniopomorskie	86,7	87,3	94,5	100,1	106,3	99,7	100,4	82,9	68,4	424,6	57,5

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 7.5. **Dynamika wydatków budżetów województw samorządowych w 2016 r. (2015 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
				Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
		nominalnie	realnie*		wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**POLSKA, w tym:**	**73,3**	**73,9**	**98,6**	**103,4**	**89,5**	**103,7**	**93,0**	**42,6**	**41,6**
2	Dolnośląskie	83,2	83,8	94,3	100,0	73,7	100,0	89,7	66,3	66,9
3	Kujawsko-pomorskie	70,0	70,6	89,6	99,5	101,3	95,4	136,3	41,2	30,4
4	Lubelskie	54,8	55,4	91,2	100,7	107,5	105,2	113,6	29,6	27,8
5	Lubuskie	78,6	79,2	100,8	105,6	107,0	104,9	95,9	46,5	46,6
6	Łódzkie	86,2	86,8	100,9	97,9	80,9	105,4	64,7	58,0	58,2
7	Małopolskie	100,6	101,2	96,2	102,9	106,1	103,1	45,9	107,9	107,9
8	Mazowieckie	86,7	87,3	114,0	114,1	69,3	109,9	94,2	40,8	43,4
9	Opolskie	117,1	117,7	83,7	103,7	86,3	99,1	98,1	208,5	246,2
10	Podkarpackie	46,3	46,9	96,0	98,9	93,8	93,8	91,1	14,7	13,9
11	Podlaskie	40,2	40,8	84,4	106,0	113,7	101,1	237,5	15,8	15,5
12	Pomorskie	88,0	88,6	107,5	102,3	99,1	118,5	89,9	53,4	50,5
13	Śląskie	67,3	67,9	96,5	99,2	61,9	101,6	113,7	37,2	33,3
14	Świętokrzyskie	55,7	56,3	94,9	103,3	107,5	98,8	110,8	24,5	24,1
15	Warmińsko-mazurskie	48,5	49,1	92,1	102,8	97,7	97,4	82,3	15,4	10,7
16	Wielkopolskie	91,5	92,1	100,8	106,0	100,0	103,6	81,3	72,2	76,1
17	Zachodniopomorskie	78,1	78,7	93,0	104,1	110,3	101,8	89,9	53,7	52,9

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%)

Tabela 7.6. **Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem	z tego:					Relacja zobowiązań do dochodów (w %)
			emisja papierów wartościowych	kredyty i pożyczki	przyjęte depozyty	wymagalne zobowiązania	w tym z tytułu dostaw	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	**POLSKA, w tym:**	**6 768 869**	**362 768**	**6 405 481**	**-**	**620**	**392**	**50,1**
2	Dolnośląskie	713 812	-	713 790	-	23	-	63,2
3	Kujawsko-pomorskie	299 123	-	299 123	-	-	-	40,4
4	Lubelskie	713 303	-	713 303	-	-	-	87,5
5	Lubuskie	170 074	-	169 487	-	587	390	39,5
6	Łódzkie	329 488	-	329 488	-	-	-	46,6
7	Małopolskie	518 485	-	518 485	-	-	-	48,5
8	Mazowieckie	1 444 073	362 768	1 081 305	-	-	-	62,7
9	Opolskie	155 400	-	155 400	-	-	-	30,7
10	Podkarpackie	262 040	-	262 040	-	-	-	35,5
11	Podlaskie	53 656	-	53 655	-	1	1	12,7
12	Pomorskie	290 412	-	290 412	-	-	-	39,8
13	Śląskie	699 223	-	699 223	-	-	-	56,9
14	Świętokrzyskie	182 295	-	182 295	-	-	-	43,8
15	Warmińsko-mazurskie	258 584	-	258 584	-	-	-	50,4
16	Wielkopolskie	406 509	-	406 500	-	-	-	37,4
17	Zachodniopomorskie	272 394	-	272 394	-	-	-	40,8

Rozdział VIII.
Wykonanie budżetów przez związki komunalne

1. Związki międzygminne

1.1. Informacje ogólne

Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne o charakterze bieżącym jak i inwestycyjnym w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności zarówno lokalnej, jak i regionalnej. W sytuacji, gdy zadanie przewidziane do realizacji przekracza możliwości finansowe bądź organizacyjne pojedynczej gminy, ustawodawca dopuszcza formę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w postaci związku międzygminnego. Od 2016 r. w wyniku zmiany przepisów wprowadzono możliwość tworzenia związku międzygminnego również w celu wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych, gminnych instytucji kultury oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego).

Aktem, który reguluje tworzenie i funkcjonowanie związków międzygminnych, jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1], a w szczególności zapisy zawarte w rozdziale 7. Od 1 stycznia 2016 r. w życie weszła jej nowelizacja, na podstawie której zmianie uległy niektóre przepisy dotyczące związków międzygminnych. Od 2016 r. m.in. zmieniono procedurę tworzenia związków, określono zasady postępowania przy zmianie statutu oraz przy likwidacji związku.

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że związek międzygminny posiada osobowość prawną, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Utworzenie związku wymaga podjęcia uchwał rad zainteresowanych gmin – przyszłych członków i przyjęcia statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Projekt statutu podlega uzgodnieniu z wojewodą. Statut związku powinien określać nazwę i siedzibę związku, uczestników i czas trwania, zadania, organy związku i ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń oraz zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i formę pokrywania strat związku. W statucie winny się również znaleźć zapisy dotyczące zasad przystępowania i występowania członków, zasady rozliczeń majątkowych, zasady i tryb likwidacji oraz inne zasady określające współdziałanie. Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

Zmian w statucie w formie uchwały dokonuje zgromadzenie związku. Podlegają one ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym po uprzednim uzgodnieniu z wojewodą.

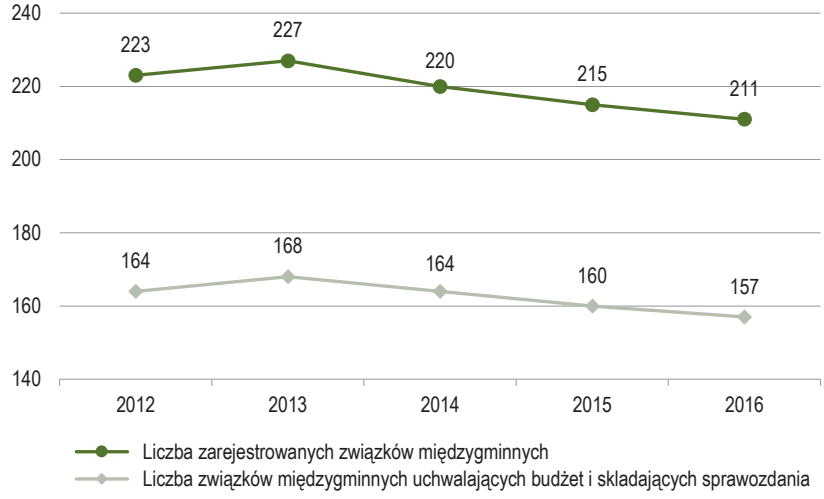
Rejestr związków międzygminnych prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej, określając w drodze rozporządzenia m.in. tryb postępowania w sprawach dotyczących rejestracji związku, rejestracji zmiany statutu związku międzygminnego oraz wykreślenia związku z rejestru związków międzygminnych. Wpisanie związku do rejestru następuje na podstawie zgłoszenia wojewody. Wojewoda zgłasza również zmiany dotyczące statutu oraz wykreślenie związku z rejestru.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie, w skład którego wchodzą przedstawiciele gmin tworzących związek. Zgromadzenie związku wykonuje kompetencje przysługujące radzie gminy. Organem wykonawczym związku jest zarząd, powoływany przez zgromadzenie spośród swoich członków.

Związki międzygminne prowadząc gospodarkę finansową opierają się na tych samych zasadach i przepisach prawa, które dotyczą jst. W związku z powyższym są zobowiązane do opracowania projektu budżetu, uchwalania budżetu oraz do sporządzania sprawozdań budżetowych, sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz innych wymaganych przepisami. Ponadto, związki mogą angażować wypracowaną nadwyżkę budżetową oraz zaciągać zobowiązania na wydatki, które nie znalazły pokrycia w planowanych dochodach.

[1] Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.

Liczba związków międzygminnych w latach 2012 - 2016 wg stanu na koniec danego roku

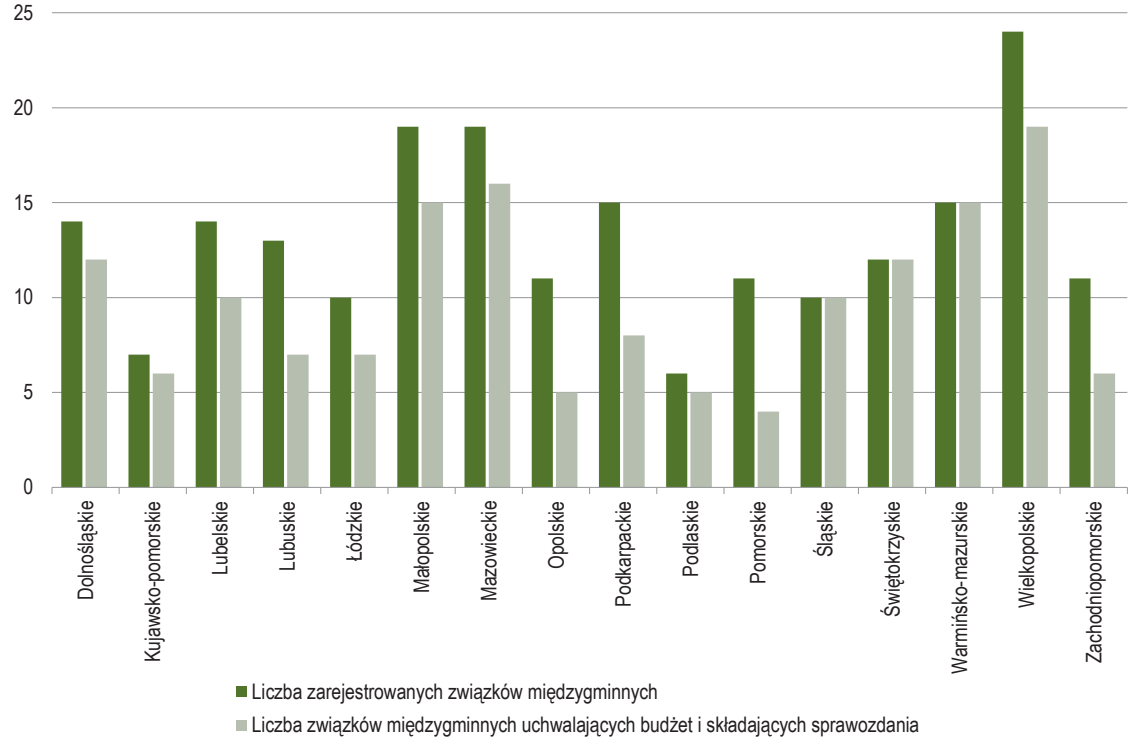


Działalność prowadzona przez związki międzygminne jest zróżnicowana. Swym zakresem obejmuje zarówno zadania związane z zarządzaniem lokalnym transportem zbiorowym, zarządzaniem drogami, ochroną środowiska, gospodarką odpadami, gospodarką wodno-ściekową, jak również działaniem na rzecz rozwoju i upowszechniania turystyki.

Ze względu na fakt, iż związki międzygminne realizują tylko jedno bądź kilka zadań należących do szerokiego zakresu działania jst, porównywanie gospodarki finansowej poszczególnych związków może mieć jedynie charakter ogólny.

Od 1 stycznia 2016 r. zgodnie z nowymi regulacjami istnieje możliwość przekształcenia związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny, poprzez przystąpienie powiatu do związku międzygminnego. Więcej informacji na temat działania związków powiatowo-gminnych zamieszczono w punkcie 3 niniejszego rozdziału.

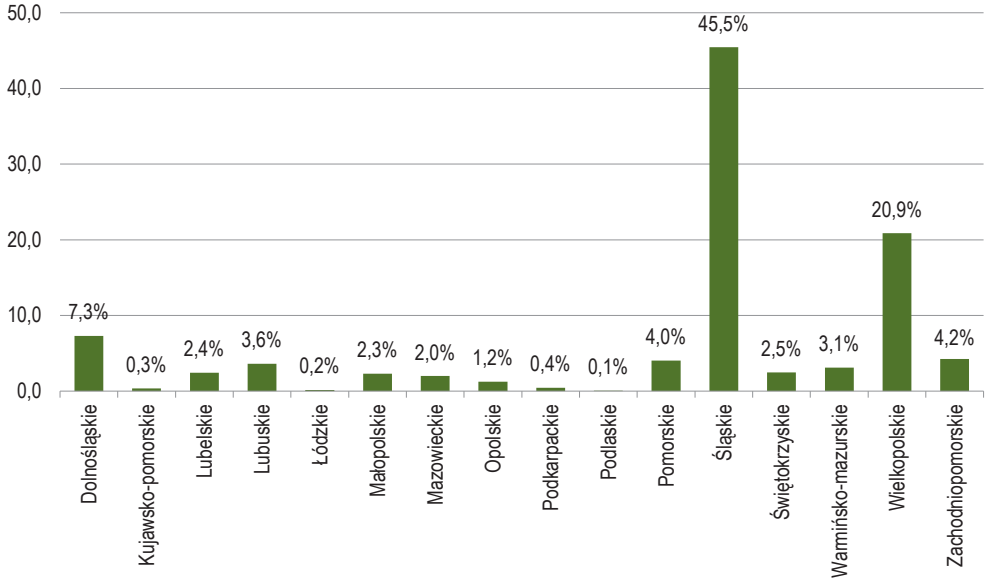
Liczba zarejestrowanych i działających związków międzygminnych wg stanu na koniec 2016 r.



1.2. Dochody

W 2016 r. dochody ogółem związków międzygminnych wyniosły 1 896 189 tys. zł i w stosunku do uchwalonego planu wykonane zostały w 97,8%. W porównaniu do 2015 r. uzyskane dochody były niższe o 4,9%. Tak samo jak w roku ubiegłym najwyższe dochody osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego (861 874 tys. zł). Udział dochodów tych związków w dochodach wszystkich związków w kraju wynosił 45,5%.

Udział związków poszczególnych województw w wykonaniu dochodów ogółem w 2016 r.



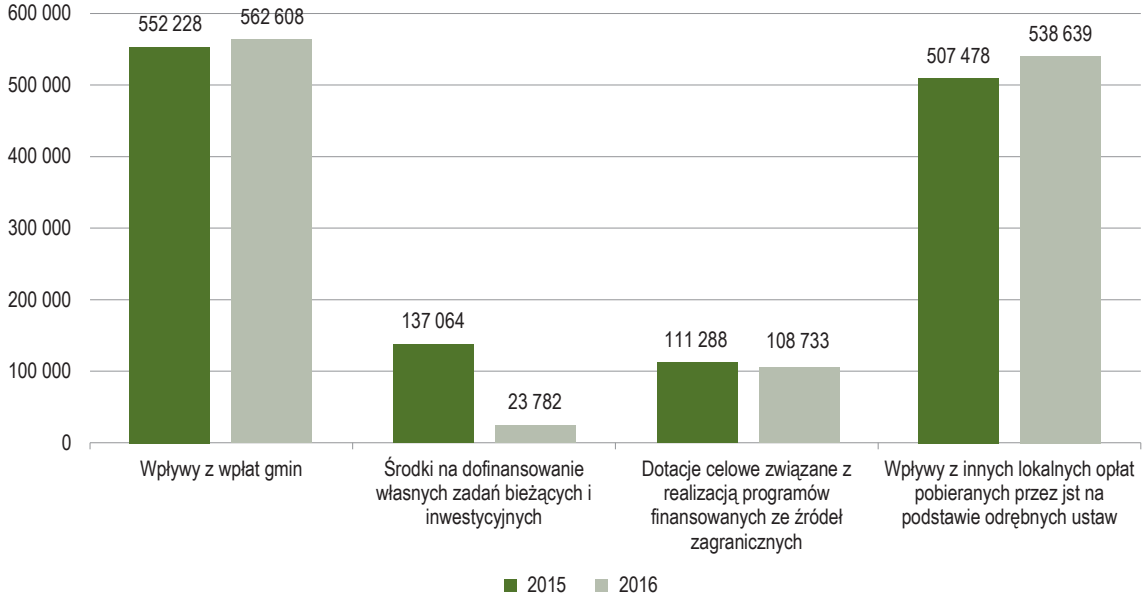
Do najważniejszych źródeł dochodów związków międzygminnych w 2016 r. należały:

– wpływy uzyskane z wpłat gmin – członków związku,
– wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw,
– wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych.

Informacje dotyczące realizacji dochodów i przychodów związków międzygminnych w układzie województw w latach 2015 i 2016 przedstawia **tabela 8.1.**

Na wielkość budżetów związków międzygminnych funkcjonujących na terenie danego województwa w istotny sposób wpływa charakter oraz zakres zadań statutowych, które one realizują. Powyższe kwestie mają zasadniczy wpływ na zróżnicowanie ogólnych kwot dochodów zrealizowanych przez związki.

Wykonanie dochodów wg wybranych źródeł w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)



Analiza zmian wysokości dochodów w odniesieniu do ubiegłego roku wskazuje, że najwyższy wzrost dochodów (o 6,1%) dotyczył wpływów z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, które dotyczą głównie wpływów z opłat pobieranych w związku z realizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Natomiast największy spadek dochodów w stosunku do 2015 r. nastąpił w zakresie środków na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych (o 82,6%), do czego przyczynił się moment otrzymania refundacji w związku z faktem zakończenia realizacji etapu bądź całości projektu finansowanego ze środków zagranicznych.

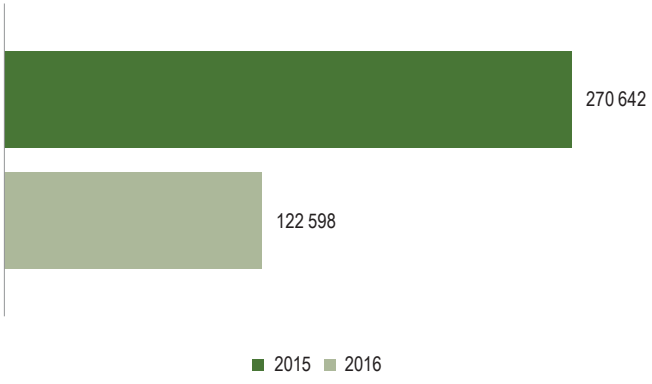
Struktura dochodów w stosunku do ubiegłego roku uległa nieznacznym zmianom. Najwyższy udział w dochodach ogółem stanowiły wpływy z wpłat gmin.

Struktura dochodów związków międzygminnych w 2015 r.

Struktura dochodów związków międzygminnych w 2016 r.

Na programy i projekty inwestycyjne, jak również na te o charakterze nieinwestycyjnym realizowane z udziałem środków zagranicznych, 22 związki międzygminne pozyskały dochody w wysokości 122 598 tys. zł[2] (w tym 114 611 tys. zł[3] to środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych), co stanowiło 6,5% wykonanych dochodów ogółem. Znaczące obniżenie dochodów na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych spowodowane było efektem m.in. okresu przejściowego w rozdysponowywaniu funduszy UE ze starej i nowej perspektywy.

Dochody pozyskane na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)



Najwyższe dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uzyskał Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego z siedzibą w Katowicach (woj. śląskie).

[2] Podana kwota dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9.

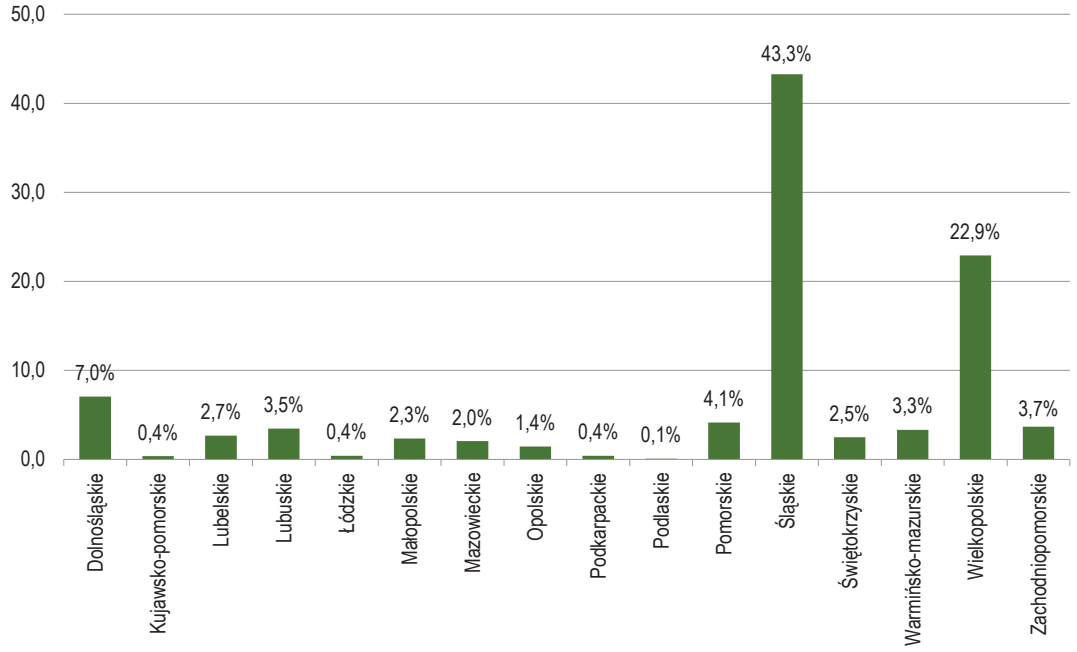
[3] Podana kwota dochodów uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Na wysoki poziom dochodów znaczący wpływ miały środki pozyskane na realizację budowy systemu elektronicznych usług publicznych.

1.3. Wydatki

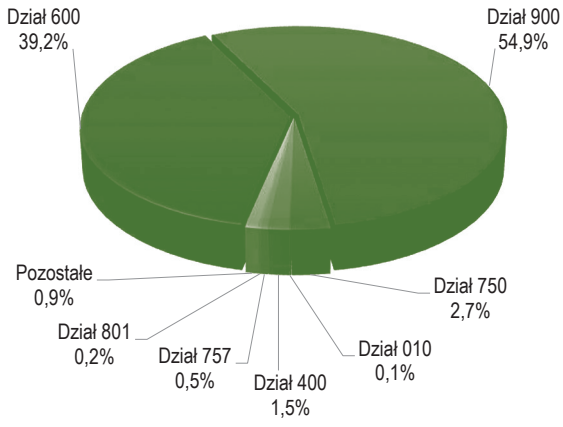
Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków międzygminnych w 2016 r. wyniosła 1 832 608 tys. zł, tj. 90,0% planu. Tak jak w roku ubiegłym najwyższe wydatki osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego (792 660 tys. zł). Udział wydatków tych związków w wydatkach wszystkich związków w kraju wynosił 43,3%.

Udział związków poszczególnych województw w wykonaniu wydatków ogółem w 2016 r.

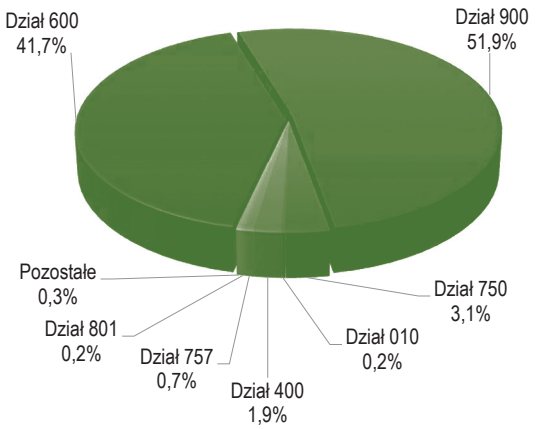


Porównanie wydatków ogółem w układzie działowym wskazuje, że najwyższe wydatki związane były z finansowaniem zadań w działach 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz 600 – Transport i łączność. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 6,4% ogółu wydatków.

Struktura wydatków ogółem wg działów klasyfikacji budżetowej w 2015 r.



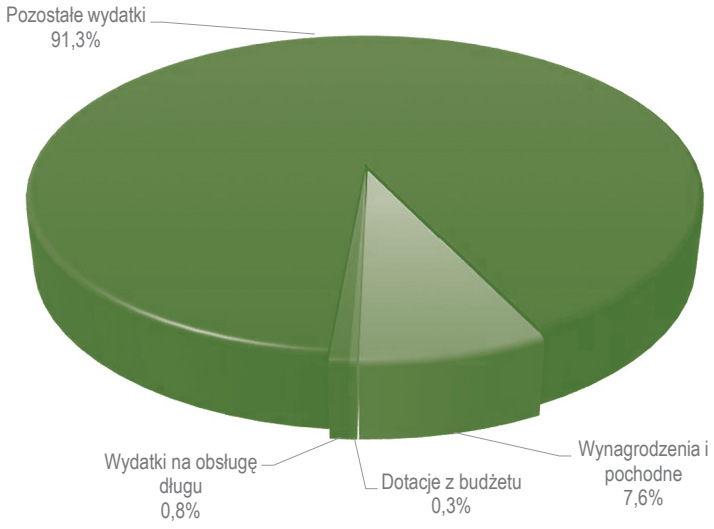
Struktura wydatków ogółem wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, dział 757 – Obsługa długu publicznego, dział 801 – Oświata i wychowanie.

Na finansowanie działalności bieżącej związki międzygminne przeznaczyły 87,8% swoich wydatków. Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 1 608 313 tys. zł i było niższe, w porównaniu z rokiem ubiegłym o 0,7%. Strukturę wydatków bieżących związków międzygminnych w 2016 r. przedstawia poniższy wykres.

Struktura wydatków bieżących związków międzygminnych w 2016 r.

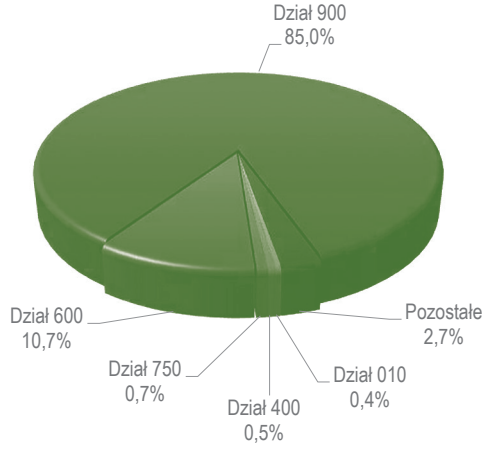


Struktura wydatków bieżących w grupach wymienionych na powyższym wykresie ukształtowała się na poziomie zbliżonym do 2015 r., a ewentualne różnice nie przekraczały jednego punktu procentowego.

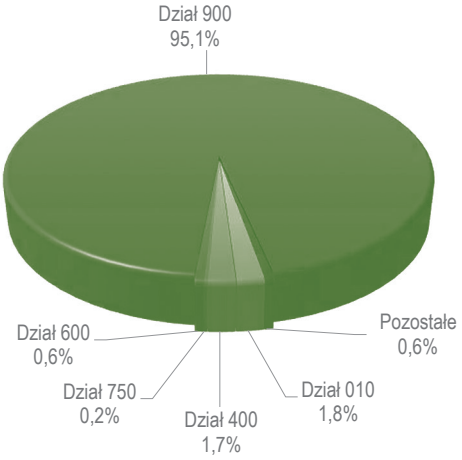
Na wydatki majątkowe w 2016 r. związki międzygminne przeznaczyły 224 295 tys. zł, tj. 12,2% ogółu wydatków. Wydatki inwestycyjne wszystkich związków wyniosły 220 295 tys. zł. Pozostała kwota wydatków majątkowych dotyczyła zakupu i objęcia akcji oraz wniesienia wkładów do spółek prawa handlowego.

W 2016 r. 95,1% ogółu wydatków majątkowych przeznaczone zostało na wydatki związków w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (dział 900). Kierunki poniesionych wydatków majątkowych wg działów klasyfikacji zaprezentowano poniżej.

Struktura wydatków majątkowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2015 r.



Struktura wydatków majątkowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



Dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 400 – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo.

W 2016 r. 20 związków międzygminnych realizowało swoje zadania z udziałem środków zagranicznych. Większość związków realizowała projekty m.in. w ramach:

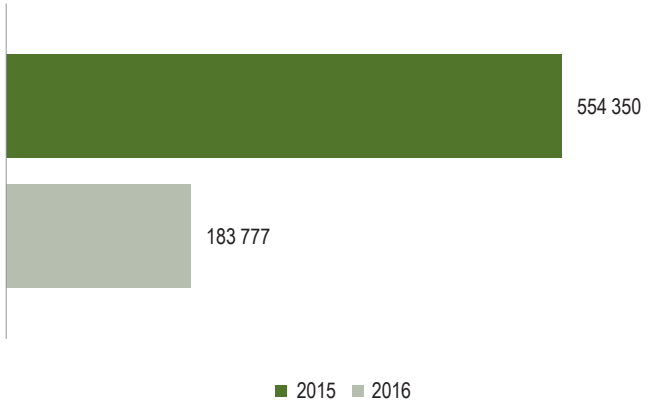
– Regionalnych Programów Operacyjnych danego województwa, które obejmowały swym zakresem działania związane m.in. z budową infrastruktury dotyczącą gospodarki wodno-ściekowej, rozwojem elektronicznych usług

publicznych, poprawą stanu środowiska naturalnego, budową i przebudową dróg, ewidencją gruntów i budynków, powstawaniem infrastruktury produkcji energii ze źródeł odnawialnych, budową punktów selektywnego zbierania odpadów,

– Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i skupiały się wokół zagadnień gospodarki niskoemisyjnej, gospodarki odpadami komunalnymi, gospodarki wodno-ściekowej, wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, rekultywacji składowisk i ochrony środowiska naturalnego, restytucji elementów ekosystemów, systemu obsługi i informacji pasażerskiej,
– Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i dotyczyły ochrony powietrza atmosferycznego, instalacji i wymiany źródeł ciepła, rekultywacji nieczynnych składowisk odpadów komunalnych, usuwania azbestu, budowy nowoczesnego systemu gospodarki odpadami.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych związki międzygminne przeznaczyły 183 777 tys. zł[4] (w tym 55 154 tys. zł[5] to wydatki finansowane wyłącznie ze źródeł zagranicznych), co stanowiło 10,0% ogółu wydatków wykonanych w 2016 r. Znaczne obniżenie wydatków na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych spowodowane było efektem m.in. okresu przejściowego w rozdysponowywaniu funduszy UE ze starej i nowej perspektywy.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)



Najwyższe wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych odnotowano w Związku Międzygminnym „Puszcza Zielonka" (województwo wielkopolskie). Związek ten realizuje projekt związany z budową kanalizacji na terenie gmin członkowskich.

1.4. Wynik budżetu, przychody i rozchody, zobowiązania

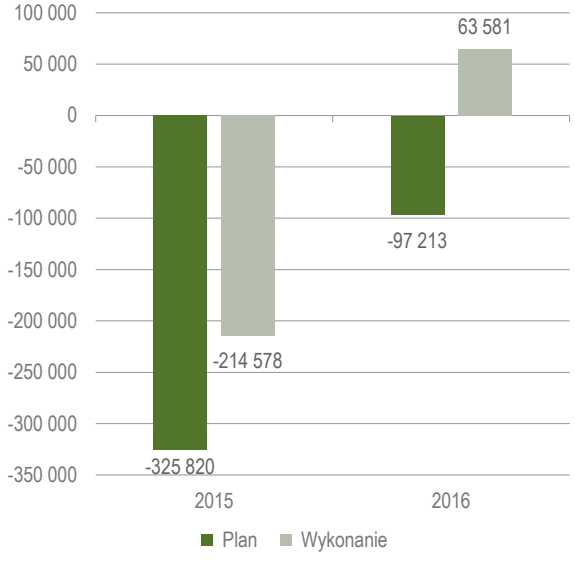
Różnica pomiędzy wykonanymi dochodami a wydatkami wszystkich związków międzygminnych w 2016 r. była dodatnia i wynosiła *per saldo* 63 581 tys. zł.

Dodatnim wynikiem finansowym rok budżetowy zamknęło 95 związków, w 60 związkach osiągnięte dochody były niższe od wydatków, a 2 związki zrealizowały dochody i wydatki na tym samym poziomie.

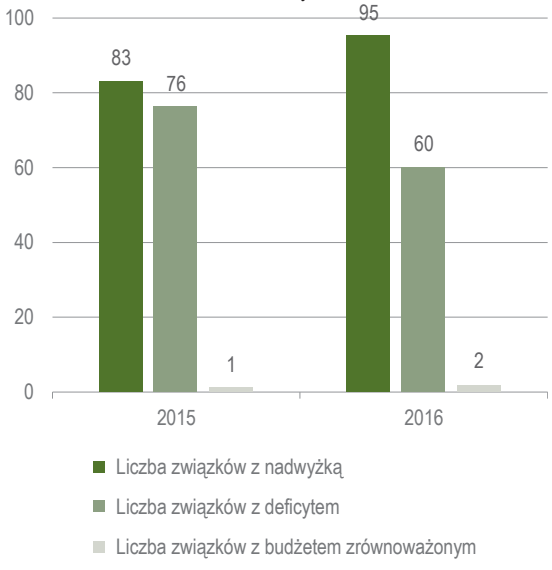
[4] Podana kwota wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z końcówkami 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9.

[5] Podana kwota wydatków uwzględnia paragrafy wydatkowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Wynik budżetu (*per saldo*) związków międzygminnych w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)



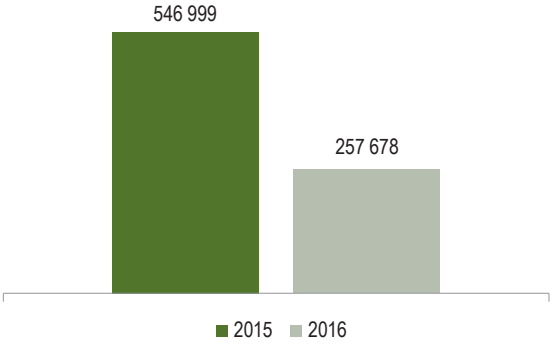
Liczba związków międzygminnych z nadwyżką, deficytem i budżetem zrównoważonym w latach 2015 i 2016



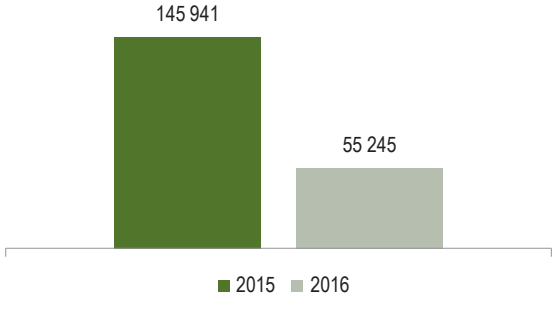
Przychody i rozchody

Związki międzygminne, podobnie jak jst, mogą uchwalić niższy plan dochodów niż wydatków jednak wówczas należy wskazać źródła sfinansowania planowanego deficytu. W tym celu związki międzygminne mogą korzystać zarówno z nadwyżek budżetowych osiągniętych w latach ubiegłych, jak i z zaciąganych na ten cel kredytów, pożyczek lub też tzw. wolnych środków.

Przychody w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)



Rozchody w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)

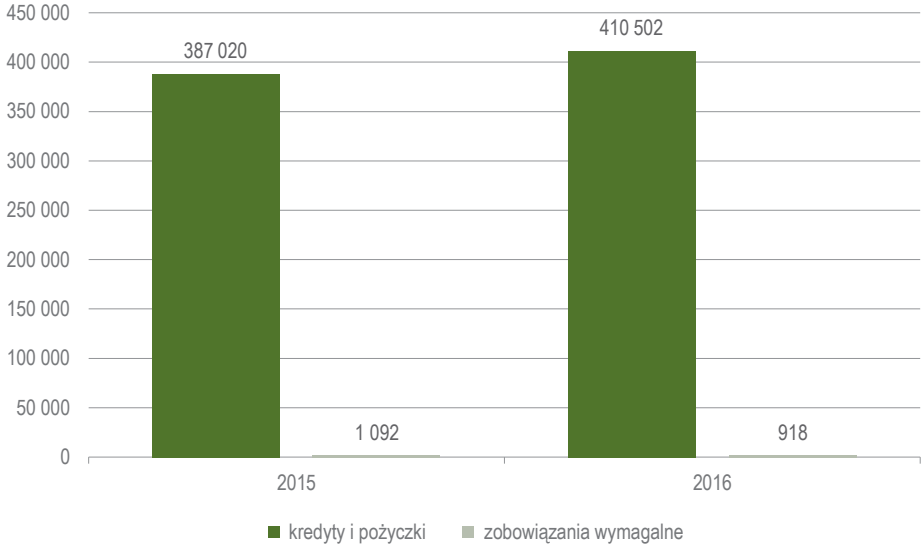


Głównym źródłem przychodów w 2016 r. była nadwyżka z lat ubiegłych (50,9%). Kredyty i pożyczki zostały zaciągnięte na łączną kwotę 67 729 tys. zł (w tym 92,0% tej kwoty na realizację programów i projektów finansowanych ze środków zagranicznych). Na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek związki przeznaczyły kwotę 50 512 tys. zł, co stanowiło 91,4% ogólnej kwoty rozchodów.

Zobowiązania

Zobowiązania związków międzygminnych w stosunku do 2015 r. zwiększyły się o kwotę 23 574 tys. zł.

Zobowiązania związków międzygminnych w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)



Na zobowiązania składały się głównie kredyty i pożyczki w kwocie 410 502 tys. zł, a zobowiązania wymagalne wyniosły 918 tys. zł.

2. Związki powiatów

Powiaty podobnie jak gminy mogą z innymi powiatami tworzyć związki i wspólnie wykonywać zadania publiczne, w tym wydawać decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Stosowne regulacje zostały zawarte w przepisach rozdziału 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[6]. Od 1 stycznia 2016 r. zmianie uległy niektóre przepisy dotyczące związków powiatów (m.in. procedura tworzenia związku, zasady postępowania przy zmianie statutu oraz przy likwidacji związku). Ponadto, podobnie jak w przypadku związków międzygminnych, ustawodawca od 2016 r. wprowadził możliwość zapewnienia przez związek powiatów wspólnej obsługi, w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej, jednostkom organizacyjnym powiatu zaliczanym do sektora finansów publicznych, powiatowym instytucjom kultury oraz innym zaliczanym do sektora finansów publicznych powiatowym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego).

Ze wspomnianej ustawy wynika, że związek powiatów posiada osobowość prawną, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Utworzenie związku wymaga podjęcia uchwał przez rady zainteresowanych powiatów – przyszłych członków oraz przyjęcia statutu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady przez rady zainteresowanych powiatów albo radę zainteresowanego powiatu. Projekt statutu podlega uzgodnieniu z wojewodą. Statut związku powinien określać: nazwę i siedzibę związku, członków i czas trwania, zadania, organy związku i ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń oraz zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i formę pokrywania strat związku. W statucie winny się również znaleźć zapisy dotyczące zasad przystępowania i występowania członków, zasady rozliczeń majątkowych, zasady i tryb likwidacji oraz inne zasady określające współdziałanie. Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Związek nabywa osobowość prawną z dniem ogłoszenia statutu.

Zmian statutu w formie uchwały dokonuje zgromadzenie związku. Podlegają one ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym po uprzednim uzgodnieniu z wojewodą.

Rejestr związków powiatów prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej, określając w drodze rozporządzenia m.in. tryb postępowania w sprawach dotyczących rejestracji związku, rejestracji zmiany statutu

[6] Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.

związku oraz wykreślenia związku z rejestru związków powiatów. Wpisanie związku do rejestru następuje na podstawie zgłoszenia wojewody. Wojewoda zgłasza również zmiany dotyczące statutu oraz wykreślenie związku z rejestru.

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie. Zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu. W skład zgromadzenia wchodzi po 2 reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Organem wykonawczym związku jest zarząd powoływany przez zgromadzenie spośród swoich członków.

Od 1 stycznia 2016 r. zgodnie z nowymi regulacjami do związku powiatów może przystąpić gmina, co skutkuje przekształceniem związku powiatów w związek powiatowo-gminny.

W 2016 r. funkcjonowało wszystkich 5 zarejestrowanych związków powiatów. Statutowe cele ich działalności są głównie skoncentrowane wokół zagadnień związanych z ewidencją gruntów i budynków, modernizacją baz danych, cyfryzacją zbiorów zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stworzeniem numerycznych map ewidencji gruntów i budynków.

2.1. Dochody, wydatki, wynik finansowy

W 2016 r. dochody ogółem związków powiatów zostały zrealizowane w wysokości 1 781 tys. zł, tj. 98,0% w stosunku do uchwalonego planu. Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków powiatów wyniosła 1 458 tys. zł, tj. 79,3% zaplanowanych wydatków.

Na sfinansowanie zadań bieżących związki przeznaczyły 93,7% poniesionych wydatków. Na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono 21,2% wydatków bieżących, natomiast na pokrycie pozostałych kosztów działalności 78,8%. Na wydatki majątkowe związki przeznaczyły 6,3% ogółu poniesionych wydatków.

Związki powiatów zamknęły 2016 r. nadwyżką w wysokości 323 tys. zł.

3. Związki powiatowo-gminne

Dotychczasowe regulacje prawne nie przewidywały możliwości utworzenia związku, którego członkami byłyby zarówno gminy, jak i powiaty. Od 2016 r. w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, powiaty mogą tworzyć związek z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny. Związek może być tworzony również w celu wspólnej obsługi, o której mowa w art. 6a ustawy o samorządzie powiatowym oraz w art. 10a ustawy o samorządzie gminnym. Dodatkowo związek taki może powstać w wyniku przekształcenia, ponieważ zgodnie z nowymi regulacjami do związku powiatów może przystąpić gmina, a do związku międzygminnego powiat. Do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów, a zasady reprezentacji jednostek w związku określone są w statucie. Rejestr związków powiatowo-gminnych prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej. W 2016 r. zarejestrowano 5 związków powiatowo-gminnych. Statutowe cele ich działalności dotyczą w głównej mierze zagadnień związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego. W 2016 r. żaden z zarejestrowanych związków powiatowo-gminnych nie prowadził działalności.

Tabela 8.1. **Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)**

Lp.	Województwo	Dochody ogółem		Dynamika zmian w %	w tym:										Przychody		Dynamika zmian w %
					wpływy z wpłat gmin		środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących i inwestycyjnych		dotacje celowe związane z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych		wpływy z usług oraz sprzedaży wyrobów i składników majątkowych		wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw				
		2015	2016	4:3	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	17:16
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	POLSKA	1 993 157	1 896 189	95,1	552 228	562 608	137 064	23 782	111 288	108 733	501 207	503 200	507 478	538 639	546 999	257 678	47,1
2	Dolnośląskie	139 682	138 146	98,9	4 896	3 541	0	0	675	0	76 856	86 249	29 099	35 215	129 807	17 313	13,3
3	Kujawsko-pomorskie	7 254	6 623	91,3	828	310	143	0	626	37	1 655	1 781	3 607	4 054	2 401	882	36,7
4	Lubelskie	15 119	46 024	304,4	2 778	4 438	0	324	2 045	27 165	2 706	3 316	6 536	4 795	5 917	11 688	197,5
5	Lubuskie	75 722	68 558	90,5	2 631	1 436	7 265	1 088	0	0	8 194	10 041	54 092	53 920	9 194	7 793	84,8
6	Łódzkie	5 223	3 106	59,5	4 793	2 396	0	0	0	67	0	0	0	0	7 417	11 022	148,6
7	Małopolskie	46 887	43 270	92,3	17 664	16 499	7	0	4 934	513	8 459	8 241	12 801	14 673	6 036	4 045	67,0
8	Mazowieckie	37 379	37 719	100,9	3 840	3 088	0	30	2 889	229	9 651	10 201	19 499	22 087	4 585	5 205	113,5
9	Opolskie	23 092	23 584	102,1	996	1 030	0	0	0	0	2 147	2 320	19 735	19 885	6 457	6 908	107,0
10	Podkarpackie	12 536	8 358	66,7	7 635	6 794	0	0	4 792	1 266	11	12	0	0	2 799	2 532	90,4
11	Podlaskie	1 393	1 380	99,1	693	644	0	0	28	0	0	0	532	573	1 801	1 368	75,9
12	Pomorskie	66 817	76 158	114,0	8 683	14 189	0	0	1 731	564	24 108	21 922	31 893	39 052	4 651	1 821	39,2
13	Śląskie	889 436	861 874	96,9	463 613	470 820	43 632	74	20 129	47 198	297 986	279 449	0	0	169 787	39 279	23,1
14	Świętokrzyskie	39 044	46 880	120,1	3 185	3 490	0	517	3 840	3 433	17 672	18 901	5 303	5 604	14 976	14 105	94,2
15	Warmińsko-mazurskie	56 793	58 682	103,3	3 369	3 252	185	5	687	0	754	758	49 684	52 651	10 718	9 648	90,0
16	Wielkopolskie	444 098	395 704	89,1	17 714	22 329	84 272	21 080	0	0	31 608	32 518	265 153	274 227	135 090	120 267	89,0
17	Zachodniopomorskie	132 682	80 121	60,4	8 907	8 352	1 560	664	68 913	28 261	19 400	27 490	9 544	11 902	35 362	3 804	10,8

Tabela 8.2. **Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)**

Lp.	Województwa	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące		Wydatki majątkowe		Dynamika zmian w %			Struktura wydatków w %				Rozchody		Dynamika zmian w %
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	4:3	6:5	8:7	5:3	7:3	6:4	8:4	2015	2016	17:16
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	**POLSKA**	**2 207 735**	**1 832 608**	**1 620 410**	**1 608 313**	**587 324**	**224 295**	**83,0**	**99,3**	**38,2**	**73,4**	**26,6**	**87,8**	**12,2**	**145 941**	**55 245**	**37,9**
2	Dolnośląskie	133 875	129 052	125 801	120 173	8 074	8 879	96,4	95,5	110,0	94,0	6,0	93,1	6,9	118 376	7 628	6,4
3	Kujawsko-pomorskie	8 547	6 619	6 198	6 362	2 349	257	77,4	102,6	11,0	72,5	27,5	96,1	3,9	44	149	340,3
4	Lubelskie	13 895	49 141	12 205	14 056	1 690	35 085	353,7	115,2	2 076,1	87,8	12,2	28,6	71,4	2 276	2 051	90,1
5	Lubuskie	75 764	63 412	63 576	61 117	12 188	2 295	83,7	96,1	18,8	83,9	16,1	96,4	3,6	980	980	100,0
6	Łódzkie	1 548	7 363	1 374	1 192	174	6 171	475,7	86,8	3 544,2	88,7	11,3	16,2	83,8	70	50	71,4
7	Małopolskie	45 252	42 794	39 688	41 244	5 564	1 550	94,6	103,9	27,9	87,7	12,3	96,4	3,6	3 726	1 306	35,1
8	Mazowieckie	35 592	37 397	32 625	36 706	2 967	691	105,1	112,5	23,3	91,7	8,3	98,2	1,8	1 280	89	7,0
9	Opolskie	22 905	26 242	21 890	21 732	1 015	4 511	114,6	99,3	444,4	95,6	4,4	82,8	17,2	0	0	0,0
10	Podkarpackie	13 418	7 656	7 880	7 449	5 539	207	57,1	94,5	3,7	58,7	41,3	97,3	2,7	0	600	0,0
11	Podlaskie	1 826	1 427	1 294	1 187	533	240	78,1	91,7	45,1	70,8	29,2	83,2	16,8	0	0	0,0
12	Pomorskie	69 671	75 753	69 448	75 481	222	271	108,7	108,7	121,8	99,7	0,3	99,6	0,4	0	0	0,0
13	Śląskie	1 011 765	792 660	805 996	771 553	205 769	21 106	78,3	95,7	10,3	79,7	20,3	97,3	2,7	8 366	12 839	153,5
14	Świętokrzyskie	41 470	45 467	25 956	26 797	15 514	18 670	109,6	103,2	120,3	62,6	37,4	58,9	41,1	1 319	1 298	98,5
15	Warmińsko-mazurskie	58 515	60 903	54 889	58 563	3 626	2 340	104,1	106,7	64,5	93,8	6,2	96,2	3,8	2 112	1 824	86,4
16	Wielkopolskie	510 398	419 625	301 968	321 166	208 430	98 459	82,2	106,4	47,2	59,2	40,8	76,5	23,5	5 877	17 284	294,1
17	Zachodniopomorskie	163 293	67 097	49 622	43 535	113 671	23 562	41,1	87,7	20,7	30,4	69,6	64,9	35,1	1 515	9 146	603,6

Rozdział IX.
Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp

1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp)

Zgodnie z przepisem art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1] od 2011 r. jednostki samorządu terytorialnego nie mogą uchwalić budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, tj. środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu jednostki wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

1.1. Reguła wydatkowa z art. 242 w 2016 r.

Zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego nie mogły uchwalić na 2016 r. budżetu, w którym bieżące wydatki budżetowe nie znajdą pokrycia w dochodach bieżących, powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp, natomiast na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogły być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

W 2016 r. po raz kolejny spadła liczba jednostek samorządu terytorialnego, które nie spełniły reguł ustawowych dotyczących finansowania wydatków bieżących. Spośród 16 jednostek samorządu terytorialnego (w 2015 r. – 46), w których wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące:

1) w 9 różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami;
2) w 3 realizowano budżet z dopuszczalnym ustawowo niezachowaniem art. 242 wynikającym z:
   a) art. 240a ust. 4, tj. realizacji programu naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej – 2 jednostki,
   b) art. 240a ust. 8 – 1 jednostka.

W pozostałych 4 jednostkach niezachowanie reguły z art. 242 nastąpiło głównie z powodu:

– niższej niż planowana realizacji podatkowych i niepodatkowych dochodów bieżących,
– wcześniejszej spłaty zobowiązań z tytułu umów z instytucjami finansowymi, których terminy płatności były pierwotnie planowane na lata 2017 - 2018.

Należy podkreślić, że różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wykonanymi na koniec 2016 r. będzie mieć istotny wpływ w latach 2017 - 2019 na średnią, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp.

1.2. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi

W 2016 r. zrealizowane dochody bieżące wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przekroczyły *per saldo* poniesione wydatki bieżące o 20 525 657 tys. zł, przy czym 2 792 jednostki (99,4%) osiągnęły dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na łączną kwotę 20 553 578 tys. zł, pozostałe 16 (0,6% ogółu) zakończyły rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 27 921 tys. zł.

Deficyt operacyjny w 2016 r. wystąpił w 13 gminach oraz w 3 powiatach i stanowił 5,4% wydatków bieżących tych jednostek, co oznaczało, że taka część tych wydatków nie znalazła pokrycia w dochodach bieżących. Relacja deficytu operacyjnego do wydatków bieżących w powyższych gminach stanowiła przeciętnie 7,1%, zaś w powiatach 0,4%.

[1] Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2014 - 2016 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny (wykonanie)				Nadwyżka operacyjna (wykonanie)			
	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
2014								
Polska, z tego:	**55**	**2 652 460**	**2 766 821**	**-114 362**	**2 754**	**169 069 084**	**152 637 113**	**16 431 972**
- gminy	47	964 302	1 025 853	-61 552	2 366	76 747 917	68 589 510	8 158 407
- m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	12 265 422	11 076 901	1 188 521
- miasta na prawach powiatu	1	291 333	311 516	-20 183	64	47 703 092	43 716 894	3 986 198
- powiaty	6	298 135	307 445	-9 310	308	21 489 248	19 984 272	1 504 976
- województwa samorządowe	1	1 098 690	1 122 008	-23 318	15	10 863 405	9 269 536	1 593 869
2015								
Polska, z tego:	**46**	**905 372**	**983 249**	**-77 877**	**2 762**	**175 161 657**	**156 856 166**	**18 305 491**
- gminy	44	798 127	837 179	-39 052	2 368	79 387 756	70 617 960	8 769 796
- m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	13 065 090	11 550 277	1 514 813
- miasta na prawach powiatu	-	-	-	-	65	49 711 887	45 377 317	4 334 570
- powiaty	2	107 245	146 070	-38 825	312	21 522 997	19 870 950	1 652 048
- województwa samorządowe	-	-	-	-	16	11 473 927	9 439 663	2 034 265
2016								
Polska, z tego:	**16**	**491 006**	**518 927**	**-27 921**	**2 792**	**200 238 565**	**179 684 987**	**20 553 578**
- gminy	13	355 428	382 781	-27 353	2 399	97 227 138	86 838 758	10 388 380
- m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	13 817 245	12 492 723	1 324 522
- miasta na prawach powiatu	-	-	0	-	65	55 750 525	50 880 223	4 870 302
- powiaty	3	135 578	136 146	-568	311	22 230 693	20 166 284	2 064 409
- województwa samorządowe	-	-	-	-	16	11 212 964	9 306 999	1 905 966

Analiza zestawienia planowanych i wykonanych w 2016 r. przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów bieżących oraz wydatków bieżących wskazuje, że:

– w 2 708 jednostkach planowano i osiągnięto nadwyżkę operacyjną (na poziomie o 74,7% wyższym niż zakładano),
– w 9 planowano i osiągnięto deficyt operacyjny (niższy *per saldo* o 17,6% niż zakładano),
– w 84 planowano deficyt, ale osiągnięto nadwyżkę operacyjną (różnica między planem a wykonaniem wyniosła 252 919 tys. zł) – różnica między wielkościami zrealizowanymi a planowanymi w 2016 r. jest kolejny raz mniejsza niż w roku poprzednim, co prowadzi do wniosku, że następuje poprawa trafności planowania budżetowego w jst,
– w 7 mimo planowanej nadwyżki operacyjnej osiągnięto deficyt operacyjny.

W 7 spośród 16 jst, w których wystąpił deficyt operacyjny (tj. wydatki bieżące przekroczyły dochody bieżące), wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku było wyższe niż poziom deficytu operacyjnego, w związku z czym składowa jednoroczna średniej z art. 243 ust. 1 za 2016 r. będzie dodatnia. Natomiast w pozostałych 9 jst (8 gminach oraz w 1 powiecie), dochody ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające, aby jednoroczną składową średniej z art. 243 za 2016 r. uczynić dodatnią, co niewątpliwie pogorszy możliwości obsługi długu oraz spłaty rat od pożyczonego kapitału w tych jednostkach w latach 2017 - 2019, a szczególnie w 4 jst, w których ujemny składnik jednoroczny średniej obliczony za 2016 r. pogorszy całą średnią o co najmniej 1,0 punkt procentowy.

Wynik operacyjny jst planowany i wykonany w latach 2014 - 2016

Wyszczególnienie	2014			2015			2016		
	Liczba jst	Plan	Wykonanie	Liczba jst	Plan	Wykonanie	Liczba jst	Plan	Wykonanie
Ogółem, z tego:	**2 809**	**9 242 685**	**16 317 610**	**2 808**	**11 143 622**	**18 227 614**	**2 808**	**11 571 694**	**20 525 657**
Deficyt operacyjny planowany i wykonany	40	-139 872	-81 702	29	-95 353	-73 203	9	-32 004	-26 365
Planowany deficyt wykonana nadwyżka	150	-380 201	356 696	125	-87 133	273 549	84	-51 808	201 111
Planowana równowaga operacyjna[1)]	6	0	12 784	5	0	2 885	-	-	-
Planowana nadwyżka wykonany deficyt	13	17 327	-31 759	16	3 088	-4 571	7	5 689	-1 556
Nadwyżka operacyjna planowana i wykonana	2 600	9 745 431	16 061 592	2 633	11 323 020	18 028 955	2 708	11 649 816	20 352 467

[1)] Wśród jst planujących równowagę operacyjną w 2014 r. – 4 wykonały nadwyżkę, a 2 deficyt, w 2015 – 4 jst wykonały nadwyżkę, a 1 deficyt.

Uzyskiwane w ostatnich latach coraz wyższe kwoty nadwyżek operacyjnych, pozwalają na stwierdzenie, że relacja kwoty długu do dochodów ogółem nie stanowi tak istotnego miernika zagrożenia sytuacji finansowej. W zdecydowanej większości jst – niezależnie od odnotowanej w nich relacji kwoty długu do dochodów budżetowych – możliwe byłoby sfinansowanie w perspektywie nie przekraczającej 10 najbliższych lat budżetowych spłaty całego zadłużenia poprzez przeznaczenie środków z nadwyżek operacyjnych uzyskanych na poziomie wykonania roku 2016 (2 550 jst, tj. 94,2% ogółu zadłużonych).

Z kolei spośród wszystkich 63 jst, w których relacja długu do dochodów w 2016 r. przekraczała 60% – nieco ponad połowa z nich (33 jst) byłaby w stanie spłacić całe swoje zadłużenie w ciągu 15 lat – przeznaczając środki w wysokości nadwyżki operacyjnej z 2016 r. (patrz **Rysunek 5. - Rysunek 8.**).

2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)

2.1. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp obliczona za lata 2013 - 2015 oraz 2014 - 2016

Do budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2016 r. miały zastosowanie regulacje ograniczające poziom spłat zadłużenia oraz wydatków na jego obsługę[2] – zawarte w art. 243 i kolejnych uofp. Należy także podkreślić, iż planowane na koniec września 2016 r. wielkości budżetowe oraz ich wykonanie w 2016 r. mają wpływ na poziom indywidualnego dla każdej jst limitu spłaty zobowiązań w kolejnych latach.

Rozkład średnich określających maksymalny dopuszczalny poziom spłaty zadłużenia jst obliczonych zgodnie z art. 243 ust. 1 i 2 obowiązujących przy uchwalaniu budżetów na 2016 r. oraz 2017 r.

Wyszczególnienie	2016					2017				
	Jst ogółem	z tego:				Jst ogółem	z tego:			
		gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa samorządowe		gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa samorządowe
Ogółem, z tego:	**2 808**	**2 412**	**66**	**314**	**16**	**2 808**	**2 412**	**66**	**314**	**16**
poniżej 0,0%	8	4	-	4	-	8	7	-	1	-
0,0% - 3,0%	65	37	2	26	-	63	46	2	15	-
3,0% - 6,0%	525	370	13	141	1	544	395	11	137	1
6,0% - 9,0%	1 031	886	26	112	7	1 011	874	29	105	3
9,0% - 12,0%	703	660	15	24	4	698	635	12	44	7
12,0% - 15,0%	303	285	8	7	3	304	281	8	11	4
powyżej 15%	173	170	2	-	1	180	174	4	1	1

Jak wynika z powyższej tabeli w porównaniu z 2016 r. nieznacznie spadła liczba jst, które w projekcie budżetu na 2017 r. mogą planować spłaty zadłużenia na poziomie większym niż 6,0% planowanych dochodów (o 17 jst).

[2] Art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

Ponadto, zwraca uwagę fakt, iż zwiększyła się także liczba jst, które w 2017 r. mogły planować spłaty zadłużenia wraz z jego obsługą na poziomie większym niż 15,0% (o 7 jst). Liczba jst, w których indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia ukształtował się na poziomie mniejszym od zera pozostała bez zmian.

Tym samym wzrosła grupa jst (z 525 do 544), w których indywidualny dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań oscylował na poziomie 3,0% - 6,0% oraz zmniejszyła się (z 65 do 63) grupa jst, w których maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań nie przekraczał 3,0%.

Zgodnie z art. 243 ust. 2 uofp przy obliczaniu średniej z trzech lat, o której mowa w art. 243 ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za trzy kwartały, natomiast do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Stąd – co do zasady, aby nie pogorszyć swojego łącznego maksymalnego limitu spłaty – jednostki samorządu terytorialnego powinny dążyć do wykonania w roku poprzedzającym pierwszy rok prognozy relacji wchodzącej w skład średniej na co najmniej takim samym poziomie jaki został zaplanowany.

Należy też podkreślić, że ustawowa konstrukcja maksymalnego dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań skutkuje tym, iż na dzień składania projektów wieloletnich prognoz finansowych na 2017 r. możliwe było rozpatrywanie wskaźnika obliczonego w oparciu o dane planowane na koniec III kwartału 2016 r. podczas, gdy realizacja wpf na 2017 r., w tym w szczególności zaciąganie nowych zobowiązań spłacanych w latach kolejnych, powinna już uwzględniać faktyczne wykonanie 2016 r.

W związku z powyższym na podstawie informacji ze sprawozdań budżetowych za lata 2012 - 2016 obliczono średnie określające indywidualny limit dla każdej jst w wariancie wynikającym wprost z art. 243 ust. 2, tj. z kwotami planowanymi na koniec III kwartału i porównano je z analogicznymi średnimi wynikającymi z wykonania budżetu na koniec roku.

Różnica między średnią, o której mowa w art. 243 ust. 1 ze składnikiem (N-1) obliczoną na lata 2015 - 2017 wg wykonania na koniec roku, a średnią obliczoną zgodnie z art. 243 ust. 2 (składnik za rok N-1 wg planu na koniec III kwartału)

Wyszczególnienie	Liczba jst		
	2015[1)]	2016	2017
Wykonanie **gorsze** niż planowano o więcej niż 3,0 punkty procentowe	27	17	7
Wykonanie **gorsze** niż planowano o 3,0 punkty procentowe lub mniej	474	432	288
Wykonanie **lepsze** niż planowano o nie więcej niż 3,0 punkty procentowe	2 155	2 205	2 332
Wykonanie **lepsze** niż planowano w granicach od 3,0 punktów procentowych do 6,0 punktów procentowych	144	147	177
Wykonanie **lepsze** niż planowano o więcej niż 6,0 punktów procentowych	9	7	4
Ogółem	2 809	2 808	2 808
Udział liczby jst, w których wykonanie na koniec roku skutkowało pogorszeniem wskaźnika w stosunku do planowanego	17,8%	16,0%	10,5%
Udział liczby jst, w których wykonanie na koniec roku skutkowało poprawą wskaźnika w stosunku do planowanego	82,2%	84,0%	89,5%

1) Średnią dla 2015 r. obliczono na podstawie sprawozdań złożonych przez 2 413 gmin działających w 2014 r. (w tym przez Gminę Zielona Góra włączoną od 2015 r. do Miasta Zielona Góra).

W zdecydowanej większości jst wykonanie składnika jednorocznego średniej z art. 243 jest lepsze niż to wynikające z wielkości planowanych na koniec III kwartału – co zapewnia większe możliwości spłat długu w tych jst w kolejnych trzech latach budżetowych. Uwagę zwraca grupa jst, w których średnia z art. 243 obliczona wg wykonania budżetu jest lepsza o ponad 3,0 punkty procentowe niż przyjęta do projektu wpf na rok kolejny. Zjawisko to wbrew pozorom nie jest zjawiskiem korzystnym, gdyż skutkuje przyjęciem do projektu wpf zaniżonych możliwości spłaty kwoty długu przez jst, a przez to wpływa na zawyżenie wydatków na jego obsługę (odsetki i dyskonto).

Wykonanie budżetu na koniec 2016 r. spowodowało w 10,5% jst nieosiągnięcie planowanego na koniec III kwartału poziomu składnika średniej z art. 243, zaś na koniec 2015 r. w 16,0% jst.

Spadek udziału liczby jst, w których nie wykonano planowanej na koniec III kwartału średniej z art. 243 pojawił się już po raz kolejny, co należy uznać za dobrą tendencję, jednakże zjawisko to pozostaje szczególnie niebezpieczne dla tych jst, które zawarły w swoich wpf spełnienie relacji z art. 243 zachowując niewielką rezerwę na najbliższe trzy lata. Zbyt optymistycznie zaplanowane podstawowe parametry budżetu mają bowiem swoje negatywne konsekwencje przede wszystkim dla możliwości spłaty zaciągniętych już zobowiązań zawartych w wieloletniej prognozie finansowej.

2.2. Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu

Niezależnie od omówionych wyżej zjawisk związanych z kształtowaniem się w poszczególnych jst indywidualnego maksymalnego limitu spłaty zadłużenia konieczne stało się spojrzenie na spełnienie relacji z art. 243 nie tylko poprzez pryzmat samego faktu spełnienia lub niespełnienia tejże relacji, ale także na poziom jej spełnienia mierzony różnicą między maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem limitu spłat a prognozowanym wskaźnikiem spłat (tj. różnicą między prawą a lewą stroną wzoru[3]).

Należy jednak pamiętać, że o ile ocena zjawiska niespełnienia relacji z art. 243 dla pierwszego roku prognozy jest sprawą relatywnie prostą (wynika wprost z art. 243 ust. 2 uofp), to ocena tego samego zjawiska od roku prognozy N+1 jest o wiele bardziej złożona, gdyż co do zasady powinna uwzględnić także efekt wynikający z ukształtowania się maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia na poziomie wyższym niż planowany na koniec września roku poprzedzającego rok prognozy. Jak wynika z wcześniejszych zestawień, około 80% jst na koniec roku budżetowego osiąga, wchodzący do średniej, wskaźnik jednoroczny (Dbn-1-Wbn-1+Dsmn-1)/Dn-1 na poziomie wyższym niż planowany na koniec III kwartału, przez co zawarty w projekcie wpf indywidualny maksymalny wskaźnik spłaty zadłużenia obliczony z uwzględnieniem wykonania na koniec roku w tych jst wzrasta i otwiera możliwość dokonywania w kolejnych latach większych spłat zadłużenia.

Należy także podkreślić, iż mimo wprowadzenia zmian do art. 243 ust. 3 w zakresie wyłączenia części odsetek i dyskonta płaconych przez jst od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych poprawiających częściowo wskaźnik spłaty zadłużenia i jego obsługi, to odsetki i dyskonto nadal pomniejszają maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia określony prawą stroną wzoru z art. 243 uofp.

Informacje o prognozowanych wielkościach spłat zadłużenia wraz z kosztami obsługi spłaty długu zaliczanych do lewej strony wzoru z art. 243 zawarte w projektach wpf złożonych pod koniec 2015 r. przez jst wraz z projektami budżetów na 2016 r. wskazywały, iż uwzględniając ustawowe wyłączenia (m.in. określone w art. 243 ust. 3 i 3a), relacja z art. 243 w 2016 r. nie zostanie spełniona w 48 jst. Liczba jst niespełniających relacji z art. 243 w kolejnym roku prognozy wzrosła do 51. W następnych latach prognozy (tj. od 2018 r.) liczba jst niespełniających relacji była coraz mniejsza.

Analizując poziom spełnienia relacji z art. 243 stwierdzono również przypadki, w których jst prognozowały spełnienie relacji z art. 243 w pierwszym roku prognozy (2016 r.) i jednocześnie wskazywały na niespełnienie tego warunku w kolejnych latach prognozy. Niespełnienie relacji z art. 243 z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń w przynajmniej jednym roku prognozy począwszy od roku 2017 (rok N+1) wystąpiło w 17 jst, a w co najmniej dwóch latach prognozy w 5.

Poziom spełnienia relacji z art. 243 uofp w latach prognozy od N do N+3 w projektach wpf złożonych przez jst wraz z projektem budżetu na 2016 r.

Wyszczególnienie	Rok prognozy			
	2016	2017	2018	2019
	liczba jst			
Ogółem, z tego:	**2 808**	**2 808**	**2 808**	**2 808**
Nie spełniono relacji z art. 243	48	51	27	16
Spełnia relację na poziomie niższym niż 0,3 punktu procentowego	200	325	290	118
Spełnia relację na poziomie 0,3 punktu procentowego - 0,6 punktu procentowego	117	160	161	80
Spełnia relację na poziomie wyższym niż 0,6 punktu procentowego	2 443	2 272	2 330	2 594

Z kolei informacje zawarte w projektach wpf złożonych przez jst pod koniec 2016 r. wraz z projektem budżetu na 2017 r. wskazywały, iż relacja z art. 243 z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń nie zostanie spełniona w 2017 r. w 31 jst, w 2018 r. i 2019 r. przez 37 oraz w 2020 r. przez 23.

[3] Wzór z art. 243 ust. 1: $\frac{(R_n+O_n)}{D_n} < \frac{1}{3}\{\frac{(Db_{n-1}-Wb_{n-1}+Dsm_{n-1})}{D_{n-1}} + \frac{(Db_{n-2}-Wb_{n-2}+Dsm_{n-2})}{D_{n-2}} + \frac{(Db_{n-3}-Wb_{n-3}+Dsm_{n-3})}{D_{n-3}}\}$.

Poziom spełnienia relacji z art. 243 uofp w latach prognozy od N do N+3 w projektach wpf złożonych przez jst wraz z projektem budżetu na 2017 r.

Wyszczególnienie	Rok prognozy			
	2017	2018	2019	2020
	liczba jst			
Ogółem, z tego:	**2 808**	**2 808**	**2 808**	**2 808**
Nie spełniono relacji z art. 243	31	37	37	23
Spełnia relację na poziomie niższym niż 0,3 punktu procentowego	82	198	270	146
Spełnia relację na poziomie 0,3 punktu procentowego - 0,6 punktu procentowego	61	122	158	100
Spełnia relację na poziomie wyższym niż 0,6 punktu procentowego	2 634	2 451	2 343	2 539

W projektach wpf na 2017 r. i lata kolejne – złożonych przez jst pod koniec 2016 r. – wystąpiła podobna sytuacja jak w projektach wpf złożonych pod koniec 2015 r., choć w nieco mniejszym zakresie – niespełnienie relacji z art. 243 z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń w przynajmniej jednym roku prognozy począwszy od roku 2018 (rok N+1) wystąpiło w 14 jst, a w co najmniej dwóch latach prognozy w 8.

Powyższe dane wskazują, iż odsetek jst prognozujących spełnienie w 2017 r. relacji z art. 243 na bardzo niskim poziomie – nie przekraczającym 0,3 punktu procentowego – wynosi 2,9%. Ten relatywnie niski poziom spełnienia relacji może nie wystarczyć w sytuacji zaistnienia konieczności poniesienia nowych wydatków bieżących lub nagłego wzrostu stóp procentowych czy niekorzystnej zmiany kursu walut. Należy także zaznaczyć, iż liczba jst prognozujących spełnienie relacji z art. 243 w dwóch pierwszych latach prognozy na tak niskim poziomie spadła w porównaniu z rokiem poprzednim.

Z drugiej strony 1 883 jst (67,1% ogółu) prognozuje na 2017 r. spełnienie relacji z art. 243 na poziomie zakładającym wysoki margines bezpieczeństwa wynoszący co najmniej 3,0 punkty procentowe. W kolejnym roku prognozy liczba takich jst jest już mniejsza i wynosi 1 449 (tj. 51,6% ogółu), nie mniej jednak przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w ostrożnym prognozowaniu parametrów budżetowych wpływających na jednoroczną składową średniej z prawej strony wzoru.

2.3. Wpływ nowych źródeł dochodów jst na relację z art. 242 - 243 uofp

W 2016 r. struktura budżetów jst – a w szczególności budżetów gmin – uległa dość istotnym zmianom, głównie za sprawą realizowanego od 1 kwietnia 2016 r. programu „Rodzina 500+". Dotacje przekazane z budżetu państwa na finansowanie tego zadania spowodowały wzrost dochodów budżetowych jst o 9,0%, gmin o 14,7%, zaś miast na prawach powiatu (bez m.st. Warszawy) o 6,9%.

Relatywnie najwięcej środków przewidzianych w budżecie państwa jako dotacje dla jst na realizację programu „Rodzina 500+" trafiło w 2016 r. do gmin (74,0% ogólnej kwoty przekazanej dotacji), miast na prawach powiatu (21,8%) oraz m.st. Warszawy (3,3%). Do pozostałych typów jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatów i województw samorządowych trafiło 0,9% środków przeznaczonych na realizację tego programu. Udział dotacji celowych na realizację programu w dochodach ogółem stanowił w 2016 r. odpowiednio 12,8% dochodów ogółem gmin, 3,9% w m.st. Warszawy oraz 6,4% pozostałych miast na prawach powiatu.

Z uwagi na zróżnicowanie liczby beneficjentów programu w poszczególnych gminach oraz miastach na prawach powiatu udział dotacji celowej w dochodach budżetowych również był wyraźnie zróżnicowany. W przeważającej liczbie gmin (2 088) ich udział mieścił się w przedziale od 10,0% do 18,0% dochodów budżetowych, zaś w przeważającej liczbie miast na prawach powiatu (34) mieścił się w przedziale od 6,0% do 8,0%.

Z uwagi na sposób finansowania nowego zadania realizowanego przez jst, pozostanie ono bez wpływu na relację z art. 242 uofp, gdyż wydatki bieżące ponoszone na wypłatę świadczenia, jak również wydatki bieżące na jego obsługę finansowane były z dotacji celowej zaliczanej do dochodów bieżących.

Natomiast tak duże zmiany dochodów ogółem w gminach oraz w miastach na prawach powiatu nie pozostały bez wpływu na składowe wzoru określonego przepisem art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych na realizację programu „Rodzina 500+" na tle wybranych źródeł dochodów wg rodzajów jst w 2016 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Jst ogółem	z tego:				
		gminy	m.st. Warszawa	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa samorządowe
Dochody ogółem, z tego:	**213 668 930**	**101 794 831**	**14 722 230**	**59 697 900**	**23 948 339**	**13 505 630**
- dochody bieżące, w tym:	200 729 571	97 582 565	13 817 245	55 750 525	22 366 271	11 212 964
- dotacje celowe, w tym:	45 658 033	28 033 982	1 336 296	10 007 844	4 011 570	2 268 341
- na zadania zlecone, w tym:	36 578 859	23 871 818	1 061 728	7 904 199	2 649 546	1 091 567
- program „Rodzina 500+"	17 606 972	13 031 484	580 510	3 843 066	145 467	6 445
- dochody majątkowe, z tym:	12 939 360	4 212 266	904 985	3 947 375	1 582 068	2 292 666
- dotacje celowe, w tym:	8 292 315	2 265 643	626 906	2 099 126	1 233 651	2 066 989
- na zadania zlecone, w tym:	317 790	18 485	2 237	28 997	41 759	226 312
- program „Rodzina 500+"	11 028	5 896	59	5 074	-	-
Dochody ogółem po odliczeniu dotacji na program „Rodzina 500+"	196 050 930	88 757 451	14 141 661	55 849 760	23 802 872	13 499 185
Relacja wykonanych dochodów ogółem do dochodów pomniejszonych o dotacje na program „Rodzina 500+" (w %)	109,0	114,7	104,1	106,9	100,6	100,0
Udział dotacji na program „Rodzina 500+" w wykonanych dochodach ogółem (w %)	8,2	12,8	3,9	6,4	0,6	0,0

W 2016 r., tj. w pierwszym roku realizacji programu „Rodzina 500+" nastąpiło obniżenie indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia przy niezmienionej średniej z prawej strony wzoru[4], co było korzystne dla jst (w kolejnych latach dotacje celowe na realizację programu również będą poprawiać ten wskaźnik).

W 2017 r. wyższe dochody ogółem uzyskane w 2016 r. zostaną wliczone w jedną z trzech składowych średniej pogarszając tym samym dopuszczalny indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia. Relacja z art. 243 będzie uwzględniać zmiany dochodów budżetowych w pełni dopiero od 2019 r., w którym wszystkie elementy wzoru zarówno po lewej jak i po prawej stronie będą obejmować w dochodach ogółem nowe dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące i inwestycyjne z zakresu administracji rządowej zlecone jst.

Wpływ dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa do jst na realizację programu „Rodzina 500+" na indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia dla 2016 r., określony art. 243 ust. 1 uofp wg stanu na 30 września 2016 r.

Wyszczególnienie	Jst ogółem	w tym:		
		gminy	m.st. Warszawa	miasta na prawach powiatu
Dochody ogółem [D]	211 791 173	99 842 826	14 295 980	59 091 816
Dotacje na program „Rodzina 500+"	16 337 824	12 297 420	522 584	3 373 606
Dochody ogółem po odliczeniu dotacji na program „Rodzina 500+"	195 453 349	87 545 406	13 773 396	55 718 210
Wydatki na odsetki oraz poręczenia i gwarancje [O]	2 705 005	970 950	270 466	961 046
Spłata długu [R]	7 716 612	3 841 527	176 068	2 382 874
indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia (R + O) / D (bez wyłączeń z art. 243 ust. 3 i 3a uofp)	4,92%	4,82%	3,12%	5,66%
indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia po wyłączeniu dotacji na program „Rodzina 500+" (R + O) / D (bez wyłączeń z art. 243 ust. 3 i 3a uofp)	5,33%	5,50%	3,24%	6,00%
zmiana indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia w związku z uzyskaniem dotacji na realizację programu „Rodzina 500+"	-0,41	-0,68	-0,12	-0,34

[4] Wzór z art. 243 ust. 1: $\frac{(R_n+O_n)}{D_n} < \frac{1}{3}\{\frac{(Db_{n-1}-Wb_{n-1}+Dsm_{n-1})}{D_{n-1}} + \frac{(Db_{n-2}-Wb_{n-2}+Dsm_{n-2})}{D_{n-2}} + \frac{(Db_{n-3}-Wb_{n-3}+Dsm_{n-3})}{D_{n-3}}\}$.

Dodatkowe dochody przekazane do budżetów jst poskutkowały zmniejszeniem w 2016 r. indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia. W gminach przeciętny wskaźnik lewej strony wzoru spadł o 0,68 punktu procentowego, w miastach na prawach powiatu o 0,34 punktu procentowego, zaś w m.st. Warszawa o 0,12 punktu procentowego, poprawiając tym samym obraz sytuacji finansowej, mimo że jst nie uzyskały żadnych dodatkowych środków, które można byłoby przeznaczyć na spłatę długu.

Należy tu jednocześnie podkreślić, iż zmiany źródeł finansowania jst powodujące znaczny spadek dochodów budżetowych będą skutkować natychmiastowym znacznym wzrostem indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia, które z kolei mogą przekroczyć maksymalne dopuszczalne przepisem art. 243 limity wynikające ze średniej za poprzednie trzy lata. W szczególności stałoby się tak, gdyby nastąpiła zmiana podmiotów bezpośrednio realizujących wypłaty świadczeń wychowawczych i dodatków w ramach programu „Rodzina 500+" (np. przeniesionoby realizację zadania z gmin poza sektor samorządowy). Wyłączenie z planowanych na koniec 2016 r. dochodów ogółem dotacji na realizację programu skutkowałoby znacznym wzrostem indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia (o co najmniej 1,0 punkt procentowy) w około 390 jst. W kolejnym roku wzrost indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia w przypadku hipotetycznego odebrania dochodów jst związanych z realizacją programu byłby większy, a to z uwagi na wyższe kwoty planowanych dotacji przekazywanych do budżetów jst (w 2016 r. plan obejmuje tylko trzy kwartały).

Wpływ dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa do jst na realizację programu „Rodzina 500+" na jednoroczny wskaźnik średniej z prawej strony wzoru określonego w art. 243 ust. 1 uofp obliczony dla 2016 r.

Wyszczególnienie	Plan wg stanu na 30.09.2016 r. (wskaźnik ujmowany w limicie obliczanym na 2017 r.)				Wykonanie wg stanu na 31.12.2016 r. (wskaźnik ujmowany w limicie obliczanym dla lat 2018 - 2019)			
	Jst ogółem	w tym:			Jst ogółem	w tym:		
		gminy	m.st. Warszawa	miasta na prawach powiatu		gminy	m.st. Warszawa	miasta na prawach powiatu
Dochody ogółem [D]	211 791 173	99 842 826	14 295 980	59 091 816	213 668 930	101 794 831	14 722 230	59 697 900
Dotacje na program „Rodzina 500+"	16 337 824	12 297 420	522 584	3 373 606	17 618 000	13 037 380	580 569	3 848 139
Dochody ogółem po odliczeniu dotacji na program „Rodzina 500+"	195 453 349	87 545 406	13 773 396	55 718 210	196 050 930	88 757 451	14 141 661	55 849 761
Dochody bieżące [Db]	195 601 470	94 328 145	13 280 410	54 358 785	200 729 571	97 582 565	13 817 245	55 750 525
Dochody ze sprzedaży majątku [Dsm]	4 664 513	1 967 316	419 876	1 775 306	3 379 633	1 434 195	219 932	1 481 741
Wydatki bieżące [Wb]	184 332 101	88 680 742	13 039 760	51 282 552	180 203 914	87 221 539	12 492 723	50 880 223
Wskaźnik jednoroczny średniej z art. 243 za 2016 r.	7,52%	7,63%	4,62%	8,21%	11,19%	11,59%	10,49%	10,64%
Wskaźnik jednoroczny średniej z art. 243 za 2016 r. – bez 500+	8,15%	8,70%	4,80%	8,71%	12,19%	13,29%	10,92%	11,37%
Różnica między wskaźnikami jednorocznymi	**-0,63**	**-1,07**	**-0,18**	**-0,50**	**-1,01**	**-1,70**	**-0,43**	**-0,73**

Zwiększenie w 2016 r. dochodów budżetowych ogółem jako jedynego parametru składowych średniej z art. 243 spowodowało zmniejszenie maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu określającego limit spłaty zadłużenia na lata 2017 - 2019. W gminach składowa jednoroczna pogorszyła się o 1,7 punktu procentowego, co oznacza jednocześnie spadek całej średniej o 0,57 punktu procentowego. W miastach na prawach powiatu (z wyłączeniem m.st. Warszawy) nowe dotacje miały mniejszy wpływ na średnią z art. 243.

Kwota dochodów na realizację nowego zadania zależy wprost proporcjonalnie od liczby beneficjentów programu „Rodzina 500+", wobec czego powyższych przeciętnych wskaźników nie można utożsamiać ze skalą zmian, które zaistniały w poszczególnych jst. Wskaźnik jednoroczny wchodzący w skład średniej z art. 243 określającej maksymalny dopuszczalny poziom relacji spłaty zadłużenia do dochodów ogółem w związku z realizacją programu „Rodzina 500+" pogorszył się o więcej niż 1,0 punkt procentowy w 2 016 gminach. W 101 gminach wskaźnik ten spadł o więcej niż 3,0 punkty procentowe (a średnia o 1,0 punkt procentowy) – były to w większości jednostki liczące poniżej 20 tys. mieszkańców.

Biorąc pod uwagę oba opisane wyżej efekty zmian wskaźników relacji z art. 243 należy podkreślić, iż średnia określająca maksymalny dopuszczalny poziom relacji spłaty zadłużenia do dochodów będzie dostosowywać się do nowej struktury budżetów jst wolniej niż indywidualne wskaźniki spłat zadłużenia.

W ramach toczącej się dyskusji dotyczącej zmian reguł określających limity spłaty zadłużenia warto rozważyć wyłączenie z ewentualnych przyszłych wskaźników kwot przekazywanych dotacji celowych na zadania zlecone, gdyż środki te z założenia nie mogą zostać wykorzystane na spłatę zadłużenia lub wydatki na obsługę długu.

3. Prognozy na lata 2017 - 2019

Spośród 2 808 jst zobowiązanych do złożenia projektów wpf wraz z projektami budżetów na 2017 r. wszystkie jednostki wywiązały się z tego obowiązku.

Z informacji zawartych w tych prognozach wynika, iż w 2017 r. należy spodziewać się wzrostu dochodów i wydatków budżetowych jst ogółem (odpowiednio o 4,7% oraz o 14,2%). Łączne kwoty prognoz w porównaniu z wykonaniem budżetów jst za 2016 r. wskazują, że w 2017 r. wzrosną dochody ze sprzedaży majątku (o 31,3%), wydatki bieżące (o 5,0%) przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji (o 187,6%) oraz kwota długu (o 11,7%). Ponadto, prognozowany jest znaczny wzrost wydatków majątkowych (o 77,8%) oraz dochodów majątkowych (o 63,7%). W 2017 r. zgodnie z przedłożonymi prognozami jst spodziewają się niewielkiego wzrostu dochodów bieżących (o 0,9%).

Tendencje wynikające z wykonania budżetów jst w latach 2013 - 2016 wskazują, że zawarte w projektach wpf łączne wielkości prognoz na lata 2017 - 2018 mogą być niedoszacowane, a niektóre z nich wręcz nierealistyczne jak np. dochody ze sprzedaży majątku. Należy jednak zaznaczyć, iż uchwycenie opisanych wyżej tendencji na podstawie analizy poszczególnych projektów wpf jest niemożliwe.

Sytuacja finansowa jst w latach 2016 - 2019 na podstawie wybranych wielkości zawartych w projektach wpf złożonych wraz z projektem budżetu na 2017 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)	Prognoza[1] (w mln zł)			Dynamika (rok poprzedni = 100%)				
	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Dochody ogółem, z tego:	**213 669**	**223 775**	**230 119**	**226 440**	**102,4**	**107,4**	**104,7**	**102,8**	**98,4**
Dochody bieżące (Db)	200 730	202 596	206 394	209 254	102,5	114,0	100,9	101,9	101,4
Dochody majątkowe, w tym:	12 939	21 178	23 724	17 186	101,5	56,4	163,7	112,0	72,4
dochody ze sprzedaży majątku	3 380	4 437	3 161	2 468	90,8	96,1	131,3	71,2	78,1
Wydatki ogółem, z tego:	**206 035**	**235 225**	**231 086**	**223 461**	**99,8**	**104,9**	**114,2**	**98,2**	**96,7**
Wydatki bieżące (Wb)	180 204	189 300	188 221	189 869	101,6	114,2	105,0	99,4	100,9
Wydatki majątkowe	25 831	45 926	42 865	33 593	93,3	67,0	177,8	93,3	78,4
Wynik budżetu	**7 634**	**-11 450**	**-967**	**2 978**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**
wynik operacyjny (Db - Wb)	20 526	13 296	18 173	19 385	111,7	112,6	64,8	136,7	106,7
Przychody ogółem, w tym:	**19 380**	**20 377**	**10 507**	**6 655**	**88,5**	**95,7**	**105,1**	**51,6**	**63,3**
zaciągnięty dług zwrotny[2]	5 000	14 379	8 468	5 893	72,0	61,8	287,6	58,9	69,6
Rozchody ogółem, w tym:	**11 185**	**8 929**	**9 522**	**9 600**	**120,6**	**99,7**	**79,8**	**106,6**	**100,8**
spłata długu zwrotnego	7 838	7 996	8 999	9 075	103,6	94,5	102,0	112,5	100,8
Kwota długu	**69 020**	**77 117**	**76 411**	**73 112**	**99,3**	**96,3**	**111,7**	**99,1**	**95,7**

[1] Kwoty prognozy ustalono w oparciu o dane z 2 808 jst (bez związków komunalnych) na podstawie informacji zawartej w systemie BeSTi@ z dokumentów przekazanych do Ministerstwa Finansów do dnia 17 stycznia 2017 r.

[2] Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Zgodnie z art. 227 uofp jednostki samorządu terytorialnego sporządzają wpf na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat kalendarzowych. Horyzont czasowy na jaki jst sporządzały wpf od samego początku budził wiele kontrowersji szczególnie w kontekście ustawowego wymogu realistyczności wynikającego z art. 226 ust. 1.

Najkrótszy ustawowo dopuszczalny okres, tj. od roku budżetowego N do roku N+3, wystąpił w projektach wpf 226 jst (8,0% ogółu), zaś najdłuższy okres opracowanego projektu wpf kończy się w 2054 r. obejmując prognozę na rok budżetowy oraz kolejnych 37 lat. W 917 jst (32,7% ogółu) horyzont czasowy opracowanej prognozy wykraczał poza 2027 r., tj. rok budżetowy i kolejne 10 lat.

Projekty wpf najczęściej opracowywano na okres roku budżetowego i kolejnych 8 lat (323 jst).

Rozkład długości okresu prognozy w projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2016 r. oraz na 2017 r.

Długość okresu prognozy	2016		2017	
	Liczba jst	Struktura (w %)	Liczba jst	Struktura (w %)
N+3	203	7,2	226	8,0
N+4 do N+10	1 746	62,2	1 665	59,3
N+11 do N+15	670	23,9	715	25,5
N+16 do N+20	140	5,0	141	5,0
N+21 i więcej	49	1,7	61	2,2
Ogółem	**2 808**	**100,0**	**2 808**	**100,0**

4. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst

Kwota zobowiązań nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jednostek posiadających osobowość prawną w 2016 r. wyniosła 4 696 047 tys. zł, tj. o 2,1% mniej niż w roku ubiegłym. Były to głównie (90,8%) zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Nadzorowane przez jst jednostki posiadające osobowość prawną, winny pokrywać wszystkie wydatki z uzyskanych przez siebie przychodów, jednak w przypadku, gdy nie są w stanie pokryć ujemnego wyniku finansowego, ostateczną decyzję o ich likwidacji lub zmianie formy organizacyjnej podejmuje organ stanowiący jst, co wiąże się z koniecznością spłacenia zobowiązań obciążających daną jednostkę.

Zadłużenie własne obciążające budżety samorządów w 2016 r. stanowiło 32,3% w relacji do ich dochodów, jednak łącznie z zadłużeniem jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) wskaźnik ten wzrósł do 34,5%. W 2015 r. wskaźnik obciążenia dochodów jst własnym zadłużeniem wynosił 36,0%, a łącznie z zadłużeniem nadzorowanych jednostek posiadających osobowość prawną – 38,4%.

Zobowiązania jst oraz jednostek posiadających osobowość prawną nadzorowanych przez jst poszczególnych typów w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	Zobowiązania jst (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Zobowiązania samorządowych jednostek posiadających osobowość prawną (w tys. zł)		Dynamika (w %) 6:5	Relacja zobowiązań jst do dochodów jst (w %)		Relacja skumulowanych[1] zobowiązań do dochodów jst (w %)	
	2015	2016		2015	2016		2015	2016	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	**71 634 680**	**69 019 934**	**96,3**	**4 798 676**	**4 696 047**	**97,9**	**36,0**	**32,3**	**38,4**	**34,5**
- gminy	25 428 678	23 863 530	93,8	51 770	44 375	85,7	29,0	23,4	29,1	23,5
- m.st. Warszawa	5 858 188	5 677 259	96,9	51 778	58 967	113,9	40,9	38,6	41,3	39,0
- miasta na prawach powiatu	27 352 091	27 144 463	99,2	883 899	780 495	88,3	48,6	45,5	50,2	46,8
- powiaty	5 841 183	5 565 814	95,3	1 334 837	1 365 387	102,3	24,7	23,2	30,3	28,9
- województwa	7 154 539	6 768 869	94,6	2 476 392	2 446 823	98,8	41,8	50,1	56,3	68,2

[1] Skumulowane zadłużenie jest to łączna wartość zobowiązań własnych jst oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek posiadających osobowość prawną (instytucji kultury, SP ZOZ, innych samorządowych osób prawnych niebędących spółkami prawa handlowego).

Zobowiązania jednostek z osobowością prawną nadzorowanych przez gminy stanowiły poniżej 1% w relacji do dochodów gmin – skumulowanie ich zadłużenia z zadłużeniem gmin nie spowodowałoby wzrostu wskaźnika zadłużenia.

Niewielkie zagrożenie dla stabilności finansów stwarzają zobowiązania jednostek nadzorowanych przez miasta na prawach powiatu (wzrost wskaźnika zadłużenia z 45,5% do 46,8%, a w wyodrębnionym z nich m.st. Warszawie – z 38,6% do 39,0%). Skumulowanie zadłużenia powiatów (łączna wartość zobowiązań własnych powiatów oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) podniosło poziom zadłużenia z 23,2% do 28,9%, a w przypadku województw samorządowych z 50,1% do 68,2%.

Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst, ich udział w dochodach jednostek oraz relacje sumy zobowiązań jst i nadzorowanych przez jst SP ZOZ do dochodów jst w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	w tym: zobowiązania wymagalne samorządowych SP ZOZ (w tys. zł)		Dynamika (w %) 6:5	Udział zobowiązań (w %) ogółem SP ZOZ w zadłużeniu samorządowych jednostek z osobowością prawną		Udział zobowiązań (w %) wymagalnych w zobowiązaniach SP ZOZ		Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych jst (w %)	
	2015	2016		2015	2016		2015	2016	2015	2016	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	**4 247 282**	**4 265 660**	**100,4**	**1 123 890**	**1 113 887**	**99,1**	**88,5**	**90,8**	**26,5**	**26,1**	**38,1**	**34,3**
- gminy	16 981	20 543	121,0	3 694	5 029	136,1	32,8	46,3	21,8	24,5	29,0	23,5
- m.st. Warszawa	49 286	57 725	117,1	40 582	46 626	114,9	95,2	97,9	82,3	80,8	41,3	39,0
- miasta na prawach powiatu	863 330	769 402	89,1	172 902	164 270	95,0	97,7	98,6	20,0	21,4	50,2	46,8
- powiaty	1 334 194	1 364 849	102,3	418 939	371 389	88,6	100,0	100,0	31,4	27,2	30,3	28,9
- województwa	1 983 491	2 053 140	103,5	487 773	526 573	108,0	80,1	83,9	24,6	25,6	53,4	65,3

Zobowiązania SP ZOZ zaliczane do długu publicznego w 2016 r. *per saldo* nieznacznie wzrosły o 18 378 tys. zł, tj. o 0,4% w stosunku do roku poprzedniego. W najbardziej zadłużonych SP ZOZ, tj. powiatowych i wojewódzkich wzrost długu wyniósł odpowiednio 2,3% oraz 3,5%. Ponadto, w m.st. Warszawa – wyodrębnionym z grona miast na prawach powiatu – zadłużenie SP ZOZ osiągnęło poziom o 17,1% wyższy niż w 2015 r. W pozostałych miastach na prawach powiatu zobowiązania zaliczane do długu publicznego znacząco spadły – o 10,9%.

Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w 2016 r. wzrosły *per saldo* o 69 649 tys. zł, tj. o 3,5% w stosunku do roku poprzedniego. W 7 województwach odnotowano wzrost wysokości zobowiązań wojewódzkich samorządowych SP ZOZ w porównaniu z rokiem poprzednim. Największy kwotowo wzrost zobowiązań wystąpił w województwie podkarpackim (wzrost o 47 732 tys. zł, tj. o 17,0%) i lubelskim (wzrost o 45 963 tys. zł, tj. o 12,7%). Znacząco wzrosły także zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w województwie śląskim (o 25 907 tys. zł, tj. o 10,0%) oraz dolnośląskim (o 14 756 tys. zł, tj. 11,6%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w latach 2015 i 2016

Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych województw (w %)	
	2015	2016		2015	2016
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**1 983 491**	**2 053 140**	**103,5**	**53,4**	**65,3**
Dolnośląskie	127 096	141 851	111,6	69,2	75,8
Kujawsko-pomorskie	87 063	71 678	82,3	43,1	50,1
Lubelskie	362 241	408 204	112,7	98,0	137,5
Lubuskie	35 927	31 728	88,3	42,2	46,9
Łódzkie	145 021	156 993	108,3	70,1	68,8
Małopolskie	31 405	27 389	87,2	42,2	51,1
Mazowieckie	194 777	200 450	102,9	61,2	71,4
Opolskie	7 908	3 172	40,1	44,8	31,3
Podkarpackie	280 862	328 594	117,0	46,4	80,0
Podlaskie	140 784	124 980	88,8	24,5	42,1
Pomorskie	1 454	1 178	81,0	37,0	40,0
Śląskie	260 100	286 007	110,0	53,9	80,2
Świętokrzyskie	75 155	53 557	71,3	40,3	56,6
Warmińsko-mazurskie	20 486	25 785	125,9	35,4	55,4
Wielkopolskie	64 238	47 114	73,3	47,2	41,7
Zachodniopomorskie	148 973	144 459	97,0	60,3	62,5

Największy kwotowy spadek zobowiązań odnotowano w województwie świętokrzyskim (o 21 598 tys. zł, tj. o 28,7%) i wielkopolskim (o 17 124 tys. zł, tj. o 6,7%) oraz nieco mniejszy w województwie podlaskim (o 15 804 tys. zł, tj. o 11,2%) i kujawsko-pomorskim (o 15 385 tys. zł, tj. o 17,7%). W województwie łódzkim oraz mazowieckim, w których wojewódzkie samorządowe SP ZOZ są stosunkowo wysoko zadłużone, odnotowano wzrost wysokości ich zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim (odpowiednio o 11 972 tys. zł, tj. o 8,3% oraz o 5 673 tys. zł, tj. o 2,9%).

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2016 r. wzrosły o 30 655 tys. zł, tj. o 2,3% w stosunku do roku poprzedniego. W powiatach województwa opolskiego, lubuskiego, warmińsko-mazurskiego oraz podkarpackiego zobowiązania SP ZOZ wzrosły w 2016 r. w stosunku do roku ubiegłego o ponad 10% (odpowiednio o 42,8%, 22,0%, 15,9% oraz 10,8%).

Kwotowo największy wzrost zobowiązań wystąpił w powiatowych SP ZOZ w województwie podkarpackim (o 13 730 tys. zł), lubuskim (o 12 069 tys. zł) oraz opolskim (o 10 146 tys. zł).

W 5 województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ na koniec 2016 r. w porównaniu z 2015 r. obniżyły się. Największy spadek kwoty zobowiązań odnotowano w powiatowych SP ZOZ województwa małopolskiego (o 12 073 tys. zł, tj. o 12,7%). Nieco mniejszy spadek kwoty zobowiązań powiatowych SP ZOZ odnotowano w województwie dolnośląskim (o 9 125 tys. zł, tj. o 9,4%) oraz lubelskim (o 6 282 tys. zł, tj. o 3,9%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w latach 2015 i 2016

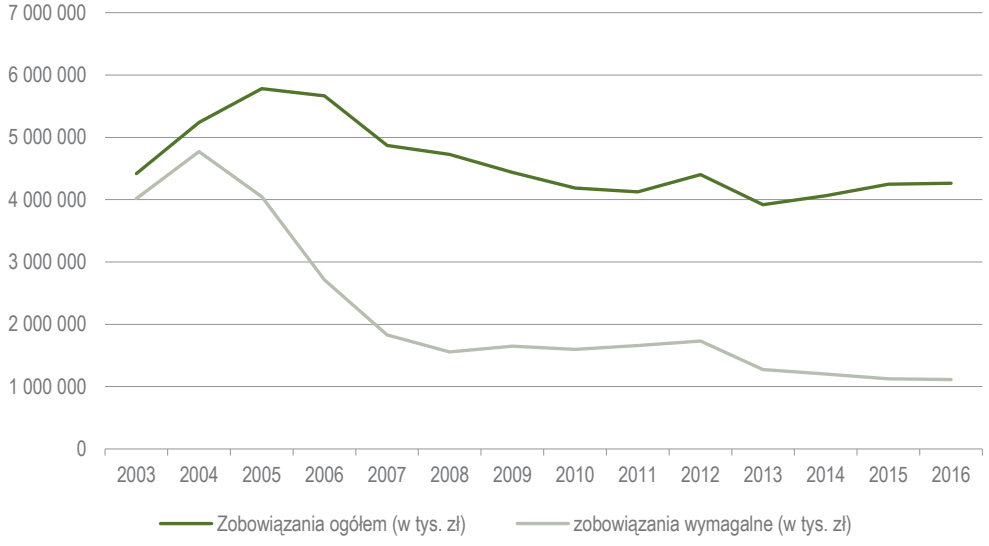
Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych powiatów (w %)	
	2015	2016		2015	2016
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**1 334 194**	**1 364 849**	**102,3**	**30,3**	**28,9**
Dolnośląskie	96 626	87 501	90,6	39,5	37,7
Kujawsko-pomorskie	35 347	36 326	102,8	23,9	22,1
Lubelskie	159 780	153 498	96,1	33,7	32,4
Lubuskie	54 855	66 924	122,0	50,4	49,2
Łódzkie	64 228	61 573	95,9	24,9	23,2
Małopolskie	94 758	82 685	87,3	32,0	29,5
Mazowieckie	113 545	120 938	106,5	28,1	26,5
Opolskie	23 724	33 870	142,8	21,0	23,5
Podkarpackie	126 611	140 342	110,8	30,1	29,1
Podlaskie	62 144	59 757	96,2	16,9	16,2
Pomorskie	29 174	30 152	103,4	27,6	26,0
Śląskie	131 436	135 460	103,1	25,3	24,6
Świętokrzyskie	138 153	141 742	102,6	45,9	44,9
Warmińsko-mazurskie	30 649	35 513	115,9	29,1	28,3
Wielkopolskie	157 191	161 060	102,5	28,8	26,8
Zachodniopomorskie	15 972	17 508	109,6	31,5	29,9

Należy podkreślić, iż mimo restrukturyzacji i sprawniejszej windykacji należności wymagalnych przez samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wielkość zobowiązań obciążających te jednostki w 2016 r. była nadal wysoka.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2001 - 2016 (w tys. zł)

Rok	Zobowiązania SP ZOZ ogółem	w tym: zobowiązania wymagalne	Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (w %)	Dynamika zobowiązań ogółem (do roku poprzedniego) (w %)	Dynamika zobowiązań wymagalnych (do roku poprzedniego) (w %)
2001	2 145 323	.	x	x	x
2002	2 989 026	.	x	139,3	x
2003	4 415 099	4 019 401	91,0	147,7	x
2004	5 241 440	4 771 184	91,0	118,7	118,7
2005	5 781 114	4 048 057	70,0	110,3	84,8
2006	5 667 650	2 713 222	47,9	98,0	67,0
2007	4 867 186	1 827 302	37,5	85,9	67,3
2008	4 725 757	1 558 095	33,0	97,1	85,3
2009	4 438 687	1 647 778	37,1	93,9	105,8
2010	4 185 330	1 599 034	38,2	94,3	97,0
2011	4 127 061	1 659 449	40,2	98,6	103,8
2012	4 401 923	1 733 684	39,4	106,7	104,5
2013	3 919 454	1 276 878	32,6	89,0	73,7
2014	4 065 414	1 200 365	29,5	103,7	94,0
2015	4 247 282	1 123 890	26,5	104,5	93,6
2016	4 265 660	1 113 887	26,1	100,4	99,1

Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2003 - 2016 (w tys. zł)



Na zakończenie warto podkreślić, iż zadłużenie SP ZOZ w 2016 r. zostało wykazane przez 261 jst – 16 województw samorządowych, 163 powiaty, 62 gminy oraz 20 miast na prawach powiatu (w 2015 r. – w 280 jst). Liczba samorządowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej z roku na rok sukcesywnie maleje – co potwierdzają informacje zawarte w wykazie podmiotów objętych rocznym sprawozdaniem jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Spadek ten wynika zarówno z likwidacji SP ZOZ, jak również z procesu ich przekształcania w spółki kapitałowe.

Zadłużenie SP ZOZ jest rozłożone bardzo nierównomiernie – 25% ogólnej kwoty zadłużenia tych jednostek wystąpiło w 3 jst (2 województwa i 1 miasto na prawach powiatu), zaś 50% długu w 9 jst (8 województw i 1 miasto na prawach powiatu).

Najwyższe zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2015 i 2016 (w tys. zł)

Lp.	Nazwa jst	Zobowiązania SP ZOZ		w tym: zobowiązania wymagalne		% udziału: zobowiązania ogółem =100		% udziału: zobowiązania wymagalne ogółem =100		Dynamika (w %)	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	(4:3)	(6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	lubelskie	362 241	408 204	27 809	55 207	8,5	9,6	2,5	5,0	112,7	198,5
2.	M. Grudziądz	474 909	359 049	43 442	58 214	11,2	8,4	3,9	5,2	75,6	134,0
3.	podkarpackie	280 862	328 594	94 976	154 971	6,6	7,7	8,5	13,9	117,0	163,2
4.	śląskie	260 100	286 007	104 440	101 458	6,1	6,7	9,3	9,1	110,0	97,1
5.	mazowieckie	194 777	200 450	73 534	43 978	4,6	4,7	6,5	3,9	102,9	59,8
6.	łódzkie	145 021	156 993	33 251	38 346	3,4	3,7	3,0	3,4	108,3	115,3
7.	zachodniopomorskie	148 973	144 459	39 981	35 237	3,5	3,4	3,6	3,2	97,0	88,1
8.	dolnośląskie	127 096	141 851	53 275	48 586	3,0	3,3	4,7	4,4	111,6	91,2
9.	podlaskie	140 784	124 980	6 134	4 569	3,3	2,9	0,5	0,4	88,8	74,5
10.	M. Kraków	79 534	85 660	11 841	20 556	1,9	2,0	1,1	1,8	107,7	173,6
11.	kujawsko-pomorskie	87 063	71 678	22 976	23 055	2,0	1,7	2,0	2,1	82,3	100,3
12.	śremski	70 559	69 802	63 035	62 635	1,7	1,6	5,6	5,6	98,9	99,4
13.	gorzowski	54 739	66 035	43 731	25 910	1,3	1,5	3,9	2,3	120,6	59,2
14.	m. st. Warszawa	49 286	57 725	40 582	46 626	1,2	1,4	3,6	4,2	117,1	114,9
15.	świętokrzyskie	75 155	53 557	26 917	18 107	1,8	1,3	2,4	1,6	71,3	67,3
16.	M. Częstochowa	45 561	48 126	5 300	3 142	1,1	1,1	0,5	0,3	105,6	59,3
17.	wielkopolskie	64 238	47 114	3 170	1 089	1,5	1,1	0,3	0,1	73,3	34,4
18.	M. Radom	39 671	45 296	20 171	6 919	0,9	1,1	1,8	0,6	114,2	34,3
19.	będziński	38 715	45 242	18 532	6 756	0,9	1,1	1,6	0,6	116,9	36,5
20.	skarżyski	44 315	41 053	1 759	945	1,0	1,0	0,2	0,1	92,6	53,7
21.	**Suma (poz. 1. - 20.)**	**2 783 599**	**2 781 877**	**734 855**	**756 306**	**65,5**	**65,2**	**65,4**	**67,9**	**99,9**	**102,9**
22.	Pozostałe jst	1 463 683	1 483 783	389 035	357 581	34,5	34,8	34,6	32,1	101,4	91,9
23.	**Jst ogółem**	**4 247 282**	**4 265 660**	**1 123 890**	**1 113 887**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,4**	**99,1**

Wśród 20 jst, w których nadzorowane SP ZOZ mają łącznie najwyższe zobowiązania zaliczane do długu publicznego odnotowano w 2016 r. 11 województw, 5 miast na prawach powiatu oraz 4 powiaty.

Tabela 9.1. **Prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na lata 2017 - 2020 wg projektów na 2017 r. złożonych do regionalnych izb obrachunkowych w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 uofp (w mln zł)**

	Wykonanie			Prognoza na lata N do N+3				Dynamika (rok poprzedni = 100%)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dochody ogółem	194 337,2	199 018,9	213 668,9	223 775,0	230 118,7	226 439,9	225 264,7	102,4	107,4	104,7	102,8	98,4	99,5
Bieżące, w tym:	171 721,5	176 067,0	200 729,6	202 596,5	206 394,4	209 254,3	213 403,6	102,5	114,0	100,9	101,9	101,4	102,0
PIT, CIT	41 545,9	45 176,2	48 549,3	51 068,4	52 090,5	53 669,3	55 026,5	108,7	107,5	105,2	102,0	103,0	102,5
Dotacje celowe	28 822,4	27 842,4	46 419,4	45 852,6	44 793,5	44 496,7	44 780,1	96,6	166,7	98,8	97,7	99,3	100,6
Subwencja ogólna	50 904,5	51 048,8	52 739,0	53 510,3	53 854,4	54 651,4	54 982,3	100,3	103,3	101,5	100,6	101,5	100,6
Majątkowe, w tym:	22 615,6	22 951,9	12 939,4	21 178,5	23 724,3	17 185,7	11 861,1	101,5	56,4	163,7	112,0	72,4	69,0
Dochody ze sprzedaży majątku	3 872,6	3 515,7	3 379,6	4 436,5	3 160,5	2 468,3	2 022,0	90,8	96,1	131,3	71,2	78,1	81,9
Wydatki ogółem	196 754,2	196 415,3	206 034,6	235 225,3	231 085,8	223 461,4	219 576,4	99,8	104,9	114,2	98,2	96,7	98,3
Bieżące, w tym:	155 403,9	157 839,4	180 203,9	189 299,7	188 221,2	189 868,7	192 008,1	101,6	114,2	105,0	99,4	100,9	101,1
Wynagrodzenia i pochodne	68 001,3	70 522,5	72 879,0	74 933,3	74 526,9	75 162,6	74 806,2	103,7	103,3	102,8	99,5	100,9	99,5
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	2 488,1	2 085,3	1 957,2	3 014,6	3 223,9	3 327,4	3 279,1	83,8	93,9	154,0	106,9	103,2	98,5
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	4 128,7	2 600,3	1 436,1	2 901,3	2 401,6	1 595,3	1 332,0	63,0	55,2	202,0	82,8	66,4	83,5
Majątkowe, w tym:	41 350,2	38 575,9	25 830,6	45 925,6	42 864,5	33 592,8	27 568,3	93,3	67,0	177,8	93,3	78,4	82,1
Wydatki inwestycyjne, w tym:	39 757,3	36 931,6	24 237,1	43 195,0	38 027,8	29 103,4	22 508,1	92,9	65,6	178,2	88,0	76,5	77,3
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	19 659,1	16 509,5	3 115,8	18 521,5	21 700,5	15 254,3	9 641,4	84,0	18,9	594,4	117,2	70,3	63,2
Wynik budżetu	-2 417,0	2 603,6	7 634,4	-11 450,4	-967,1	2 978,5	5 688,3	x	x	x	x	x	x
wynik bieżący	16 317,6	18 227,6	20 525,7	13 296,8	18 173,2	19 385,6	21 395,5	x	x	x	x	x	x
Przychody ogółem, w tym:	22 893,5	20 257,7	19 380,4	20 377,3	10 506,5	6 655,1	3 371,7	88,5	95,7	105,1	51,6	63,3	50,7
zaciągnięcie długu zwrotnego	11 234,0	8 091,0	5 000,3	14 378,9	8 468,1	5 893,3	2 730,7	72,0	61,8	287,6	58,9	69,6	46,3
wolne środki i nadwyżka	11 225,0	11 889,5	14 249,8	5 513,8	1 901,9	660,2	550,3	105,9	119,9	38,7	34,5	34,7	83,4
Rozchody ogółem, w tego:	9 304,3	11 221,1	11 184,8	8 929,3	9 522,3	9 599,8	9 013,6	120,6	99,7	79,8	106,6	100,8	93,9
Spłata długu zwrotnego	8 000,7	8 291,6	7 837,6	7 995,6	8 999,1	9 075,0	8 456,3	103,6	94,5	102,0	112,6	100,8	93,2
Kwota długu	72 109,9	71 634,7	69 019,9	77 116,7	76 410,9	73 111,8	67 254,3	99,3	96,3	111,7	99,1	95,7	92,0

Rozdział X
Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca

1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca

1.1. Dochody

Charakterystyka ekonomiczna jednostek samorządu terytorialnego oparta jedynie na bezwzględnych wartościach opisujących wysokość dochodów, wydatków czy zadłużenia zazwyczaj nie odzwierciedla faktycznego stanu gospodarki finansowej badanej gminy na tle innych jst. Jednostki samorządu posiadające wysokie dochody niekoniecznie muszą zaliczać się do zamożnych i analogicznie te z dochodami niskimi – do biednych. Aby uzyskać miarodajne wyniki do porównań i wniosków często korzysta się w opracowaniach statystycznych czy ekonomicznych z podawania wartości względnych, przeliczonych z wykorzystaniem innych mierzalnych cech. W niniejszym rozdziale zobrazowano faktyczną kondycję finansową samorządów stosując względne wartości budżetowe – przeliczone na 1 mieszkańca (*per capita*).

W 2016 r. suma dochodów ogółem osiągniętych przez wszystkie jst, bez względu na ich typ, w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 5 560 zł i wzrosła w stosunku do 2015 r. o 7,4% (realnie, uwzględniając wskaźnik cen towarów i usług[1], o 8,0%). W roku poprzednim dochody jst zamknęły się kwotą 5 175 zł, a dynamika wzrostu była niższa i wyniosła 2,5%. Dochody bieżące ukształtowały się na poziomie 5 224 zł, co oznacza wzrost o 14,1%, przy dynamice na poziomie 2,6% rok wcześniej (4 579 zł), natomiast dochody majątkowe spadły aż o 43,6% – do poziomu 337 zł, przy wzroście o 1,6% w roku poprzednim (597 zł). Analizując poszczególne źródła dochodów można zauważyć zdecydowany wpływ realizacji od 1 kwietnia 2016 r. rządowego programu „Rodzina 500+" wprowadzonego ustawą z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[2], jako zadania zleconego samorządom, nie tylko na wysokość dochodów ogółem, ale przede wszystkim na zwiększenie dochodów z tytułu dotacji celowych – o 22,1%, do kwoty 1 404 zł (w 2 015 r. – 1 150 zł). W przypadku subwencji ogólnej, jak w roku ubiegłym, wzrost był minimalny – o 3,4%, do kwoty 1 380 zł (w 2015 r. – 1 335 zł). Dochody własne samorządów zwiększyły się o 3,2 % – do kwoty 2 776 zł (w 2015 r. – 2 690 zł), w tym z tytułu podatków i opłat lokalnych o 5,9% (do kwoty 984 zł) oraz z tytułu udziałów w podatku dochodowym o 7,5% (1 263 zł). Jak znaczący wpływ w 2016 r. na budżety jst miały dodatkowe transfery z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+" może świadczyć fakt, że po wyłączeniu dotacji na świadczenia stanowiące pomoc państwa w wychowywaniu dzieci suma dochodów ogółem *per capita* zmniejszyłaby się o 458 zł do poziomu 5 102 zł i w porównaniu do dochodów ogółem *per capita* osiągniętych przez samorządy w 2015 r. byłaby niższa o 1,4%. W przypadku dotacji celowych zmiana dynamiki byłaby jeszcze wyraźniejsza – po wyłączeniu dotacji na „Program 500+" zanotowano by spadek tego rodzaju dochodów o 17,7% w stosunku do roku poprzedniego.

Dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca na podstawie danych dotyczących 2 808 jst wykazywały znaczną niejednorodność. Obok bardzo zamożnych samorządów, z dochodami przekraczającymi *per capita* 5 000 zł były i takie jst, w których dochody nie przekraczały 1 000 zł. Do pierwszej grupy zaliczają się miasta na prawach powiatu, wśród których 30,8% posiada dochody *per capita* od 4 000 zł do 5 000 zł (w 2015 r. – 52,3%) i 69,2% powyżej 5 000 zł (w 2015 r. – 40,0%). Do grupy drugiej należą województwa (100,0% posiada dochody *per capita* nie wyższe niż 1 000 zł) oraz powiaty, których 61,5% (62,7% w 2015 r.) realizuje dochody do 1 000 zł, a pozostałe 38,5% nie przekracza 2 000 zł. W przypadku gmin 61,7% z nich uzyskało dochody w przedziale 2 000 zł - 4 000 zł i 38,3% powyżej 4 000 zł (w 2015 r. odpowiednio 85,7% i 14,2%). Uwzględniając wszystkie jst 52,6% z nich osiągnęło w 2016 r. dochody w przedziale 3 000 zł - 4 000 zł i 35,3% powyżej 4 000 zł (rok wcześniej odpowiednio 56,5% i 14,4%). Mediana dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, uwzględniając wszystkie typy jst, wyniosła w 2016 r. 3 822 zł, co oznacza, że połowa samorządów osiągnęła taki właśnie wynik (w 2015 r. mediana wynosiła 3 264 zł).

Niezmiennie od lat w najlepszej sytuacji pod względem wykonanych dochodów ogółem znajdowały się jednostki samorządu terytorialnego najbogatszego województwa mazowieckiego, które w 2016 r. osiągnęły dochody na poziomie 120% średniej krajowej. Na wysokość dochodów jst województwa mazowieckiego kluczowy wpływ miało m.st. Warszawa. Po wyłączeniu z obliczeń dochodów i liczby mieszkańców stolicy uśrednione dochody *per capita* pozostałych jst województwa mazowieckiego zbliżyły się do średniej krajowej i wyniosły 105%.

[1] Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wg GUS na koniec 2016 r. wyniósł -0,6%. Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 13 stycznia 2017 r. (M. P. poz. 72).

[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 195.

Dynamika dochodów budżetowych jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999 - 2016

Województwa	1999 = 100%		Dynamika 2016 r. (2015 = 100%)							
	nominalnie	realnie[1)]	nominalnie							
	dochody ogółem			dochody własne	udziały w podatku dochodowym	podatki i opłaty	dotacje celowe	subwencja ogólna	dochody bieżące	dochody majątkowe
Polska, z tego:	**331,2**	**275,9**	**107,4**	**103,2**	**107,5**	**106,0**	**122,0**	**103,4**	**114,1**	**56,4**
Dolnośląskie	301,8	246,5	107,7	101,6	104,1	104,5	132,3	103,4	111,0	80,3
Kujawsko-pomorskie	350,1	294,8	105,5	102,3	108,6	106,0	114,1	103,0	114,8	42,5
Lubelskie	347,2	291,9	107,0	104,9	106,2	105,2	113,7	103,4	116,7	48,7
Lubuskie	302,2	246,9	109,9	101,7	108,7	104,4	134,4	103,6	114,3	70,4
Łódzkie	343,8	288,5	109,0	103,6	106,9	105,2	129,6	102,7	114,3	66,6
Małopolskie	348,7	293,4	111,0	104,9	110,2	108,4	136,6	102,9	116,6	65,3
Mazowieckie	319,7	264,4	106,3	102,1	107,3	107,7	123,7	104,6	111,7	57,7
Opolskie	318,0	262,7	112,1	104,8	108,0	102,0	140,6	103,9	111,9	114,3
Podkarpackie	330,1	274,8	105,6	103,8	108,0	105,4	112,7	101,8	116,1	42,7
Podlaskie	347,3	292,0	102,8	103,4	107,7	102,7	100,7	103,9	115,4	35,4
Pomorskie	349,5	294,2	108,9	103,4	107,6	104,1	126,8	104,6	115,7	58,6
Śląskie	317,9	262,6	105,3	101,4	106,6	108,6	120,0	102,5	112,9	49,2
Świętokrzyskie	330,9	275,6	105,2	104,6	105,5	106,3	108,8	102,6	115,0	38,6
Warmińsko-mazurskie	343,7	288,4	101,8	100,1	107,7	101,7	101,2	104,7	114,4	35,7
Wielkopolskie	344,0	288,7	111,7	106,6	110,1	106,4	135,9	103,4	116,9	58,7
Zachodniopomorskie	320,3	265,0	108,2	105,7	107,1	104,4	119,4	103,1	112,0	79,1

[1)] Skumulowana inflacja w latach 1999 - 2016 – 55,3%.

Wysokość dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym miarodajnie określa zamożność społeczeństwa w danym regionie. Najwyższą relację tych dochodów do średniej krajowej odnotowały, kolejny raz z rzędu, jst województwa mazowieckiego – 164% wyprzedzając drugie w kolejności województwo dolnośląskie aż o 56,0 punktów procentowych. Powyżej średniej krajowej znalazły się jeszcze jst dwóch województw – śląskiego i wielkopolskiego (odpowiednio 107% i 104%). W grupie jst najmniej zamożnych województw udział ten kształtował się na poziomie niższym niż 70%. Najniższe dochody z tego źródła ponownie odnotowano w jst województwa podkarpackiego (65%) i lubelskiego (65%) oraz świętokrzyskiego (66%).

Instrumentem, który z założenia ma służyć wyrównywaniu poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego jest część wyrównawcza subwencji ogólnej. W konstrukcji mechanizmu wyrównawczego uwzględnia się różnice w poziomie dochodów o charakterze podatkowym oraz dodatkowe kryteria (gęstość zaludnienia w przypadku gmin; poziom bezrobocia w przypadku powiatów i liczba mieszkańców w przypadku województw). Najwięcej jst spełniających kryteria decydujące o przyznaniu tej części subwencji oraz jednostek uzyskujących najwyższe kwoty z tego tytułu występowało w województwie podkarpackim, warmińsko-mazurskim i lubelskim. Poziom subwencji wyrównawczej jst tych województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca stanowił w 2016 r. odpowiednio 182%, 179% i 177% średniej krajowej, w województwie świętokrzyskim – 173% i podlaskim – 157%. Część wyrównawcza subwencji ogólnej stanowiła zatem instrument poprawy sytuacji dochodowej jst województw należących do całej „ściany wschodniej" kraju.

Dochody budżetowe jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999 i 2016 oraz relacja poziomu ich dochodów do średniej krajowej w roku 1999 i 2004 oraz w latach 2015 i 2016

Województwa	Dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)		Relacja poziomu dochodów jst wg województw do średniej krajowej (w %)									
			1999	2004	2015	2016						
	1999	2016	dochody ogółem				dochody własne	udziały w podatku dochodowym	dotacje celowe	subwencja ogólna	część oświatowa	część wyrównawcza
Polska, z tego:	**1 679**	**5 560**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Dolnośląskie	1 869	5 641	111	106	101	101	115	108	92	83	88	63
Kujawsko-pomorskie	1 544	5 405	92	94	99	97	87	82	107	108	105	121
Lubelskie	1 475	5 121	88	89	92	92	68	65	114	118	105	177
Lubuskie	1 763	5 327	105	101	94	96	88	83	109	98	96	102
Łódzkie	1 560	5 364	93	92	95	96	99	93	98	89	91	85
Małopolskie	1 537	5 359	91	92	93	96	90	93	100	106	106	117
Mazowieckie	2 095	6 697	125	121	122	120	145	164	96	95	100	72
Opolskie	1 611	5 123	96	92	88	92	87	79	97	97	97	99
Podkarpackie	1 548	5 109	92	91	93	92	68	65	110	123	109	182
Podlaskie	1 518	5 273	90	91	99	95	79	70	108	113	99	157
Pomorskie	1 680	5 872	100	106	104	106	105	100	108	105	110	89
Śląskie	1 613	5 128	96	99	94	92	102	107	83	83	94	32
Świętokrzyskie	1 560	5 163	93	92	95	93	73	66	111	115	103	173
Warmińsko-mazurskie	1 617	5 558	96	101	105	100	79	70	121	121	106	179
Wielkopolskie	1 570	5 400	93	97	93	97	98	104	95	97	103	77
Zachodniopomorskie	1 809	5 793	108	101	103	104	108	83	104	97	95	99

1.2. Wydatki

Poziom wydatków budżetowych jst w skali kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 5,0%, do poziomu 5 362 zł (w 2015 r. wyniósł 5 108 zł), a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2016 r. (-0,6%) realna dynamika wydatków ukształtowała się na poziomie 105,6%. Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami wyniosła 198 zł i stanowi kwotę nadwyżki budżetowej przypadającej na 1 mieszkańca (w 2015 r. odnotowano nadwyżkę w wysokości 67 zł). Wydatki bieżące samorządów, m.in. w związku z realizacją programu „Rodzina 500+", wzrosły w stosunku do 2015 r. aż o 14,3% (o 585 zł *per capita*), a niższa dynamika wzrostu wydatków ogółem wynika z gwałtownego obniżenia poziomu wykonania wydatków majątkowych – do poziomu 67,0% tych wydatków z roku poprzedniego. Kwota wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosła o 63 zł (o 3,4%) i wyniosła 1 897 zł, natomiast suma wydatków inwestycyjnych *per capita* zmalała o 333 zł (o 34,4%) i wyniosła 635 zł. W 2016 r. wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w przeliczeniu na 1 mieszkańca okazał się równomierny w każdym z województw, z dynamiką wzrostu w przedziale od 102,3% do 104,7%. Prawie 66% samorządów (1 844 gminy i 1 miasto na prawach powiatu) na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczyło od 1 000 zł do 1 500 zł, 505 jst w przedziale 1 500 zł - 2 000 zł, a 58 powyżej 2 000 zł. Wydatki do 500 zł były udziałem wyłącznie województw samorządowych i 129 powiatów oraz 1 gminy wiejskiej województwa lubelskiego. Wzrost wydatków inwestycyjnych wystąpił jedynie w jst województwa opolskiego, które w roku poprzednim charakteryzowały się najniższą dynamiką spośród wszystkich województw. Najgorzej pod względem dynamiki wydatków inwestycyjnych wypadły jst województwa warmińsko-mazurskiego wykonując jedynie 37,7% tych wydatków z roku poprzedniego i województwa świętokrzyskiego, w którym zanotowano spadek o 52,8%.

W relacji wydatków budżetowych przypadających na 1 mieszkańca w stosunku do średniej krajowej wydatki jst województwa podkarpackiego i lubelskiego były najniższe i stanowiły odpowiednio 91,2% i 92,8% poziomu przeciętnego dla jst w kraju, na drugim biegunie uplasowały się jednostki województwa mazowieckiego – 119,7%

i pomorskiego – 105,4%. W przypadku wydatków inwestycyjnych *per capita* relacja ta wahała się od 73,3% średniej krajowej w jst województwa warmińsko-mazurskiego do 116,2% w jst województwa mazowieckiego.

Wydatki inwestycyjne *per capita* do 500 zł wystąpiły w 2 187 jst, co stanowiło 77,9% wszystkich samorządów w kraju (o 470 jst więcej niż rok wcześniej), wydatki w granicach 500 zł - 1 000 zł odnotowano w 531 jst, co stanowiło 18,9% wszystkich jednostek w kraju (o 248 jst mniej niż w roku poprzednim). Wydatki na inwestycje powyżej 2 000 zł wystąpiły tylko w 10 jst (rok wcześniej w 35 jst), przy czym najbardziej zamożna gmina w Polsce – Kleszczów – wydała w 2016 r. na inwestycje 8 020 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przy dochodach 47 709 zł (rok wcześniej 14 097 zł przy dochodach 49 596 zł). Mediana wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, uwzględniając wszystkie typy jst wyniosła w 2016 r. 304 zł, co oznacza, że połowa samorządów nie wydała więcej (w 2015 r. mediana wyniosła 399 zł).

Wydatki jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na województwa w 2016 r.

Województwa	2016 (w zł)					Dynamika (2015 = 100%) nominalnie				
	wydatki ogółem	wydatki bieżące	wydatki na wynagrodzenia i pochodne	wydatki majątkowe	wydatki inwestycyjne	wydatki ogółem	wydatki bieżące	wydatki na wynagrodzenia i pochodne	wydatki majątkowe	wydatki inwestycyjne
Polska, z tego:	**5 362**	**4 690**	**1 897**	**672**	**635**	**105,0**	**114,3**	**103,4**	**67,0**	**65,6**
Dolnośląskie	5 498	4 716	1 823	782	711	104,1	110,7	102,9	76,4	74,4
Kujawsko-pomorskie	5 186	4 589	1 852	597	537	103,8	113,7	103,0	62,0	57,5
Lubelskie	4 973	4 369	1 904	604	581	101,3	115,8	103,0	53,1	52,1
Lubuskie	5 099	4 518	1 913	581	575	107,1	112,3	103,3	78,8	81,5
Łódzkie	5 187	4 499	1 848	688	642	104,8	115,1	103,6	66,2	64,1
Małopolskie	5 257	4 538	1 820	719	687	108,7	116,6	103,2	76,1	74,4
Mazowieckie	6 420	5 655	2 110	765	738	107,5	113,3	104,7	78,0	77,4
Opolskie	4 979	4 310	1 939	669	638	111,2	111,5	103,1	109,5	111,9
Podkarpackie	4 887	4 321	1 907	566	556	100,4	115,4	102,4	50,4	50,0
Podlaskie	5 051	4 409	1 884	642	633	97,5	112,7	102,3	50,6	50,6
Pomorskie	5 652	4 913	1 883	739	685	107,8	116,6	103,5	71,8	69,6
Śląskie	4 983	4 362	1 831	621	571	102,7	113,8	103,5	61,0	59,6
Świętokrzyskie	4 989	4 472	1 926	517	496	100,8	115,4	103,2	48,1	47,2
Warmińsko-mazurskie	5 268	4 762	1 908	506	466	96,2	113,1	103,2	39,9	37,7
Wielkopolskie	5 240	4 495	1 819	745	712	112,6	117,0	103,2	91,9	91,7
Zachodniopomorskie	5 378	4 764	1 901	614	585	101,4	112,5	103,7	57,4	55,9

1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Dochody na realizację projektów z udziałem środków europejskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyniosły w 2016 r. 191 zł i były aż o 57,8% niższe od dochodów w 2015 r. (453 zł), w którym odnotowano 5,2% spadek w stosunku do 2014 r. Jedynie samorządy województwa opolskiego zdołały utrzymać poziom zbliżony do 2015 r. (dynamika na poziomie 98,9%), które w roku poprzednim znalazły się na przedostatnim miejscu w tym zestawieniu. Jednostki samorządu z 11 województw nie osiągnęły nawet połowy dochodów z 2015 r. związanych z realizacją zadań UE, przy czym dynamika dochodów jst województwa warmińsko-mazurskiego spadła poniżej 25% (24,8%), a województwa podkarpackiego, podlaskiego, wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego poniżej 30%. Znamiennym jest, że jednostki z dwóch ostatnich województw zajęły dwa pierwsze miejsca rok wcześniej.

Najwyższa relacja do średniej krajowej dotyczyła środków pozyskanych przez jst województwa opolskiego (139%), zachodniopomorskiego (122%), łódzkiego (116%) i mazowieckiego (115%). Najgorzej pod tym względem wypadły jst województwa wielkopolskiego (48%), podkarpackiego (80%) i kujawsko-pomorskiego (86%). Zdecydowana

większość samorządów pozyskała dochody UE w kwocie do 250 zł na 1 mieszkańca (2 687 jst), 93 jst cechowało się dochodami UE w przedziale 250 zł - 500 zł, a 21 jst w przedziale 500 zł - 1000 zł. Powyżej 1000 zł *per capita* osiągnęło 7 jst.

Wydatki[3] jst na projekty, programy i zadania unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. wyniosły 121 zł i były niższe od analogicznych wydatków w roku poprzednim o 382 zł (o 75,9%). Wydatki majątkowe wyniosły 84 zł, co przy kwocie 435 zł osiągniętej w 2015 r. daje spadek o 80,7%. Tak jak w przypadku dochodów, zbliżony do roku poprzedniego poziom wydatków ogółem utrzymały jedynie jst województwa opolskiego (obniżenie o 1,9%), jst pozostałych województw wykazały znaczące spadki, nawet powyżej 90% (warmińsko-mazurskie). Najwyższą relacją wydatków *per capita* do średniej krajowej cechowały się jst województwa opolskiego (213%), małopolskiego (156%) i dolnośląskiego (131%).

1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

W 2014 r. przestały obowiązywać przepisy art. 170 uofp z 2005 r.[4] regulujące maksymalny poziom zadłużenia jst (60% do dochodów) na rzecz indywidualnych wskaźników zadłużenia określonych w art. 243 uofp z 2009 r.[5], lecz na potrzeby niniejszego opracowania do oceny stanu zadłużenia jst i jego relacji wykorzystano wartości w ujęciu *per capita*.

Zadłużenie jst liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2016 r. 1 796 zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyło się o 67 zł (nominalnie o 3,6%, realnie o 3,0%). Średni spadek zadłużenia objął wszystkie typy samorządów. Zadłużenie powiększyły jst jedynie 2 województw – małopolskiego i dolnośląskiego. Najwyższe relacje zadłużenia do średniej krajowej wystąpiły w jst województwa dolnośląskiego i mazowieckiego (138% i 124%), a najniższe (poniżej 80%), w jst województwa podlaskiego, opolskiego, śląskiego i podkarpackiego.

Z analizy długu samorządów wg przedziałów zadłużenia wynika, że 36,3% z nich (1 018 jst) posiadało w 2016 r. zadłużenie liczone na 1 mieszkańca do 500 zł, 30,4% (853 jst) w przedziale 500 zł - 1 000 zł, 19,6% (549 jst) w przedziale 1 000 zł - 1 500 zł, 8,7% (243 jst) w przedziale 1 500 zł - 2 000 zł, a 5,2% (145 jst) powyżej 2 000 zł.

Dynamika zadłużenia jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na województwa w 2016 r. oraz relacja poziomu zadłużenia do średniej krajowej

Województwa	Zadłużenie (w zł)		Dynamika (2015 = 100%)	Relacja zadłużenia w 2016 r. wg województw do średniej krajowej (w %)
	2015	2016		
Polska, z tego:	**1 863**	**1 796**	**96,4**	**100**
Dolnośląskie	2 467	2 480	100,5	138
Kujawsko-pomorskie	2 089	1 986	95,1	111
Lubelskie	1 844	1 784	96,8	99
Lubuskie	1 673	1 561	93,3	87
Łódzkie	2 049	1 956	95,5	109
Małopolskie	1 793	1 820	101,5	101
Mazowieckie	2 311	2 226	96,3	124
Opolskie	1 259	1 236	98,2	69
Podkarpackie	1 491	1 394	93,5	78
Podlaskie	1 347	1 225	91,0	68
Pomorskie	1 859	1 753	94,3	98
Śląskie	1 418	1 397	98,5	78
Świętokrzyskie	1 910	1 856	97,2	103
Warmińsko-mazurskie	1 811	1 647	91,0	92
Wielkopolskie	1 532	1 435	93,7	80
Zachodniopomorskie	2 212	2 096	94,7	117

[3] Łącznie z wydatkami krajowymi na współfinansowanie.

[4] Art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.).

[5] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870).

2. Budżety gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca

2.1. Dochody

W 2016 r. dochody gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły o 548 zł, do poziomu 3 944 zł, czyli nominalnie o 16,1% (realnie o 16,7%). Dynamika dochodów w 2016 r. wyraźnie zwiększyła się w odniesieniu do roku poprzedniego, w którym zanotowano wzrost o 3,8% (w 2015 r. dochody wzrosły o 124 zł, a w 2014 r. o 173 zł), w związku z zasileniem budżetów gmin po raz pierwszy w 2016 r. wpływami pochodzącymi z dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadania zleconego „Rodzina 500+". Gminy miejskie i miejsko-wiejskie zanotowały zbliżony wzrost dochodów *per capita* – odpowiednio o 16,7% (o 544 zł) i 16,6% (o 554 zł), a gminy wiejskie o 15,5% (o 545 zł). Dla porównania, po wyłączeniu z dochodów ogółem gmin dotacji przekazanych z budżetu państwa na świadczenia stanowiące pomoc państwa w wychowywaniu dzieci, uzyskano by poziom wpływów *per capita* zbliżony do wykonania roku poprzedniego, z dynamiką na poziomie jedynie 101,3% (3 438 zł), przy czym najlepszy wskaźnik dynamiki osiągnęłyby gminy miejskie – 104,2% (3 396 zł), następnie gminy miejsko-wiejskie – 101,8% (3 403 zł), natomiast w przypadku gmin wiejskich zanotowanoby jego spadek – 99,3% (3 490 zł).

Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2015 i 2016 (w zł)

Wyszczególnienie	2015 (w zł)	2016 (w zł)	Różnica (3-2)	Dynamika (2015 = 100%)	Liczba gmin, w których dochody:	
					wzrosły	zmalały
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, z tego:	**3 396**	**3 944**	**548**	**116,1**	**2 242**	**170**
- miejskie	3 259	3 803	544	116,7	227	10
- miejsko-wiejskie	3 342	3 896	554	116,6	590	26
- wiejskie	3 514	4 059	545	115,5	1 425	134

Według przedziałów dochodów *per capita* 9 gmin osiągnęło dochód na mieszkańca w przedziale 2 500 zł - 3 000 zł, 1 478 gmin pomiędzy 3 000 zł a 4 000 zł, dochody 796 gmin znalazły się w zakresie 4 000 zł - 5 000 zł, a w 129 najbardziej zamożnych gminach – powyżej 5 000 zł. Odsetek gmin, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł 93,0% (rok wcześniej 68,0%), z tego w gminach miejskich było to 95,8% (71,4%), wiejskich – 91,4% (65,9%), miejsko-wiejskich – 95,8% (72,2%). Mediana dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, uwzględniając wszystkie typy gmin wyniosła w 2016 r. 3 871 zł, co oznacza, że połowa z nich osiągnęła co najmniej taki wynik (w 2015 r. mediana wynosiła 3 331 zł).

Dochody gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca według typów gmin w 2016 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na 1 mieszkańca	mediana dla typu	3 793	3 817	3 909
	średnie dla typu	3 803	3 896	4 059
	minimalne	2 837	2 938	2 822
	maksymalne	17 849[1)]	9 565[2)]	47 709[3)]

[1] Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).
[2] Gmina Dziwnów (woj. zachodniopomorskie).
[3] Gmina Kleszczów (woj. łódzkie).

W 2016 r. dochody *per capita* ogółem gmin wszystkich województw, w przeciwieństwie do roku poprzedniego, wzrosły niejednakowo. Pomiędzy województwami z największą i najmniejszą dynamiką różnica wyniosła 8,9 punktu procentowego (4,7 punktu w 2015 r.). Największą dynamikę wzrostów odnotowano w gminach województwa wielkopolskiego, a najniższa, w gminach województwa dolnośląskiego (odpowiednio 120,4% i 111,5%).

Analizując wysokość dochodów osiąganych przez gminę w przeliczeniu na 1 mieszkańca w odniesieniu do liczby zamieszkującej ją ludności można zauważyć zależność – im większa gmina, tym mniejszy średni dochód przypadający na statystycznego mieszkańca, przy czym różnica wynosi 315 zł (7,6%) w skrajnym przypadku – pomiędzy gminami małymi z ludnością do 5 tys., a gminami dużymi, które zamieszkuje powyżej 50 tys. osób. W 2015 r. różnica ta była większa i wyniosła 432 zł (12,7%).

Dochody gmin, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, według ich wielkości w 2016 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba gmin	2015	2016					
			Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	626	3 675	4 135	1 429	403	757	1 374	1 332
	5 tys. - 10 tys.	969	3 499	4 024	1 460	489	744	1 303	1 262
	10 tys. - 20 tys.	544	3 319	3 886	1 711	677	807	1 160	1 015
	20 tys. - 50 tys.	242	3 325	3 896	2 061	862	920	1 055	781
	50 tys. - 100 tys.	31	3 243	3 820	2 174	968	870	959	686

Dochody bieżące gmin *per capita* w 2016 r. w skali kraju wyniosły 3 780 zł i wzrosły o 674 zł w stosunku do roku poprzedniego (o 21,7%). Rok wcześniej dochody te ukształtowały się na poziomie 3 106 zł, z dynamiką 103,3%. Najbardziej wyraźny wzrost wystąpił w gminach wiejskich (o 23,0%), a najniższy w miejskich (o 19,5%). Najwyższe dochody bieżące liczone na 1 mieszkańca wystąpiły w gminach wiejskich – 3 921 zł, następnie w miejsko-wiejskich – 3 731 zł, a najniższe w miejskich – 3 597 zł. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwowa (PIT i CIT) wzrosły o 52 zł (8,4%) i wyniosły 674 zł. W 2015 r. dochody z tytułu PIT i CIT gminy wykonały na poziomie 621 zł, przy wzroście o 9,3%. Najwyższe dochody z tego tytułu uzyskały w 2016 r. gminy miejskie – 872 zł, gminy miejsko-wiejskie osiągnęły 677 zł, a wiejskie – 563 zł. Analogicznie pozostałe podatki i opłaty lokalne w skali kraju wyniosły dla gmin 821 zł (777 zł w 2015 r.) – wzrost o 5,7% (2,2% w 2015 r.), z tego miejskie – 891 zł, miejsko-wiejskie – 860 zł, a wiejskie – 752 zł.

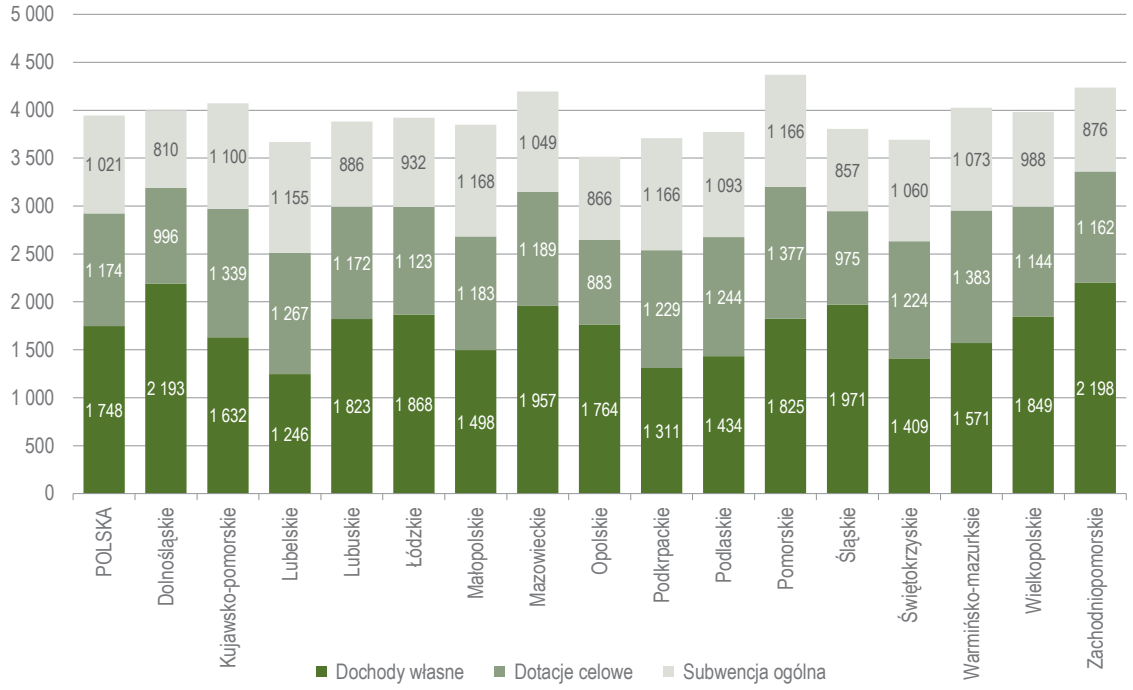
Na rysunkach 10. i 12., na mapie podziału administracyjnego kraju, zaprezentowane zostały wysokości *per capita* dochodów bieżących i dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT gmin w 2016 r. Prezentacja graficzna pozwala zaobserwować rejony kraju, w których przeważają gminy zamożne i obszary, w których większy odsetek stanowią gminy uboższe. Przewaga gmin z dochodami bieżącymi *per capita* wyższymi od połowy gmin (zaznaczonych odcieniami koloru niebieskiego) występuje w rejonach północnej i zachodniej Polski oraz w bliskim sąsiedztwie miast; natomiast gminy z dochodami niższymi od połowy gmin (zaznaczone kolorami od żółtego do czerwonego) rozkładają się przeważnie na obszarze Polski południowej, centralnej i wschodniej. Mapa prezentująca wielkość dochodów gmin z podatków od osób fizycznych i prawnych dzieli Polskę w sposób bardziej jednoznaczny na obszary wschodnie i północno-wschodnie, charakteryzujące się mniejszą zamożnością społeczeństwa i mniejszym potencjałem ekonomicznym podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz na południowo-zachodnią i południową cześć kraju, która generuje statystycznie wyższe wpływy z podatków dochodowych. Szczególnie wyraźnie widoczne są najbogatsze gminy zlokalizowane w najbliższym sąsiedztwie największych miast Polski oraz obszarów silnie uprzemysłowionych.

Dochody majątkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca zmniejszyły się o 127 zł (o 43,7%) w stosunku do roku ubiegłego, w którym zanotowano wzrost o 9,5%, i wyniosły 163 zł. Zdecydowanie największy spadek wystąpił w gminach wiejskich – o 57,7%, do poziomu 138 zł, które rok wcześniej były pod względem wzrostu dynamiki najlepsze, gminy miejsko-wiejskie straciły 39,2% dochodów majątkowych, a miejskie 17,2%. Spadek dochodów majątkowych zanotowano w gminach wszystkich województw, największy w województwie podlaskim (o 64,1%) i lubelskim (o 59,6%), najmniejszy w gminach województwa zachodniopomorskiego (o 30,1%) i wielkopolskiego (o 30,6%).

Dochody własne *per capita* gmin zwiększyły się w 2016 r. o 60 zł (o 3,6%) do kwoty 1 748 zł, a to oznacza dynamikę o 1,0 punkt procentowy gorszą niż w roku poprzednim (w 2015 r. wzrost o 74 zł). Gminy miejskie charakteryzował najwyraźniejszy wzrost dochodów własnych – o 108 zł (o 5,4%) do kwoty 2 099 zł. W pozostałych typach gmin też wystąpił wzrost – w gminach miejsko-wiejskich o 66 zł (o 3,9%) do kwoty 1 779 zł, a wiejskich o 32 zł (o 2,1%) do kwoty 1 533 zł. Najwięcej gmin – 948 (39,3%) uzyskało dochody własne w przedziale 1 000 zł - 1 500 zł; 593 gminy (24,6%) uzyskały dochody w granicach 1 500 zł - 2 000 zł, a 460 (19,1%) zgromadziło dochody własne w przedziale 500 zł - 1 000 zł. Dochodami własnymi powyżej 5 000 zł charakteryzowało się 20 gmin (0,8%). W układzie województw najwyższymi dochodami własnymi cechowały się gminy województwa zachodniopomorskiego – 2 198 zł na 1 mieszkańca i dolnośląskiego – 2 193 zł, najniższymi gminy województwa lubelskiego (1 246 zł) i podkarpackiego (1 311 zł). W ujęciu relacji rok do roku, najwyższy wzrost zanotowały gminy województwa pomorskiego i mazowieckiego – o 5,5% i o 5,3%, spadek – gminy województw lubuskiego i podlaskiego (o 1,6% i o 1,4%).

Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2016 r. w skali kraju gminy pozyskały w wysokości 1 021 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2015 r. na poziomie 985 zł stanowi wzrost o 3,7%. Wszystkie typy gmin uzyskały dodatnią dynamikę dochodów z tytułu subwencji, która ukształtowała się na poziomie 105,1% w gminach miejskich (697 zł), 104,1% w gminach miejsko-wiejskich (961 zł) i 103,1% w gminach wiejskich (1 247 zł). Również w ujęciu regionalnym gminy ze wszystkich województw odnotowały dodatnią dynamikę dochodów pochodzących z subwencji ogólnej. Dochody z tytułu subwencji ogólnej gmin z regionów południowej Małopolski, Podkarpacia, południa Warmii i Mazur, Podlasia, południowej części Mazowsza oraz Pomorza były wyższe od kwot uzyskiwanych przez połowę gmin w kraju, na pozostałych terenach kształtowały się najczęściej poniżej tej wartości. Subwencję poniżej 500 zł *per capita* uzyskało 15 gmin, w przedziale 500 zł - 1 000 zł – 795 gmin (33,0%), 47,2% gmin (1 138 jst) wykonało te dochody w zakresie 1 000 zł - 1 500 zł, a 19,2% (464) powyżej 1 500 zł.

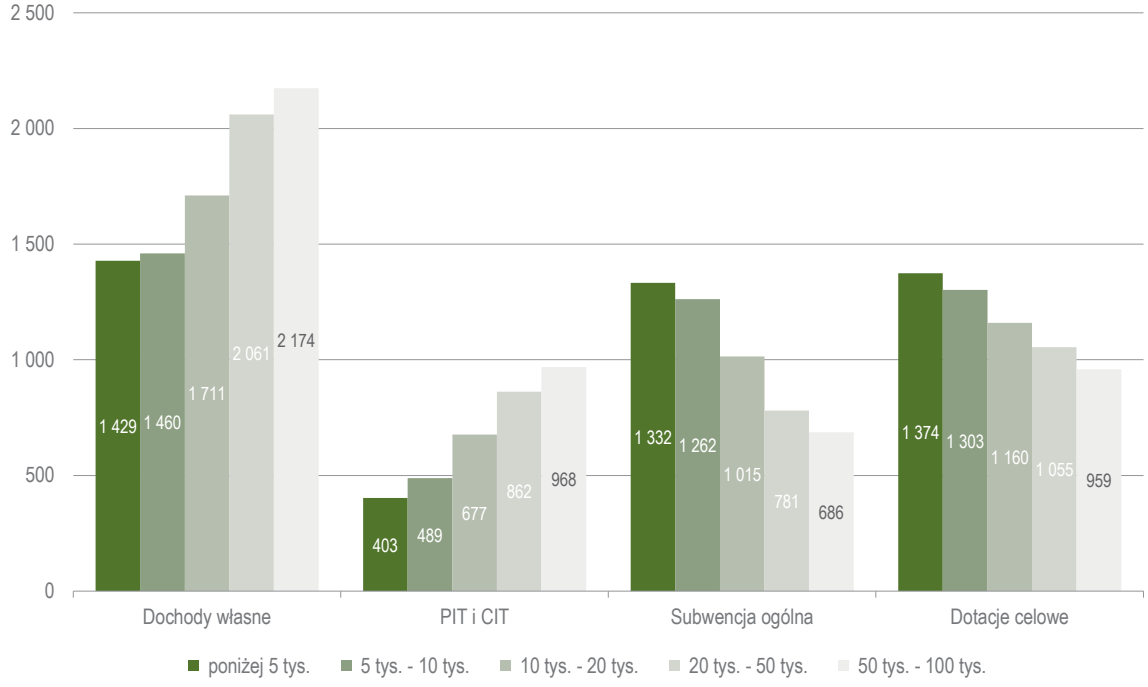
Poziom i struktura dochodów ogółem w gminach wg województw, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w 2016 r. (w zł)



W 2016 r. skokowo wzrósł poziom dotacji celowych w wyniku przekazywania gminom dodatkowych środków z budżetu państwa przeznaczonych na nowe zadanie zlecone jst przez administrację rządową (program „Rodzina 500+") – o 450 zł, tj. o 62,2%, do poziomu 1 174 zł. Aby zachować porównywalność bieżącej dynamiki do dynamiki z 2015 r., z dotacji celowych dla gmin wyłączono transfery na program „Rodzina 500+" i uzyskano kwotę 669 zł, wówczas byłaby to wartość o 55 zł niższa (o 7,6%) od dotacji celowych pozyskanych przez gminy w roku poprzednim. Rozpatrując dynamikę wzrostów wg typów gmin, najwyższą w stosunku do roku poprzedniego osiągnęły gminy miejskie i miejsko-wiejskie – odpowiednio 166,4% i 163,8% (wzrost o 402 zł i 450 zł), a gminy wiejskie – 159,3% (wzrost o 476 zł). Najwyższe dotacje *per capita* otrzymały w 2016 r. gminy wiejskie – 1 280 zł, następnie gminy miejsko-wiejskie – 1 156 zł i miejskie – 1 007 zł., natomiast całkowita wartość środków przekazanych do budżetów gmin na realizację programu „Rodzina 500+" liczona *per capita* zamknęła się kwotą 505 zł, w tym do gmin wiejskich – 569 zł, do miejsko-wiejskich – 493 zł i miejskich – 407 zł. Analizując poziom dotacji w gminach wg województw można zauważyć, że niższe dotacje *per capita* otrzymały gminy województw z wysoko rozwiniętą urbanizacją, przedsiębiorczością i przemysłem, tj. Górny Śląsk, Opolszczyzna, Wielkopolska i okolice Poznania, Mazowsze (gminy sąsiadujące z m.st. Warszawa), Polska centralna w okolicach Łodzi, Dolny Śląsk i okolice Wrocławia oraz gminy wzdłuż zachodniej granicy Polski, okolice Szczecina wraz z pasem gmin nadmorskich, obszary w pobliżu Torunia i Bydgoszczy. Najwięcej dotacji otrzymały gminy województwa warmińsko-mazurskiego, pomorskiego i kujawsko-pomorskiego – 1 383 zł, 1 377 zł i 1 339 zł, najmniej gminy województwa opolskiego – 883 zł, śląskiego – 975 zł i dolnośląskiego – 996 zł. W 2016 r. nie było już gmin, które otrzymały dotacje poniżej 500 zł, 391 gmin uzyskało dotacje w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (16,2%), 1 583 gminy w przedziale 1 000 zł - 1 500 zł (65,6%), a 438 gmin powyżej 1 500 zł (18,2%).

Analizując poszczególne składowe dochodów gmin wg ich zaludnienia można zauważyć liniowe trendy rosnące wraz z wielkością gminy w przypadku dochodów własnych oraz ich składowych – udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa, czy podatkach i opłatach lokalnych. Różnica pomiędzy dochodami własnymi *per capita* pobieranymi przez gminy małe do 10 tys. mieszkańców, a dochodami pobieranymi przez gminy największe, powyżej 50 tys. mieszkańców wyniosła w 2016 r. 722 zł (w 2015 r. – 616 zł), czyli aż 41,3% uśrednionych dochodów własnych uzyskiwanych przez gminy w kraju. Zróżnicowanie pogłębia się w przypadku dochodów z PIT i CIT, gdzie gminy największe otrzymały ponad 2-krotnie więcej od małych, a różnica ta wyniosła 501 zł, czyli aż 80,7% średnich dochodów gmin z podatków stanowiących dochód państwa (535 zł i 86,2% w 2015 r.). Sytuacja odwróciła się w przypadku dochodów będących transferami zewnętrznymi, gdzie na skutek działania mechanizmów wyrównawczych gminy mniejsze, posiadające mniejsze możliwości dochodowe, uzyskały wyższe dochody z tytułu dotacji i subwencji. Omawiana wyżej różnica w przypadku subwencji wyniosła 594 zł (58,2% średniej dla gmin), co oznacza, że najmniejsze gminy otrzymały prawie 2-krotnie większe kwoty od gmin największych (w 2015 r. różnica została ustalona na poziomie 633 zł, czyli 64,3% średniej dla gmin). Zjawisko to, choć w mniejszej skali, zaobserwowano również dla dotacji celowych, gdzie różnica wyniosła 362 zł (30,8% średniej dla gmin), podczas gdy w roku poprzednim różnica była większa – 415 zł (57,3% średniej dla gmin).

Poziom i struktura dochodów ogółem wg wielkości gmin, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w 2016 r. (w zł)



2.2. Wydatki

Wielkość wydatków środków publicznych przypadających na 1 mieszkańca pozwala określić poziom i efektywność zaspokajania potrzeb bieżących społeczności lokalnych oraz inwestycji realizowanych przez samorządy gminne, jak również skuteczność realizacji pozostałych zadań nałożonych na jst ustawami ustrojowymi i innymi aktami prawnymi.

W 2016 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły średnio 3 803 zł i wzrosły w stosunku do 2015 r. o 474 zł, czyli o 14,2% (realnie o 14,8%), co oznacza znaczny wzrost dynamiki wydatków w stosunku do poprzedniego roku, w którym zanotowano wzrost o 1,1%. Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami wyniosła 141 zł i stanowiła nadwyżkę budżetową przypadającą na 1 mieszkańca wypracowaną przez gminy w 2016 r. Znaczny wzrost wydatków w 2016 r. spowodowany był, tak jak w przypadku dochodów, realizacją przez gminy zadania zleconego jst przez administrację rządową, polegającego na pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Wartość środkowa (mediana) dla wydatków ogółem gmin wyniosła 3 749 zł i była wyższa w stosunku do roku poprzedniego o 512 zł. Wydatki w przedziale od 2 500 zł do 3 000 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca osiągnęło 46 gmin (1,9%), w granicach 3 000 zł - 3 500 zł – 604 gminy (25,0%), 3 500 zł - 4 000 zł – 1 074 samorządów

gminnych (44,5%), 4 000 zł - 4 500 zł – 473 gminy (19,6%), 4 500 zł - 5 000 zł – 115 gmin (4,8%). Próg 5 000 zł przekroczyło 100 gmin (4,1%). Indywidualnie najwyższe wydatki *per capita* zrealizowała gmina Kleszczów (40 419 zł), Rewal (16 789 zł), Krynica Morska (14 371 zł) i Rząśnia (9 918 zł). Przeciętne wydatki budżetowe na 1 mieszkańca w gminach miejskich wyniosły 3 671 zł (wzrost o 459 zł, tj. 14,3%), 3 910 zł w gminach wiejskich (wzrost o 481 zł, tj. o 14,0%) oraz 3 761 zł w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 476 zł – o 14,5%).

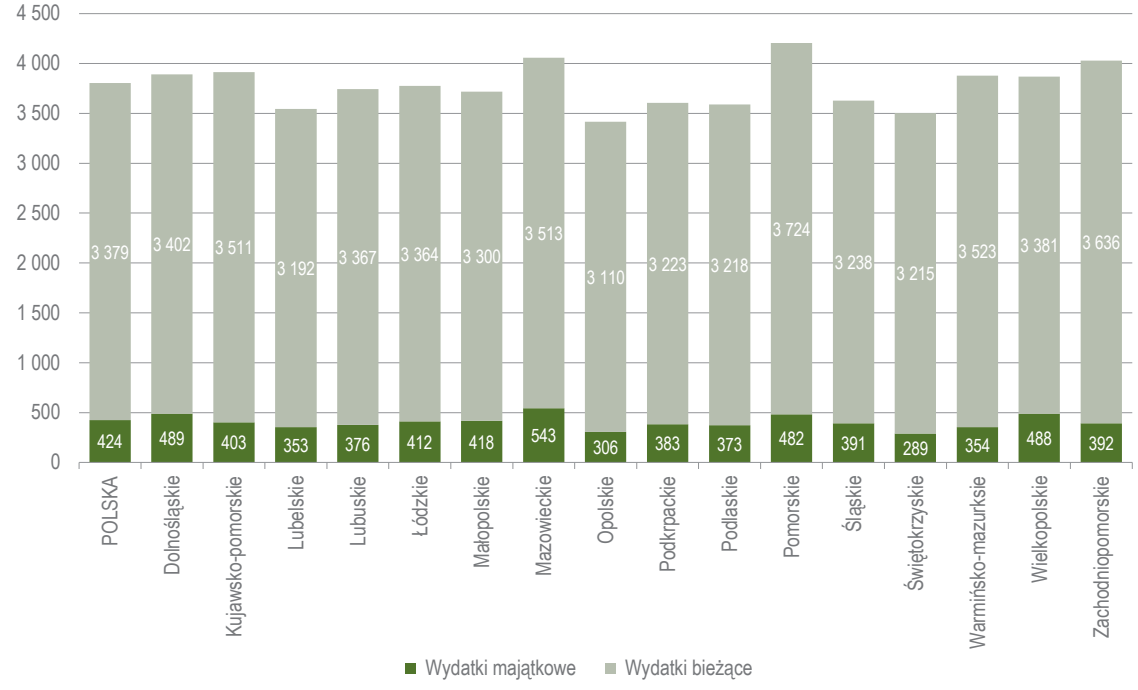
W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* wykonały gminy województwa pomorskiego – 4 206 zł, co stanowiło 110,6% uśrednionych wydatków ogółem gmin w skali kraju, mazowieckiego – 4 057 zł (106,7% średnich wydatków) i zachodniopomorskiego – 4 028 zł (105,9%), natomiast najwyższą dynamiką wzrostu wydatków cechowały się gminy województwa wielkopolskiego (120,9%), podkarpackiego (118,7%) oraz warmińsko-mazurskiego (116,3%).

Poziom i dynamika wydatków ogółem w gminach w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2015 i 2016 (w zł)

Wyszczególnienie	2015	2016	Różnica (3-2)	Dynamika (2015 = 100%)	Liczba gmin, w których wydatki bieżące:		Liczba gmin, w których wydatki inwestycyjne:	
					wzrosły	zmalały	wzrosły	zmalały
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, z tego:	**3 329**	**3 803**	**474**	**114,2**	**2 406**	**6**	**857**	**1 555**
- miejskie	3 212	3 671	459	114,3	236	1	96	141
- miejsko-wiejskie	3 285	3 761	476	114,5	615	1	243	373
- wiejskie	3 429	3 910	481	114,0	1 555	4	518	1 041

Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. wyniosły średnio 3 379 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 611 zł (w 2015 r. wzrosły o 74 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 1 317 zł i wzrosły o 41 zł (w 2015 r. zwiększyły się o 48 zł). Dynamika wydatków bieżących w 2016 r. ukształtowała się na poziomie 122,1% (w 2015 r. 102,7%), a wydatków na wynagrodzenia i pochodne na poziomie 103,2% (rok wcześniej wynagrodzenia wzrosły o 3,9%).

Wydatki gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)



Mimo znacznego wzrostu wydatków ogółem gmin w 2016 r. wydatki związane z realizacją zadań inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca spadły w tym samym okresie aż o 24,9% (o 137 zł) – do poziomu 413 zł (w 2015 r. również wystąpił spadek o 36 zł, tj. o 6,1%). Poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* w poszczególnych typach gmin kształtował się następująco: w gminach miejskich – 377 zł (spadek o 88 zł), wiejskich – 442 zł (spadek o 173 zł), a w miejsko-wiejskich 400 zł (spadek o 128 zł).

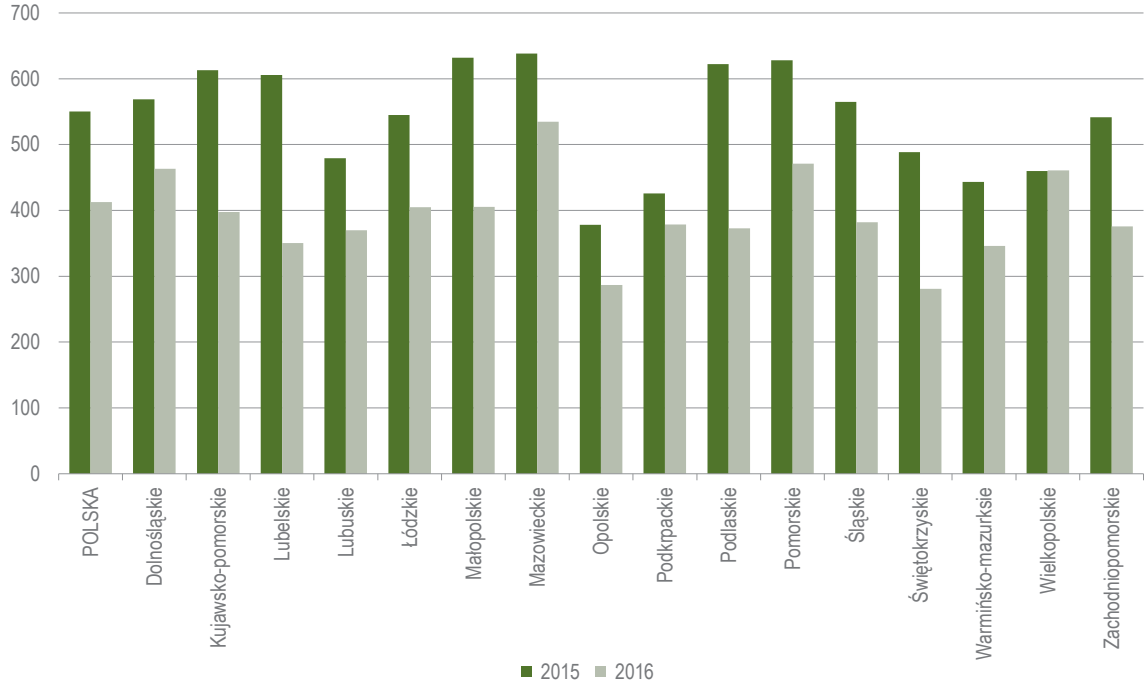
Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca według typów gmin w 2016 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	Wiejskie
Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca	mediana dla typu	339	330	333
	średnie dla typu	377	400	442
	minimalne	8	16	1
	maksymalne	4 535[1)]	2 248[2)]	8 021[3)]

1 Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).
2 Gmina Kazimierz Dolny (woj. lubelskie).
3 Gmina Kleszczów (woj. łódzkie).

Najniższe wydatki inwestycyjne *per capita*, zrealizowały gminy województwa świętokrzyskiego – 281 zł, uzyskując poziom 68,1% średnich wydatków inwestycyjnych w kraju, opolskiego – 287 zł (69,5% średniej) i warmińsko-mazurskiego – 346 zł (83,8% średniej). Najwyższe wydatki inwestycyjne wykonały ponownie gminy województwa mazowieckiego – 535 zł (129,5% średnich wydatków inwestycyjnych w kraju) oraz pomorskiego – 471 zł (114,0% średniej) i dolnośląskiego – 463 zł (112,1% średniej). W gminach 15 województw odnotowano spadki wydatków inwestycyjnych *per capita*, za wyjątkiem gmin województwa wielkopolskiego, w których wystąpił wzrost o 1 zł. Największe spadki wystąpiły w gminach województwa lubelskiego – o 255 zł, podlaskiego – o 250 zł i małopolskiego – o 226 zł.

Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2015 i 2016 (w zł)



Największe wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, z racji wykonywania swoich ustawowych zadań publicznych, gminy wykonały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – 1 292 zł (wzrost o 31 zł, tj. o 2,5%). Obciążenia finansowe z tytułu pomocy społecznej i pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej w 2016 r. wyniosły *per capita* w gminach 1 111 zł, a wzrost o 563 zł w stosunku do roku poprzedniego (o 102,7%) wynika z faktu, że w tych działach były ujmowane wydatki na program „Rodzina 500+". Pozostałe działy, w których gminy poniosły znaczące wydatki to: Administracja publiczna – 350 zł (wzrost o 1,7%), Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 282 zł (spadek o 15,6%), Transport i łączność – 266 zł (spadek o 1,8%). Największe spadki wydatków (w kluczowych działach) w stosunku do 2015 r. wystąpiły w działach: Rolnictwo i łowiectwo – dynamika 67,5%, Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 84,2% i Gospodarka mieszkaniowa – 94,2%.

2.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Dochody w gminach związane z realizacją zadań finansowanych ze środków europejskich wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 55 zł, z tego dochody bieżące 10 zł, a majątkowe 45 zł. W stosunku do 2015 r. spadły o 133 zł (o 70,7%), w tym majątkowe o 125 zł (73,5%). Aż 95,6% jednostek samorządu gminnego (2 306) nie osiągnęło dochodów ogółem większych niż 250 zł (rok wcześniej było to 69,2% gmin), z dochodami w przedziale 250 zł - 500 zł znalazło się 79 gmin, tj. 3,3% wszystkich tego typu samorządów (w 2015 r. – 19,3%), w granicach 500 zł - 750 zł – 14 gmin, tj. 0,6% jst (w 2015 r. – 6,2%). Próg 750 zł przekroczyło 13 jst, tj. 0,5% wszystkich gmin w kraju (w 2015 r. – 5,3%). Najwięcej środków unijnych liczonych *per capita* pozyskały gminy z województw śląskiego (112 zł) i mazowieckiego (85 zł). Najmniej dochodów ze środków unijnych absorbowały gminy województwa wielkopolskiego (16 zł) i dolnośląskiego (19 zł).

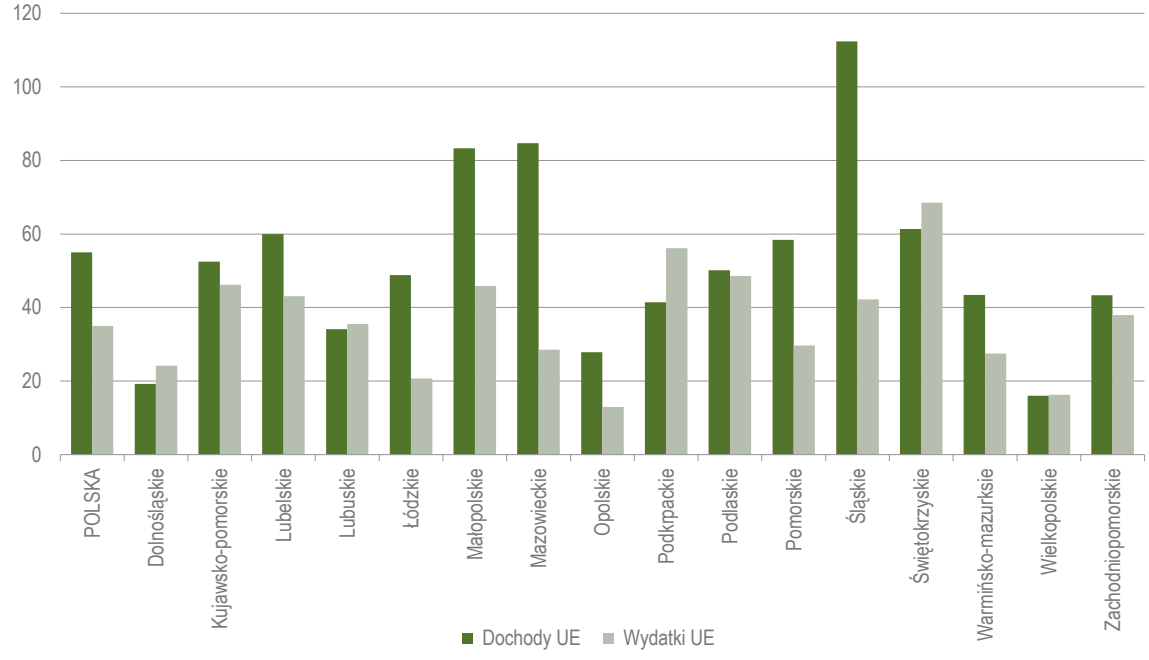
Dochody i wydatki unijne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg typów gmin w 2016 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Dochody			Wydatki		
		Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
na 1 mieszkańca	mediana dla typu	22	13	6	6	8	8
	średnie dla typu	61	57	51	22	37	41
	minimalne	0	0	0	0	0	0
	maksymalne	2 766[1)]	1 344[2)]	1 213[3)]	268[4)]	1 442[5)]	838[6)]

1 Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).
2 Gmina Szczucin (woj. małopolskie).
3 Gmina Przystajń (woj. śląskie).
4 Gmina Legionowo (woj. mazowieckie).
5 Gmina Szczucin (woj. małopolskie).
6 Gmina Lipie (woj. śląskie).

Wydatki w gminach związane z realizacją zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków europejskich wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 35 zł, z tego wydatki bieżące 7 zł, a majątkowe 28 zł. W stosunku do 2015 r. wydatki ogółem spadły o 170 zł (o 82,9%). Wydatki w przedziale do 250 zł osiągnęło 2 338 gmin, tj. 96,9% (w 2015 r. – 1 698 gmin, tj. 70,4%), w granicach 250 zł - 500 zł 57 gmin, tj. 2,4% (w 2015 r. – 370 gmin, tj. 15,3%). Wydatki powyżej 500 zł *per capita* zrealizowało jedynie 17 gmin czyli 0,7% wszystkich samorządów tego typu.

Dochody i wydatki gmin na 1 mieszkańca związane z realizacją zadań unijnych w 2016 r. wg województw (w zł)



Na przestrzeni lat 2014 i 2015 zależność dochodów związanych z realizacją zadań unijnych przypadających na 1 mieszkańca gmin od ich zaludnienia była liniowa, podobnie jak w przypadku dochodów ogółem, gdyż wraz ze wrastającą liczbą ludności zamieszkującej daną gminę dochody spadały. W 2016 r. zaobserwowano w zasadzie sytuację odwrotną, gdzie wraz ze wzrostem liczby mieszkańców rosły dochody „unijne", z wyjątkiem największych samorządów gminnych z ludnością powyżej 50 tys., w których trend się ponownie odwrócił.

Dochody unijne gmin, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, według ich wielkości w 2016 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody UE ogółem	
			2015	2016
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	626	302	42
	5 tys. - 10 tys.	969	230	51
	10 tys. - 20 tys.	544	188	54
	20 tys. - 50 tys.	242	132	66
	50 tys. - 100 tys.	31	103	56

2.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2016 r. 924 zł i w stosunku do roku poprzedniego obniżyło się o 61 zł, tj. nominalnie o 6,2%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 5,6%. W roku poprzednim spadek wynosił 38 zł, czyli 3,7%. Dług gmin stanowił 51,5% zadłużenia wszystkich jst. W stosunku do 2015 r. zadłużenie spadło w gminach wszystkich 16 województw, najbardziej w podlaskim, śląskim i kujawsko-pomorskim (dynamika odpowiednio 88,9%, 91,0% i 91,6%). Najbardziej zadłużonymi, liczonymi *per capita*, były gmin województwa zachodniopomorskiego – 1 324 zł (143,3% w relacji do średniej zadłużenia gmin w kraju), dolnośląskiego – 1 118 zł (121,0%) i małopolskiego – 1 066 zł (115,4%), a najmniej gminy województwa podlaskiego – 675 zł (73,1%), podkarpackiego – 751 zł (81,3%) i lubelskiego – 762 zł (82,5%).

Zadłużenie *per capita* do 500 zł odnotowano w 706 gminach, które stanowiły 29,3% wszystkich gmin (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 591 gmin, tj, 24,5% ogółu), 829 gmin, czyli 34,4% było zadłużonych w 2016 r. w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2015 r. 841 gmin, tj. 34,9%), a kolejne 22,4% (540) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 599, tj. 24,8%). W 224 gminach (9,3%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł - 2 000 zł (w 2015 r. 246 samorządów gminnych, tj. 10,2%). Powyżej 2 000 zł długu na osobę posiadało 113 gmin (135 rok wcześniej). Zdecydowanie najwyższe zadłużenie odnotowano ponownie w gminie Rewal – 30 056 zł (w 2015 r. – 36 644 zł). Prawie 2-krotnie niższe w gminie Ostrowice – 15 050 zł (w 2015 r. – 14 117 zł), natomiast w gminie Dziwnów – 5 342 zł (w 2015 r. – 5 531 zł).

Na rysunku 18. zaprezentowano na mapie podziału administracyjnego poziom zadłużenia gmin w 2016 r.

3. Budżet m.st. Warszawa w przeliczeniu na 1 mieszkańca

W 2016 r. m.st. Warszawa wykonało dochody liczone na 1 mieszkańca w wysokości 8 418 zł, tj. o 190 zł wyższe od dochodów roku poprzedniego (w 2015 r. – 8 228 zł, w 2014 r. – 7 970 zł). Dynamika wzrostu ukształtowała się na poziomie 102,3% (realnie 102,9%).

Dochody bieżące miasta stołecznego wzrosły w stosunku do 2015 r. o 390 zł (o 5,2%) do kwoty 7 900 zł, a majątkowe kolejny raz spadły – o 201 zł (o 27,9%) i wyniosły 517 zł. Spadek zanotowały również dochody własne – o 63 zł (o 1,0%) osiągając poziom 6 309 zł, przy wzroście wpływów z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa (PIT i CIT) o 209 zł (o 7,5%) do wartości 3 005 zł oraz z tytułu pozostałych podatków i opłat lokalnych o 128 zł (o 8,0%) do 1 722 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych i subwencji ogólnej zwiększyły się odpowiednio o 167 zł (o 17,5%) i 86 zł (o 9,5%) i zamknęły się kwotami *per capita* 1 123 zł i 987 zł. Po wyłączeniu z dotacji celowych wpływów z budżetu państwa przeznaczonych na realizację programu „Rodzina 500+", które w 2016 r. wyniosły dla m.st. Warszawy 332 zł, wyliczona kwota byłaby niższa o 17,3% od poziomu dochodów z dotacji osiągniętego przez stolicę w 2015 r.

Miasto stołeczne charakteryzowało się w 2016 r. ponad 2-krotnie wyższymi dochodami ogółem od średnich dochodów gmin, przy czym były również wyższe o ponad połowę od średnich dochodów uzyskanych przez miasta na prawach powiatu i dochodów wszystkich samorządów. Dysproporcje w porównaniu do gmin były jeszcze większe

w przypadku dochodów własnych – 360,9%, w tym dochodów z PIT i CIT – 445,8%, natomiast w odniesieniu do średniej miast na prawach powiatu i wszystkich jst dochody te były odpowiednio wyższe o 169,8% i 241,9% oraz 216,2% i 254,6%. Jedynie dochody z tytułu subwencji ogólnej liczone *per capita* m.st. Warszawa pozyskała w stopniu niższym od średniej dla wszystkich jst, gmin i miast na prawach powiatu.

Dochody m.st. Warszawy w przeliczeniu na 1 mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2016 r.

Wyszczególnienie		dochody ogółem	z tego						
			dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna	dochody bieżące	dochody majątkowe
				udziały w podatku dochodowym	podatki i opłaty				
m.st. Warszawa (w zł)		**8 418**	**6 309**	**3 005**	**1 722**	**1 123**	**987**	**7 900**	**517**
gminy (w zł)		3 944	1 748	674	821	1 174	1 021	3 780	163
miasta na prawach powiatu (w zł)		5 495	3 206	1 390	1 124	1 114	1 174	5 131	363
m.st. Warszawa w relacji do:	gmin (w %)	213,4	360,9	445,8	209,7	95,7	96,7	209,0	317,2
	miast na prawach powiatu (w %)	153,2	196,8	216,2	153,2	100,8	84,1	154,0	142,4
	średniej dla kraju[1)] (w %)	155,2	241,9	254,6	181,4	79,2	70,6	155,0	157,6

1) Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Wydatki *per capita* m.st. Warszawy wyniosły w 2016 r. 7 885 zł i zwiększyły się o 473 zł w stosunku do roku poprzedniego (dynamika na poziomie 106,4%, realnie – 107,0%) głównie ze względu na wzrost wydatków bieżących o 7,6%, które stanowiły obciążenie budżetu stolicy w przeliczeniu na 1 mieszkańca na poziomie 7 143 zł (w 2015 r. – 6 640 zł), w tym na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono z budżetu miasta 2 271 zł, czyli o 133 zł więcej niż w roku poprzednim (wzrost o 6,2%). Na inwestycje miasto przeznaczyło kwotę 708 zł, tj. o 50 zł niższą niż rok wcześniej. Nadwyżka budżetowa *per capita* wypracowana przez miasto stołeczne zamknęła się kwotą 533 zł. W stosunku do gmin, miast na prawach powiatu i kraju[6], wydatki m.st. Warszawy stanowiły odpowiednio 207,3%, 147,3% i 150,4%, wydatki na wynagrodzenia i pochodne stanowiły 172,4% średnich wydatków z tego tytułu wszystkich gmin, 121,1% wszystkich miast na prawach powiatów oraz 120,9% wszystkich jst w Polsce, a nakłady inwestycyjne były na poziomie 171,4% średnich wydatków na inwestycje w gminach, 118,8% środków przeznaczanych średnio przez powiaty grodzkie i 112,0% przez wszystkie samorządy w kraju.

Na zadania w dziale Transport i łączność m.st. Warszawa przeznaczało prawie 3-krotnie więcej środków publicznych (2 089 zł) niż średnia krajowa, prawie 4-krotnie więcej w dziale Gospodarka mieszkaniowa (676 zł), o 63,5% więcej w dziale Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (284 zł) oraz o 38,6% na ochronę zdrowia (120 zł). Mniej stolica przeznaczała na zadania z zakresu opieki społecznej oraz kultury fizycznej i sportu.

Wydatki m.st. Warszawy w wybranych działach klasyfikacji budżetowej na tle innych typów jst i kraju w 2016 r.

Wyszczególnienie	Wydatki w działach (w zł)									
	600 – Transport i łączność	700 – Gospodarka mieszkaniowa	750 – Administracja publiczna	801 – Oświata i wychowanie i 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	851 – Ochrona zdrowia	852 – Pomoc społeczna i 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	926 – Kultura fizyczna	Pozostałe działy
Polska	705	172	466	1 718	86	1 235	317	174	116	374
m.st. Warszawa	**2 089**	**676**	**568**	**2 023**	**120**	**887**	**322**	**284**	**81**	**835**
gminy	266	93	350	1 292	23	1 111	282	113	85	188
miasta na prawach powiatu	758	250	336	1 801	70	1 099	385	171	175	308
powiaty	128	8	103	339	40	186	4	4	3	87
województwa samorządowe	131	3	40	21	19	13	1	34	3	64

6 Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Dochody i wydatki *per capita* związane z realizacją zadań unijnych m.st. Warszawa wykonało w 2015 r. na poziomie odpowiednio 426 zł i 182 zł. W 2016 r. kwoty te wyniosły dla dochodów 367 zł i wydatków 29 zł, co określiło dynamikę zmian na poziomie 86,1% i 15,9%.

Zadłużenie m.st. Warszawy w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosło w 2016 r. 3 246 zł i było o 121 zł niższe niż w poprzednim roku (spadek o 3,6%). W odniesieniu do pozostałych miast na prawach powiatu poziom zadłużenia m.st. Warszawy był jednym z najwyższych. W stosunku do zadłużenia *per capita* gmin, miast na prawach powiatu i średniej krajowej[7] zobowiązania m.st. Warszawy wyniosły w 2016 r. odpowiednio 351,3%, 129,9% i 188,0%.

4. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca

4.1. Dochody

W 2016 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł 5 495 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 334 zł, czyli o 6,5%, a realnie o 7,1% (w 2015 r. przyrost ten wyniósł 170 zł). Wzrost dochodów wystąpił w 60 miastach (rok wcześniej w 42 jednostkach), w 5 odnotowano spadek (w roku poprzednim w 23). Różnica pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym miastem wyniosła w 2016 r. 3 937 zł i zmniejszyła się o 480 zł w stosunku do 2015 r. Wartości skrajne odnotowano w Sosnowcu – 4 139 zł i ponownie w Sopocie – 8 076 zł. Należy zauważyć, że najniższe dochody szósty rok z rzędu uzyskało miasto na prawach powiatu konurbacji górnośląskiej oraz to, że w pierwszej dziesiątce aż 8 powiatów grodzkich to miasta województwa śląskiego. Mediana dla miast na prawach powiatu w 2016 r. wyniosła 5 295 zł, co oznacza, że dochód na mieszkańca w tej wysokości wykonała połowa wszystkich miast (w roku poprzednim mediana wyniosła 4 884 zł). Dochody *per capita* do 5 000 zł uzyskało 20 miast, tj. 30,8% (w 2015 r. – 34 miasta), od 5 000 zł do 6 000 zł – 36 miast, tj. 55,4% (w 2015 r. – 20), a powyżej 6 000 zł – 9 jednostek, tj. 13,8 (rok wcześniej – 6). Szczegółowe dane w tym zakresie prezentuje **tabela 10.5.**

Analizując dochody miast względem ich wielkości można zauważyć, iż relatywnie najwyższe dochody *per capita* realizują miasta małe, z liczbą ludności w przedziale 20 tys. - 50 tys., ale czynią to głównie dzięki największym wpływom do budżetu środków transferowych (dotacje i subwencje). Miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. wykonywały dochody ogółem nieco niższe, charakteryzując się najwyższymi wpływami z tytułu dochodów własnych, w tym z PIT i CIT oraz pozostałych podatków i opłat lokalnych, i jednocześnie najniższymi z tytułu dotacji i subwencji. Najniższe dochody *per capita* cechowały miasta średnie, z liczbą ludności w przedziale 50 tys. - 100 tys. Różnica w dochodach pomiędzy małymi miastami na prawach powiatu a miastami średnimi jest znaczna i wynosi 1 206 zł *per capita*, co oznacza, że w stosunku do roku poprzedniego jeszcze się pogłębiła – o 206 zł.

Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, według ich wielkości w 2016 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba miast	2015	2016					
			Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
Liczba ludności	20 tys. - 50 tys.	5	5 639	6 341	3 564	1 338	1 133	1 289	1 488
	50 tys. - 100 tys.	22	4 604	5 135	2 486	1 115	945	1 229	1 420
	100 tys. - 500 tys.	34	5 085	5 344	3 053	1 329	1 108	1 106	1 184
	500 tys. - 1 000 tys.	4	5 639	6 005	3 978	1 707	1 270	1 051	976

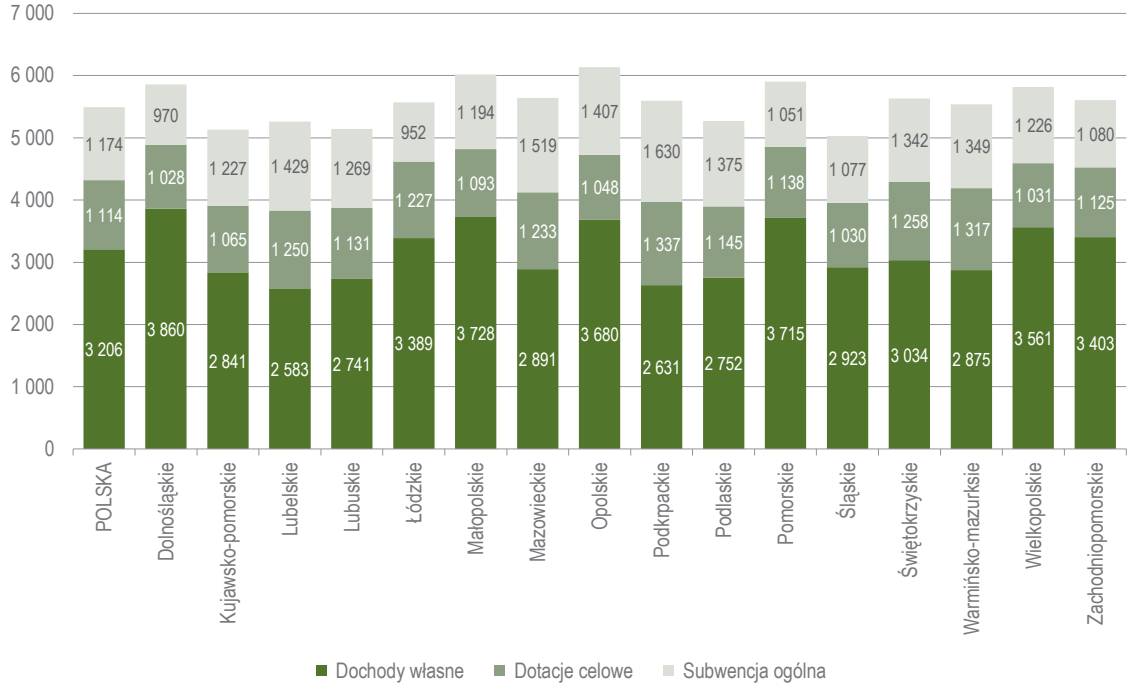
Główne grupy dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły w następujący sposób: dochody własne z 3 091 zł w 2015 r. do 3 206 zł w 2016 r. (wzrost o 3,7%), subwencja ogólna z 1 130 zł do 1 174 zł (wzrost o 3,9%), a dotacje celowe z 940 zł do 1 114 zł (wzrost o 18,5%). Również i w tej grupie samorządów za znaczny wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych odpowiadają wpływy z budżetu państwa przeznaczone na realizację przez miasta programu „Rodzina 500+" w kwocie 354 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca miast. Po ich wyłączeniu z ogólnej sumy dotacji wystąpiłby spadek dynamiki tego typu dochodów o 19,1% w stosunku do 2015 r. Ponadto, dochody bieżące wzrosły w 2016 r. o 570 zł (o 12,5%) do poziomu 5 131 zł, w tym dochody z PIT i CIT o 91 zł (o 7,0%) do kwoty 1 390 zł.

[7] Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Zróżnicowanie wysokości dochodów ogółem przypadających na 1 mieszkańca było widoczne w każdej z podstawowych grup dochodów. W przypadku dochodów własnych różnica między miastami, które uzyskały wartości skrajne wyniosła 3 900 zł, przy kwocie 4 083 zł w 2015 r. Najwyższe dochody przypadły, kolejny raz z rzędu, na mieszkańca Sopotu (5 712 zł) i były przeszło 3-krotnie wyższe od dochodów własnych przypadających na mieszkańca miasta Biała Podlaska (1 812 zł).

Blisko 2,5-krotna różnica wystąpiła również w zakresie skrajnych wartości subwencji ogólnej w przeliczeniu na 1 mieszkańca otrzymanej przez poszczególne powiaty grodzkie. Najniższe dochody wystąpiły w Siemianowicach Śląskich (788 zł), Łodzi (866 zł) i Sosnowcu (879 zł), a najwyższe w tych samych miastach wschodniej Polski co rok wcześniej, tj. w Zamościu (2 106 zł), Krośnie (1 891 zł) i Przemyślu (1 844 zł).

Poziom i struktura dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w 2016 r. (w zł)

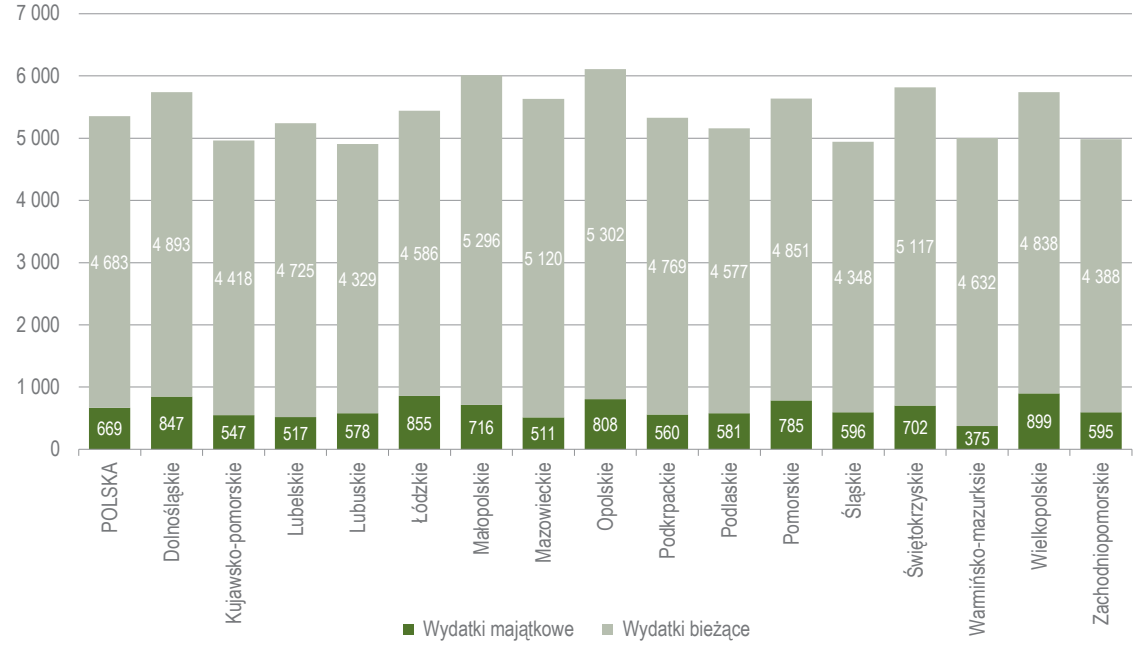


Znaczne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi miastami widoczne były również w wysokości przypadających na 1 mieszkańca dochodów z tytułu dotacji celowych. Najniższą kwotę uzyskało miasto Katowice – 806 zł, która stanowiła 49,4% wartości uzyskanej przez miasto Krosno – 1 630 zł. Przeciętna kwota dotacji celowych *per capita* przeznaczonych na zadania o charakterze inwestycyjnym była w skali kraju ponad 2-krotnie niższa niż w roku poprzednim i wyniosła 193 zł (414 zł w 2015 r.).

4.2. Wydatki

W 2016 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły średnio 5 352 zł, co oznaczało wzrost o 128 zł w stosunku do roku poprzedniego (tj. o 2,5%, realnie o 3,1%), a tym samym dynamika wzrostu wydatków nieznacznie zwiększyła się w stosunku do 2015 r., w którym wyniosła 1,4%. Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami *per capita* była dodatnia, stanowiąc nadwyżką budżetową w wysokości 143 zł. Powiaty grodzkie charakteryzują się najwyższym poziomem wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego (z wyłączeniem m.st. Warszawa). Wydatki *per capita* poszczególnych miast przedstawia **tabela 10.6.** Spośród 65 miast wydatki *per capita* wyższe niż w roku poprzednim zrealizowało 51. Najwyższe wydatki *per capita* wykonało miasto Sopot – 7 356 zł, najniższe – Sosnowiec (3 929 zł). Wydatki *per capita* w przedziale 3 500 zł - 4 000 zł wykonało 1 miasto, w przedziale 4 000 zł - 4 500 zł 6 jst (9,2%), 4 500 zł - 5 000 zł 19 miast (29,2%). Najwięcej miast cechowało się wydatkami powyżej 5 000 zł – 39 (60,0%).

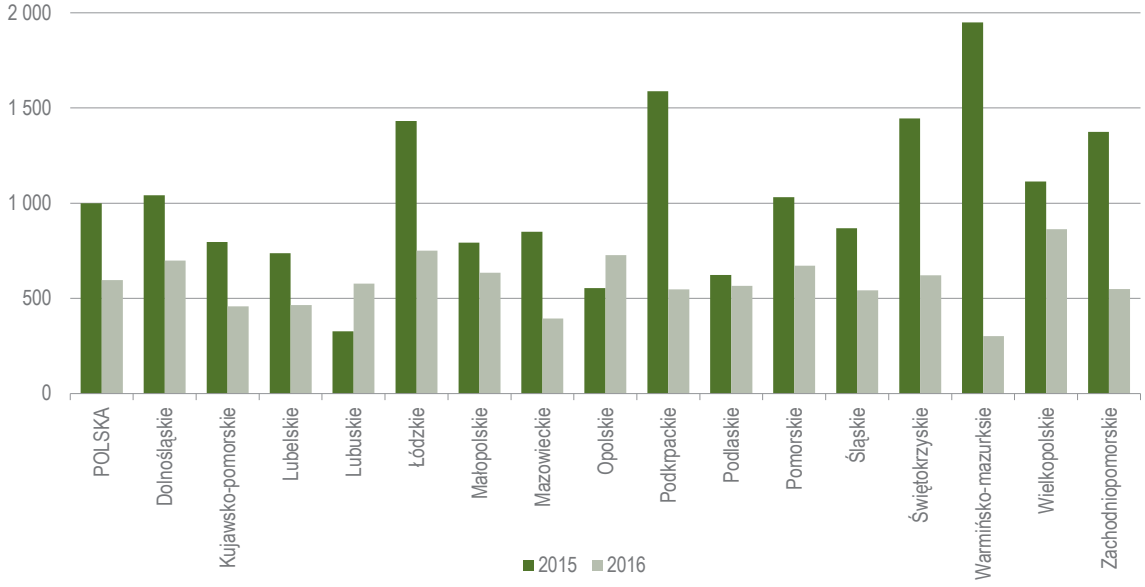
Wydatki miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)



Średnie wydatki bieżące w miastach na prawach powiatów wyniosły w 2016 r. 4 683 zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne – 1 876 zł, natomiast majątkowe – 669 zł, w tym inwestycyjne 596 zł. Wydatki bieżące wzrosły średnio o 519 zł, tj. o 12,5% (rok wcześniej odnotowano wzrost o 130 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosły o 70 zł, tj. o 3,9% (przy wzroście o 69 zł w 2015 r.). Poziom wydatków majątkowych liczonych *per capita* znacznie się obniżył – o 391 zł, tj. o 36,9% (rok wcześniej zanotowano również spadek – o 56 zł). Rozpiętość wydatków bieżących zawierała się w przedziale od 3 583 zł (Piekary Śląskie) do 6 035 zł (Sopot).

Wydatki inwestycyjne *per capita* powiatów grodzkich (po raz czwarty w okresie ostatnich 5 lat) zanotowały spadek, tym razem bardzo znaczący – o 404 zł, tj. o 40,4% i osiągnęły średni poziom 596 zł (w 2015 r. – zmniejszenie o 3,2%). Wśród wszystkich typów samorządów miasta na prawach powiatu wydatkowały na inwestycje, mimo tak gwałtownych spadków, najwyższą przeciętną kwotę w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyższą o 183 zł od wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez gminy, choć różnica uległa zmniejszeniu w stosunku do 2015 r., w którym wyniosła 450 zł. Jedynie m.st. Warszawa zrealizowało wydatki inwestycyjne *per capita* wyższe o 112 zł. Najniższe nakłady inwestycyjne poniosło ponownie miasto Chełm – 145 zł, a najwyższe zrealizowało tak jak rok wcześniej, miasto Gliwice – 1 533 zł.

Wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2015 i 2016 (w zł)



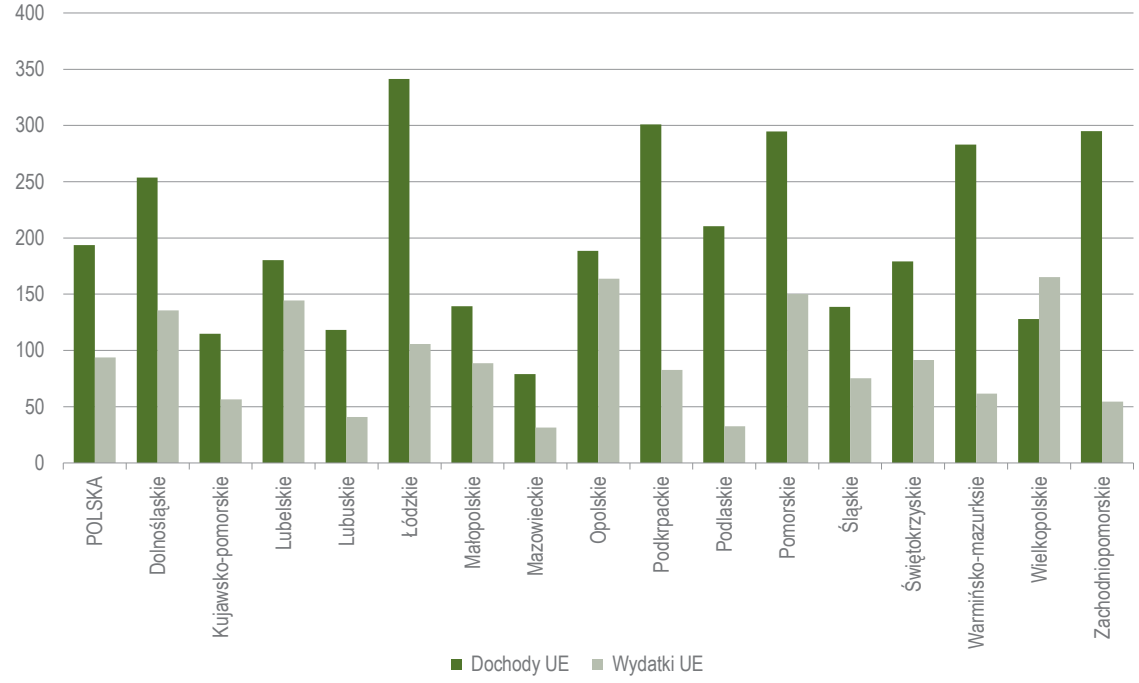
Najwyższe obciążenia finansowe *per capita* powiaty grodzkie ponosiły w 2016 r. na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą – 1 801 zł[8], tj. 3,5% więcej niż rok wcześniej. Na pomoc społeczną miasta przeznaczyły 1 099 zł[9], czyli o 408 zł więcej niż w 2015 r. (o 59,0%), natomiast na transport i łączność kwotę o 284 zł niższą niż w poprzednim roku, tj. 758 zł[10].

4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Średnie dochody liczone na 1 mieszkańca dla miast na prawach powiatu pozyskane w ramach realizacji programów finansowanych ze środków europejskich w 2016 r. wyniosły 194 zł, z tego dochody bieżące 28 zł, a dochody majątkowe 166 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił spadek dochodów o 224 zł (53,6%). Wydatki ogółem na programy unijne[11] wyniosły w 2016 r. 94 zł, w tym bieżące 15 zł i majątkowe 79 zł. W stosunku do 2015 r. nastąpił bardzo wyraźny spadek wydatków UE ogółem o 424 zł, tj. o 81,9%, w tym wydatków majątkowych o 414 zł, tj. o 84,0%.

Najwyższe dochody liczone *per capita* na programy unijne wykonało miasto Sopot – 538 zł, Krosno – 438 zł i Rzeszów – 382 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się miasta: Chełm, Biała Podlaska i Leszno – odpowiednio 6 zł, 6 zł, 10 zł. Najwyższe wydatki zrealizowało miasto Gdańsk – 255 zł, Częstochowa – 235 zł i Bielsko Biała – 227 zł, a najniższe Ostrołęka – 1 zł, Mysłowice – 9 zł i Biała Podlaska – 9 zł. Należy zauważyć, że najwyższe dochody UE *per capita* uzyskane w 2016 r. przez Sopot są 3-krotnie niższe od uzyskanych w 2015 r. przez Gliwice (1 780 zł), zaś zrealizowane w 2016 r. wydatki UE były 11-krotnie niższe niż wykonane w 2015 r. przez powiat grodzki Olsztyn (2 876 zł).

Dochody i wydatki miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca związane z realizacją zadań unijnych w 2016 r. wg województw (w zł)



4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Miasta na prawach powiatu, nie licząc m.st. Warszawy, są najbardziej zadłużoną grupą samorządów i w 2016 r. zmniejszyły swój dług w stopniu najniższym spośród wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego, tj. o 0,5%, gdy w tym samym czasie zadłużenie wszystkich jst spadło o 3,6%. Uwzględniając wskaźnik zmiany cen

[8] M.st. Warszawa na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyło 2 023 zł.
[9] M.st. Warszawa na zadania związane z pomocą społeczną przeznaczyło 887 zł.
[10] M.st. Warszawa na zadania związane z transportem i łącznością przeznaczyło 2 089 zł.
[11] Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków europejskich i współfinansowane ze środków krajowych.

towarów i usług dynamika zadłużenia miast wyniosła 100,1 %. Kwota długu *per capita* powiatów grodzkich wyniosła w 2016 r. średnio 2 498 zł i była niższa od zadłużenia w 2015 r. o 12 zł. Wartość środkowa dla miast wyniosła 1 994 zł, co znaczy, że takie zadłużenie posiadała połowa z nich (w 2015 r. mediana była wyższa o 61 zł). Relatywnie najwyższe zobowiązania posiadały miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. – 3 451 zł, (wzrost o 56 zł w stosunku do roku poprzedniego), następnie miasta najmniejsze z ludnością do 50 tys. – 2 468 zł (spadek zadłużenia o 16 zł) i miasta duże, posiadające od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców – 2 296 zł (spadek długu liczonego na 1 mieszkańca o 41 zł). Najniższy dług cechował miasta średnie – 1 731 zł (spadek o 6 zł). Kwota długu wzrosła w 26 miastach, a zmalała w 39. W przedziałach zadłużenia w stosunku do 2015 r. rozkład liczby miast w zasadzie nie uległ zmianie, i tak do 500 zł znalazły się 2 miasta, od 500 zł do 1 500 zł 13 miast (20,0%), od 1 500 zł do 2 500 zł 30 miast (46,2%), od 2 500 zł do 3 500 zł 12 miast (18,5%) i powyżej 3 500 zł – 8 miast (12,3%). W 2016 r. najmniej zadłużonymi miastami w przeliczeniu na 1 mieszkańca były ponownie te same jednostki samorządu województwa śląskiego: Rybnik – 153 zł i Jastrzębie-Zdrój – 339 zł oraz Bielsko Biała – 688 zł. Najbardziej zadłużonymi miastami, licząc *per capita*, był ponownie Wałbrzych – 4 619 zł (wzrost długu o 54 zł w stosunku do 2015 r.), Toruń – 4 412 zł (spadek o 7 zł) i Wrocław – 4 339 zł (wzrost o 244 zł). Uwzględniając podział administracyjny, najwyższą relacją zadłużenia do uśrednionego długu wszystkich miast w kraju cechowały się miasta na prawach powiatu województwa dolnośląskiego (156,7% średniej), łódzkiego (143,0%) i świętokrzyskiego (142,6%). Największy wzrost zadłużenia wystąpił w miastach województwa małopolskiego – dynamika na poziomie 108,8%, świętokrzyskiego – 106,3% i dolnośląskiego – 105,4%, najwyraźniejszy spadek w miastach województwa warmińsko-mazurskiego – dynamika 87,3%, lubuskiego – 90,4% i wielkopolskiego – 92,9%.

5. Budżety powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca

5.1. Dochody

Dochody powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. wyniosły 928 zł i w stosunku do 2015 r. nieznacznie wzrosły – o 11 zł, tj. o 1,2% (realnie wzrost o 1,8%), w tym dochody bieżące powiaty wykonały na poziomie 866 zł, a majątkowe w wysokości 61 zł, co odpowiadało odpowiednio wzrostowi o 3,3% (28 zł) i spadkowi o 22,8% (18 zł). Najniższe dochody uzyskał powiat zamojski, skierniewicki i opolski – odpowiednio 553 zł, 577 zł i 594 zł, i były one około 3-krotnie niższe niż dochody uzyskane przez powiat człuchowski (1 668 zł), przysuski (1 588 zł) i opatowski (1 588 zł). Wzrost dochodów ogółem zanotowało 198 powiatów (rok wcześniej 149), a spadek 116 (w 2015 r. 165), przy czym w zakresie dochodów bieżących wzrost charakteryzował 273 jst, a w zakresie dochodów majątkowych 125 jednostek. Utrzymanie tendencji wzrostowej dochodów ogółem powiaty ponownie zawdzięczały przede wszystkim zwiększeniu dochodów własnych, które wzrosły o 20 zł (6,5%) i wyniosły 328 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych spadły o 17 zł (7,7%), do poziomu 203 zł i oprócz województw samorządowych był to jedyny typ jednostek samorządu terytorialnego, w którym zanotowano w 2016 r. spadek wpływów z dotacji. Jedną z głównych przyczyn tego zjawiska jest dużo mniejsze oddziaływanie na budżety powiatów skutków realizacji przez samorządy programu „Rodzina 500+" w porównaniu chociażby do gmin, czy miast na prawach powiatu. Po wyłączeniu transferów z budżetu państwa na pomoc w wychowywaniu dzieci (6 zł na 1 mieszkańca) dynamika spadku dochodów powiatów z tytułu dotacji celowych w stosunku do 2015 r. zwiększyłaby się o 2,7 punktu procentowego. Subwencja ogólna nadal stanowi główne źródło dochodów powiatów i w 2016 r. wykonane wpływy z tego tytułu wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca 396 zł, co oznacza wzrost o 1,8% (7 zł).

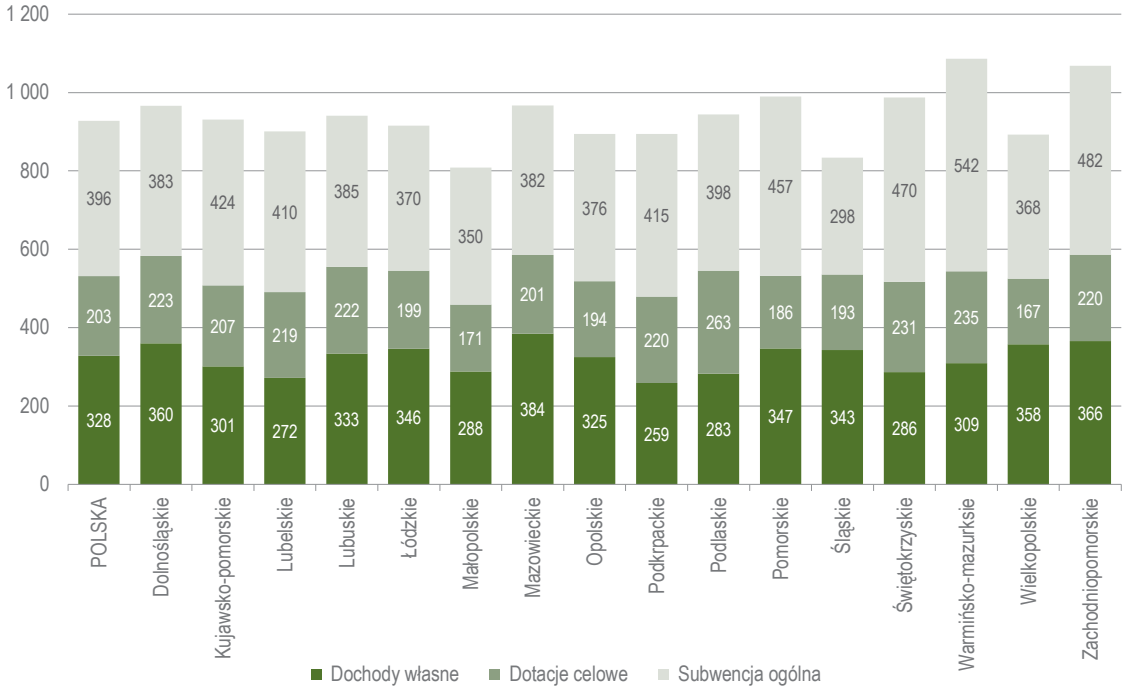
W odniesieniu do wielkości powiatów, podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Podobną tendencję wykazują składowe dochodów – dotacje i subwencja ogólna, za wyjątkiem dochodów własnych, które wraz ze wzrostem liczby ludności zwiększają się. W powiatach z liczbą mieszkańców w przedziale do 50 tys. dochody własne wyniosły w 2016 r. 304 zł (w 2015 r. 292 zł), dla przedziału 50 tys. - 100 tys. stanowiły 320 zł (w 2015 r. 298 zł), by w powiatach największych (do 500 tys.) osiągnąć poziom 343 zł (322 zł w poprzednim roku).

Dochody powiatów, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, według ich wielkości w 2016 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba miast	2015	2016					
			Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
Liczba ludności	20 tys. - 50 tys.	70	1 094	1 064	304	134	42	259	500
	50 tys. - 100 tys.	164	946	964	320	166	44	220	424
	100 tys. - 500 tys.	80	842	855	343	209	43	171	341

Najwyższe dochody ogółem, w przeliczeniu na 1 mieszkańca w układzie województw osiągnęły, kolejny rok z rzędu, powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 1 086 zł (1 101 zł w 2015 r.) i zachodniopomorskiego – 1 068 zł (1 049 zł w 2015 r.), a najniższe – 809 zł powiaty województwa małopolskiego, które w 2015 r. uzyskały również najniższe dochody w wysokości 824 zł i powiaty województwa śląskiego – 833 zł (844 zł rok wcześniej). Najwyższe dochody własne *per capita* uzyskały powiaty województwa mazowieckiego – 384 zł (w 2015 r. – 354 zł) i zachodniopomorskiego – 366 zł (351 zł w 2015 r.), a najniższe – 259 zł powiaty województwa podkarpackiego (w 2015 r. – 241 zł) i lubelskiego – 272 zł (251 zł w 2015 r.). Indywidualnie w powiatach rozpiętość dochodów własnych ukształtowała się w zakresie od 156 zł do 726 zł, przy czym wyższe od średniej uzyskanej przez połowę powiatów w kraju były charakterystyczne dla powiatów województw zachodnich, południowo-zachodnich i centralnych oraz Górnego Śląska.

Poziom i struktura dochodów ogółem w powiatach wg województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)



Z tytułu subwencji ogólnej najwyższe dochody *per capita* osiągnęły powiaty, które uzyskały najwyższe dochody ogółem, tj. powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 542 zł (w 2015 r. – 531 zł) i zachodniopomorskiego – 482 zł (474 zł w 2015 r.), a z tytułu dotacji celowych powiaty województwa podlaskiego – 263 zł (w 2015 r. – 344 zł) i warmińsko-mazurskiego – 235 zł (275 zł rok wcześniej). Najniższe dochody na 1 mieszkańca z tytułu subwencji uzyskały powiaty województwa śląskiego 298 zł (4 zł więcej niż w 2015 r.) i małopolskiego – 350 zł (7 zł więcej niż w roku poprzednim), natomiast z tytułu dotacji celowych ponownie powiaty województwa wielkopolskiego – 167 zł (1 zł więcej niż w 2015 r.) i małopolskiego – 171 zł (212 zł w 2015 r.). W poszczególnych powiatach subwencja ogólna kształtowała się na poziomie od 130 zł do 1 126 zł, a dotacje od 88 zł do 541 zł.

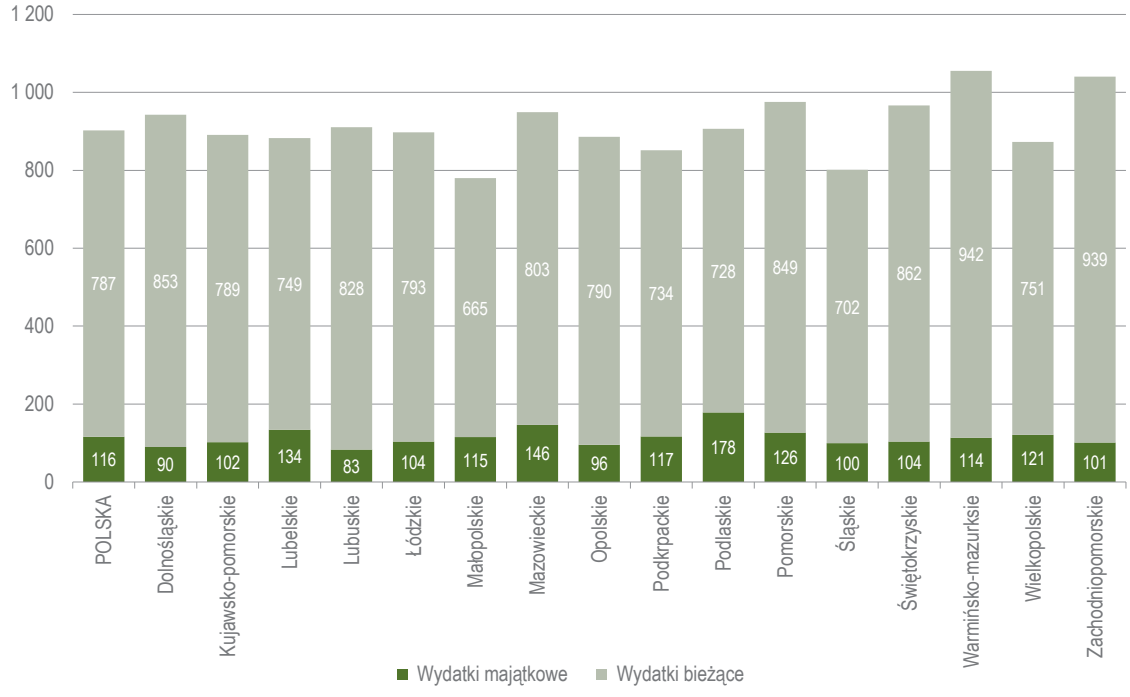
Wartość środkowa (mediana) dla powiatów w 2016 r. wyniosła 952 zł, co oznacza, że połowa wszystkich powiatów uzyskała dochód w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wysokości niższej lub wyższej (w roku poprzednim

mediana wyniosła 941 zł). Dochody *per capita* 193 powiatów (61,5%) mieściły się w przedziale od 500 zł do 1 000 zł, pomiędzy 1 000 zł a 1 500 zł dochody uzyskało 117 powiatów (37,3%), powyżej 1 500 zł jedynie 4 jednostki (1,3%). Przedstawiając na mapie administracyjnej za pomocą kolorów wysokość dochodów własnych powiatów *per capita* widać podział Polski na część wschodnią z dochodami własnymi na poziomie, niższym od tego, który wystąpił w połowie wszystkich powiatów i część zachodnią i centralną, w której przeważają powiaty z dochodami własnymi liczonymi na 1 mieszkańca przekraczającymi poziom osiągnięty przez połowę wszystkich powiatów.

5.2. Wydatki

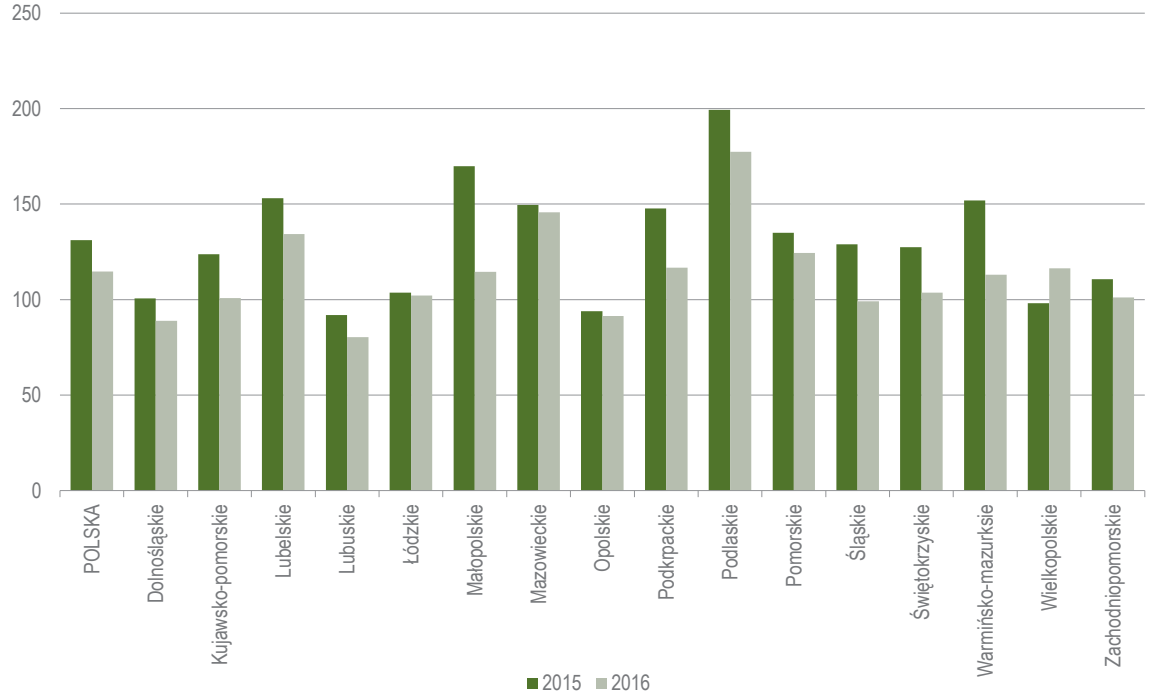
W skali kraju w 2016 r. wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 903 zł i spadły w stosunku do roku poprzedniego o 5 zł (dynamika 99,4%, realnie – 100,0%). Dynamika wzrostu dochodów była większa od dynamiki wydatków, dzięki czemu powiaty wypracowały średnio w skali kraju nadwyżkę budżetową przypadającą na 1 mieszkańca w wysokości 25 zł. Mediana wydatków ogółem dla powiatów wyniosła w 2016 r. 932 zł – czyli taki poziom wydatków zrealizowała połowa z nich (w 2015 r. wartość środkowa wyniosła 927 zł). W powiatach poszczególnych województw wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtowały się od 780 zł (w województwie małopolskim) do 1 055 zł (w województwie warmińsko-mazurskim). W 2015 r. wartości skrajne wyniosły 824 zł i 1 075 zł. Indywidualnie, wg poszczególnych powiatów, najniższe wydatki *per capita* zrealizował powiat przemyski – 541 zł, a najwyższe – 1 812 zł – powiat człuchowski. Wydatki ogółem wzrosły w 171 powiatach, a spadły w 143.

Wydatki powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)



W 2016 r. odnotowano wzrost wydatków bieżących w przeliczeniu na 1 mieszkańca o 12 zł (o 1,5%), przy obniżeniu poziomu wydatków majątkowych o 17 zł (o 12,8%). Wydatki bieżące w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 787 zł (w 2015 r. – 775 zł), w tym na wynagrodzenia i pochodne 484 zł (wzrost o 11 zł, czyli o 2,3%). Wydatki majątkowe ukształtowały się na poziomie 116 zł (w 2015 r. – 133 zł). Średnio, wydatki bieżące *per capita* powiatów poszczególnych województw wahały się od 665 zł w powiatach województwa małopolskiego do 942 zł w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego, a wydatki inwestycyjne od 80 zł w powiatach województwa lubuskiego do 177 zł w powiatach województwa podlaskiego.

Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2015 i 2016 (w zł)



Najwyższe wydatki *per capita* powiaty zrealizowały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 339 zł (rok wcześniej 340 zł). Na zadania w zakresie pomocy społecznej powiaty przeznaczyły średnio 186 zł (w 2015 r. – 178 zł), a na transport i łączność – 128 zł (129 zł w 2015 r.).

5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

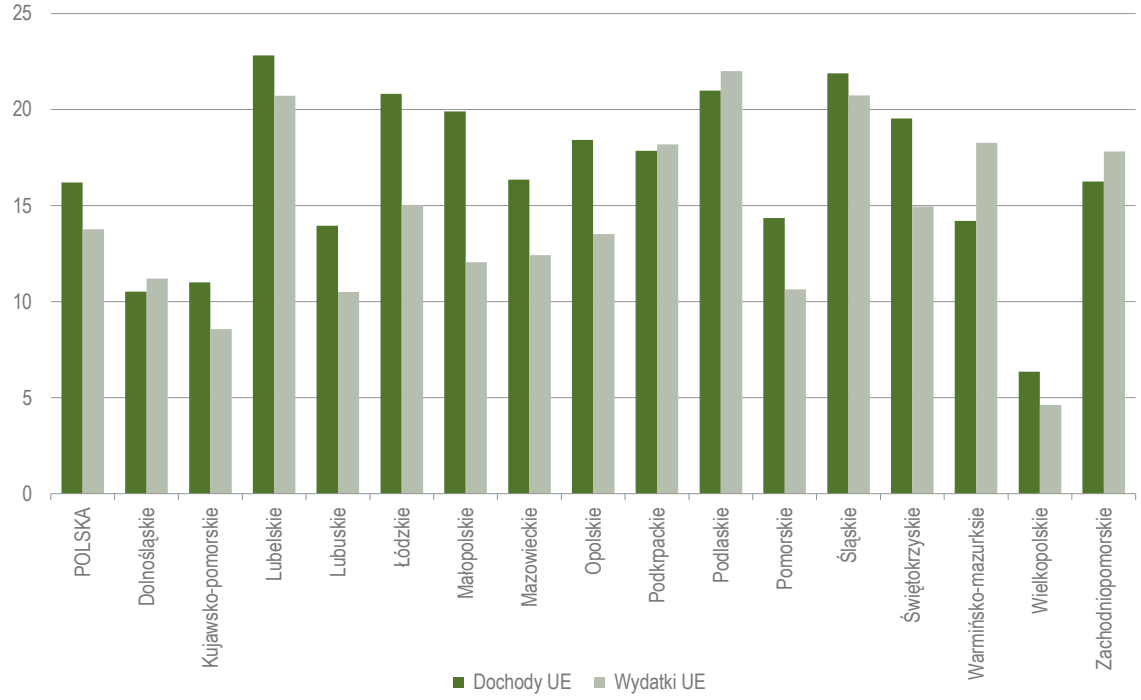
Średnie dochody *per capita* powiatów na realizację programów finansowanych ze środków europejskich w 2016 r. wyniosły w powiatach 16 zł, z tego dochody bieżące 10 zł, a dochody majątkowe 6 zł. Drugi rok z rzędu dochody UE wykazują silną tendencje spadkową – w 2016 r. o 25 zł (dynamika na poziomie 39,0%), w tym dochody majątkowe – o 20 zł (dynamika 23,1%). Wydatki ogółem na programy unijne[12] wyniosły w 2016 r. 14 zł, w tym bieżące 8 zł i majątkowe 6 zł. W stosunku do 2015 r. nastąpił spadek wydatków ogółem o 33 zł (dynamika 29,8%), w tym wydatków majątkowych o 25 zł (dynamika 19,4%). Wartość środkowa (mediana) dla powiatów wyniosła odpowiednio 11 zł dla dochodów i 10 zł dla wydatków. Dochody unijne w wysokości do 50 zł wykonało 296 powiatów (94,3%), 17 (5,4%) w przedziale 50 zł - 100 zł. Tylko w jednym powiecie dochody UE przekroczyły poziom 100 zł (166 zł).

Najwyższe dochody liczone *per capita* na programy unijne wykonał ponownie powiat przasnyski – 166 zł, ale i tak była to kwota ponad 5-krotnie niższa od tej którą uzyskał rok wcześniej (841 zł), dalej powiat gorlicki – 93 zł i chełmski – 88 zł. Najwyższe wydatki zrealizował powiat chełmski – 127 zł, przasnyski – 101 zł (w 2015 r. – 1 117 zł) oraz zawierciański – 89 zł.

Zwiększenie dochodów unijnych (o 40,0%) wystąpiło jednie w powiatach województwa łódzkiego, w powiatach pozostałych województw zanotowano wyraźne spadki w przedziale od 80,4% do 37,9%. Największy spadek był udziałem powiatów z województwa podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego, z dynamiką na poziomie odpowiednio 19,6%, 22,2% i 26,2%.

[12] Kwota obejmuje wydatki finansowane z środków europejskich i współfinansowane z środków krajowych.

Dochody i wydatki powiatów na 1 mieszkańca związane z realizacją zadań unijnych w 2016 r. wg województw (w zł)



5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosło w 2016 r. 216 zł i było niższe od zadłużenia w 2015 r. o 10 zł (spadek o 4,4%, realnie o 3,8%). Kwota długu wzrosła w 78 powiatach (rok wcześniej w 86), a zmalała w 235 (w 2015 r. w 227), w przypadku 1 powiatu dług pozostał na tym samym poziomie. Wartość zadłużenia, którą posiadała połowa powiatów ziemskich (mediana) wyniosła 203 i była niższa o 13 zł w stosunku do poprzedniego roku. Zadłużeniem do 250 zł charakteryzowało się 188 powiatów (59,9%), od 250 zł do 500 zł 106 powiatów (33,8%) i powyżej 500 zł 20 powiatów (6,4%). Powiaty leszczyński, rybnicki, wysokomazowiecki, białostocki, świdnicki nie posiadał żadnych zobowiązań. W 2016 r., uwzględniając podział administracyjny wg województw, najmniej zadłużonymi jednostkami były kolejny raz z rzędu powiaty województwa podlaskiego – 74 zł (34,3% średniego zadłużenia dla powiatów w kraju) i śląskiego – 137 zł (63,4%), a najbardziej ponownie powiaty województwa lubuskiego – 374 zł (173,1% średniej) i dolnośląskiego – 320 zł (148,1% średniej).

Wzrost zadłużenia zaobserwowano jedynie w powiatach województwa opolskiego – o 9,9%, natomiast największy średni spadek wystąpił w powiatach województwa podlaskiego (12,2%), kujawsko-pomorskiego (9,5%) i małopolskiego (8,8%).

6. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca

6.1. Dochody

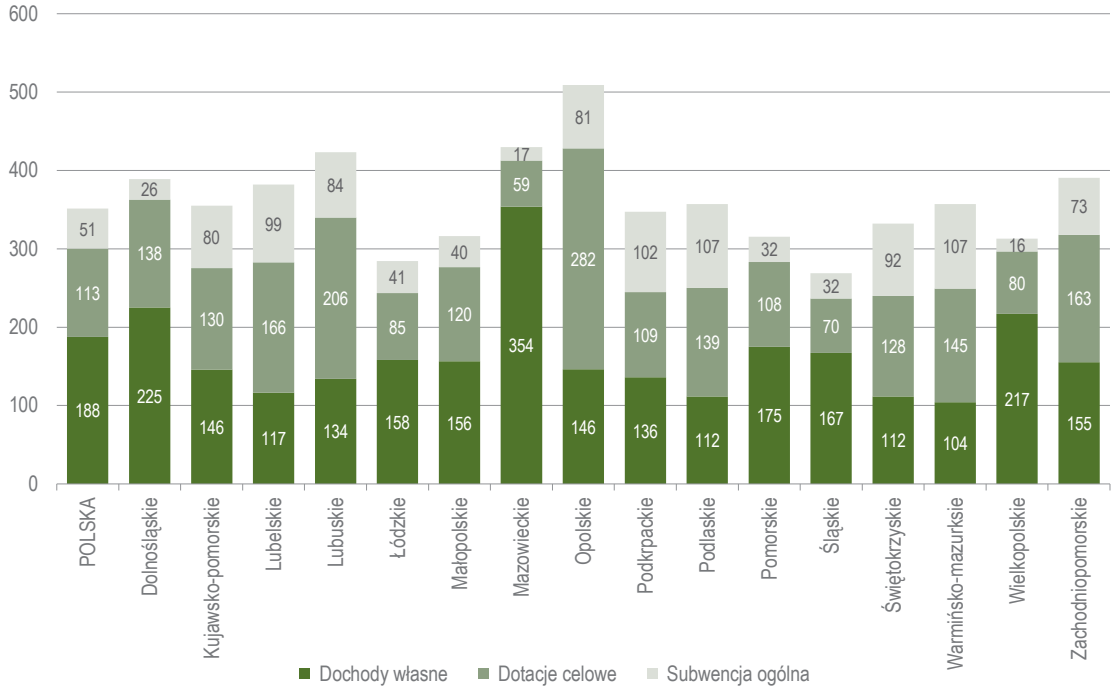
Województwa samorządowe, jako jedyny typ samorządu terytorialnego, zanotowały w 2016 r. spadek dochodów w przeliczeniu na mieszkańca – o 94 zł, tj. o 21,1% (realnie 20,5%) i wyniosły w kraju średnio 351 zł. Tak znaczący spadek był wynikiem wyraźnego obniżenia dochodów z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa, dochodów majątkowych oraz znacznie niższych wpływów środków bezzwrotnych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych. Najniższe dochody ogółem wystąpiły w 2016 r. w samorządzie województwa śląskiego – 269 zł (rok wcześniej 385 zł) i łódzkiego – 284 zł (rok wcześniej 299 zł), najwyższe w województwie opolskim – 509 zł (w roku poprzednim – 426 zł) i mazowieckim – 430 zł (w 2015 r. 518 zł). Dochody bieżące ukształtowały się na poziomie 292 zł *per capita*, a majątkowe zamknęły się kwotą 60 zł, co oznacza spadek obydwu wielkości budżetowych w stosunku do 2015 r. odpowiednio o 6 zł (dynamika 98,0%) i 87 zł (dynamika 40,8%). Najwyższe dochody bieżące w przeliczeniu na 1 mieszkańca wystąpiły w samorządzie województwa mazowieckiego – 404 zł i lubuskiego – 331 zł,

a najniższe w samorządzie województwa śląskiego – 231 zł i małopolskiego – 235 zł. W przypadku dochodów majątkowych najwyższe osiągnął samorząd województwa opolskiego – 201 zł i lubelskiego – 95 zł, najniższe samorząd województwa mazowieckiego – 26 zł oraz wielkopolskiego i śląskiego – po 38 zł. Obniżenie dochodów ogółem *per capita* zanotowało 15 województw samorządowych (w 2015 r. – 11), przy czym największe w samorządzie województwa podlaskiego (o 49,9% tj. o 355 zł), warmińsko-mazurskiego (o 44,4%, tj. o 285 zł) i podkarpackiego (o 40,6,%, tj. o 237 zł). Jedynie samorząd województwa opolskiego zanotował wzrost dochodów o 19,6%, czyli o 84 zł. Największe spadki dochodów majątkowych, w tym przeznaczonych na inwestycje odnotowano w tych samych województwach, w których wystąpiły największe spadki dochodów ogółem, tj.: podlaskie (o 343 zł), warmińsko-mazurskie (o 257 zł) i podkarpackie (o 227 zł). Województwo opolskie odnotowało wzrost dochodów majątkowych *per capita* o 104 zł .

W przeciwieństwie do 2015 r., w którym najwyższe dochody pochodzące z dotacji i subwencji uzyskały województwa samorządowe tzw. „ściany wschodniej", w 2016 r. zjawisko nie było już tak jednoznaczne. Dotacje w wysokości niższej od uzyskanych przez połowę wszystkich jednostek pozyskały w 2016 r. samorządy województw przebiegających od południowego wschodu, przez Polskę centralną i Mazowsze, po województwo pomorskie, natomiast w przypadku subwencji ogólnej ten rodzaj dochodu pozyskanego w kwocie wyższej od połowy wszystkich samorządów województw otrzymały województwa Polski Wschodniej oraz kujawsko-pomorskie, opolskie i lubuskie. Dochody własne wyższe od wartości uzyskanych przez połowę województw nadal były domeną samorządów zachodniej i południowej Polski oraz województwa mazowieckiego.

Średnie dla kraju dochody własne województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 188 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 2 zł (1,1%). Spadek dochodów wystąpił w 6 województwach samorządowych: dolnośląskim, warmińsko-mazurskim, śląskim, lubuskim, podlaskim i świętokrzyskim (odpowiednio o 16,4%, 13,7%, 10,2%, 2,6%, 2,5%, i 1,9%). Najniższe dochody własne przypadające na 1 mieszkańca wystąpiły w województwie świętokrzyskim i podlaskim – 112 zł, a najwyższe w mazowieckim – 354 zł. Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (PIT i CIT) przypadające na 1 mieszkańca wyniosły średnio 159 zł i wzrosły o 8 zł (5,3%) w stosunku do 2015 r. Wskaźnik ten uzyskał wartość najniższą w województwie świętokrzyskim – 75 zł oraz w lubelskim – 79 zł, a maksymalną, tak jak w roku poprzednim, w mazowieckim – 325 zł (w 2015 r. – 309 zł) oraz w wielkopolskim – 189 zł i dolnośląskim – 186 zł.

Poziom i struktura dochodów ogółem województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)



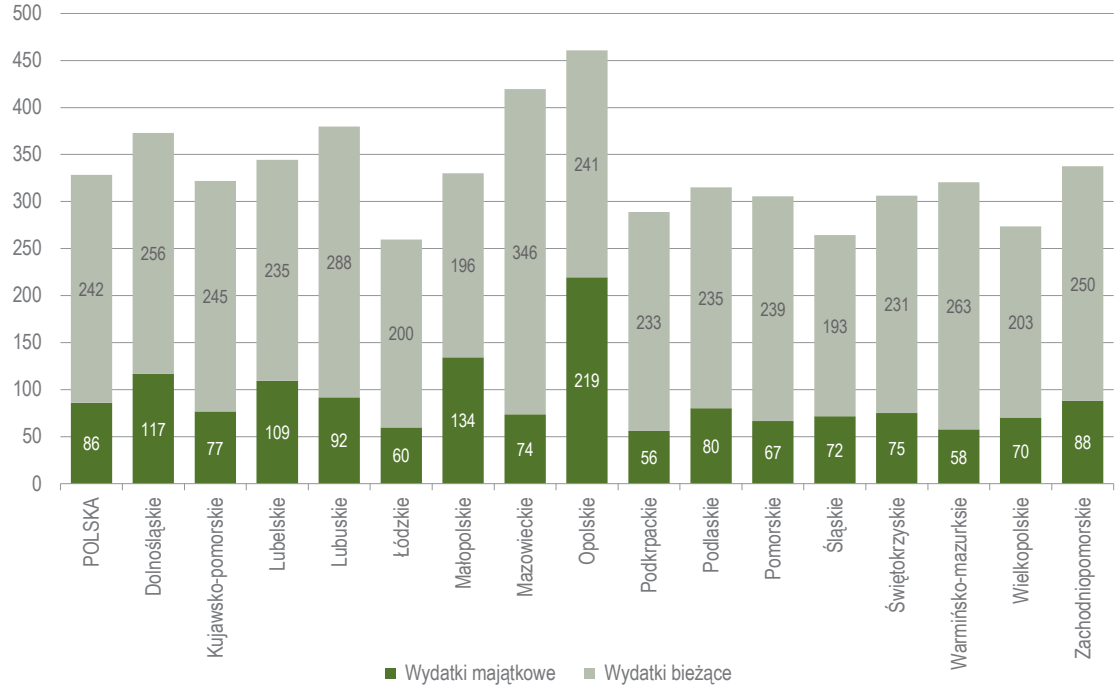
Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na 1 mieszkańca ukształtowała się w województwach samorządowych na poziomie 51 zł i była niższa niż w roku ubiegłym o 1 zł (spadek o 1,9%). Najniższą jej wartość odnotowano w województwie wielkopolskim – 16 zł, mazowieckim – 17 zł i dolnośląskim – 26 zł, a najwyższą w warmińsko-mazurskim i podlaskim – 107 zł oraz w podkarpackim – 102 zł. Spadki tego rodzaju dochodu

wystąpiły w 9 województwach. Najwyraźniej dochody z tytułu subwencji ogólnej spadły w województwie mazowieckim – o 16,8% i śląskim – o 13,9%, a najbardziej wzrosły w województwie opolskim – o 20,9% i dolnośląskim – o 20,1%. Dochody z tytułu dotacji *per capita* obniżyły się o 94 zł (o 45,4%) w stosunku do 2015 r. i osiągnęły średni poziom 113 zł. Spadek kwot dotacji w przeliczeniu na 1 mieszkańca wystąpił w 15 województwach. Wyjątek stanowiło województwo opolskie, które zanotowało wzrost o 28,5%. Największe zmniejszenia dotacji *per capita* wystąpiły w województwie podlaskim – spadek o 360 zł, warmińsko-mazurskim – o 277 zł i podkarpackim – o 237 zł, przy najniższych wartościach tego typu dochodów w województwie mazowieckim – 59 zł, śląskim – 70 zł i wielkopolskim – 80 zł, a najwyższych w opolskim – 282 zł, lubuskim – 206 zł i lubelskim – 166 zł. Wyraźny spadek poziomu dotacji w województwach samorządowych spowodowany był niskimi wpływami do budżetów samorządów województw środków bezzwrotnych pochodzących z UE i innych źródeł zagranicznych oraz znikomym udziałem w realizacji zadań związanych z pomocą państwa w wychowywaniu dzieci i programem „Rodzina 500+".

6.2. Wydatki

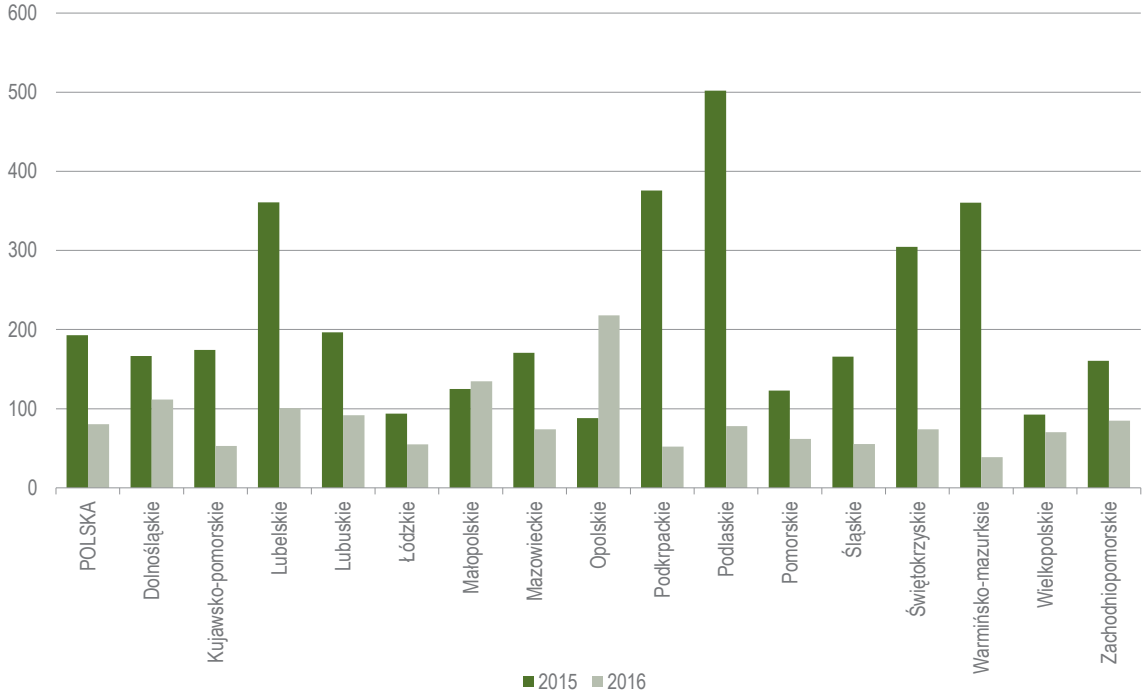
Średnia kwota wydatków województw samorządowych na 1 mieszkańca kraju spadła o 119 zł (nominalnie o 26,6%, realnie o 26,0%) i wyniosła 328 zł. W 14 województwach wystąpił spadek wydatków, przy czym najwyższe odnotowało województwo podlaskie – o 467 zł (dynamika 40,3%), warmińsko-mazurskie – o 338 zł (dynamika 48,7%) i podkarpackie – o 335 zł (dynamika 46,3%). Wzrost wydatków wystąpił w województwie opolskim – o 69 zł (dynamika na poziomie 117,6%) i małopolskim – o 2 zł, tj o 0,5%. Indywidualnie najwyższy wskaźnik wydatków *per capita* wystąpił w województwie opolskim – 461 zł, co stanowiło 140,5% średniej krajowej dla województw samorządowych, a najniższy – 260 zł osiągnęło województwo łódzkie (79,3% średniej krajowej).

Wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)



Wydatki bieżące *per capita* w kraju wyniosły średnio 242 zł i były niższe o 3 zł w porównaniu do roku ubiegłego (spadek o 1,3%). Wzrosty odnotowano w województwie mazowieckim, pomorskim, łódzkim, lubuskim i wielkopolskim (odpowiednio o 41 zł, 16 zł, 3 zł, 3 zł, 1 zł). Najwyraźniejsze spadki poziomu wydatków bieżących wystąpiły w województwie opolskim (o 46 zł) i podlaskim (o 43 zł). Najwyższą kwotę wydatków bieżących na 1 mieszkańca wykonało województwo mazowieckie – 346 zł, a najniższą – 193 zł województwo śląskie.

Wydatki inwestycyjne województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2015 i 2016 (w zł)



Wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły w 2016 r. średnio 80 zł i w porównaniu do roku ubiegłego spadły o 113 zł (58,4%). W 14 województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na 1 mieszkańca obniżyły się, w tym w 10 o ponad połowę. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego stanowiły one jedynie 10,8% kwoty, którą jednostka przeznaczyła na inwestycje w 2015 r., dla województwa podkarpackiego było to 13,9%, a dla podlaskiego – 15,5%. W ujęciu kwotowym *per capita* największą spadek odnotowało województwo podlaskie – 424 zł, podkarpackie – 323 zł i warmińsko-mazurskie – 322 zł. Wzrost wydatków inwestycyjnych w 2016 r. wystąpił w województwie opolskim (o 130 zł, tj. o 147,3%) i małopolskim (o 10 zł, tj. o 7,7%).

Najwyższe kwoty wydatków województw samorządowych *per capita* odnotowano w dziale Transport i łączność – 131 zł (w 2015 r. – 182 zł) oraz Administracja publiczna – 40 zł (w 2015 r. – 49 zł).

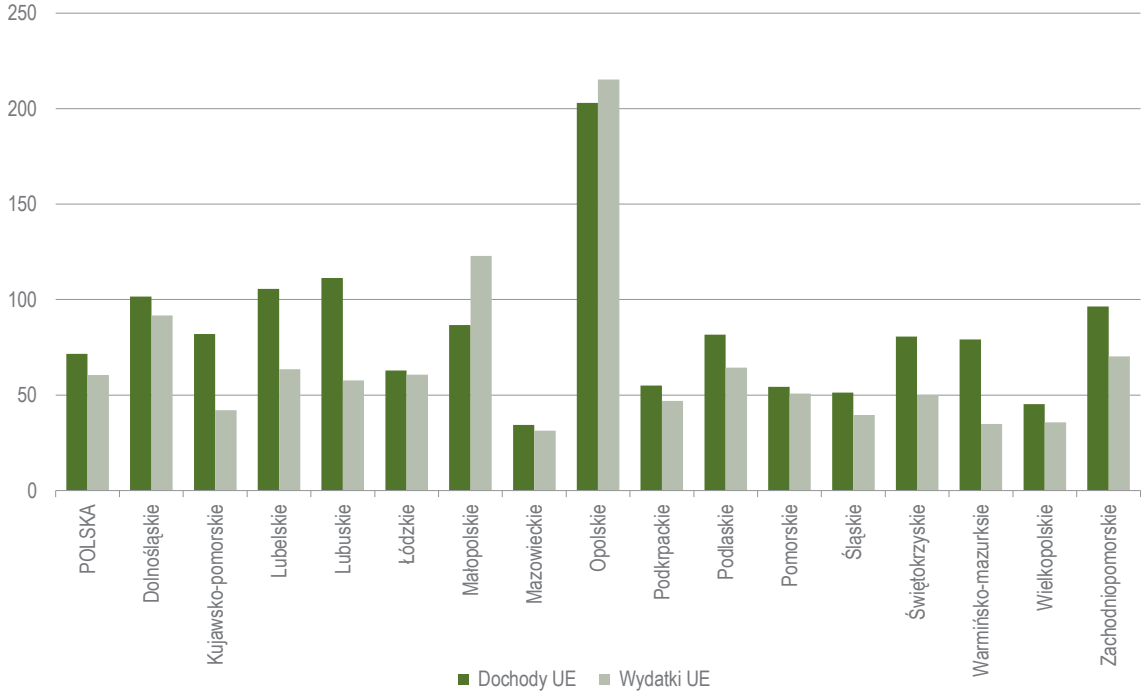
6.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Średnie dochody *per capita* na realizację programów finansowanych ze środków europejskich w 2016 r. wyniosły w województwach samorządowych 72 zł, z tego dochody bieżące 23 zł, a dochody majątkowe 48 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił spadek dochodów ogółem o 89 zł (o 55,3%), z tego dochodów bieżących o 12 zł (o 34,8%), a majątkowych o 78 zł (o 61,9%). Wydatki ogółem na programy unijne[13] wyniosły w 2016 r. 61 zł, w tym bieżące 23 zł i majątkowe 38 zł. W stosunku do 2015 r. nastąpił spadek wydatków o 118 zł (o 65,9%), w tym bieżących o 14 zł (o 37,8%) i majątkowych o 105 zł (o 73,4%).

Spadek dochodów unijnych wystąpił w 15 województwach samorządowych, w tym w 8 ich poziom nie osiągnął połowy wartości z roku poprzedniego. Wzrost wystąpił jedynie w województwie opolskim – o 74 zł, tj. o 57,2%. Największe spadki dochodów *per capita* dotknęły budżety województwa podlaskiego (o 345 zł, tj. o 80,9%), warmińsko-mazurskiego (o 274 zł, tj. o 77,6%) i podkarpackiego (o 226 zł, tj. o 80,4%). Najwyższe dochody *per capita* na programy unijne wykonało województwo opolskie – 203 zł, następnie województwo lubuskie – 111 zł i lubelskie – 106 zł, najniższe województwo mazowieckie – 34 zł wielkopolskie – 45 zł i śląskie – 51 zł. Najwyższe wydatki zrealizowało województwo opolskie – 215 zł, małopolskie – 123 zł i dolnośląskie – 92 zł, a najniższe mazowieckie – 31 zł, warmińsko-mazurskie – 35 zł i wielkopolskie – 36 zł. Dodatnia dynamika wzrostu wydatków unijnych wystąpiła jedynie w województwie opolskim – 149,3%, w pozostałych samorządach wyniosła znacznie poniżej 100%, z wartościami minimalnymi w warmińsko-mazurskim, podlaskim i podkarpackim, w których dynamika wydatków unijnych ukształtowała się na poziomie odpowiednio 9,4%,13,3% i 14,0% kwot wydatkowanych rok wcześniej.

[13] Kwota obejmuje wydatki finansowane z środków europejskich i współfinansowane ze środków krajowych.

Dochody i wydatki województw samorządowych na 1 mieszkańca związane z realizacją zadań unijnych w 2016 r. (w zł)



6.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średni dług województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł w 2016 r. 176 zł i w stosunku do 2015 r. spadł o 10 zł, czyli o 5,4%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 4,8%. W dwóch województwach – małopolskim i śląskim – dług zwiększył swoją wartość, odpowiednio o 15,5% i 1,5%, w lubuskim nie zmienił się, a w pozostałych 13 obniżył się w granicach od 4,0% w województwie mazowieckim do 19,3% w województwie podlaskim. W 2016 r. najmniej zadłużonymi województwami samorządowymi w przeliczeniu na 1 mieszkańca było województwo podlaskie, z długiem średnio 4-krotnie niższym od pozostałych województw (45 zł), następnie województwo wielkopolskie – 117 zł i podkarpackie – 123 zł, a najbardziej zadłużonym, kolejny rok z rzędu, województwo lubelskie – 334 zł, mazowieckie – 270 zł i dolnośląskie 246 zł.

Tabela 10.1. **Dochody budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. (w zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A w tym:**	**5 560**	**5 224**	**2 663**	**1 263**	**984**	**1 372**	**1 188**	**337**	**88**	**216**
2	gminy	3 944	3 780	1 673	674	821	1 021	1 086	163	56	88
3	m.st. Warszawa	8 418	7 900	6 164	3 005	1 722	973	764	517	126	358
4	miasta na prawach powiatu	5 495	5 131	3 048	1 390	1 124	1 162	921	363	136	193
5	powiaty	928	866	319	181	43	392	155	61	6	48
6	województwa samorządowe	351	292	182	159	7	50	59	60	2	54
7	**Dolnośląskie w tym:**	**5 641**	**5 197**	**2 996**	**1 368**	**1 176**	**1 146**	**1 055**	**444**	**165**	**240**
8	gminy	3 999	3 802	2 075	789	1 086	810	916	197	94	80
9	miasta na prawach powiatu	5 857	5 269	3 538	1 568	1 231	968	763	588	295	264
10	powiaty	966	923	354	211	46	382	186	43	4	36
11	województwo samorządowe	389	297	210	186	12	26	61	92	4	76
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**5 405**	**5 124**	**2 322**	**1 039**	**919**	**1 485**	**1 318**	**281**	**57**	**181**
13	gminy	4 071	3 923	1 569	593	801	1 100	1 254	148	33	84
14	miasta na prawach powiatu	5 133	4 875	2 728	1 194	1 034	1 206	941	257	87	124
15	powiaty	931	882	298	159	40	421	163	49	2	43
16	województwo samorządowe	355	293	138	125	7	80	75	62	2	55
17	**Lubelskie w tym:**	**5 121**	**4 788**	**1 842**	**824**	**708**	**1 620**	**1 326**	**333**	**39**	**267**
18	gminy	3 668	3 525	1 211	474	598	1 155	1 159	142	25	108
19	miasta na prawach powiatu	5 261	4 983	2 509	1 185	914	1 413	1 061	278	55	189
20	powiaty	901	818	264	128	38	402	152	83	4	67
21	województwo samorządowe	382	287	112	79	4	98	77	95	3	89
22	**Lubuskie w tym:**	**5 327**	**4 985**	**2 317**	**1 045**	**958**	**1 349**	**1 319**	**342**	**98**	**212**
23	gminy	3 880	3 722	1 734	627	907	886	1 102	159	73	70
24	miasta na prawach powiatu	5 142	4 761	2 535	1 309	958	1 252	973	381	156	158
25	powiaty	941	894	329	171	45	384	182	46	4	40
26	województwo samorządowe	423	331	132	114	4	84	116	92	1	90
27	**Łódzkie w tym:**	**5 364**	**5 000**	**2 628**	**1 178**	**1 057**	**1 226**	**1 146**	**363**	**107**	**230**
28	gminy	3 923	3 786	1 808	682	930	932	1 046	137	40	77
29	miasta na prawach powiatu	5 568	4 985	3 135	1 390	1 193	952	898	583	223	329
30	powiaty	915	862	339	183	47	368	155	53	6	44
31	województwo samorządowe	284	241	155	139	8	41	45	43	3	40
32	**Małopolskie w tym:**	**5 359**	**5 017**	**2 399**	**1 170**	**836**	**1 462**	**1 156**	**342**	**62**	**244**
33	gminy	3 849	3 687	1 436	632	627	1 168	1 083	163	34	101
34	miasta na prawach powiatu	6 015	5 656	3 576	1 608	1 255	1 194	886	359	128	208
35	powiaty	809	750	283	170	35	346	121	58	2	50
36	województwo samorządowe	316	235	153	139	6	39	42	82	0	78
37	**Mazowieckie w tym:**	**6 697**	**6 337**	**3 937**	**2 076**	**1 177**	**1 298**	**1 102**	**361**	**80**	**246**
38	gminy	4 195	4 012	1 890	888	807	1 049	1 074	183	47	115
39	m.st. Warszawa	8 418	7 900	6 164	3 005	1 722	973	764	517	126	358
40	miasta na prawach powiatu	5 644	5 461	2 817	1 243	1 229	1 498	1 146	182	63	87
41	powiaty	967	895	374	239	46	372	150	72	9	51
42	województwo samorządowe	430	404	352	325	7	16	35	26	1	24
43	**Opolskie w tym:**	**5 123**	**4 716**	**2 310**	**1 001**	**986**	**1 330**	**1 076**	**406**	**88**	**279**
44	gminy	3 513	3 391	1 694	625	904	866	832	122	57	52
45	miasta na prawach powiatu	6 136	5 673	3 527	1 577	1 284	1 329	817	462	142	231
46	powiaty	894	845	311	168	35	375	159	49	10	35
47	województwo samorządowe	509	308	123	115	5	79	106	201	12	175
48	**Podkarpackie w tym:**	**5 109**	**4 815**	**1 792**	**820**	**706**	**1 681**	**1 342**	**295**	**63**	**199**
49	gminy	3 707	3 566	1 253	508	601	1 166	1 147	141	43	83
50	miasta na prawach powiatu	5 598	5 201	2 516	1 167	1 003	1 630	1 055	396	76	282
51	powiaty	894	818	245	136	38	406	167	76	10	53
52	województwo samorządowe	347	298	129	91	8	100	69	49	6	39
53	**Podlaskie w tym:**	**5 273**	**4 986**	**2 116**	**881**	**834**	**1 545**	**1 325**	**287**	**69**	**190**
54	gminy	3 771	3 639	1 389	496	752	1 093	1 158	131	34	86
55	miasta na prawach powiatu	5 272	5 085	2 630	1 102	895	1 375	1 080	187	101	65
56	powiaty	944	822	267	134	43	381	174	122	14	89
57	województwo samorządowe	357	300	109	81	2	107	84	57	3	55
58	**Pomorskie w tym:**	**5 872**	**5 494**	**2 766**	**1 265**	**1 051**	**1 434**	**1 294**	**378**	**114**	**223**
59	gminy	4 368	4 175	1 709	648	876	1 166	1 299	193	92	77
60	miasta na prawach powiatu	5 904	5 432	3 559	1 617	1 266	1 021	853	471	133	285
61	powiaty	990	931	334	174	44	453	144	59	10	42
62	województwo samorządowe	316	269	172	154	6	32	65	47	1	43
63	**Śląskie w tym:**	**5 128**	**4 842**	**2 731**	**1 358**	**1 023**	**1 137**	**974**	**285**	**77**	**186**
64	gminy	3 804	3 599	1 901	843	863	857	841	205	50	135
65	miasta na prawach powiatu	5 030	4 793	2 817	1 321	1 110	1 069	907	237	95	123
66	powiaty	833	780	339	227	41	295	145	54	3	47
67	województwo samorządowe	269	231	166	147	3	32	32	38	0	37

ciąg dalszy tabeli 10.1. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**5 163**	**4 919**	**1 965**	**834**	**774**	**1 587**	**1 367**	**244**	**36**	**185**
69	gminy	3 693	3 570	1 373	523	692	1 060	1 137	123	29	86
70	miasta na prawach powiatu	5 634	5 380	2 953	1 269	975	1 342	1 085	255	60	173
71	powiaty	988	925	282	141	40	466	177	62	2	53
72	województwo samorządowe	332	285	106	75	3	91	88	47	0	40
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**5 558**	**5 245**	**2 075**	**888**	**836**	**1 662**	**1 508**	**313**	**79**	**193**
74	gminy	4 027	3 860	1 467	540	751	1 073	1 321	166	66	62
75	miasta na prawach powiatu	5 541	5 139	2 774	1 277	964	1 342	1 023	402	96	294
76	powiaty	1 086	1 026	299	145	46	540	187	61	8	48
77	województwo samorządowe	357	307	102	81	5	105	100	50	1	45
78	**Wielkopolskie w tym:**	**5 400**	**5 148**	**2 624**	**1 309**	**991**	**1 335**	**1 190**	**252**	**83**	**139**
79	gminy	3 982	3 855	1 778	745	878	988	1 088	127	58	56
80	miasta na prawach powiatu	5 818	5 486	3 397	1 728	1 121	1 193	897	332	138	134
81	powiaty	893	840	344	199	50	367	129	53	7	39
82	województwo samorządowe	313	275	214	189	20	16	45	38	1	35
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**5 793**	**5 304**	**2 762**	**1 054**	**1 206**	**1 337**	**1 206**	**489**	**189**	**256**
84	gminy	4 236	4 001	2 035	625	1 174	876	1 090	235	142	72
85	miasta na prawach powiatu	5 608	4 994	3 100	1 262	1 141	1 080	813	615	259	312
86	powiaty	1 068	1 011	355	168	52	478	178	57	7	43
87	województwo samorządowe	391	298	141	108	7	71	86	93	4	77

Tabela 10.2. **Wydatki budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. (w zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**P O L S K A w tym:**	**5 362**	**4 690**	**1 897**	**925**	**452**	**51**	**672**	**635**
2	gminy	3 803	3 379	1 317	989	229	27	424	413
3	m.st. Warszawa	7 885	7 143	2 271	569	598	134	742	708
4	miasta na prawach powiatu	5 352	4 683	1 876	738	492	61	669	596
5	powiaty	903	787	484	36	57	6	116	115
6	województwa samorządowe	328	242	53	1	94	5	86	80
7	**Dolnośląskie w tym:**	**5 498**	**4 716**	**1 823**	**793**	**517**	**64**	**782**	**711**
8	gminy	3 891	3 402	1 261	831	285	36	489	463
9	miasta na prawach powiatu	5 741	4 893	1 750	615	548	77	847	698
10	powiaty	943	853	513	44	67	10	90	89
11	województwo samorządowe	373	256	57	1	101	8	117	112
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**5 186**	**4 589**	**1 852**	**1 042**	**390**	**54**	**597**	**537**
13	gminy	3 914	3 511	1 329	1 144	184	27	403	398
14	miasta na prawach powiatu	4 964	4 418	1 725	794	436	78	547	458
15	powiaty	891	789	495	39	44	5	102	101
16	województwo samorządowe	322	245	64	1	86	5	77	53
17	**Lubelskie w tym:**	**4 973**	**4 369**	**1 904**	**1 006**	**385**	**48**	**604**	**581**
18	gminy	3 545	3 192	1 299	1 032	185	23	353	351
19	miasta na prawach powiatu	5 242	4 725	2 049	822	553	69	517	464
20	powiaty	883	749	475	33	39	5	134	134
21	województwo samorządowe	344	235	62	1	80	9	109	101
22	**Lubuskie w tym:**	**5 099**	**4 518**	**1 913**	**991**	**435**	**46**	**581**	**575**
23	gminy	3 743	3 367	1 307	1 016	194	30	376	370
24	miasta na prawach powiatu	4 908	4 329	1 857	777	612	32	578	577
25	powiaty	911	828	520	47	40	12	83	80
26	województwo samorządowe	380	288	78	2	104	6	92	92
27	**Łódzkie w tym:**	**5 187**	**4 499**	**1 848**	**898**	**370**	**50**	**688**	**642**
28	gminy	3 776	3 364	1 331	944	184	21	412	405
29	miasta na prawach powiatu	5 441	4 586	1 724	724	408	86	855	750
30	powiaty	897	793	507	38	39	6	104	102
31	województwo samorządowe	260	200	47	1	86	4	60	55
32	**Małopolskie w tym:**	**5 257**	**4 538**	**1 820**	**900**	**492**	**48**	**719**	**687**
33	gminy	3 718	3 300	1 301	973	237	32	418	406
34	miasta na prawach powiatu	6 012	5 296	1 955	652	670	70	716	635
35	powiaty	780	665	405	24	65	6	115	114
36	województwo samorządowe	330	196	44	1	86	1	134	134

ciąg dalszy tabeli 10.2. …

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
37	**Mazowieckie w tym:**	**6 420**	**5 655**	**2 110**	**869**	**528**	**79**	**765**	**738**
38	gminy	4 057	3 513	1 405	989	250	26	543	535
39	m.st. Warszawa	7 885	7 143	2 271	569	598	134	742	708
40	miasta na prawach powiatu	5 631	5 120	2 375	958	459	78	511	395
41	powiaty	949	803	477	33	65	6	146	146
42	województwo samorządowe	420	346	58	1	108	10	74	74
43	**Opolskie w tym:**	**4 979**	**4 310**	**1 939**	**757**	**391**	**35**	**669**	**638**
44	gminy	3 416	3 110	1 310	745	200	21	306	287
45	miasta na prawach powiatu	6 110	5 302	2 445	574	578	43	808	726
46	powiaty	886	790	503	36	56	4	96	91
47	województwo samorządowe	461	241	51	1	97	8	219	218
48	**Podkarpackie w tym:**	**4 887**	**4 321**	**1 907**	**1 036**	**377**	**38**	**566**	**556**
49	gminy	3 606	3 223	1 306	1 054	206	22	383	379
50	miasta na prawach powiatu	5 330	4 769	2 241	800	485	75	560	547
51	powiaty	851	734	462	27	59	5	117	117
52	województwo samorządowe	289	233	62	1	77	4	56	52
53	**Podlaskie w tym:**	**5 051**	**4 409**	**1 884**	**989**	**380**	**38**	**642**	**633**
54	gminy	3 591	3 218	1 272	1 038	162	20	373	373
55	miasta na prawach powiatu	5 158	4 577	2 008	841	488	62	581	565
56	powiaty	906	728	447	32	36	2	178	177
57	województwo samorządowe	315	235	61	2	77	1	80	78
58	**Pomorskie w tym:**	**5 652**	**4 913**	**1 883**	**1 028**	**530**	**47**	**739**	**685**
59	gminy	4 206	3 724	1 341	1 192	284	29	482	471
60	miasta na prawach powiatu	5 636	4 851	1 795	659	501	58	785	671
61	powiaty	976	849	520	45	64	6	126	124
62	województwo samorządowe	305	239	46	1	126	3	67	62
63	**Śląskie w tym:**	**4 983**	**4 362**	**1 831**	**779**	**434**	**35**	**621**	**571**
64	gminy	3 629	3 238	1 370	779	221	23	391	382
65	miasta na prawach powiatu	4 944	4 348	1 798	752	389	35	596	543
66	powiaty	801	702	411	33	68	5	100	99
67	województwo samorządowe	264	193	41	1	89	3	72	55
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**4 989**	**4 472**	**1 926**	**1 036**	**353**	**52**	**517**	**496**
69	gminy	3 504	3 215	1 264	1 025	193	34	289	281
70	miasta na prawach powiatu	5 818	5 117	2 169	909	426	86	702	622
71	powiaty	966	862	542	33	60	9	104	104
72	województwo samorządowe	306	231	62	1	72	3	75	74
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**5 268**	**4 762**	**1 908**	**1 173**	**453**	**49**	**506**	**466**
74	gminy	3 877	3 523	1 253	1 213	222	32	354	346
75	miasta na prawach powiatu	5 006	4 632	1 887	805	589	64	375	303
76	powiaty	1 055	942	577	54	73	8	114	113
77	województwo samorządowe	320	263	66	1	98	4	58	39
78	**Wielkopolskie w tym:**	**5 240**	**4 495**	**1 819**	**967**	**467**	**38**	**745**	**712**
79	gminy	3 869	3 381	1 276	1 003	260	23	488	461
80	miasta na prawach powiatu	5 738	4 838	1 879	722	620	55	899	863
81	powiaty	873	751	472	34	46	5	121	116
82	województwo samorządowe	274	203	42	1	90	4	70	70
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**5 378**	**4 764**	**1 901**	**912**	**481**	**60**	**614**	**585**
84	gminy	4 028	3 636	1 336	980	264	45	392	376
85	miasta na prawach powiatu	4 983	4 388	1 723	661	438	63	595	549
86	powiaty	1 041	939	568	51	80	9	101	101
87	województwo samorządowe	337	250	56	1	106	4	88	85

Tabela 10.3. **Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. (w zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**3 944**	**3 780**	**1 673**	**674**	**821**	**1 021**	**1 086**	**163**	**56**	**88**
2	miejskie	3 803	3 597	1 984	872	891	697	915	206	94	91
4	miejsko-wiejskie	3 896	3 731	1 700	677	860	961	1 070	165	58	86
5	wiejskie	4 059	3 921	1 482	563	752	1 247	1 192	138	33	88
6	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**3 999**	**3 802**	**2 075**	**789**	**1 086**	**810**	**916**	**197**	**94**	**80**
7	miejskie	3 795	3 570	2 087	896	922	683	800	225	134	75
8	miejsko-wiejskie	3 979	3 793	1 994	720	1 120	847	952	186	89	75
9	wiejskie	4 266	4 087	2 168	750	1 236	912	1 007	178	52	91
10	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**4 071**	**3 923**	**1 569**	**593**	**801**	**1 100**	**1 254**	**148**	**33**	**84**
11	miejskie	3 780	3 665	1 768	741	824	766	1 131	115	40	34
12	miejsko-wiejskie	4 049	3 886	1 596	575	864	1 062	1 228	163	47	84
13	wiejskie	4 197	4 050	1 473	551	743	1 255	1 322	147	21	104
14	**Lubelskie w tym gminy:**	**3 668**	**3 525**	**1 211**	**474**	**598**	**1 155**	**1 159**	**142**	**25**	**108**
15	miejskie	3 646	3 474	1 769	768	831	769	936	172	52	114
16	miejsko-wiejskie	3 583	3 426	1 210	495	598	1 099	1 117	158	34	113
17	wiejskie	3 697	3 569	1 026	371	520	1 298	1 245	128	14	105
18	**Lubuskie w tym gminy:**	**3 880**	**3 722**	**1 734**	**627**	**907**	**886**	**1 102**	**159**	**73**	**70**
19	miejskie	3 821	3 585	1 950	756	959	698	937	237	139	79
20	miejsko-wiejskie	3 869	3 722	1 728	619	909	881	1 113	147	64	66
21	wiejskie	3 946	3 819	1 590	551	865	1 032	1 197	126	43	70
22	**Łódzkie w tym gminy:**	**3 923**	**3 786**	**1 808**	**682**	**930**	**932**	**1 046**	**137**	**40**	**77**
23	miejskie	3 555	3 401	1 893	875	817	605	904	154	69	71
24	miejsko-wiejskie	3 837	3 650	1 686	686	874	894	1 070	187	44	113
25	wiejskie	4 244	4 145	1 809	536	1 045	1 196	1 139	98	17	63
26	**Małopolskie w tym gminy:**	**3 849**	**3 687**	**1 436**	**632**	**627**	**1 168**	**1 083**	**163**	**34**	**101**
27	miejskie	4 178	3 892	2 278	828	1 124	668	946	287	55	185
28	miejsko-wiejskie	3 740	3 560	1 599	718	704	973	988	180	50	97
29	wiejskie	3 882	3 756	1 154	527	476	1 417	1 185	126	17	89
30	**Mazowieckie w tym gminy:**	**4 195**	**4 012**	**1 890**	**888**	**807**	**1 049**	**1 074**	**183**	**47**	**115**
31	miejskie	4 007	3 775	2 176	1 140	824	708	892	231	94	112
33	miejsko-wiejskie	4 343	4 111	2 194	1 051	937	920	997	232	64	139
34	wiejskie	4 205	4 074	1 569	668	723	1 295	1 209	131	14	103
35	**Opolskie w tym gminy:**	**3 513**	**3 391**	**1 694**	**625**	**904**	**866**	**832**	**122**	**57**	**52**
36	miejskie	3 788	3 684	2 316	882	1 100	605	762	105	46	56
37	miejsko-wiejskie	3 430	3 308	1 642	606	879	811	855	122	46	57
38	wiejskie	3 582	3 454	1 556	564	878	1 090	808	127	86	37
39	**Podkarpackie w tym gminy:**	**3 707**	**3 566**	**1 253**	**508**	**601**	**1 166**	**1 147**	**141**	**43**	**83**
40	miejskie	3 690	3 544	1 943	795	976	701	900	146	60	69
41	miejsko-wiejskie	3 653	3 512	1 165	474	570	1 180	1 167	141	42	85
42	wiejskie	3 744	3 605	1 036	417	473	1 338	1 231	139	37	87
43	**Podlaskie w tym gminy:**	**3 771**	**3 639**	**1 389**	**496**	**752**	**1 093**	**1 158**	**131**	**34**	**86**
44	miejskie	3 571	3 378	1 670	716	800	740	968	193	68	121
45	miejsko-wiejskie	3 590	3 477	1 334	511	712	1 024	1 119	114	25	71
46	wiejskie	3 987	3 874	1 293	383	757	1 307	1 274	113	24	79
47	**Pomorskie w tym gminy:**	**4 368**	**4 175**	**1 709**	**648**	**876**	**1 166**	**1 299**	**193**	**92**	**77**
48	miejskie	3 998	3 729	1 833	799	829	832	1 064	269	153	98
49	miejsko-wiejskie	4 224	4 074	1 535	577	820	1 188	1 351	150	69	52
50	wiejskie	4 708	4 552	1 698	569	938	1 404	1 449	156	58	74
51	**Śląskie w tym gminy:**	**3 804**	**3 599**	**1 901**	**843**	**863**	**857**	**841**	**205**	**50**	**135**
52	miejskie	3 858	3 619	2 222	936	1 041	609	789	239	90	137
53	miejsko-wiejskie	3 659	3 509	1 777	829	792	859	873	150	27	107
54	wiejskie	3 819	3 619	1 672	769	738	1 074	873	199	24	144
55	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**3 693**	**3 570**	**1 373**	**523**	**692**	**1 060**	**1 137**	**123**	**29**	**86**
56	miejskie	3 397	3 300	1 795	740	888	561	944	97	54	38
57	miejsko-wiejskie	3 683	3 530	1 487	552	784	951	1 092	153	32	111
58	wiejskie	3 818	3 709	1 114	413	541	1 345	1 250	109	17	86
59	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**4 027**	**3 860**	**1 467**	**540**	**751**	**1 073**	**1 321**	**166**	**66**	**62**
60	miejskie	3 722	3 518	1 600	727	673	841	1 077	203	73	61
61	miejsko-wiejskie	4 043	3 862	1 423	485	766	1 102	1 336	181	85	65
62	wiejskie	4 256	4 134	1 401	441	799	1 232	1 501	122	41	60
63	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**3 982**	**3 855**	**1 778**	**745**	**878**	**988**	**1 088**	**127**	**58**	**56**
64	miejskie	3 719	3 572	1 944	901	821	713	915	148	84	40
65	miejsko-wiejskie	3 931	3 794	1 754	723	892	943	1 097	137	59	65
66	wiejskie	4 187	4 084	1 737	704	883	1 190	1 158	103	44	49
67	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**4 236**	**4 001**	**2 035**	**625**	**1 174**	**876**	**1 090**	**235**	**142**	**72**
68	miejskie	3 983	3 654	2 025	760	1 027	668	961	329	206	108
69	miejsko-wiejskie	4 151	3 966	1 957	578	1 142	915	1 094	185	92	69
70	wiejskie	4 633	4 372	2 210	611	1 367	971	1 191	262	194	48

Tabela 10.4. **Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. (w zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**3 803**	**3 379**	**1 317**	**989**	**229**	**27**	**424**	**413**
2	miejskie	3 671	3 278	1 283	833	289	27	393	377
4	miejsko-wiejskie	3 761	3 344	1 293	973	236	30	418	400
5	wiejskie	3 910	3 463	1 354	1 088	190	26	447	442
6	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**3 891**	**3 402**	**1 261**	**831**	**285**	**36**	**489**	**463**
7	miejskie	3 710	3 294	1 227	711	322	37	416	386
8	miejsko-wiejskie	3 898	3 445	1 273	871	272	40	452	426
9	wiejskie	4 096	3 473	1 286	922	259	31	623	604
10	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**3 914**	**3 511**	**1 329**	**1 144**	**184**	**27**	**403**	**398**
11	miejskie	3 602	3 384	1 257	1 046	260	29	218	213
12	miejsko-wiejskie	3 897	3 482	1 323	1 122	185	28	415	404
13	wiejskie	4 046	3 582	1 360	1 199	154	25	464	462
14	**Lubelskie w tym gminy:**	**3 545**	**3 192**	**1 299**	**1 032**	**185**	**23**	**353**	**351**
15	miejskie	3 491	3 138	1 377	834	231	27	353	345
16	miejsko-wiejskie	3 423	3 087	1 276	988	188	26	336	333
17	wiejskie	3 596	3 238	1 279	1 110	169	21	358	357
18	**Lubuskie w tym gminy:**	**3 743**	**3 367**	**1 307**	**1 016**	**194**	**30**	**376**	**370**
19	miejskie	3 647	3 244	1 242	880	281	25	403	383
20	miejsko-wiejskie	3 745	3 396	1 317	1 022	191	36	349	345
21	wiejskie	3 808	3 397	1 331	1 099	137	22	410	410
22	**Łódzkie w tym gminy:**	**3 776**	**3 364**	**1 331**	**944**	**184**	**21**	**412**	**405**
23	miejskie	3 464	3 131	1 261	817	206	22	333	322
24	miejsko-wiejskie	3 669	3 237	1 281	964	199	24	432	427
25	wiejskie	4 065	3 605	1 410	1 028	160	19	460	456
26	**Małopolskie w tym gminy:**	**3 718**	**3 300**	**1 301**	**973**	**237**	**32**	**418**	**406**
27	miejskie	4 039	3 473	1 322	811	312	34	566	556
28	miejsko-wiejskie	3 616	3 201	1 274	872	263	38	415	394
29	wiejskie	3 747	3 352	1 320	1 085	203	26	395	389
30	**Mazowieckie w tym gminy:**	**4 057**	**3 513**	**1 405**	**989**	**250**	**26**	**543**	**535**
31	miejskie	3 886	3 361	1 352	817	354	27	525	502
33	miejsko-wiejskie	4 165	3 555	1 382	928	301	30	609	603
34	wiejskie	4 080	3 566	1 445	1 111	168	23	514	511
35	Opolskie w tym gminy:	3 416	3 110	1 310	745	200	21	306	287
36	miejskie	3 748	3 370	1 429	744	169	29	378	378
37	miejsko-wiejskie	3 367	3 063	1 290	752	205	21	304	282
38	wiejskie	3 389	3 110	1 304	729	201	20	279	262
39	**Podkarpackie w tym gminy:**	**3 606**	**3 223**	**1 306**	**1 054**	**206**	**22**	**383**	**379**
40	miejskie	3 644	3 252	1 369	820	267	19	392	388
41	miejsko-wiejskie	3 569	3 193	1 300	1 066	200	24	377	365
42	wiejskie	3 613	3 229	1 285	1 137	185	21	384	383
43	**Podlaskie w tym gminy:**	**3 591**	**3 218**	**1 272**	**1 038**	**162**	**20**	**373**	**373**
44	miejskie	3 369	3 047	1 312	887	214	20	322	322
45	miejsko-wiejskie	3 453	3 075	1 183	1 014	175	20	378	377
46	wiejskie	3 789	3 396	1 314	1 126	128	20	393	393
47	**Pomorskie w tym gminy:**	**4 206**	**3 724**	**1 341**	**1 192**	**284**	**29**	**482**	**471**
48	miejskie	3 831	3 413	1 200	980	391	29	417	407
49	miejsko-wiejskie	4 058	3 659	1 308	1 228	238	29	400	390
50	wiejskie	4 553	3 985	1 460	1 332	227	29	569	556
51	Śląskie w tym gminy:	3 629	3 238	1 370	779	221	23	391	382
52	miejskie	3 714	3 320	1 358	723	252	21	393	377
53	miejsko-wiejskie	3 470	3 151	1 342	805	217	19	320	311
54	wiejskie	3 623	3 202	1 392	818	196	27	420	417
55	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**3 504**	**3 215**	**1 264**	**1 025**	**193**	**34**	**289**	**281**
56	miejskie	3 162	2 992	1 141	869	217	39	171	164
57	miejsko-wiejskie	3 509	3 189	1 285	986	189	33	320	302
58	wiejskie	3 636	3 325	1 297	1 118	186	32	311	311
59	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**3 877**	**3 523**	**1 253**	**1 213**	**222**	**32**	**354**	**346**
60	miejskie	3 554	3 187	1 207	974	242	26	367	358
61	miejsko-wiejskie	3 876	3 543	1 221	1 244	235	36	333	321
62	wiejskie	4 137	3 775	1 321	1 376	194	31	363	360
63	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**3 869**	**3 381**	**1 276**	**1 003**	**260**	**23**	**488**	**461**
64	miejskie	3 658	3 248	1 228	858	318	24	410	388
65	miejsko-wiejskie	3 815	3 334	1 241	1 005	258	24	481	442
66	wiejskie	4 053	3 516	1 353	1 069	236	22	537	524
67	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**4 028**	**3 636**	**1 336**	**980**	**264**	**45**	**392**	**376**
68	miejskie	3 704	3 393	1 192	835	373	24	311	274
69	miejsko-wiejskie	3 983	3 611	1 374	997	236	42	372	358
70	wiejskie	4 400	3 898	1 377	1 065	229	71	501	500

Tabela 10.5. **Dochody budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r. (w zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**POLSKA**	**5 495**	**5 131**	**3 048**	**1 390**	**1 124**	**1 162**	**921**	**363**	**136**	**193**
2	**Dolnośląskie**	**5 857**	**5 269**	**3 538**	**1 568**	**1 231**	**968**	**763**	**588**	**295**	**264**
3	Jelenia Góra	4 753	4 490	2 307	1 074	1 084	1 181	1 002	263	189	7
4	Legnica	4 775	4 588	2 365	1 190	1 050	1 251	972	188	100	76
5	Wrocław	6 340	5 608	4 072	1 795	1 357	890	646	733	357	346
6	Wałbrzych	4 909	4 539	2 473	986	794	1 003	1 063	370	196	160
7	**Kujawsko-pomorskie**	**5 133**	**4 875**	**2 728**	**1 194**	**1 034**	**1 206**	**941**	**257**	**87**	**124**
8	Bydgoszcz	5 019	4 799	2 913	1 257	1 050	1 047	839	220	66	98
9	Grudziądz	5 544	5 183	2 335	902	872	1 593	1 255	362	18	334
10	Toruń	5 028	4 703	2 610	1 288	953	1 207	886	325	191	115
11	Włocławek	5 327	5 162	2 690	1 076	1 268	1 378	1 094	165	25	43
12	**Lubelskie**	**5 261**	**4 983**	**2 509**	**1 185**	**914**	**1 413**	**1 061**	**278**	**55**	**189**
13	Biała Podlaska	4 724	4 674	1 789	939	744	1 707	1 178	50	19	27
14	Chełm	4 720	4 613	1 917	901	879	1 606	1 089	107	43	21
15	Lublin	5 380	5 024	2 845	1 323	966	1 199	980	356	68	249
16	Zamość	5 648	5 411	1 966	951	823	2 088	1 358	237	29	181
17	**Lubuskie**	**5 142**	**4 761**	**2 535**	**1 309**	**958**	**1 252**	**973**	**381**	**156**	**158**
18	Gorzów Wielkopolski	5 091	4 609	2 319	1 069	948	1 247	1 043	481	192	156
19	Zielona Góra	5 187	4 896	2 728	1 524	967	1 256	911	291	123	160
20	**Łódzkie**	**5 568**	**4 985**	**3 135**	**1 390**	**1 193**	**952**	**898**	**583**	**223**	**329**
21	Łódź	5 594	4 991	3 260	1 421	1 242	866	865	603	246	323
22	Piotrków Trybunalski	5 654	5 196	2 506	1 140	963	1 530	1 160	458	67	376
23	Skierniewice	5 055	4 571	2 299	1 325	838	1 298	974	485	120	341
24	**Małopolskie**	**6 015**	**5 656**	**3 576**	**1 608**	**1 255**	**1 194**	**886**	**359**	**128**	**208**
25	Kraków	6 099	5 707	3 854	1 741	1 303	1 052	801	392	132	235
26	Nowy Sącz	5 809	5 521	2 373	1 107	957	1 809	1 340	288	175	80
27	Tarnów	5 591	5 407	2 570	1 073	1 148	1 708	1 130	184	66	113
28	**Mazowieckie**	**5 644**	**5 461**	**2 817**	**1 243**	**1 229**	**1 498**	**1 146**	**182**	**63**	**87**
29	Ostrołęka	5 706	5 556	2 711	1 226	1 217	1 649	1 196	150	31	70
30	Płock	6 933	6 706	4 154	1 560	2 235	1 484	1 067	227	109	109
31	Radom	4 980	4 826	2 264	1 056	809	1 423	1 139	154	34	72
32	Siedlce	5 427	5 214	2 329	1 280	828	1 630	1 255	213	94	105
33	**Opolskie**	**6 136**	**5 673**	**3 527**	**1 577**	**1 284**	**1 329**	**817**	**462**	**142**	**231**
34	Opole	6 136	5 673	3 527	1 577	1 284	1 329	817	462	142	231
35	**Podkarpackie**	**5 598**	**5 201**	**2 516**	**1 167**	**1 003**	**1 630**	**1 055**	**396**	**76**	**282**
36	Krosno	6 268	5 753	2 673	1 160	1 075	1 891	1 188	515	73	442
37	Przemyśl	5 449	5 303	1 993	855	914	1 844	1 466	146	65	63
38	Rzeszów	5 658	5 178	2 806	1 332	1 097	1 489	884	480	77	381
39	Tarnobrzeg	4 898	4 617	1 911	934	682	1 645	1 061	281	89	22
40	**Podlaskie**	**5 272**	**5 085**	**2 630**	**1 102**	**895**	**1 375**	**1 080**	**187**	**101**	**65**
41	Białystok	5 285	5 099	2 730	1 170	909	1 312	1 057	186	124	48
42	Łomża	5 153	4 914	2 221	975	763	1 597	1 097	239	65	95
43	Suwałki	5 322	5 176	2 573	929	956	1 440	1 162	146	37	108
44	**Pomorskie**	**5 904**	**5 432**	**3 559**	**1 617**	**1 266**	**1 021**	**853**	**471**	**133**	**285**
45	Gdańsk	6 035	5 488	3 744	1 665	1 427	984	760	547	100	379
46	Gdynia	5 506	5 223	3 340	1 608	1 056	961	921	284	103	148
47	Słupsk	5 437	5 175	2 660	1 125	873	1 371	1 144	263	135	95
48	Sopot	8 076	6 785	4 928	2 292	1 631	1 021	836	1 290	737	506
49	**Śląskie**	**5 030**	**4 793**	**2 817**	**1 321**	**1 110**	**1 069**	**907**	**237**	**95**	**123**
50	Bielsko-Biała	5 304	5 176	3 099	1 527	1 295	1 207	870	129	41	78
51	Bytom	4 382	4 251	2 111	967	710	1 082	1 058	131	90	34
52	Chorzów	5 004	4 846	2 426	1 156	1 092	1 278	1 142	158	104	49
53	Częstochowa	5 037	4 831	2 548	1 186	1 008	1 290	994	205	89	89
54	Dąbrowa Górnicza	5 700	5 266	3 457	1 337	1 790	1 044	765	433	64	360
55	Gliwice	5 771	5 361	3 419	1 533	1 236	1 094	848	410	224	166
56	Jastrzębie-Zdrój	4 893	4 646	2 509	1 175	1 096	1 274	863	247	21	215
57	Jaworzno	4 962	4 731	2 930	1 377	1 199	967	835	230	82	39
58	Katowice	5 862	5 670	3 910	1 792	1 495	1 008	752	191	125	54
59	Mysłowice	4 561	4 416	2 486	1 364	952	906	1 025	145	52	84
60	Piekary Śląskie	4 340	4 089	2 201	1 143	829	956	931	251	189	58
61	Ruda Śląska	4 932	4 523	2 613	1 192	891	916	994	409	104	295
62	Rybnik	5 226	5 009	2 910	1 240	1 167	1 144	955	216	34	146
63	Siemianowice Śląskie	4 374	4 262	2 415	1 201	842	788	1 059	112	60	52
64	Sosnowiec	4 139	3 994	2 379	1 240	958	879	736	145	48	96

ciąg dalszy tabeli 10.5. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem (w tys. zł)	z tego:								
			Dochody bieżące	z tego:					Dochody majątkowe	w tym:	
				dochody własne	w tym:		subwencja ogólna	dotacje celowe		dochody ze sprzedaży majątku	dotacje celowe
					udziały w podatku dochodowym	wpływy z podatków i opłat					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
65	Świętochłowice	4 271	3 953	1 879	974	792	976	1 098	317	121	196
66	Tychy	5 423	5 147	3 115	1 533	1 249	1 060	972	277	50	192
67	Zabrze	4 590	4 262	2 304	1 075	800	1 046	912	329	155	138
68	Żory	4 573	4 358	2 326	1 224	878	1 165	867	215	121	77
69	**Świętokrzyskie**	**5 634**	**5 380**	**2 953**	**1 269**	**975**	**1 342**	**1 085**	**255**	**60**	**173**
70	Kielce	5 634	5 380	2 953	1 269	975	1 342	1 085	255	60	173
71	**Warmińsko-mazurskie**	**5 541**	**5 139**	**2 774**	**1 277**	**964**	**1 342**	**1 023**	**402**	**96**	**294**
72	Elbląg	4 922	4 553	2 126	1 140	779	1 320	1 107	370	98	250
73	Olsztyn	5 974	5 549	3 227	1 374	1 093	1 357	964	426	94	325
74	**Wielkopolskie**	**5 818**	**5 486**	**3 397**	**1 728**	**1 121**	**1 193**	**897**	**332**	**138**	**134**
75	Kalisz	5 220	5 004	2 555	1 344	983	1 414	1 034	216	36	148
76	Konin	5 800	5 697	2 915	1 170	1 336	1 602	1 179	103	50	6
77	Leszno	5 208	4 966	2 413	1 366	780	1 435	1 117	242	163	50
78	Poznań	6 007	5 610	3 741	1 922	1 158	1 064	805	396	167	159
79	**Zachodniopomorskie**	**5 608**	**4 994**	**3 100**	**1 262**	**1 141**	**1 080**	**813**	**615**	**259**	**312**
80	Koszalin	4 882	4 570	2 531	1 242	1 097	1 190	848	312	140	166
81	Szczecin	5 555	5 056	3 252	1 278	1 104	1 009	794	499	81	367
82	Świnoujście	8 043	5 494	3 099	1 162	1 619	1 493	902	2 549	2 328	160

Tabela 10.6. **Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2016 r.**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	**POLSKA**	**5 352**	**4 683**	**1 876**	**738**	**492**	**61**	**669**	**596**
2	**Dolnośląskie**	**5 741**	**4 893**	**1 750**	**615**	**548**	**77**	**847**	**698**
3	Jelenia Góra	4 495	4 265	1 816	770	463	44	230	230
4	Legnica	4 810	4 379	1 955	825	531	49	431	431
5	Wrocław	6 206	5 168	1 798	510	594	73	1 038	825
6	Wałbrzych	4 853	4 263	1 260	906	374	153	591	563
7	**Kujawsko-pomorskie**	**4 964**	**4 418**	**1 725**	**794**	**436**	**78**	**547**	**458**
8	Bydgoszcz	4 819	4 285	1 618	699	424	65	534	491
9	Grudziądz	5 280	4 976	1 933	1 044	397	57	304	180
10	Toruń	4 952	4 268	1 651	764	503	106	684	483
11	Włocławek	5 174	4 627	2 019	929	388	87	547	547
12	**Lubelskie**	**5 242**	**4 725**	**2 049**	**822**	**553**	**69**	**517**	**464**
13	Biała Podlaska	4 456	4 290	1 920	883	583	37	166	166
14	Chełm	4 708	4 495	2 162	852	550	60	214	145
15	Lublin	5 418	4 781	1 993	789	518	83	637	569
16	Zamość	5 537	5 041	2 347	911	719	31	496	491
17	Lubuskie	4 908	4 329	1 857	777	612	32	578	577
18	**Gorzów Wielkopolski**	**4 825**	**4 171**	**1 779**	**812**	**470**	**27**	**654**	**651**
19	Zielona Góra	4 981	4 470	1 927	747	738	37	511	511
20	**Łódzkie**	**5 441**	**4 586**	**1 724**	**724**	**408**	**86**	**855**	**750**
21	Łódź	5 497	4 589	1 661	690	407	96	907	786
22	Piotrków Trybunalski	5 283	4 744	2 095	1 043	439	20	539	529
23	Skierniewice	4 884	4 287	2 066	728	375	41	597	582
24	**Małopolskie**	**6 012**	**5 296**	**1 955**	**652**	**670**	**70**	**716**	**635**
25	Kraków	6 123	5 324	1 811	599	719	78	798	705
26	Nowy Sącz	5 519	5 277	2 542	965	520	27	242	220
27	Tarnów	5 620	5 115	2 506	779	447	51	504	471
28	**Mazowieckie**	**5 631**	**5 120**	**2 375**	**958**	**459**	**78**	**511**	**395**
29	Ostrołęka	5 576	5 397	2 905	969	380	59	180	180
30	Płock	6 733	6 010	2 678	850	548	102	722	534
31	Radom	5 045	4 586	2 109	1 024	349	44	459	355
32	Siedlce	5 569	5 022	2 283	937	680	152	546	433
33	**Opolskie**	**6 110**	**5 302**	**2 445**	**574**	**578**	**43**	**808**	**726**
34	Opole	6 110	5 302	2 445	574	578	43	808	726

ciąg dalszy tabeli 10.6. …

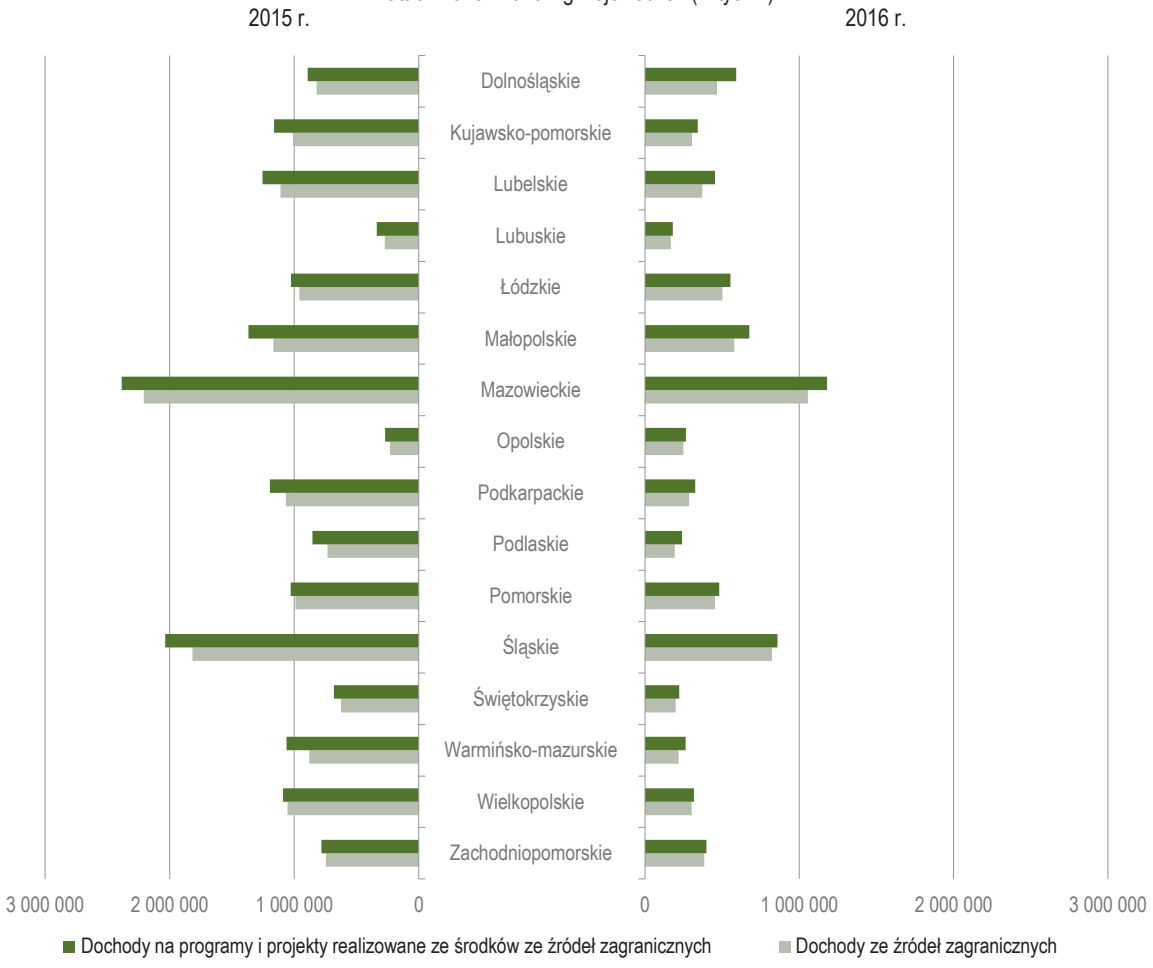
Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
35	**Podkarpackie**	**5 330**	**4 769**	**2 241**	**800**	**485**	**75**	**560**	**547**
36	Krosno	5 886	4 904	2 424	838	509	74	982	910
37	Przemyśl	5 315	5 085	2 323	1 016	491	90	229	229
38	Rzeszów	5 339	4 729	2 229	726	456	73	610	610
39	Tarnobrzeg	4 769	4 382	2 002	770	570	66	387	360
40	**Podlaskie**	**5 158**	**4 577**	**2 008**	**841**	**488**	**62**	**581**	**565**
41	Białystok	5 137	4 612	1 997	803	482	68	525	506
42	Łomża	5 125	4 336	2 040	863	537	48	789	789
43	Suwałki	5 276	4 642	2 028	983	469	46	634	615
44	**Pomorskie**	**5 636**	**4 851**	**1 795**	**659**	**501**	**58**	**785**	**671**
45	Gdańsk	5 790	4 723	1 696	628	529	53	1 067	881
46	Gdynia	5 279	4 947	1 867	635	385	51	332	306
47	Słupsk	5 132	4 762	1 847	908	523	86	370	350
48	Sopot	7 356	6 035	2 418	582	873	104	1 321	1 286
49	**Śląskie**	**4 944**	**4 348**	**1 798**	**752**	**389**	**35**	**596**	**543**
50	Bielsko-Biała	5 191	4 489	1 920	712	706	22	702	673
51	Bytom	4 546	4 247	1 859	927	191	31	299	265
52	Chorzów	5 433	4 605	1 930	1 032	448	29	828	717
53	Częstochowa	5 050	4 477	1 770	770	560	47	573	541
54	Dąbrowa Górnicza	5 522	4 787	1 868	638	297	44	734	726
55	Gliwice	6 073	4 468	1 829	649	355	23	1 605	1 533
56	Jastrzębie-Zdrój	4 277	3 992	1 703	758	257	8	286	271
57	Jaworzno	5 127	4 421	1 981	675	400	31	706	641
58	Katowice	5 384	4 895	1 843	649	494	34	489	464
59	Mysłowice	4 604	4 113	1 874	764	251	35	491	491
60	Piekary Śląskie	4 115	3 583	1 644	792	201	23	532	459
61	Ruda Śląska	4 945	4 291	1 852	829	237	74	654	574
62	Rybnik	5 117	4 501	2 002	755	369	12	616	616
63	Siemianowice Śląskie	4 229	4 016	1 608	952	248	21	213	213
64	Sosnowiec	3 929	3 673	1 602	644	273	23	256	214
65	Świętochłowice	4 260	3 922	1 551	919	356	50	338	209
66	Tychy	4 919	4 421	1 634	638	529	35	498	493
67	Zabrze	4 629	4 150	1 676	834	359	63	479	253
68	Żory	4 624	3 987	1 787	720	371	62	636	541
69	**Świętokrzyskie**	**5 818**	**5 117**	**2 169**	**909**	**426**	**86**	**702**	**622**
70	Kielce	5 818	5 117	2 169	909	426	86	702	622
71	**Warmińsko-mazurskie**	**5 006**	**4 632**	**1 887**	**805**	**589**	**64**	**375**	**303**
72	Elbląg	4 596	4 111	1 910	885	340	87	485	310
73	Olsztyn	5 293	4 996	1 872	749	763	49	298	298
74	**Wielkopolskie**	**5 738**	**4 838**	**1 879**	**722**	**620**	**55**	**899**	**863**
75	Kalisz	4 999	4 427	1 899	881	502	43	572	526
76	Konin	5 669	5 318	2 612	941	485	37	351	336
77	Leszno	5 215	4 684	2 199	892	589	67	531	516
78	Poznań	5 949	4 867	1 734	641	665	59	1 082	1 041
79	**Zachodniopomorskie**	**4 983**	**4 388**	**1 723**	**661**	**438**	**63**	**595**	**549**
80	Koszalin	4 626	4 267	1 827	701	565	78	359	349
81	Szczecin	4 975	4 369	1 640	659	407	59	606	556
82	Świnoujście	5 997	4 883	2 264	577	413	61	1 114	1 007

Rozdział XI.
Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

1. Dochody ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Jednostki samorządu terytorialnego korzystają z dodatkowego źródła finansowania, którym są środki ze źródeł zagranicznych[1]. Są to m.in. środki pochodzące z budżetu UE oraz niepodlegające zwrotowi środki z innych źródeł zagranicznych. Wykonanie dochodów jst ze środków (zarówno krajowych jak i zagranicznych) przeznaczonych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[2] w 2016 r. w skali kraju wyniosło 7 347 116 tys. zł (co stanowiło 3,4% wykonanych dochodów ogółem) i było niższe aż o 10 065 647 tys. zł (tj. o 57,8%) niż w 2015 r. Wykonanie dochodów ze środków zagranicznych[3] wyniosło 6 553 820 tys. zł (3,1% dochodów ogółem) i było niższe niż w roku poprzednim o 9 132 639 tys. zł (o 58,2%). Tak znaczne obniżenie dochodów na wskazane programy i projekty było związane zarówno z zakończeniem poprzedniej perspektywy finansowej Unii Europejskiej (końcowe rozliczenie projektów), jak i z rozwijaniem procesu pozyskiwania środków w ramach nowej perspektywy 2014 - 2020.

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochody ze źródeł zagranicznych w latach 2015 i 2016 wg województw (w tys. zł)



[1] Niniejszy rozdział *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych. Informacje dotyczące środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie przez związki międzygminne zawiera rozdział VIII. części II. *Sprawozdania.*

[2] W *Sprawozdaniu,* kwota dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z czwartą cyfrą 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (czwarta cyfra 2, 4, 6 i 9 oznacza dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

[3] W *Sprawozdaniu,* kwota dochodów ze środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z czwartą cyfrą 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2016 r., podobnie jak w 2015 r., wykonały jst województwa mazowieckiego w wysokości 1 180 200 tys. zł (w tym dochody ze środków zagranicznych wyniosły 1 055 425 tys. zł) oraz województwa śląskiego w kwocie 858 349 tys. zł (w tym dochody ze środków zagranicznych wyniosły 823 150 tys. zł). Podobnie jak w roku poprzednim, tak i w 2016 r. jst tych dwóch województw zrealizowały ponad jedną czwartą (27,8%) wszystkich dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz podobną wielkość (28,7%) wszystkich dochodów pozyskanych ze środków zagranicznych. Najniższe wykonanie tych dochodów odnotowano w jst województwa lubuskiego, w których wyniosły 180 667 tys. zł (w tym ze środków zagranicznych 168 199 tys. zł).

Podobnie jak kwoty, także udział dochodów pozyskanych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w stosunku do dochodów ogółem był bardzo zróżnicowany w zależności od województwa. Najwyższy udział tych dochodów w dochodach ogółem odnotowano w jst województwa opolskiego, w którym wyniósł 5,2%. W jst województwa opolskiego najwyższy był także udział dochodów ze środków zagranicznych w dochodach ogółem, wynoszący 4,9%. Najniższy udział wyżej wymienionych środków w dochodach ogółem wystąpił w jst województwa wielkopolskiego, w którym udział dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w dochodach ogółem stanowił 1,7%, a udział dochodów ze środków zagranicznych w dochodach ogółem stanowił 1,6%.

Wśród dochodów pozyskanych przez jst ze źródeł zagranicznych przeważały dochody majątkowe, które w 2016 r. stanowiły średnio 76,5% dochodów ze źródeł zagranicznych ogółem; dochody bieżące miały znacznie mniejszy udział i stanowiły 23,5%.

Udział dochodów bieżących i majątkowych w dochodach jst ze źródeł zagranicznych w 2016 r. wg województw (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody ze źródeł zagranicznych			Udział 3:2 (w %)	Udział 4:2 (w %)
	ogółem	w tym:			
		dochody bieżące	dochody majątkowe		
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**6 553 820**	**1 541 462**	**5 012 358**	**23,5**	**76,5**
Dolnośląskie	466 451	101 669	364 782	21,8	78,2
Kujawsko-pomorskie	305 423	94 625	210 797	31,0	69,0
Lubelskie	370 880	109 838	261 042	29,6	70,4
Lubuskie	168 199	49 757	118 443	29,6	70,4
Łódzkie	500 885	117 139	383 746	23,4	76,6
Małopolskie	578 273	123 596	454 677	21,4	78,6
Mazowieckie	1 055 425	123 448	931 977	11,7	88,3
Opolskie	247 936	57 839	190 097	23,3	76,7
Podkarpackie	285 883	78 477	207 406	27,5	72,5
Podlaskie	193 339	124 680	68 659	64,5	35,5
Pomorskie	454 833	107 890	346 943	23,7	76,3
Śląskie	823 150	195 897	627 253	23,8	76,2
Świętokrzyskie	198 664	74 910	123 754	37,7	62,3
Warmińsko-mazurskie	217 501	53 182	164 319	24,5	75,5
Wielkopolskie	302 791	78 880	223 911	26,1	73,9
Zachodniopomorskie	384 188	49 636	334 551	12,9	87,1

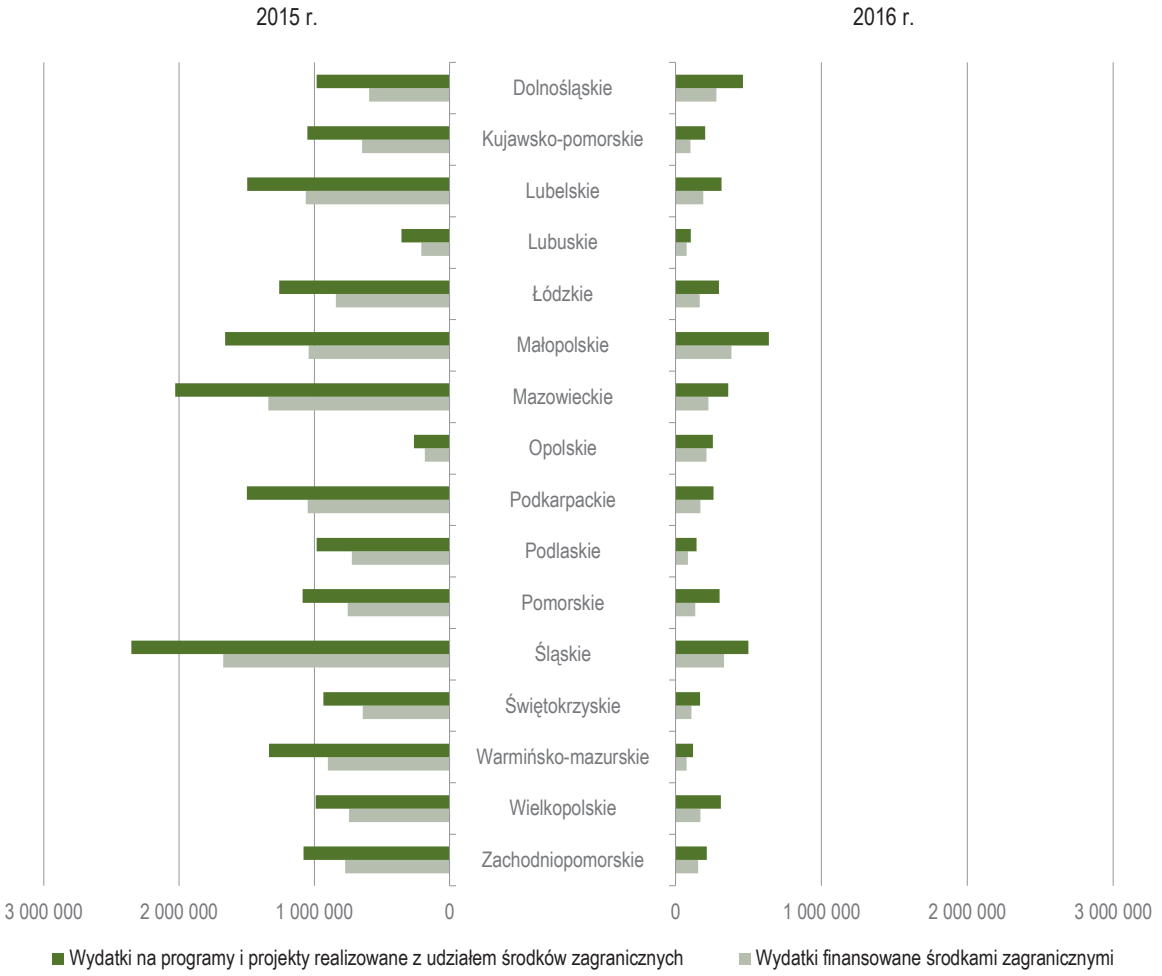
W 2016 roku wykonanie dochodów majątkowych ze źródeł zagranicznych wyniosło 5 012 358 tys. zł, a dochodów bieżących 1 541 462 tys. zł. W jst poszczególnych województw kwoty dochodów majątkowych były bardzo zróżnicowane i w wahały się od 68 659 tys. zł w województwie podlaskim do 931 977 tys. zł w województwie mazowieckim.

Mniejsze zróżnicowanie wystąpiło w kwotach wykonanych dochodów bieżących ze źródeł zagranicznych; w zależności od województwa dochody te wynosiły od 49 636 tys. zł w zachodniopomorskim do 195 897 tys. zł w województwie śląskim.

2. Wydatki ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[4] w 2016 r. wyniosło 4 660 739 tys. zł (w tym wydatków finansowanych środkami zagranicznymi[5] 2 865 988 tys. zł), co stanowiło, odpowiednio 2,3% i 1,4% udziału tych środków w wydatkach budżetowych jst ogółem. W porównaniu do 2015 r., wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zmniejszyło się o 14 695 614 tys. zł (o 75,9%), a wykonanie wydatków finansowanych środkami zagranicznymi zmniejszyło się o 10 229 171 tys. zł (o 78,2%). Znaczące obniżenie wysokości wykonanych wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych było związane z przejściem do nowej perspektywy finansowej 2014 - 2020 i rozpoczynaniem projektów w jej ramach.

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych
oraz wydatki finansowane środkami zagranicznymi w latach 2015 i 2016 wg województw (w tys. zł)



Najwyższe kwoty wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały jst województwa małopolskiego – 639 555 tys. zł (także wydatki finansowane środkami zagranicznymi w najwyższej kwocie zostały zrealizowane przez jst tego województwa – 383 156 tys. zł), a najniższe kwoty wydatków przez jst województwa lubuskiego, odpowiednio: 104 151 tys. zł i 75 730 tys. zł.

Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem wystąpił w jst województwa opolskiego i wyniósł 5,2% wydatków ogółem. Ponadto, w jednostkach tego

[4] W *Sprawozdaniu,* kwota wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z czwartą cyfrą 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (czwarta cyfra 2, 4, 6 i 9 oznacza dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

[5] W *Sprawozdaniu,* kwota wydatków z tytułu środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z czwartą cyfrą 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

województwa wystąpił też najwyższy udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem i wyniósł 4,3%.

Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach budżetowych ogółem w 2016 r.

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem (w %)	Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem (w %)
Polska, z tego:	**206 034 558**	**4 660 739**	**2 865 988**	**2,3**	**1,4**
Dolnośląskie	15 965 530	462 695	279 024	2,9	1,7
Kujawsko-pomorskie	10 809 743	203 350	102 256	1,9	0,9
Lubelskie	10 621 098	314 521	189 753	3,0	1,8
Lubuskie	5 188 155	104 151	75 730	2,0	1,5
Łódzkie	12 906 882	297 297	165 388	2,3	1,3
Małopolskie	17 750 191	639 555	383 156	3,6	2,2
Mazowieckie	34 390 762	361 556	224 994	1,1	0,7
Opolskie	4 951 379	256 674	212 867	5,2	4,3
Podkarpackie	10 394 405	261 009	169 691	2,5	1,6
Podlaskie	5 998 074	144 042	85 052	2,4	1,4
Pomorskie	13 065 402	302 611	134 419	2,3	1,0
Śląskie	22 746 123	499 139	333 589	2,2	1,5
Świętokrzyskie	6 258 657	168 746	108 450	2,7	1,7
Warmińsko-mazurskie	7 574 362	120 626	76 304	1,6	1,0
Wielkopolskie	18 222 880	310 181	169 926	1,7	0,9
Zachodniopomorskie	9 190 916	214 585	155 389	2,3	1,7

W wydatkach ogółem jst finansowanych środkami zagranicznymi, wydatki klasyfikowane jako bieżące mają nieco mniejszy udział niż wydatki majątkowe. W 2016 r. wydatki bieżące finansowane środkami zagranicznymi wyniosły w skali całego kraju 1 177 813 tys. zł, co stanowiło 41,1% wydatków finansowanych środkami zagranicznymi ogółem. Najwyższe kwoty wydatków bieżących zrealizowały jst województwa śląskiego (153 392 tys. zł, tj. 13,0% kwoty wydatków bieżących w kraju), małopolskiego (126 948 tys. zł, tj. 10,8% wydatków bieżących w kraju) i mazowieckiego – 101 013 tys. zł (8,6% kwoty wydatków bieżących w kraju), a najniższą kwotę wydatków bieżących wykonały jst województwa lubuskiego – 37 379 tys. zł (3,2% ogólnej kwoty wydatków bieżących).

W grupie wydatków bieżących istotną pozycję zajmowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, stanowiły one niemal połowę (49,2%) ogółu wydatków bieżących. Udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących był zróżnicowany w poszczególnych województwach i wynosił od 41,0% wydatków bieżących w małopolskim do 58,0% w województwie podlaskim. Najwyższe kwoty wydatków na wynagrodzenia finansowane źródłami zagranicznymi wykonały jst województwa śląskiego (75 225 tys. zł, co stanowiło 13,0% ogólnej kwoty wydatków bieżących na wynagrodzenia).

W 2016 r. jst zrealizowały wydatki majątkowe finansowane środkami zagranicznymi w wysokości 1 688 175 tys. zł, co stanowiło 58,9% ogółu wydatków finansowanych środkami zagranicznymi. Na wskazaną kwotę wydatków majątkowych składały się niemal w całości (99,7%) wydatki inwestycyjne. Najwyższe kwoty wydatków majątkowych zrealizowały jst województwa małopolskiego – 256 208 tys. zł, tj. 15,2% ogółu wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w kraju.

Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach jst ze źródeł zagranicznych w 2016 r. wg województw (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi	Wydatki bieżące finansowane środkami zagranicznymi	w tym: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	Udział 4:3 (w %)	Udział 3:2 (w %)	Wydatki majątkowe finansowane środkami zagranicznymi	w tym wydatki inwestycyjne	Udział 7:2 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Polska, z tego:	**2 865 988**	**1 177 813**	**579 266**	**49,2**	**41,1**	**1 688 175**	**1 683 479**	**58,9**
Dolnośląskie	279 024	92 435	49 050	53,1	33,1	186 589	186 589	66,9
Kujawsko-pomorskie	102 256	56 830	28 750	50,6	55,6	45 427	45 427	44,4
Lubelskie	189 753	82 836	35 145	42,4	43,7	106 917	106 917	56,3
Lubuskie	75 730	37 379	21 407	57,3	49,4	38 352	38 352	50,6
Łódzkie	165 388	90 984	42 539	46,8	55,0	74 404	74 404	45,0
Małopolskie	383 156	126 948	52 112	41,0	33,1	256 208	254 260	66,9
Mazowieckie	224 994	101 013	47 094	46,6	44,9	123 981	123 981	55,1
Opolskie	212 867	49 697	26 264	52,8	23,3	163 170	163 170	76,7
Podkarpackie	169 691	68 186	37 451	54,9	40,2	101 505	101 505	59,8
Podlaskie	85 052	41 747	24 213	58,0	49,1	43 305	43 305	50,9
Pomorskie	134 419	66 217	29 489	44,5	49,3	68 203	68 203	50,7
Śląskie	333 589	153 392	75 225	49,0	46,0	180 197	179 295	54,0
Świętokrzyskie	108 450	53 078	26 104	49,2	48,9	55 372	55 372	51,1
Warmińsko-mazurskie	76 304	43 960	23 039	52,4	57,6	32 344	32 344	42,4
Wielkopolskie	169 926	72 213	37 757	52,3	42,5	97 712	95 866	57,5
Zachodniopomorskie	155 389	40 900	23 626	57,8	26,3	114 490	114 490	73,7

W 2016 r. wśród wszystkich typów jst, najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem (**tabela 11.1.**) odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły średnio 18,4% wydatków ogółem. Także udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem był najwyższy w województwach samorządowych i wyniósł 11,7%. Niższy udział wystąpił w miastach na prawach powiatu (odpowiednio 1,8% i 0,9% wydatków ogółem) i w powiatach (1,5% oraz 1,1% wydatków), a najniższy w gminach (0,9% oraz 0,6% wydatków).

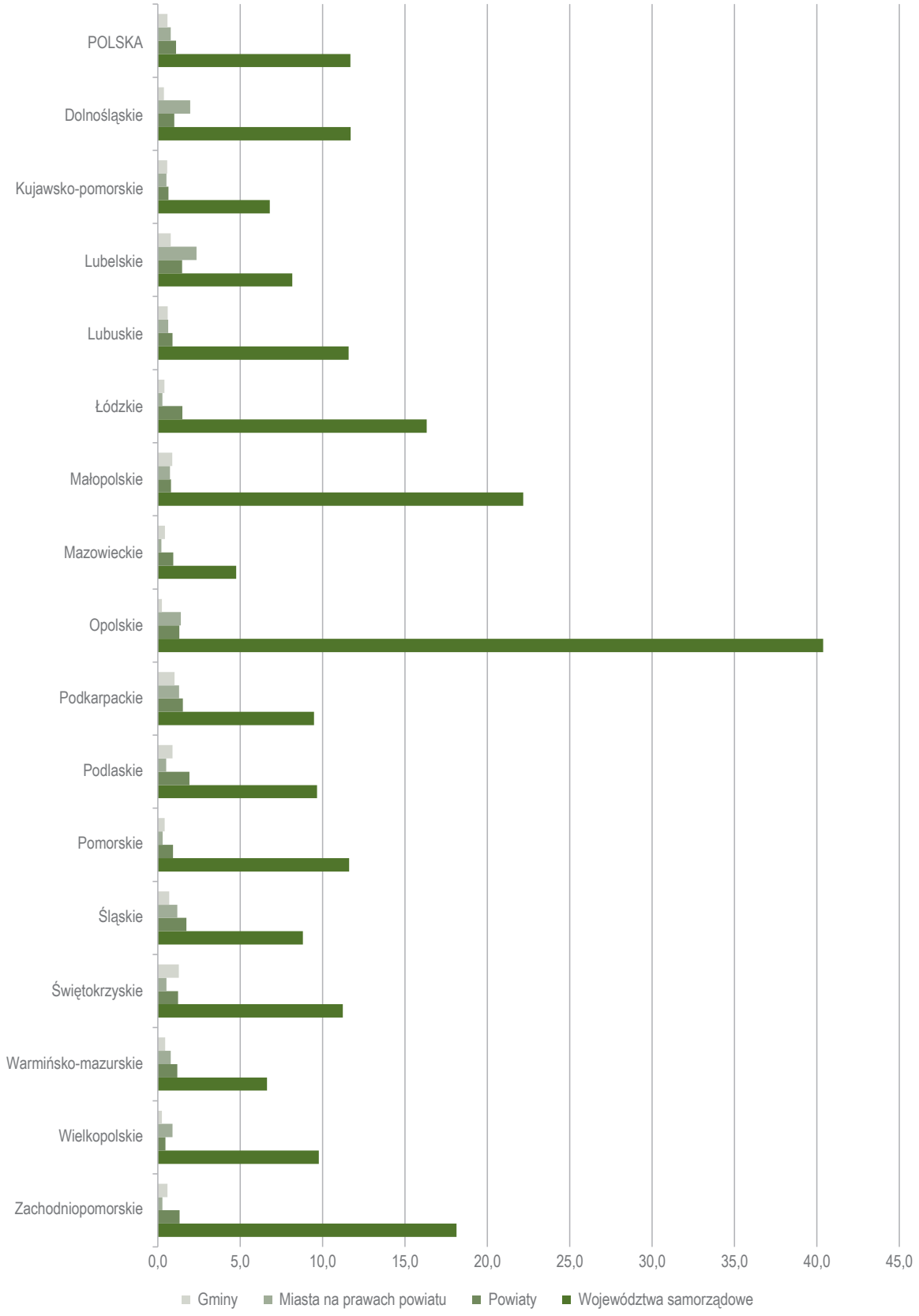
Spośród województw samorządowych, wyższy od przeciętnego udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem wystąpił w 7 województwach samorządowych: opolskim (46,7%), małopolskim (37,2%), dolnośląskim (24,6%), łódzkim (23,3%), zachodniopomorskim (20,8%), podlaskim (20,4%) i lubelskim (18,5%).

Wśród miast na prawach powiatu udział powyżej średniego wystąpił w miastach następujących województw: wielkopolskiego (2,9%), lubelskiego (2,8%), opolskiego (2,7%), pomorskiego (2,7%), dolnośląskiego (2,4%) i łódzkiego (1,9%).

Wśród powiatów wynik powyżej średniej uzyskały powiaty następujących województw: śląskiego (2,6%), podlaskiego (2,4%), lubelskiego (2,3%), podkarpackiego (2,1%), łódzkiego (1,7%), warmińsko-mazurskiego (1,7%) i zachodniopomorskiego (1,7%).

W odniesieniu do gmin, w których udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem był najniższy wśród wszystkich typów jst (wynosił średnio 0,9%), wyższy od średniego udział tych wydatków wystąpił w gminach województw: świętokrzyskiego (2,0% wydatków ogółem), podkarpackiego (1,6%), podlaskiego (1,4%), kujawsko-pomorskiego (1,2%), lubelskiego (1,2%), małopolskiego (1,2%) i śląskiego (1,2%).

Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem
w podziale na typy jst w układzie województw w 2016 r. (w)



W województwach samorządowych odnotowano także najwyższy udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych jst; stanowiły one średnio 46,8% ich wydatków inwestycyjnych ogółem. Także udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem był najwyższy w województwach samorządowych i wynosił średnio 25,6%. Niższy był udział tych wydatków w miastach na prawach powiatu (wynosił odpowiednio 13,3% i 5,9%), w gminach (6,8% i 3,9%) i w powiatach (4,8% i 2,4%) oraz m.st. Warszawa (3,1% i 1,7%).

Udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w 2016 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Wydatki inwestycyjne ogółem	Wydatki inwestycyjne na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych	Udział 3:2 (w %)	Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi	Udział 5:2 (w %)
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**24 407 527**	**3 209 330**	**13,1**	**1 683 479**	**6,9**
- gminy	10 648 782	728 219	6,8	419 423	3,9
- m.st. Warszawa	1 237 775	38 032	3,1	21 219	1,7
- miasta na prawach powiatu	6 475 322	859 088	13,3	384 929	5,9
- powiaty	2 962 646	141 958	4,8	70 020	2,4
- województwa samorządowe	3 083 002	1 442 033	46,8	787 888	25,6

Wydatki na projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach[6]. Kierunki wydatkowania tych środków przedstawia poniższe zestawienie.

Kierunki wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych i wydatki finansowane środkami zagranicznymi oraz struktura tych grup wydatków wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Struktura (w %)	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	Struktura (w %)
Wydatki budżetowe, w tym:	**4 660 739**	**100,0**	**2 865 988**	**100,0**
600 -Transport i łączność	1 947 554	41,8	1 128 302	39,4
750 - Administracja publiczna	590 299	12,7	474 254	16,5
801 - Oświata i wychowanie	510 471	11,0	373 392	13,0
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	337 163	7,2	219 847	7,7
010 - Rolnictwo i łowiectwo	263 475	5,7	109 196	3,8
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	244 438	5,2	185 163	6,5
150 - Przetwórstwo przemysłowe	175 863	3,8	59 892	2,1
851 - Ochrona zdrowia	137 442	2,9	73 150	2,6
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	105 390	2,3	46 279	1,6
852 - Pomoc społeczna	87 115	1,9	62 412	2,2
Pozostałe	261 530	5,6	134 100	4,7

Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższa kwota środków przeznaczonych na realizację programów i projektów z udziałem środków zagranicznych została poniesiona w dziale 600 – Transport i łączność i wyniosła 1 947 554 tys. zł, co stanowiło 41,8% wydatków. W dalszej kolejności zrealizowano wydatki w dziale 750 – Administracja publiczna w kwocie 590 299 tys. zł, tj. 12,7% kwoty wydatków oraz w dziale 801 – Oświata i wychowanie w wysokości 510 471 tys. zł, tj. 11,0% wydatków. W 2016 r. kierunki wydatków na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych uległy zmianie w stosunku do lat poprzednich. W latach

[6] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.).

2012 - 2014 drugie co do wielkości po transporcie i łączności wydatki poniesiono bowiem na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska, a trzecie na zadania z zakresu rolnictwa i łowiectwa.

Kierunki wydatków bieżących i majątkowych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki bieżące i majątkowe finansowane środkami zagranicznymi wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.

Działy klasyfikacji budżetowej	Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)		Wydatki finansowane środkami zagranicznymi (w tys. zł)	
	bieżące	majątkowe	bieżące	majątkowe
Wydatki budżetowe, w tym:	**1 446 641**	**3 214 098**	**1 177 813**	**1 688 175**
600 -Transport i łączność	9 342	1 938 212	6 724	1 121 578
750 - Administracja publiczna	525 845	64 454	439 885	34 369
801 - Oświata i wychowanie	272 263	238 207	253 500	119 891
900 - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	52 227	284 936	41 814	178 033
010 - Rolnictwo i łowiectwo	98 672	164 803	62 689	46 508
853 - Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	230 030	14 409	176 216	8 947
150 - Przetwórstwo przemysłowe	73 586	102 277	52 095	7 797
851 - Ochrona zdrowia	37 059	100 383	30 918	42 232
921 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	17 487	87 903	15 083	31 196
852 - Pomoc społeczna	73 909	13 206	56 927	5 485
Pozostałe	56 220	205 310	41 962	92 138

W 2016 r. najwyższe kwoty wydatków majątkowych, wynoszące 1 938 212 tys. zł, poniesiono na inwestycje z zakresu transportu i łączności (60,3% ogółu wydatków majątkowych). Wydatki majątkowe zrealizowano też, chociaż w znacznie mniejszym stopniu, w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (284 936 tys. zł, tj. 8,9% wydatków majątkowych) oraz oświaty i wychowania (238 207 tys. zł, tj. 7,4% wydatków majątkowych).

W zakresie wydatków bieżących w 2016 r. najwyższe kwoty zostały przeznaczone na zadania z zakresu administracji publicznej (525 845 tys. zł, co stanowiło 36,4% ogółu wydatków bieżących), oświaty i wychowania (272 263 tys. zł, tj. 18,8% wydatków bieżących) oraz pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (230 030 tys. zł, co stanowiło 15,9% wydatków bieżących).

3. Przychody i rozchody związane z realizacją zadań z udziałem środków zagranicznych

Na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych jst zaciągają zobowiązania w formie kredytów i pożyczek, a także emitują papiery wartościowe (obligacje komunalne). W 2016 r. kwota kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację tych zadań oraz wyemitowanych na ten cel papierów wartościowych wyniosła 263 638 tys. zł i stanowiła 5,3% ogólnej kwoty zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. Udział kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych zaciągniętych na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych w ogólnej kwocie przychodów z tych tytułów był bardzo zróżnicowany i w poszczególnych województwach i wynosił od 18,1% w województwie lubelskim do jedynie 0,1% w dolnośląskim.

Najwyższe kwoty przychodów z wyżej wymienionych tytułów na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały jst województwa małopolskiego – 130 755 tys. zł, a najniższe jst województwa pomorskiego – 462 tys. zł.

W 2016 r., w porównaniu roku poprzedniego, kwota przychodów z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji zaciągniętych lub wyemitowanych na realizację zadań realizowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyła się znacząco, o 81,5%, tj. o 1 163 904 tys. zł.

Przychody z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych wg województw w 2016 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Kredyty, pożyczki oraz papiery wartościowe ogółem (w tys. zł)	Kredyty, pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Udział 3:2 (w %)
1	2	3	4
Polska, z tego:	**5 000 345**	**263 638**	**5,3**
Dolnośląskie	530 759	782	0,1
Kujawsko-pomorskie	193 168	4 131	2,1
Lubelskie	258 804	46 761	18,1
Lubuskie	80 954	6 346	7,8
Łódzkie	337 322	1 186	0,4
Małopolskie	903 308	130 755	14,5
Mazowieckie	509 056	10 251	2,0
Opolskie	159 988	2 352	1,5
Podkarpackie	160 196	8 267	5,2
Podlaskie	65 217	3 160	4,8
Pomorskie	238 752	462	0,2
Śląskie	542 558	9 195	1,7
Świętokrzyskie	159 107	18 040	11,3
Warmińsko-mazurskie	115 299	7 302	6,3
Wielkopolskie	487 856	3 548	0,7
Zachodniopomorskie	258 000	11 101	4,3

W 2016 r. jst także spłacały wcześniej zaciągnięte zobowiązania na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych. Spłata kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację tych zadań oraz wykup obligacji wyniosły 764 019 tys. zł, tj. 9,7% ogólnej kwoty wykonanych w tym roku spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji. Najwyższą kwotę rozchodów z tego tytułu wykonały jst województwa łódzkiego – 152 818 tys. zł, a najniższą jst województwa dolnośląskiego – 10 297 tys. zł.

W 2016 r., w porównaniu do roku poprzedniego, kwota rozchodów z tytułu spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację zadań realizowanych z udziałem środków zagranicznych oraz wykupu obligacji komunalnych zmniejszyła się o 51,4%, tj. o 790 716 tys. zł.

Rozchody z tytułu spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych wyemitowanych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych wg województw w 2016 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Spłata kredytów i pożyczek (w tys. zł)	Spłata kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów realizowanychz udziałem środków zagranicznych (w tys. zł)	Udział 3:2 (w %)
1	2	3	4
Polska, z tego:	**7 837 600**	**764 019**	**9,7**
Dolnośląskie	699 364	10 297	1,5
Kujawsko-pomorskie	392 330	32 055	8,2
Lubelskie	389 138	48 996	12,6
Lubuskie	195 249	18 409	9,4
Łódzkie	582 258	152 818	26,2
Małopolskie	824 713	100 791	12,2
Mazowieckie	915 677	31 014	3,4
Opolskie	197 393	13 733	7,0
Podkarpackie	370 470	35 945	9,7
Podlaskie	212 491	14 019	6,6
Pomorskie	494 839	17 456	3,5
Śląskie	708 406	135 801	19,2
Świętokrzyskie	228 483	65 698	28,8
Warmińsko-mazurskie	355 824	47 711	13,4
Wielkopolskie	813 354	24 315	3,0
Zachodniopomorskie	457 613	14 962	3,3

Tabela 11.1. **Dochody i wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2016 r. (w tys. zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	w tym:		Udział w dochodach ogółem		Wydatki ogółem	w tym:		Udział w wydatkach ogółem	
			dochody na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym dochody ze źródeł zagranicznych	4:3 (w %)	5:3 (w %)		wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym wydatki ze źródeł zagranicznych	9:8 (w %)	10:8 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	**P O L S K A, w tym:**	**213 668 930**	**7 347 116**	**6 553 820**	**3,4**	**3,1**	**206 034 558**	**4 660 739**	**2 865 988**	**2,3**	**1,4**
2	gminy	101 794 831	1 432 213	1 360 574	1,4	1,3	98 175 077	907 751	568 928	0,9	0,6
3	m.st. Warszawa	14 722 230	641 539	639 445	4,4	4,3	13 789 827	50 636	31 855	0,4	0,2
4	miasta na prawach powiatu	59 697 900	2 104 440	2 051 351	3,5	3,4	58 151 673	1 020 002	530 653	1,8	0,9
5	powiaty	23 948 339	418 162	373 448	1,7	1,6	23 300 596	355 575	259 221	1,5	1,1
6	województwa samorządowe	13 505 630	2 750 762	2 129 002	20,4	15,8	12 617 385	2 326 777	1 475 332	18,4	11,7
7	**Dolnośląskie, w tym:**	**16 379 767**	**590 551**	**466 451**	**3,6**	**2,8**	**15 965 530**	**462 695**	**279 024**	**2,9**	**1,7**
8	gminy	7 878 055	37 811	36 257	0,5	0,5	7 665 499	47 736	28 707	0,6	0,4
9	miasta na prawach powiatu	5 468 930	236 852	236 188	4,3	4,3	5 359 703	126 500	104 994	2,4	2,0
10	powiaty	1 903 578	20 741	18 861	1,1	1,0	1 857 285	22 078	18 661	1,2	1,0
11	województwa samorządowe	1 129 203	295 146	175 145	26,1	15,5	1 083 043	266 382	126 663	24,6	11,7
12	**Kujawsko-pomorskie, w tym:**	**11 267 455**	**342 505**	**305 423**	**3,0**	**2,7**	**10 809 743**	**203 350**	**102 256**	**1,9**	**0,9**
13	gminy	5 366 020	69 185	66 612	1,3	1,2	5 159 974	60 959	29 176	1,2	0,6
14	miasta na prawach powiatu	3 933 259	88 011	87 460	2,2	2,2	3 804 272	43 211	19 797	1,1	0,5
15	powiaty	1 227 760	14 510	13 892	1,2	1,1	1 174 182	11 293	7 635	1,0	0,7
16	województwa samorządowe	740 415	170 798	137 459	23,1	18,6	671 315	87 886	45 648	13,1	6,8
17	**Lubelskie, w tym:**	**10 937 291**	**453 607**	**370 880**	**4,1**	**3,4**	**10 621 098**	**314 521**	**189 753**	**3,0**	**1,8**
18	gminy	5 900 796	96 445	76 744	1,6	1,3	5 703 699	69 371	44 244	1,2	0,8
19	miasta na prawach powiatu	2 771 756	94 953	89 733	3,4	3,2	2 761 453	76 123	64 730	2,8	2,3
20	powiaty	1 449 144	36 703	27 361	2,5	1,9	1 420 677	33 330	20 821	2,3	1,5
21	województwa samorządowe	815 595	225 505	177 043	27,6	21,7	735 269	135 696	59 958	18,5	8,2
22	**Lubuskie, w tym:**	**5 420 159**	**180 667**	**168 199**	**3,3**	**3,1**	**5 188 155**	**104 151**	**75 730**	**2,0**	**1,5**
23	gminy	2 928 373	25 760	24 676	0,9	0,8	2 824 618	26 777	16 760	0,9	0,6
24	miasta na prawach powiatu	1 351 266	31 063	30 117	2,3	2,2	1 289 773	10 773	8 047	0,8	0,6
25	powiaty	709 791	10 527	9 796	1,5	1,4	687 346	7 928	6 168	1,2	0,9
26	województwa samorządowe	430 729	113 316	103 610	26,3	24,1	386 418	58 673	44 756	15,2	11,6
27	**Łódzkie, w tym:**	**13 346 690**	**552 866**	**500 885**	**4,1**	**3,8**	**12 906 882**	**297 297**	**165 388**	**2,3**	**1,3**
28	gminy	6 538 116	81 396	80 059	1,2	1,2	6 292 787	34 471	25 624	0,5	0,4
29	miasta na prawach powiatu	4 576 198	280 435	266 385	6,1	5,8	4 472 046	86 840	12 128	1,9	0,3
30	powiaty	1 525 110	34 687	33 128	2,3	2,2	1 495 679	25 065	22 175	1,7	1,5
31	województwa samorządowe	707 265	156 348	121 313	22,1	17,2	646 370	150 920	105 461	23,3	16,3
32	**Małopolskie, w tym:**	**18 093 801**	**675 471**	**578 273**	**3,7**	**3,2**	**17 750 191**	**639 555**	**383 156**	**3,6**	**2,2**
33	gminy	9 314 317	201 464	188 725	2,2	2,0	8 996 953	110 960	78 171	1,2	0,9
34	miasta na prawach powiatu	5 754 548	133 344	132 444	2,3	2,3	5 751 081	84 698	42 767	1,5	0,7
35	powiaty	1 956 582	48 163	44 139	2,5	2,3	1 887 216	29 178	15 009	1,5	0,8
36	województwa samorządowe	1 068 354	292 499	212 965	27,4	19,9	1 114 940	414 720	247 210	37,2	22,2
37	**Mazowieckie, w tym:**	**35 876 069**	**1 180 200**	**1 055 425**	**3,3**	**2,9**	**34 390 762**	**361 556**	**224 994**	**1,1**	**0,7**
38	gminy	13 179 392	266 007	255 635	2,0	1,9	12 743 831	50 636	31 855	0,4	0,2
39	m.st. Warszawa	14 722 230	641 539	639 445	4,4	4,3	13 789 827	89 598	53 960	0,6	0,4
40	miasta na prawach powiatu	2 633 269	36 840	32 466	1,4	1,2	2 627 268	14 698	4 263	0,6	0,2
41	powiaty	3 038 572	51 382	39 020	1,7	1,3	2 982 342	39 003	28 097	1,3	0,9
42	woj. samorządowe	2 302 606	184 432	88 858	8,0	3,9	2 247 494	167 622	106 820	7,5	4,8
43	**Opolskie, w tym:**	**5 094 283**	**264 802**	**247 936**	**5,2**	**4,9**	**4 951 379**	**256 674**	**212 867**	**5,2**	**4,3**
44	gminy	3 075 590	24 370	23 373	0,8	0,8	2 990 791	11 332	7 547	0,4	0,3
45	miasta na prawach powiatu	729 760	22 416	20 826	3,1	2,9	726 724	19 496	10 171	2,7	1,4
46	powiaty	782 716	16 122	15 455	2,1	2,0	775 514	11 842	10 100	1,5	1,3
47	województwa samorządowe	506 218	201 895	188 283	39,9	37,2	458 350	214 004	185 049	46,7	40,4
48	**Podkarpackie, w tym:**	**10 866 327**	**326 166**	**285 883**	**3,0**	**2,6**	**10 394 405**	**261 009**	**169 691**	**2,5**	**1,6**
49	gminy	6 608 604	73 830	66 981	1,1	1,0	6 429 638	100 162	64 728	1,6	1,0
50	miasta na prawach powiatu	1 924 826	103 496	102 734	5,4	5,3	1 832 710	28 450	23 739	1,6	1,3
51	powiaty	1 594 245	31 829	24 466	2,0	1,5	1 517 927	32 412	23 032	2,1	1,5
52	województwa samorządowe	738 652	117 011	91 702	15,8	12,4	614 129	99 984	58 192	16,3	9,5
53	**Podlaskie, w tym:**	**6 261 572**	**241 162**	**193 339**	**3,9**	**3,1**	**5 998 074**	**144 042**	**85 052**	**2,4**	**1,4**
54	gminy	2 861 906	38 037	37 628	1,3	1,3	2 725 506	36 855	24 419	1,4	0,9
55	miasta na prawach powiatu	2 259 365	90 213	80 426	4,0	3,6	2 210 443	14 018	11 268	0,6	0,5
56	powiaty	716 363	15 934	14 304	2,2	2,0	688 037	16 706	13 216	2,4	1,9
57	województwa samorządowe	423 938	96 978	60 981	22,9	14,4	374 087	76 463	36 149	20,4	9,7

cd. tabeli 11.1. …

Lp.	Wyszczególnienie	Dochody ogółem	w tym:		Udział w dochodach ogółem		Wydatki ogółem	w tym:		Udział w wydatkach ogółem	
			dochody na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym dochody ze źródeł zagranicznych	4:3 (w %)	5:3 (w %)		wydatki na programy i projekty realizowane ze środków ze źródeł zagranicznych	w tym wydatki ze źródeł zagranicznych	9:8 (w %)	10:8 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
58	**Pomorskie, w tym:**	**13 571 836**	**480 240**	**454 833**	**3,5**	**3,4**	**13 065 402**	**302 611**	**134 419**	**2,3**	**1,0**
59	gminy	6 428 579	86 000	84 829	1,3	1,3	6 191 116	43 654	25 752	0,7	0,4
60	miasta na prawach powiatu	4 956 592	247 436	245 435	5,0	5,0	4 732 175	126 059	13 527	2,7	0,3
61	powiaty	1 457 340	21 125	20 671	1,4	1,4	1 435 959	15 644	13 179	1,1	0,9
62	województwa samorządowe	729 324	125 679	103 897	17,2	14,2	706 152	117 254	81 961	16,6	11,6
63	**Śląskie, w tym:**	**23 404 636**	**858 349**	**823 150**	**3,7**	**3,5**	**22 746 123**	**499 139**	**333 589**	**2,2**	**1,5**
64	gminy	7 595 527	224 314	219 756	3,0	2,9	7 245 819	84 334	49 904	1,2	0,7
65	miasta na prawach powiatu	12 916 860	356 480	352 632	2,8	2,7	12 694 009	193 150	149 721	1,5	1,2
66	powiaty	1 664 062	43 704	43 120	2,6	2,6	1 599 566	41 400	27 674	2,6	1,7
67	województwa samorządowe	1 228 186	233 851	207 643	19,0	16,9	1 206 729	180 254	106 289	14,9	8,8
68	**Świętokrzyskie, w tym:**	**6 476 587**	**222 109**	**198 664**	**3,4**	**3,1**	**6 258 657**	**168 746**	**108 450**	**2,7**	**1,7**
69	gminy	3 902 293	64 861	59 519	1,7	1,5	3 702 953	72 421	46 916	2,0	1,3
70	miasta na prawach powiatu	1 114 015	35 428	34 998	3,2	3,1	1 150 430	18 095	5 939	1,6	0,5
71	powiaty	1 043 676	20 640	19 982	2,0	1,9	1 021 110	15 802	12 478	1,5	1,2
72	województwa samorządowe	416 602	101 179	84 166	24,3	20,2	384 164	62 429	43 118	16,3	11,2
73	**Warmińsko-mazurskie, w tym:**	**7 990 769**	**263 188**	**217 501**	**3,3**	**2,7**	**7 574 362**	**120 626**	**76 304**	**1,6**	**1,0**
74	gminy	4 601 525	49 584	48 703	1,1	1,1	4 430 731	31 435	19 978	0,7	0,5
75	miasta na prawach powiatu	1 634 762	83 492	78 338	5,1	4,8	1 476 911	18 213	11 493	1,2	0,8
76	powiaty	1 241 295	16 228	14 798	1,3	1,2	1 206 092	20 872	14 307	1,7	1,2
77	województwa samorządowe	513 188	113 884	75 662	22,2	14,7	460 628	50 106	30 525	10,9	6,6
78	**Wielkopolskie, w tym:**	**18 781 340**	**318 110**	**302 791**	**1,7**	**1,6**	**18 222 880**	**310 181**	**169 926**	**1,7**	**0,9**
79	gminy	10 725 738	43 116	41 759	0,4	0,4	10 421 613	43 908	25 877	0,4	0,2
80	miasta na prawach powiatu	4 562 607	100 340	98 735	2,2	2,2	4 499 461	129 515	40 244	2,9	0,9
81	powiaty	2 405 067	17 111	16 663	0,7	0,7	2 350 260	12 444	10 848	0,5	0,5
82	województwa samorządowe	1 087 929	157 543	145 634	14,5	13,4	951 546	124 314	92 956	13,1	9,8
83	**Zachodniopomorskie, w tym:**	**9 900 350**	**397 125**	**384 188**	**4,0**	**3,9**	**9 190 916**	**214 585**	**155 389**	**2,3**	**1,7**
84	gminy	4 889 999	50 031	49 317	1,0	1,0	4 649 549	43 775	27 165	0,9	0,6
85	miasta na prawach powiatu	3 109 886	163 639	162 437	5,3	5,2	2 763 214	30 162	7 824	1,1	0,3
86	powiaty	1 233 039	18 756	17 791	1,5	1,4	1 201 403	20 576	15 822	1,7	1,3
87	województwa samorządowe	667 425	164 699	154 642	24,7	23,2	576 750	120 072	104 579	20,8	18,1

Podsumowanie

Uchwalanie budżetu i jego zmiany

Od 1 stycznia 2016 r. gospodarkę finansową na podstawie uchwalonych budżetów prowadziło 83,2% jednostek samorządu terytorialnego (2 469). Budżety na 2016 r. w terminie późniejszym uchwaliło 16,5% jst (488), z tego 16,4% (485) do 31 stycznia 2016 r., a 3 jednostki (0,1%) w trybie art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych – po opracowaniu programu postępowania naprawczego, który pozwolił na uchwalenie budżetu przy niezachowaniu relacji z art. 242 - 244 ustawy o finansach publicznych. Dla 10 jst (0,3%) budżet ustaliły regionalne izby obrachunkowe. W porównaniu do 2015 r. zmniejszyła się liczba ustalonych budżetów przez regionalne izby obrachunkowe z 16 do 10.

Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

W 2016 r. dochody budżetowe jst zrealizowane zostały w kwocie 213 668 930 tys. zł, tj. 99,6% planu. W porównaniu do dochodów z 2015 r. wzrosły o 7,4% (realnie o 8,0%). Istotnym czynnikiem wpływającym na dynamikę zarówno dochodów jak i wydatków samorządowych było uruchomienie – po raz pierwszy w 2016 r. – środków budżetu państwa stanowiących pomoc w wychowaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+") – bez uwzględnienia tych wpływów dochody ogółem uzyskiwane przez samorządy w niewielkim stopniu obniżyłyby się (wskaźnik dynamiki wyniósłby nominalnie 98,5%, a realnie – 99,1%). Budżety jst w połowie opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych – stanowiły 25,3% (jst otrzymały ich o 3,1 punktu procentowego więcej) i subwencji – 24,8% (spadły o 1,0 punkt procentowy), natomiast 49,9% zgromadzonych środków pochodziło z dochodów własnych (w stosunku do roku ubiegłego spadły o 2,1 punktu procentowego). Bez uwzględniania środków pochodzących z programu „Rodzina 500+" dochody własne stanowiłyby 54,4% dochodów ogółem, dotacje celowe – 18,5%, a subwencja – 27,1%.

Odmiennie niż w latach ubiegłych, w których w ramach otrzymywanych dotacji celowych jst większe środki otrzymywały na dofinansowanie zadań własnych niż zleconych z zakresu administracji rządowej, w 2016 r. zdecydowanie większe środki wpłynęły na realizację zadań zleconych (w związku z przekazaniem samorządom – przede wszystkim gminom i miastom na prawach powiatu – środków na wypełnienie zadania zleconego na wypłatę świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+"). Wpływy z tego tytułu stanowiły niemal połowę dotacji na zadania zlecone i 1/3 ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych.

Dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem (93,9%, przy 6,1% udziale dochodów majątkowych), wzrosły o 14,0%, z kolei dochody majątkowe w znacznym stopniu obniżyły się – o 43,6%.

Wydatki budżetowe zrealizowane zostały w wysokości 206 034 558 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych wydatki budżetowe jst ogółem nie zostały wykonane w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości ich realizacja wyniosła 94,0% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (94,2%). Jak co roku, samorządy trafniej planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały przez jst w 95,7%, podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych był najniższy od 2008 r. i wyniósł 83,2% (w 2015 r. – 88,9%). Wskaźnik dynamiki wydatków w 2016 r. wyniósł 104,9% poziomu zeszłorocznego, co po uwzględnieniu wskaźnika inflacji (-0,6%) oznaczało realny ich wzrost o 5,5%. Pomijając środki na program „Rodzina 500+" i związane z nim świadczenia wychowawcze wskaźnik dynamiki wydatków wyniósłby 95,9% nominalnie i 96,5% realnie. Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących jst wyniosło 14,2% i było wyższe niż rok wcześniej o 12,6 punktu procentowego, co bezpośrednio wynikało ze znacznego zwiększenia wydatków na świadczenia społeczne (głównie z tytułu realizacji programu „Rodzina 500+"). Znacząco niższa niż bieżących dynamika wydatków inwestycyjnych była charakterystyczna dla całego sektora samorządowego – ich wielkość spadła w porównaniu do roku poprzedniego, osiągając poziom 65,6%.

W strukturze wydatków udział części bieżącej był najwyższy od 1999 r. czyli od momentu wprowadzenia reformy administracyjnej kraju prowadzącej do utworzenia nowych szczebli samorządu terytorialnego – w 2016 r. udział ten w wydatkach ogółem jst w kraju stanowił 87,5% (przy 80,4% w 2015 r.). Niewątpliwym czynnikiem mającym wpływ na to zjawisko był program „Rodzina 500+", jednak nie był to element decydujący. Bez uwzględniania tych środków udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem nadal pozostawałby najwyższy od reformy i wynosiłby 86,3%. Konsekwencją powyższego, jak również faktu przesunięcia w czasie realizacji perspektywy finansowej środków europejskich 2014 - 2020, był spadek w strukturze wydatków ogółem udziału wydatków majątkowych do poziomu najniższego od 1999 r. – z 19,6% w 2015 r. do 12,5% w 2016 r. (bez uwzględniania środków na program „Rodzina 500+" – do poziomu 13,7%). Wydatki inwestycyjne prawie w połowie przeznaczane były przez jst na zadania związane z transportem i łącznością.

Drugi rok z rzędu sektor samorządowy nie generował deficytu i nie obciążał finansów publicznych. Uzyskane przez jst w 2016 r. dochody budżetowe były o 7 634 372 tys. zł wyższe od zrealizowanych wydatków (3,6% w relacji do dochodów). Jednostki „deficytowe" sfinansowały niedobór budżetowy środkami pochodzącymi głównie z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (61,2%). W 2016 r. samorządy ograniczyły zaciąganie długu zwrotnego zarówno krajowego – o 28,9%, jak i na realizację projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych – o 81,5%. Na spłatę długu zwrotnego jednostki przeznaczyły o 5,5% mniej środków – spłata krajowych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wzrosły o 4,7%, natomiast rozchody związane ze spłatą długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyły się o 50,4%.

Przychody ogółem składały się w głównej mierze z wolnych środków pochodzących z wcześniej zaciągniętych a niewykorzystanych kredytów i pożyczek oraz nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych (73,5%), a także z emitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek (25,8%). W rozchodach zdecydowanie dominującym tytułem była spłata długu zwrotnego (70,1%).

Rok 2016 był kolejnym, w którym zmniejszyła się kwota długu generowana przez jst. Wpływ na to miało ograniczenie przez samorządy zaciągania zwrotnych źródeł finansowania zadań – zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zmniejszyły się w stosunku do 2015 r. o 3,6%. Kolejny rok z rzędu obniżył się również poziom zobowiązań wymagalnych (o 36,5%). Wielkość zadłużenia ogółem spadła w stosunku do ubiegłego roku – wskaźnik dynamiki wyniósł 96,3%. Wzrost dochodów przy jednoczesnym spadku kwoty długu przełożył się na mniejszy niż w roku ubiegłym poziom relacji zobowiązań do dochodów; relacja ta w 2016 r. była niższa niż rok wcześniej o 3,7 punktu procentowego i wyniosła 32,3%. Kwota należności jst wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 5,5%, w tym należności wymagalne zwiększyły się o 6,1%.

Budżety gmin (dochody i wydatki) stanowiły około 48% wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, miast na prawach powiatu – około 28%, powiatów – około 11%, m.st. Warszawy – około 7%, a województw samorządowych – około 6%. Ogólna kwota zobowiązań wszystkich jst w 34,6% składała się ze zobowiązań gmin, w 39,3% miast na prawach powiatu, w 9,8% województw samorządowych, w 8,2% m.st. Warszawy i 8,1% powiatów. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 6,8%, mimo że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 67,9% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 57,1% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

Wykonanie budżetów przez gminy

Dochody budżetowe gmin w 2016 r. zostały zrealizowane w kwocie 101 794 831 tys. zł (99,7% planu). W porównaniu do roku poprzedniego dochody ogółem wzrosły o 16,1% (realnie o 16,7%). Dochody własne, które stanowią największą część dochodów gmin (44,3%) wzrosły o 3,6%. Dotacji celowych (stanowiących 29,8% dochodów) gminy otrzymały o 62,2% więcej, a środków z tytułu subwencji ogólnej (25,9% dochodów) o 3,7% więcej. Zrealizowano 100,3% planowanych dochodów bieżących, które wzrosły o 21,7%, w tym z tytułu dotacji celowych na zadania bieżące o 102,9%. Wykonanie planu dochodów majątkowych wyniosło 87,2% i były one niższe o 43,7%, w tym dochody z tytułu dotacji na zadania inwestycyjne o 53,4%.

Dochody gmin bez dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci (tj. bez dotacji na program „Rodzina 500+") wyniosłyby 88 757 452 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosłyby o 1,2%. W takim ujęciu dochody bieżące wzrosłyby o 5,4%, w tym dochody z tytułu dotacji celowych na zadania bieżące o 8,6%

Wydatki gmin wykonane w kwocie 98 175 077 tys. zł (93,6% planu) wzrosły o 14,2% (realnie o 14,8%) w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki bieżące były wyższe o 22,1% (i stanowiły 88,8% wydatków ogółem), a wydatki majątkowe niższe o 24,4%, co spowodowało spadek ich udziału w strukturze wydatków o 5,7 punktu procentowego do 11,2%. Udział wydatków inwestycyjnych obniżył się o 5,7 punktu procentowego do 10,8%.

Wydatki gmin bez wydatków na świadczenia wychowawcze wyniosłyby 85 137 698 tys. zł i obniżyłyby się o 0,9% (realnie o 0,3%) w stosunku do roku poprzedniego. W takim ujęciu wydatki bieżące byłyby wyższe o 3,8% i stanowiłyby 87,1% wydatków ogółem (o 4,0 punkty procentowe więcej niż w roku poprzednim), a wydatki majątkowe stanowiłyby 12,9%. Udział wydatków inwestycyjnych obniżyłby się do 12,5%.

Największa część wydatków gmin dotyczyła działów Oświata i wychowanie – 32,9% oraz Pomoc społeczna – 28,8% (wzrost udziału o 12,8 punktu procentowego, głównie w konsekwencji realizacji ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci). Na realizację zadań inwestycyjnych najwięcej środków przeznaczonych było na rozwój infrastruktury transportowej – 41,5% oraz na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – 13,0%.

Realizacja budżetów w gminach zakończyła się *per saldo* nadwyżką w kwocie 3 619 754 tys. zł, stanowiącą 3,6% osiągniętych dochodów. O 176 jednostek zwiększyła się liczba gmin, które zakończyły rok budżetowy nadwyżką (z 1 748 do 1 924).

Kwota długu gmin obniżyła się o 6,2% (do 23 863 530 tys. zł), zobowiązania wymagalne o 49,4% (do 59 726 tys. zł). Kredyty, pożyczki i obligacje stanowiły 99,7%, a zobowiązania wymagalne 0,3%. Zadłużenie gmin w relacji do uzyskanych dochodów obniżyło się o 5,6 punktu procentowego i wyniosło 23,4%.

Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa w 2016 r. uzyskało dochody w wysokości 14 722 230 tys. zł (101,1% planu) o 2,9% wyższe niż w roku poprzednim (realnie o 3,5%). Złożyły się na to przede wszystkim wyższe o 18,1% dotacje celowe (13,3% dochodów) oraz o 10,1% subwencja ogólna (11,8% dochodów). Plan dochodów bieżących zrealizowano w 102,6%. Dochody te wzrosły o 5,8%, natomiast dochody majątkowe (wykonane w 83,0%) zmniejszyły się o 27,5%, w tym dochody własne zmalały o 50,3%. Dochody m.st. Warszawy bez dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowaniu dzieci (tj. bez dotacji na program ,,Rodzina 500+") wyniosłyby 14 141 661 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego zmalałyby o 1,2%. W takim ujęciu dochody bieżące wzrosły o 1,3%, natomiast dochody z tytułu dotacji celowych na zadania bieżące obniżyły się o 19,8 %.

Wydatki ogółem zrealizowane w kwocie 13 789 827 tys. zł (94,8% planu) były o 6,9% wyższe w stosunku do 2015 r. (realnie o 7,5%). Zrealizowane wydatki bieżące wzrosły o 8,2% i stanowiły 90,6% wydatków ogółem, a wydatki majątkowe zmalały o 3,5% i stanowiły 9,4% wydatków ogółem. Wydatki na inwestycje w wysokości 1 237 775 tys. zł zostały wykonane na poziomie 88,5% planu, a ich udział w strukturze wydatków wyniósł 9,0%. Największa część wydatków inwestycyjnych kolejny rok została zrealizowana w dziale Transport i łączność, stanowiąc 42,3% wszystkich wydatków inwestycyjnych.

Wydatki m.st. Warszawy bez wydatków na świadczenia wychowawcze (program ,,Rodzina 500+") wyniosłyby 13 209 258 tys. zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrosłyby o 2,4%. W takim ujęciu wydatki bieżące wzrosłyby o 3,1%.

Rok budżetowy zamknął się nadwyżką w kwocie 932 403 tys. zł (przy planowanej nadwyżce 4 279 tys. zł), która stanowiła 6,3% wykonanych dochodów.

Zobowiązania m.st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2016 r. wyniosły 5 677 259 tys. zł, co stanowiło 38,6% wykonanych dochodów. W stosunku do 2015 r. kwota zobowiązań zmalała o 180 930 tys. zł, tj. o 3,1%. Kredyty i pożyczki stanowiły 61,3% ogólnej kwoty zobowiązań, natomiast papiery wartościowe 38,7%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły. Wydatki na obsługę długu wyniosły 232 114 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem obniżył się do 1,7%.

Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu wykonały w 2016 r. dochody w wysokości 59 697 900 tys. zł. Wskaźnik wykonania planu dochodów wyniósł 99,6% i był wyższy niż w poprzednich siedmiu latach. Zgodnie z planem zostały zrealizowane dochody bieżące (100,3%), a w stopniu odbiegającym od założeń dochody o charakterze majątkowym (90,1%).

W roku 2016, tak jak w latach poprzednich, w największym stopniu dochody powiatów grodzkich kształtowane były przez dochody własne, które stanowiły 58,3% dochodów ogółem (w roku poprzednim 59,9%). Dochody z tytułu subwencji ogólnej osiągnęły w strukturze dochodów udział wynoszący 21,4%, a dochody z tytułu dotacji celowych 20,3% (w 2015 r. odpowiednio 21,9% i 18,2%). Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem wyniósł 93,4%, a dochodów majątkowych 6,6% (w roku poprzednim odpowiednio 88,4% i 11,6%).

W relacji do 2015 r. dochody miast wzrosły o 6,1% (realnie o 6,7%). Bez uwzględnienia wynoszących 3 848 139 tys. zł dotacji celowych przekazanych z budżetu państwa na realizację zadań zleconych związanych z programem „Rodzina 500+", dochody miast w relacji do roku poprzedniego zmniejszyłyby się o 0,7% (realnie o 0,1%). Najwyższa dynamika wzrostu wystąpiła w przypadku dochodów z tytułu dotacji celowych (wzrost o 18,2%). Dochody z tytułu subwencji ogólnej i dochody własne zwiększyły się odpowiednio o 3,6% i o 3,4%. Wzrost dochodów ogółem wystąpił w 59, a spadek w 6 miastach. Dochody bieżące miast wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 12,1%, a dochody majątkowe zmniejszyły się o 39,6%.

Miasta na prawach powiatu w 2016 r. zrealizowały wydatki w wysokości 58 151 673 tys. zł, co stanowiło 94,8% planowanych wielkości. Realizacja zaplanowanych wydatków inwestycyjnych ukształtowała się na poziomie 80,9%. Na średni wzrost wydatków ogółem o 2,1% złożył się wzrost wydatków bieżących o 12,1% i spadek kwoty wydatków

majątkowych o 37,1%. Wydatki ogółem powiatów grodzkich bez wydatków na realizację programu „Rodzina 500+" obniżyłyby się o 4,6% (realnie o 4,0%).

W strukturze wydatków miast odnotowano negatywne zmiany – po dziesięciu latach, w których wydatki majątkowe stanowiły około 1/5 wydatków ogółem, ich udział zmniejszył się do 12,5% z 20,3% w roku poprzednim. Na wydatki bieżące miasta na prawach powiatu przeznaczyły średnio 87,5% wydatków budżetowych.

Podobnie jak w latach poprzednich niemal 2/3 wszystkich wydatków miast zrealizowano w trzech działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (30,7%), Pomoc społeczna (19,0%) oraz Transport i łączność (14,2%). Największa część wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich w 2016 r. została zrealizowana w dziale Transport i łączność, stanowiąc 41,4% wszystkich wydatków inwestycyjnych (w roku poprzednim – 54,5%).

Po raz pierwszy od 2007 r. łączny wynik budżetów miast zamknął się *per saldo* dodatnim wynikiem. Kwota nadwyżki równa 1 546 226 tys. zł w relacji do uzyskanych dochodów stanowiła 2,6%. Znacząco zwiększyła się liczba jednostek, które zamknęły budżet nadwyżką – w 2016 r. było ich 48, podczas gdy w roku poprzednim – 28, a w 2014 r. – 17.

W 2016 r. zahamowana została utrzymująca się od początku działalności miast na prawach powiatu tendencja corocznego wzrostu kwoty długu. Łączna kwota zobowiązań nieznacznie zmniejszyła się (o 0,8%), ale nadal odgrywa istotną rolę w zadłużeniu całego sektora samorządowego, stanowiąc 39,3% długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Przeciętny wskaźnik zadłużenia w 2016 r. obniżył się o 3,1 punktu procentowego w odniesieniu do roku poprzedniego i wyniósł 45,5% wykonanych dochodów. Wzrosła liczba miast, w których dług nie przekraczał 20,0% w relacji do ich dochodów i jednocześnie zmniejszył się odsetek jednostek z zadłużeniem powyżej 40,0%. Struktura przedmiotowa zobowiązań powiatów grodzkich nie uległa większym zmianom, dominującą pozycję nadal stanowią kredyty i pożyczki (94,4%). Zobowiązania miast miały głównie charakter krajowy (64,5% zobowiązań ogółem), ale systematycznie wzrasta udział zobowiązań zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych (od 25,6% w 2011 r. do 35,5% w 2016 r.).

Wykonanie budżetów przez powiaty

Powiaty w 2016 r. zrealizowały dochody w wysokości 23 948 339 tys. zł (99,8% planu), które w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 1,1% (realnie wzrosły o 1,7%). Zrealizowano 100,6% planowanych dochodów bieżących, które wzrosły o 3,4% i 89,5% dochodów majątkowych, które obniżyły się o 22,9% w stosunku do roku poprzedniego. Struktura dochodów powiatów nie uległa zmianie. Dochody z tytułu subwencji ogólnej, które stanowiły największą część dochodów powiatów (42,7%) wzrosły o 1,8%, o 6,7% wzrosły dochody własne (35,4% dochodów), a dotacje celowe obniżyły się o 7,8% (stanowiąc 21,9% dochodów). Na realizację programu „Rodzina 500+" powiaty pozyskały środki w kwocie 145 467 tys. zł, które stanowiły jedynie 0,6% dochodów ogółem i w całości były to dotacje na realizację zadań bieżących.

W 2016 r. powiaty zrealizowały wydatki w kwocie 23 300 596 tys. zł (94,9% planu), niższe o 0,6% w porównaniu do roku ubiegłego. Wydatki bieżące wzrosły o 1,4%, a wydatki majątkowe zmniejszyły się o 12,5%. Struktura wydatków, podobnie jak dochodów, nie uległa zmianie w porównaniu do roku ubiegłego. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wyniósł 87,1%, a wydatków majątkowych – 12,9%. Największe wydatki powiaty poniosły na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania (37,6% wydatków ogółem), pomocy społecznej (20,6%), transportu i łączności (14,2%), administracji publicznej (11,4%). Na realizację inwestycji najwięcej środków wydatkowano w dziale Transport i łączność – 71,3% wydatków inwestycyjnych.

W 2016 r. powiaty planowały deficyt budżetowy w łącznej kwocie 559 441 tys. zł (2,3% planowanych dochodów). Ostatecznie wynik budżetów powiatów zamknął się *per saldo* nadwyżką w wysokości 647 743 tys. zł, tj. 2,7% w relacji do uzyskanych dochodów.

Na koniec 2016 r. zadłużenie powiatów wyniosło 5 565 814 tys. zł (w porównaniu do 2015 r. obniżyło się o 4,7%), 99,9% długu stanowiły zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji. Relacja zobowiązań do dochodów obniżyła się w stosunku do roku ubiegłego i wyniosła 23,2% (w 2015 r. – 24,7%).

Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Województwa samorządowe zrealizowały dochody budżetowe w wysokości 13 505 630 tys. zł, co stanowiło 97,7% przyjętego planu. W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił ich znaczny spadek o 21,1% (realnie o 20,5%). Przyczyną takiego spadku było przesunięcie w czasie realizacji zadań finansowanych z perspektywy unijnej 2014 - 2020, natomiast nastąpiła refundacja dochodów unijnych z perspektywy 2007 - 2013.

Nastąpił wzrost dochodów własnych o 0,7% oraz drastyczny spadek dotacji celowych o 45,5% i subwencji ogólnej o 1,4%. Dotacje celowe otrzymane przez województwa samorządowe na realizację rządowego programu

„Rodzina 500+" nie wpłynęły w istotny sposób na wielkość ich budżetów oraz strukturę i dynamikę z uwagi na zakres zadań, które wykonywały województwa w ramach tego programu. W 2016 r. nastąpiła pozytywna zmiana w strukturze dochodów województw samorządowych, gdyż dominującą pozycję z udziałem 53,4% uzyskały dochody własne. W porównaniu do 2015 r. zmalały, zarówno dochody majątkowe, jak i bieżące odpowiednio o 59,3% i 2,3%. Stanowiły one w strukturze dochodów odpowiednio 17,0% i 83,0% dochodów.

Wydatki województw samorządowych wykonane zostały na poziomie 90,1% przyjętego planu, co stanowiło kwotę 12 617 385 tys. zł. W stosunku do roku ubiegłego wydatki województw samorządowych zmalały o 26,7% (realnie o 26,1%). Wydatki majątkowe zmalały o 57,4%, a bieżące o 1,4%. W strukturze wydatków ogółem nastąpił znaczny spadek udziału wydatków majątkowych (o 18,9 punktu procentowego) osiągając wielkość 26,2%.

Kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe, w porównaniu do roku ubiegłego uległy niewielkim zmianom. Najwięcej środków przeznaczono na realizację zadań z zakresu Transportu i łączności – 39,9% oraz Administracji publicznej – 12,3%. Ponad połowę (55,2%) wydatków inwestycyjnych województwa wydatkowały w dziale Transport i łączność.

W wyniku wykonania budżetów 15 województw samorządowych zakończyło rok budżetowy nadwyżką budżetową w łącznej wysokości 934 832 tys. zł, natomiast deficyt budżetowy w wysokości 46 586 tys. zł osiągnęło 1 województwo. Największą nadwyżkę w stosunku do dochodów wypracowano w województwie podkarpackim – 16,9% do dochodów.

Kolejny już rok malało zadłużenie województw samorządowych. Zadłużenie zmniejszyło się w 2016 r. o 5,4%. i wyniosło 6 768 869 tys. zł, co w odniesieniu do dochodów stanowiło 50,1%. Prawie w całości związane było z zaciągniętymi pożyczkami, kredytami oraz emisją obligacji (99,9%).

Wykonanie budżetów przez związki komunalne

W rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 31 grudnia 2016 r. ujętych było 211 związków międzygminnych, z których 54 (25,6% zarejestrowanych) nie prowadziło działalności. W 2016 r. zarejestrowano 1 nowy związek międzygminny, natomiast 5 związków zakończyło swoją działalność. Statutowa działalność związków jest wielokierunkowa, obejmuje swym zakresem m.in. zadania związane z zarządzaniem lokalnym transportem zbiorowym, gospodarką odpadami, rozwojem i promocją turystyki, ochroną środowiska, gospodarką wodno-ściekową. Wspólne podejmowanie zadań pozwala zainteresowanym gminom wykonywać je w sposób bardziej efektywny. Najwięcej związków międzygminnych funkcjonuje w województwie wielkopolskim.

Osiągnięte w 2016 r. dochody i wydatki związków międzygminnych stanowiły 0,9% ogółu dochodów i wydatków wszystkich jst w kraju. Najwyższy udział w zrealizowanych dochodach i wydatkach wszystkich związków międzygminnych w kraju osiągnęły związki województwa śląskiego – odpowiednio 45,5% i 43,3%. Tendencja ta utrzymuje się od wielu lat. Najwyższe wykonanie dochodów i wydatków odnotowano w Komunikacyjnym Związku Komunalnym Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego z siedzibą w Katowicach.

Podobnie jak w przypadku gmin ustawodawca umożliwił tworzenie związków przez powiaty. W 2016 r. działalność prowadziło 5 związków powiatów, czyli wszystkie spośród zarejestrowanych. Dochody zostały zrealizowane w wysokości 1 781 tys. zł, a na wydatki związki przeznaczyły 1 458 tys. zł i zamknęły rok budżetowy nadwyżką w wysokości 323 tys. zł.

Od 2016 r. powiaty mogą tworzyć związki z gminami, tworząc związek powiatowo-gminny. Dodatkowo związek taki może powstać również w wyniku przekształcenia, ponieważ zgodnie z nowymi regulacjami do związku powiatów może przystąpić gmina, a do związku międzygminnego powiat. W 2016 r. zarejestrowano 5 związków powiatowo-gminnych, z których żaden nie podjął działalności.

Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp

W 2016 r. zasadę wynikającą z art. 242 uofp polegającą na finansowaniu wydatków bieżących dochodami bieżącymi powiększonymi o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz o wolne środki zachowało 2 801 jednostek, z czego w 2 792 wykonane dochody bieżące przewyższyły poniesione wydatki bieżące, a w 9 wydatki bieżące przekraczające dochody bieżące zostały pokryte nadwyżką budżetową z lat ubiegłych lub wolnymi środkami. Biorąc pod uwagę ustawowe przesłanki, które częściowo lub całościowo zwalniały jst z zachowania reguły wynikającej z art. 242 uofp tylko w 4 jednostkach jej nie zachowano.

Spośród 16 jst, w których wystąpił deficyt operacyjny w 7 wykonane dochody ze sprzedaży majątku były wyższe niż jego poziom, w związku z czym składowa jednoroczna średniej z art. 243 ust. 1 za 2016 r. będzie dodatnia. Natomiast w pozostałych 9 jst (8 gminach oraz 1 powiecie), dochody ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające, aby jednoroczną składową średniej z art. 243 za 2016 r. uczynić dodatnią. Niewątpliwie pogorszy

to możliwości obsługi długu oraz spłaty rat od pożyczonego kapitału w tych jednostkach w latach 2017 - 2019, szczególnie w 4 jst (4 gminach), w których ujemny składnik jednoroczny średniej obliczony za 2016 r. pogorszy całą średnią o co najmniej 1,0 punkt procentowy.

Informacje zawarte w projektach wpf złożonych przez jst wraz z projektami budżetów na 2016 r. wskazywały, iż uwzględniając ustawowe wyłączenia (m.in. określone w art. 243 ust. 3 i 3a) relacja z art. 243 w 2016 r. nie zostanie spełniona w 48 jst, w 2017 r. – w 51 jst, w 2018 r. – w 27 jst oraz w 16 jst w 2019 r.

Informacje zawarte w kolejnych projektach wpf złożonych przez jst wraz z projektem budżetu na 2017 r. wskazywały, iż relacja z art. 243 z uwzględnieniem ustawowych wyłączeń nie zostanie spełniona odpowiednio w 2017 r. w 31 jst, w 2018 r. przez 37 jst i w 2019 r. przez 37 jst.

Ocena zjawiska niespełnienia relacji z art. 243 dopiero od roku prognozy N+1 jest sprawą złożoną, gdyż co do zasady powinna uwzględnić także efekt wynikający z ukształtowania się maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia na poziomie wyższym niż planowany na koniec września roku poprzedzającego rok prognozy. Należy bowiem pamiętać, iż w 2016 r. około 90% jst (a w latach wcześniejszych około 80% jst) na koniec roku budżetowego osiągnęło zaliczany do średniej wskaźnik jednoroczny (Dbn-1-Wbn-1+Dsmn-1)/Dn-1 na poziomie lepszym niż planowany na koniec III kwartału.

Wydatki bieżące ponoszone przez jst na wypłatę świadczenia wychowawczego w ramach programu „Rodzina 500+", jak również wydatki bieżące na jego obsługę były finansowane z dotacji celowej zaliczanej do dochodów bieżących, wobec czego pozostawały one bez wpływu na relację z art. 242 uofp.

Natomiast już w pierwszym roku realizacji programu „Rodzina 500+" nastąpiła poprawa (tj. spadek) indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia przy niezmienionej średniej z prawej strony wzoru określonego art. 243 uofp. W gminach przeciętny wskaźnik lewej strony wzoru obniżył się o 0,68 punktu procentowego, w miastach na prawach powiatu o 0,34 punktu procentowego, zaś w m.st. Warszawie o 0,12 punktu procentowego, poprawiając tym samym obraz sytuacji finansowej, mimo że jst nie uzyskały żadnych dodatkowych środków, które można byłoby przeznaczyć na spłatę długu.

Wyższe dochody ogółem uzyskane za 2016 r. zostaną wliczone do jednej z trzech składowych średniej pogorszając tym samym dopuszczalny indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia dopiero w ramach limitów na 2017 r. Relacja z art. 243 będzie w pełni uwzględniać znaczny wzrost dochodów budżetowych jst dopiero od 2019 r., w którym po raz pierwszy wszystkie elementy wzoru zarówno po lewej jak i po prawej stronie będą obejmować w dochodach ogółem nowe dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące i inwestycyjne z zakresu administracji rządowej zlecone jst. Wskaźnik jednoroczny wchodzący w skład średniej z art. 243 określającej maksymalny dopuszczalny poziom relacji spłaty zadłużenia do dochodów ogółem w związku z realizacją programu „Rodzina 500+" pogorszył się o więcej niż 1,0 punkt procentowy w 2 016 gminach. Najwyższy odnotowany spadek wskaźnika jednorocznego wyniósł 4,66 punktu procentowego, zaś w 101 gminach wskaźnik ten spadł o więcej niż 3,0 punkty procentowe.

Wobec powyższego w ramach toczącej się dyskusji dotyczącej zmian reguł określających limity spłaty zadłużenia warto rozważyć wyłączenie z ewentualnych przyszłych wskaźników kwot przekazywanych dotacji celowych na zadania zlecone, gdyż środki te z założenia nie mogą zostać wykorzystane na spłatę zadłużenia lub wydatki na obsługę długu.

Tendencje wynikające z wykonania budżetów jst w latach 2014 - 2016 wskazują, że zawarte w projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2017 r. łączne prognozowane kwoty na lata 2017 - 2020 mogą być niedoszacowane, a niektóre z nich wręcz nierealistyczne, jak np. dochody ogółem.

Według projektów wpf w 2017 r. w porównaniu z wykonaniem budżetów jst za 2016 r. należałoby spodziewać się wzrostu dochodów i wydatków budżetowych jst ogółem (odpowiednio o 4,7% oraz o 14,2%). Łączne kwoty prognoz w porównaniu z wykonaniem budżetów jst za 2016 r. wskazują, że w 2017 r. wzrosną dochody ze sprzedaży majątku (o 31,3%), wydatki bieżące (o 5,0%) przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji (o 187,6%) oraz kwota długu (o 11,7%). Ponadto, prognozowany jest znaczny wzrost wydatków majątkowych (o 77,8%) oraz dochodów majątkowych (o 63,7%). W 2017 r. zgodnie z przedłożonymi prognozami jst spodziewają się niewielkiego wzrostu dochodów bieżących (o 0,9%).

Zobowiązania jednostek posiadających osobowość prawną, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organem założycielskim lub nadzorującym nadal utrzymują się na wysokim poziomie. W tej grupie, obejmującej instytucje kultury i inne podmioty niebędące spółkami prawa handlowego, a także SP ZOZ – wysokie zadłużenie wykazują jedynie SP ZOZ (90,8% ogółu zadłużenia jednostek z osobowością prawną). W okresie 2006 - 2013 zobowiązania SP ZOZ z roku na rok malały − za wyjątkiem 2012 r., w którym odnotowano wzrost o 6,7%.

W 2016 r. zadłużenie SP ZOZ odnotowano w 261 jednostkach samorządu terytorialnego – w 16 województwach, 163 powiatach, 62 gminach oraz 20 miastach na prawach powiatu (w 2015 r. – w 280 jst), jednakże jest ono rozłożone bardzo nierównomiernie – 25% ogólnej kwoty zadłużenia tych jednostek wystąpiło w 3 jst, zaś 50% długu w 9 jst.

Od 2014 r. mimo spadku liczby SP ZOZ zobowiązania tych jednostek wzrastają – w 2014 r. o 3,7%, w 2015 r. o 4,5% a w 2016 r. o 0,4% (na koniec 2016 r. wyniosły 4 265 660 tys. zł). Największy udział w tej kwocie miały wojewódzkie i powiatowe SP ZOZ (odpowiednio 48,1% i 32,0%), znaczny udział miały także SP ZOZ miast na prawach powiatu (18,0%). Kwotowo największy przyrost kwoty długu samorządowych SP ZOZ wystąpił w województwach (o 69 649 tys. zł).

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Rok 2016 był dla całego sektora samorządowego rokiem kontrastów pod względem wskaźników budżetowych. Podstawowe wielkości budżetowe przeliczone na 1 mieszkańca, takie jak dochody ogółem, wydatki ogółem wyraźnie się poprawiły, a zadłużenie spadło. Korzystne zmiany w budżetach jst spowodowane jednak były głównie pojawieniem się nowych, bardzo znaczących pod względem wartości, wpływów środków transferowych z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+" i wypłaty świadczeń stanowiących pomoc państwa w wychowywaniu dzieci. Po ich wyłączeniu dynamika wzrostu dochodów mocno wyhamowała, a w niektórych typach jst trend się wręcz odwrócił. Ponadto, zaobserwowano zdecydowany spadek, a nawet załamanie, dochodów majątkowych i wydatków jst na inwestycje, będący m.in. skutkiem bardzo słabej absorpcji przez samorządy funduszy unijnych pochodzących z perspektywy finansowej 2014 - 2020.

Dochody jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły łącznie 5 560 zł i w stosunku do 2015 r. wzrosły o 385 zł, czyli o 7,4%, z tego dochody bieżące wzrosły o 645 zł, a majątkowe spadły o 260 zł. Poziom wydatków budżetowych wszystkich jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł 5 362 zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrósł o 254 zł (o 5,0%), w tym wydatki bieżące wzrosły o 585 zł (o 14,3%) – do kwoty 4 690 zł, a wynagrodzenia i pochodne o 63 zł (o 3,4%) – do poziomu 1 897 zł. Średnia kwota wydatków inwestycyjnych zmalała o 333 zł (o 34,4%) i wyniosła 635 zł. Wydatkami inwestycyjnymi do 500 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca cechowało się 77,9% wszystkich samorządów w kraju, wydatkami w granicach 500 zł - 1 000 zł – 18,9%. Tylko 10 jst wydało na inwestycje powyżej 2 000 zł *per capita.* Dochody jst związane z realizacją projektów z udziałem środków europejskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 191 zł i były o 262 zł niższe od uzyskanych w 2015 r. (spadek o 57,8%), a wydatki wyniosły 121 zł i były niższe od wykonanych w roku poprzednim o 382 zł (o 75,9%). Średnie zadłużenie wszystkich jst na koniec 2016 r. liczone *per capita* wyniosło 1 796 zł i w stosunku do roku poprzedniego spadło o 67 zł (o 3,6%). Wzrost zadłużenia wystąpił w 658 jst, a spadek w 2 093 samorządach.

Dochody gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły w 2016 r. o 548 zł (o 16,1%), do poziomu 3 944 zł. W 93,0% gmin wystąpił wzrost dochodów na 1 mieszkańca (rok wcześniej w 68,0%). Po wyłączeniu dotacji celowych na program „Rodzina 500+" w średniej wysokości 505 zł *per capita* wzrost dochodów w gminach wyniósłby 1,3%. Im większa gmina tym dochody ogółem *per capita*, w tym dotacje i subwencje, maleją. Odwrotny trend występuje w przypadku dochodów własnych. Wydatki *per capita* wszystkich gmin w kraju wyniosły 3 803 zł i wzrosły w stosunku do 2015 r. o 474 zł (o 14,2%). Wydatki gmin na inwestycje *per capita* wyniosły 413 zł i zmniejszyły się w stosunku do 2015 r. o 137 zł (o 24,9%). Dochody w gminach związane z realizacją zadań finansowanych ze środków europejskich wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 55 zł i spadły o 133 zł (o 70,7%). Zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2016 r. 924 zł i w stosunku do roku poprzedniego obniżyło się o 61 zł (o 6,2%).

Miasto stołeczne Warszawa wykonało w 2016 r. dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wysokości 8 418 zł, które były wyższe o 190 zł (o 2,9%) w stosunku do roku poprzedniego, natomiast wydatki wyniosły 7 885 zł i zwiększyły się o 473 zł (o 6,4%). Po wyłączeniu z dochodów kwot przeznaczonych na program „Rodzina 500+" w wysokości 332 zł wystąpiłoby ich obniżenie w stosunku do 2015 r o 1,7%. W 2016 r. m.st. Warszawa ograniczyło wydatki inwestycyjne – o 6,6% (o 50 zł) do poziomu 708 zł. Dochody i wydatki *per capita* związane z realizacją zadań unijnych wyniosły w 2016 r. odpowiednio 367 zł i 29 zł, co oznaczało spadek dochodów o 59 zł, a wydatków o 153 zł. Zadłużenie w przeliczeniu na 1 mieszkańca spadło o 121 zł (o 3,6%) i wyniosło w 2016 r. 3 246 zł. W odniesieniu do pozostałych miast na prawach powiatu poziom zadłużenia m.st. Warszawy był jednym z najwyższych i zdecydowanie najwyższy w odniesieniu do średniego zadłużenia pozostałych typów jst.

Przeciętny dochód uzyskany w 2016 r. przez miasta na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrósł o 334 zł (o 6,5%) w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł 5 495 zł. Kwota dochodów byłaby niższa o 354 zł po wyłączeniu dotacji na program „Rodzina 500+", co oznaczałoby wówczas spadek dynamiki o 0,4% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost dochodów wystąpił w 60 miastach, a spadek w 5. Najwyższe dochody *per capita* realizują miasta najmniejsze (20 tys. - 50 tys. mieszkańców) i największe (powyżej 500 tys.). Dochody najniższe natomiast miasta średnie z ludnością w przedziale 50 tys. - 100 tys. Wydatki budżetowe powiatów grodzkich wzrosły o 128 zł (o 2,5%) i wyniosły średnio 5 352 zł, przy jednoczesnym znacznym obniżeniu poziomu wydatków inwestycyjnych – o 404 zł (o 40,4%) do wysokości 596 zł. Dochody miast pozyskane w 2016 r. w ramach realizacji programów finansowanych

ze środków europejskich spadły o ponad połowę, tj. o 225 zł i wyniosły 194 zł, a wydatki aż o 424 zł (o 81,9%) do wysokości 94 zł. Kwota długu miast na prawach powiatu spadła o 12 zł (o 0,5%) i wyniosła w 2016 r. 2 498 zł. Zadłużenie *per capita* wzrosło w 26 miastach, zmalało w 39.

Dochody powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły w 2016 r. o 11 zł (o 1,1%) i wyniosły 928 zł. Wzrost dochodów ogółem zanotowało 198 powiatów, a spadek 116. Dochody z tytułu dotacji celowych spadły o 17 zł, do poziomu 203 zł, a z tytułu subwencji ogólnej wzrosły o 7 zł i wyniosły 396 zł, która nadal była głównym źródłem dochodów powiatów. W skali kraju w 2016 r. wydatki ogółem wyniosły 903 zł (spadek o 5 zł, tj. o 0,6%), w tym inwestycyjne o 16 zł (o 12,4%). Kolejny rok z rzędu wystąpił silny spadek dochodów ze środków unijnych – o 25 zł (o 61,0%) do kwoty 16 zł, a wydatków o 33 zł (o 70,2%) do kwoty 14 zł. Dług powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł w 2016 r. 216 zł. (spadek o 10 zł, tj. o 4,4%). Zadłużenie wzrosło w 78 powiatach, a zmalało w 235.

Dochody uzyskane przez województwa samorządowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły średnio 351 zł i w stosunku do 2015 r. zanotowały, jako jedyny typ jst, spadek o 94 zł (21,1%), głównie ze względu na niższe (blisko o połowę) wpływy z dotacji i o ponad połowę niższe dochody majątkowe w stosunku do 2015 r. Spadek dochodów ogółem *per capita* zanotowało 15 województw samorządowych, wyjątek stanowiło województwo opolskie. Średnia kwota wydatków województw samorządowych na 1 mieszkańca kraju spadła o 119 zł (o 26,6%) i wyniosła 328 zł. Wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły średnio 80 zł i w porównaniu do roku ubiegłego spadły o 113 zł (o 58,4%). W 14 województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na 1 mieszkańca obniżyły się. Dochody na realizację programów finansowanych ze środków europejskich w 2016 r. spadły o 89 zł (o 55,3%) i wyniosły 72 zł, natomiast wydatki spadły o 118 zł i wyniosły 61 zł. Średni dług województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł w 2016 r. 176 zł i w stosunku do 2015 r. spadł o 10 zł (o 5,4%). Wzrost zadłużenia odnotowano w 2 województwach.

Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Kwota pozyskanych przez jst środków zagranicznych na dofinansowanie programów i projektów w 2016 r. wyniosła 6 553 820 tys. zł i była niższa o 58,2% od zrealizowanych w 2015 r., a ich udział wyniósł 3,1% dochodów ogółem (w 2015 r. – 7,9%). Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2016 r. wyniosły 2 865 988 tys. zł i były niższe o 78,2% niż w roku poprzednim, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 1,4% (w 2015 r. – 6,7%). Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi wyniosły 1 683 479 tys. zł i były niższe niż w 2015 r. o 84,8%, a ich udział w wydatkach inwestycyjnych jst ogółem wyniósł 6,9% (w 2015 r. – 29,8%). Tak znaczne obniżenie zarówno dochodów jak i wydatków na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych spowodowane było w głównej mierze zakończeniem poprzedniej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. Do budżetów jst wpływały więc głównie środki stanowiące refundacje wydatków poniesionych w latach poprzednich. Największe wydatki finansowane środkami zagranicznymi jst zrealizowały w zakresie transportu i łączności, administracji publicznej oraz oświaty i wychowania.

W 2016 r. kwota kredytów i pożyczek zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wyemitowanych na ten cel papierów wartościowych (obligacji komunalnych) wyniosła 263 638 tys. zł i stanowiła 5,3% ogólnej kwoty zaciągniętych przez jst kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. Spłata kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji komunalnych przeznaczonych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych wyniosła 764 019 tys. zł, tj. 9,7% ogólnej kwoty rozchodów jst z tytułu spłat kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji komunalnych.

Najważniejsze akty normatywne oraz inne dokumenty mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2016 r.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
1.	Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2015 r. poz. 1045 Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 r. z wyjątkami, które weszły w życie w innych terminach	Ustawa wprowadza zmiany m. in. w: 1) ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), 2) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.), 3) ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.) – umożliwia gminom, powiatom, województwom zapewnienie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostkom organizacyjnym gminy, powiatu, województwa, gminnym, powiatowym, wojewódzkim instytucjom kultury i innym samorządowym osobom prawnym zaliczanym do sektora finansów publicznych. Wspólną obsługę mogą prowadzić odpowiednio urząd gminy, starostwo powiatowe, urząd marszałkowski albo inna samorządowa jednostka organizacyjna. Ustawa wprowadza również regulacje prawne w sytuacji połączenia gmin lub powiatów albo utworzenia nowej gminy lub powiatu. 4) ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) – nakłada na kierownika jednostki prowadzącej wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek organizacyjnych, samorządowych instytucji kultury lub innych samorządowych osób prawnych odpowiedzialność za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej.
2.	Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 17 wietnia 2015 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 30 kwietnia 2016 r. M. P. z 2015 r. poz. 377	Minister Gospodarki ogłosił wysokość dodatku energetycznego obowiązującą od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 30 kwietnia 2016 r. dla gospodarstwa domowego prowadzonego przez osobę samotną, składającego się z 2 do 4 osób oraz składającego się z co najmniej 5 osób.
3.	Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej Dz. U. z 2015 r. poz. 867 Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 r.	Członkowi ochotniczej straży pożarnej, który w związku z udziałem w działaniach ratowniczych lub ćwiczeniach doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku, za czas niezdolności do pracy, za który nie zachował prawa do wynagrodzenia albo nie otrzymał zasiłku chorobowego albo świadczenia rehabilitacyjnego, przysługuje rekompensata pieniężna. Rekompensatę ustala i wypłaca: – członkowi OSP niewłączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego – podmiot ponoszący koszty funkcjonowania jednostki ochrony przeciwpożarowej jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, – członkowi OSP włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego – komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej.
4.	Ustawa z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych Dz. U. z 2015 r. poz. 1283 Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 r.	Zwolnieniem od podatku od nieruchomości zostały objęte grunty i budynki lub ich części stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
5.	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. M. P. z 2015 r. poz. 735	Minister Finansów ogłosił górne granice stawek kwotowych podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych dla samochodów ciężarowych o masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, ciągników siodłowych i balastowych, przyczep lub naczep, a także górne granice stawek kwotowych opłat: targowej, miejscowej, uzdrowiskowej oraz od posiadania psów na 2016 rok.
6.	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 24 września 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych opłaty reklamowej w 2016 r. M. P. z 2015 r. poz. 912	Minister Finansów ogłosił górne granice stawek kwotowych części stałej i części zmiennej opłaty reklamowej na 2016 r.
7.	Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. z 2015 r. poz. 1793 Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 r.	Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej lub rodzin wielodzietnych.
8.	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych Dz. U. z 2015 r. poz. 1890 Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 r.	Związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym. W jego skład wchodzą gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie: kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju obszaru związku, publicznego transportu zbiorowego na obszarze związku, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, promocji obszaru metropolitalnego. Związek metropolitalny samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Kontrolę jego gospodarki finansowej sprawuje regionalna izba obrachunkowa.
9.	Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2015 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2016 M. P. z 2015 r. poz. 1025	Średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2016 wyniosła 53,75 zł za 1 dt. Stanowi ona podstawę ustalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego stawek podatku rolnego obowiązujących w 2016 r.
10.	Obwieszczenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ogłoszenia obowiązujących w 2016 r. stawek opłat za udostępnienie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. M. P. z 2015 r. poz. 1026	Minister Administracji i Cyfryzacji ogłosił, że w 2016 r. stawki opłat za udostępnienie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie ulegną zmianie i będą obowiązywały w wysokości określonej w załączniku do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.
11.	Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2015 r. M. P. z 2015 r. poz. 1028	Średnia cena sprzedaży drewna, obliczona według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2015 r., stanowiąca podstawę uchwalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego stawek podatku leśnego na 2016 r., wyniosła 191,77 zł za 1 m^3.
12.	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 7 października 2015 r. w sprawie stawek podatku od środków transportowych obowiązujących w 2016 r. M. P. z 2015 r. poz. 1029	Minister Finansów ogłosił minimalne stawki podatku od środków transportowych, obowiązujące w 2016 r., dla samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 ton, a także dla ciągników siodłowych i balastowych oraz przyczep i naczep.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
13.	Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 28 października 2015 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów na rok 2016 M. P. poz. 1064	Minister Środowiska ogłosił maksymalne stawki opłat za usuwanie drzew za jeden centymetr obwodu pnia oraz stawkę za usunięcie jednego metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami obowiązujące w 2016 r.
14.	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej Dz. U. poz. 2186 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.	Rozporządzenie określa m.in. sposób udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, wymogi dotyczące lokalu, w którym jest usytuowany punkt nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wzór karty nieodpłatnej pomocy prawnej.
15.	Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 Dz. U. poz. 2199 Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 r.	W budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się w 2016 r. środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, w wysokości do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5% tych środków. W 2016 r. jednostka samorządu terytorialnego przeznacza na realizację zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży środki w wysokości nie mniejszej niż wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.
16.	Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów Dz. U. poz. 2222 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.	Rozporządzenie określa warunki i tryb przyznawania środków z Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów na dofinansowanie zajęć sportowych prowadzonych m.in. przez kluby sportowe, organizacje pozarządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku zajęć organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, dofinansowanie może być przyznane do wysokości 50% planowanych kosztów realizacji zajęć. Wnioskodawca, któremu przyznano dofinansowanie, może pokryć ze środków Funduszu koszty pośrednie w części stanowiącej nie więcej niż 5% kosztów bezpośrednich, związanych z realizacją zajęć lub zadań z zakresu aktywności fizycznej.
17.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2016 r. Dz. U. poz. 2042 Rozporządzenie weszło w życie dnia 19 grudnia 2015 r.	Stawka zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w 2016 r. została ustalona w wysokości 1,00 zł na 1 litr oleju (o 0,05 zł więcej w porównaniu z 2015 r.).
18.	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie deklaracji na podatek od środków transportowych składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej Dz. U. poz. 2245 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.	Deklaracje na podatek od środków transportowych składanych za pomocą środków komunikacji elektronicznej muszą być podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym e-PUAP.
19.	Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie przekazywania środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej Dz. U. poz. 2252 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.	Rozporządzenie określa szczegółowe warunki uzyskiwania dofinansowania realizacji zadań z zakresu: przebudowy, remontu i inwestycji obiektów sportowych, zadań z zakresu rozwijania sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych oraz zadań określonych w przepisach o zdrowiu publicznym w zakresie aktywności fizycznej. Dofinansowanie będzie udzielane w formie dotacji.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
20.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym Dz. U. poz. 2265 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.	Maksymalna kwota zobowiązań samorządu powiatowego do wypłaty w 2016 r. i latach następnych z tytułu dofinansowania kosztów działania warsztatów terapii zajęciowej jest iloczynem liczby uczestników warsztatów, wynikającej z podpisanych umów przez powiat do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, w którym przekazane będzie dofinansowanie, oraz kosztów rocznego pobytu jednego uczestnika w warsztacie terapii zajęciowej w wysokości 15 996 zł.
21.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016 Dz. U. poz. 2294 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.	Podział części oświatowej subwencji ogólnej dokonywany jest z uwzględnieniem m.in.: finansowania wydatków bieżących szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, dotowania publicznych i niepublicznych szkół i placówek, finansowania zadań z zakresu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, finansowania wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem oraz finansowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci.
22.	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian Dz. U. poz. 2327 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.	Rozporządzenie określa tryb postępowania oraz niezbędną dokumentację w sprawach: rejestracji związku powiatów, rejestracji zmiany statutu związku powiatów oraz wykreślenia związku powiatów z rejestru związków powiatów.
23.	Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian Dz. U. poz. 2334 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.	Rozporządzenie określa tryb postępowania oraz niezbędną dokumentację w sprawach: rejestracji związku międzygminnego, rejestracji zmiany statutu związku międzygminnego oraz wykreślenia związku międzygminnego z rejestru związków międzygminnych.
24.	Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego Dz. U. z 2016 r. poz. 8 Ustawa weszła w życie 6 stycznia 2016 r.	W przypadku wypowiedzenia umowy najmu, w związku z koniecznością przeprowadzenia rozbiórki lub remontu, obowiązek zapewnienia lokalu zamiennego oraz pokrycia kosztów przeprowadzki najemcy opłacającemu czynsz regulowany spoczywa, do dnia 31 grudnia 2017 r., na właściwej gminie.
25.	Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2016 r. poz. 35 Ustawa weszła w życie 23 stycznia 2016 r. z wyjątkami, które weszły w życie w terminach późniejszych.	Od dnia 1 września 2016 r. dziecko w wieku 5 lat ma prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego w przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Zapewnienie warunków do realizacji tego prawa jest zadaniem własnym gminy.
26.	Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci Dz. U. poz. 195 Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 2016 r.	Ustawa określa warunki nabywania prawa do świadczenia wychowawczego oraz zasady jego przyznawania i wypłacania w ramach programu „Rodzina 500+". Celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Świadczenie wychowawcze przysługuje w wysokości 500 zł miesięcznie na dziecko w rodzinie i wypłacane jest przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się. Świadczenie wychowawcze i koszty jego obsługi finansowane są w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz samorząd województwa realizują zadania z zakresu świadczenia wychowawczego jako zadanie z zakresu administracji rządowej.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
27.	Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie wysokości opłaty za wydanie duplikatu Karty Dużej Rodziny oraz wysokości kosztów gminy związanych z przyznaniem tej Karty oraz wydaniem jej duplikatu M. P. poz. 196	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej określił wysokość opłaty za wydanie duplikatu Karty Dużej Rodziny oraz koszty realizacji przez gminę przepisów ustawy o Karcie Dużej Rodziny, a także koszty wydania duplikatu tej Karty. Podane przez Ministra kwoty obowiązują od 1 marca 2016 r. do 28 lutego 2017 r.
28.	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych Dz. U. poz. 259 Rozporządzenie weszło w życie 1 marca 2016 r.	Rozporządzenie określa szczegółowy tryb i terminy składania i rozpatrywania wniosków o udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie mieszkań socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Wnioski o udzielenie finansowego wsparcia składane są do Banku Gospodarstwa Krajowego.
29.	Ustawa Budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. Dz. U. poz. 278 Ustawa weszła w życie 4 marca 2016 r., z mocą od dnia 1 stycznia 2016 r.	W ustawie budżetowej na 2016 r. zaplanowane zostały w układzie zadaniowym m.in. dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami. Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wynosi 101,7% (o 0,5 punktu procentowego więcej w porównaniu z 2015 r.).
30.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe Dz. U. poz. 339 Rozporządzenie weszło w życie 15 marca 2016 r.	Rozporządzenie określa sposób przekazywania informacji niezbędnych do ustalenia wysokości dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe, a także tryb i terminy jej udzielania oraz sposób wykorzystania i rozliczania.
31.	Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Dz. U. poz. 395 Ustawa weszła w życie 25 marca 2016 r.	Zlecanie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym może mieć formy: 1) powierzania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub 2) wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.
32.	Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 22 kwietnia 2016 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2016 r. do dnia 30 kwietnia 2017 r. M. P. poz. 411	Minister Energii ogłosił wysokość dodatku energetycznego obowiązującą od dnia 1 maja 2016 r. do dnia 30 kwietnia 2017 r. dla gospodarstwa domowego: prowadzonego przez osobę samotną, składającego się z 2 do 4 osób oraz składającego się z co najmniej 5 osób.
33.	Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 960 Ustawa weszła w życie 15 lipca 2016 r.	Ustawa wprowadziła m.in. zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.), na mocy których, w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia, jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować dla mieszkańców świadczenia gwarantowane. Świadczenia finansowane są na podstawie umowy zawartej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a świadczeniodawcą wyłonionym w drodze konkursu ofert. W przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego jest podmiotem tworzącym dla podmiotu leczniczego lub jedynym albo większościowym wspólnikiem lub akcjonariuszem w spółce, umowę zawiera się w pierwszej kolejności z tym podmiotem.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
34.	Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie średniej krajowej dochodów gmin i powiatów w 2015 r. przypadających na jednego mieszkańca M. P. poz. 530	Średnia krajowa dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, osiągnięta w 2015 r. z tytułu opłat i kar za: korzystanie ze środowiska, usuwanie drzew i krzewów oraz składowanie i magazynowanie odpadów wyniosła: – dla gmin – 15,36 zł, – dla powiatów – 4,23 zł.
35.	Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1010 Ustawa weszła w życie 1 września 2016 r. z wyjątkami, które weszły w życie w innych terminach	Przepisy ustawy m.in. definiują pojęcie wydatków bieżących stanowiących podstawę do obliczenia wysokości dotacji udzielanych z budżetów gmin dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół a także placówek publicznych i niepublicznych. Doprecyzowano przepisy dotyczące rozliczeń między gminami w zakresie pokrywania kosztów edukacji przedszkolnej w sytuacji, gdy dziecko korzysta z wychowania przedszkolnego w innej gminie.
36.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych Dz. U. poz. 1045 Rozporządzenie weszło w życie 19 lipca 2016 r.	Rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania pomocy, zakres i formy pomocy oraz tryb postępowania w sprawie jej udzielenia uczniom objętym Rządowym programem pomocy uczniom w 2016 r. – „Wyprawka szkolna”.
37.	Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego Dz. U. poz. 1176 Ustawa weszła w życie 20 sierpnia 2016 r.	Wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego będące samorządowymi wojewódzkimi osobami prawnymi stają się wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego będącymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną.
38.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne, pomocy uczniom w formie wyjazdów terapeutyczno-edukacyjnych oraz pomocy dzieciom i uczniom w formie zajęć opiekuńczych i zajęć terapeutyczno-edukacyjnych w 2016 r. Dz. U. poz. 1268 Rozporządzenie weszło w życie 18 sierpnia 2016 r.	Rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania pomocy dzieciom i uczniom objętym Rządowym programem pomocy dzieciom i uczniom w formie zasiłku losowego na cele edukacyjne, pomocy uczniom w formie wyjazdów terapeutyczno-edukacyjnych oraz pomocy dzieciom i uczniom w formie zajęć opiekuńczych i zajęć terapeutyczno-edukacyjnych w 2016 r. ustanowionym uchwałą nr 91/2016 Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r.
39.	Ustawa z dnia 10 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach. Dz. U. poz. 1330 Ustawa weszła w życie 25 listopada 2016 r.	Osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie albo będąca właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku. Dotacja może być udzielona przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub wojewódzkiego konserwatora zabytków.
40.	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie opłat za usunięcie drzew i krzewów Dz. U. poz. 1354 Rozporządzenie weszło w życie 29 sierpnia 2016 r.	Minister określił stawki opłat za usunięcie drzew i krzewów. Opłaty są zróżnicowane w zależności od gatunku drzewa, obwodu pnia oraz tempa jego przyrostu.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
41.	Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego Dz. U. poz. 1454 Ustawa weszła w życie 1 października 2016 r.	Samorządowy zakład budżetowy może otrzymać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środki finansowe wynikające z rozliczenia podatku od towarów i usług, z tym że ich wysokość nie może być wyższa niż wynikająca z rozliczenia podatku VAT związanego z tym zakładem. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa zasady ustalania i przekazywania ww. środków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
42.	Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2015 Dz. U. poz. 1562 Rozporządzenie weszło w życie 13 października 2016 r.	Na wykazie gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2015 znalazło się 19 jednostek samorządu terytorialnego z terenu 6 województw.
43.	Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1583 Ustawa weszła w życie 15 października 2016 r.	Ustawa określa, kto może kierować określonymi placówkami funkcjonującymi na podstawie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w przypadku zapewnienia wspólnej obsługi ekonomiczno-administracyjnej i organizacyjnej tych placówek. Ponadto, ustawa określa zasady łączenia określonych placówek funkcjonujących na podstawie przepisów o pomocy społecznej.
44.	Ustawa z dnia 14 września 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz. U. poz. 1609 Ustawa weszła w życie 19 października 2016 r.	Ustawa określa m.in. zasady podziału rezerw poszczególnych części subwencji ogólnej na lata 2017 - 2019, a także zasady ustalania wpłat samorządów województw do budżetu państwa.

Wykaz skrótów i znaków umownych

Wykaz skrótów

jst	– jednostki samorządu terytorialnego,
KR RIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych,
uofp	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.),
uofp z 2005 r.	– ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.),
wpf	– wieloletnie prognozy finansowe.

Znaki umowne stosowane w tabelach

kreska	–	– zjawisko nie wystąpiło,
zero	0	– zjawisko istniało, jednakże w ilościach mniejszych od liczb, które mogły być wyrażone uwidocznionymi w tabeli znakami cyfrowymi,
kropka	.	– zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych,
krzyżyk	x	– wypełnienie pozycji ze względu na układ tabeli jest niemożliwe lub niecelowe.

Spis rysunków

Rysunek 1. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2016 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu) 345

Rysunek 2. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2017 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu) 345

Rysunek 3. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2016 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu) 346

Rysunek 4. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2017 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu) 346

Rysunek 5. Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2016 r. 347

Rysunek 6. Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2016 r. 347

Rysunek 7. Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2016 r. 348

Rysunek 8. Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2016 r. 348

Rysunek 9. Dochody ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 349

Rysunek 10. Dochody bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 349

Rysunek 11. Dochody własne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 350

Rysunek 12. Dochody gmin z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 350

Rysunek 13. Dotacje celowe gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 351

Rysunek 14. Subwencja ogólna gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 351

Rysunek 15. Wydatki ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 352

Rysunek 16. Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 352

Rysunek 17. Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 353

Rysunek 18. Zobowiązania gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 353

Rysunek 19. Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+" w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 354

Rysunek 20. Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+" w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 355

Rysunek 21. Dochody ogółem powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 356

Rysunek 22. Dochody bieżące powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 356

Rysunek 23. Dochody własne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 357

Rysunek 24. Dochody powiatów z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 357

Rysunek 25. Dotacje celowe powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 358

Rysunek 26. Subwencja ogólna powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 358

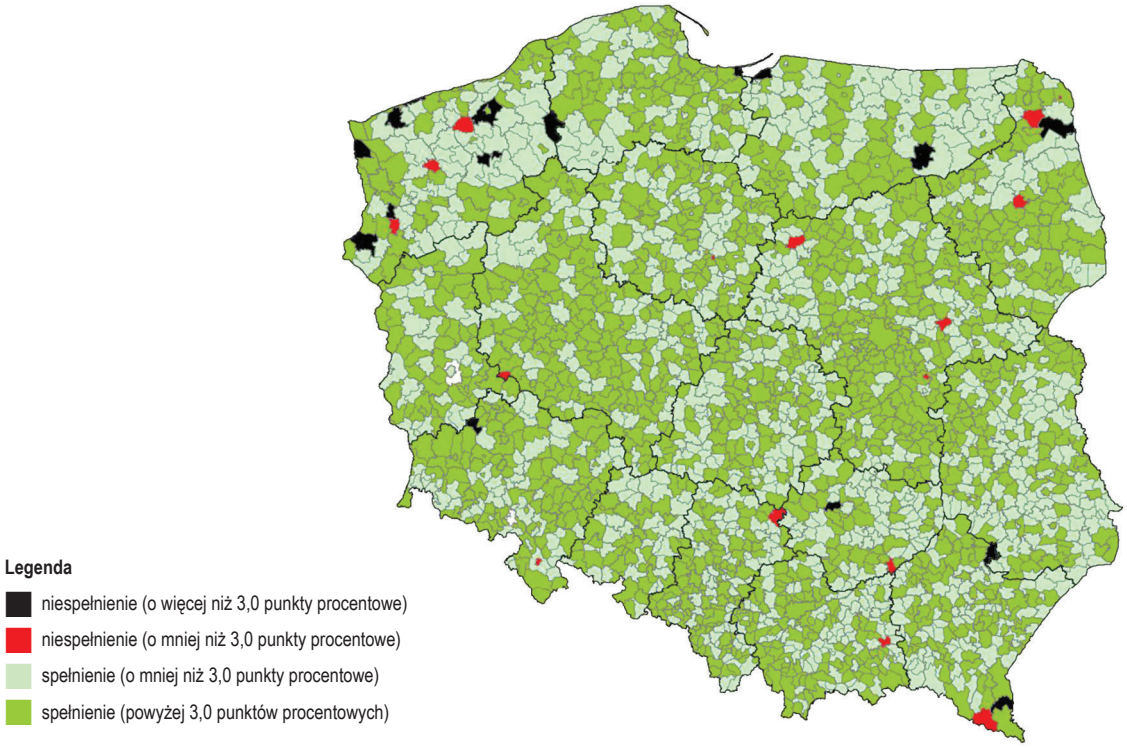
Rysunek 27. Wydatki ogółem powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 359

Rysunek 28. Wydatki bieżące powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 359

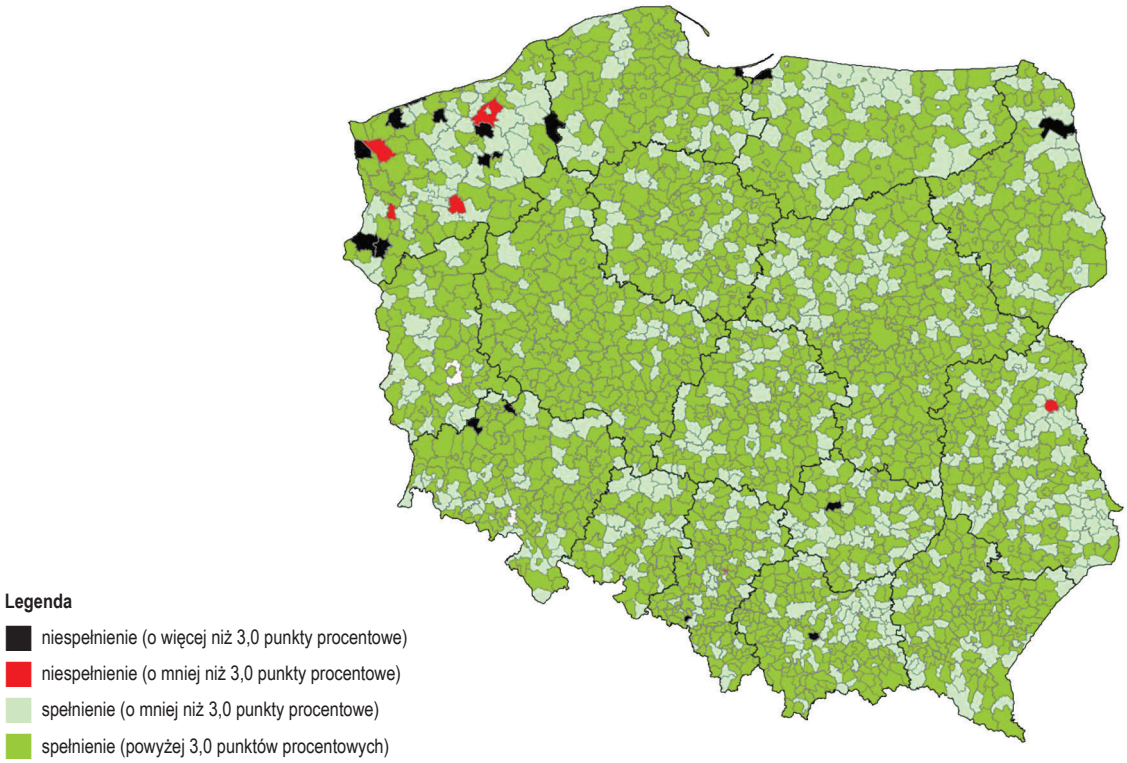
Rysunek 29. Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 360

Rysunek 30. Zobowiązania powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. 360

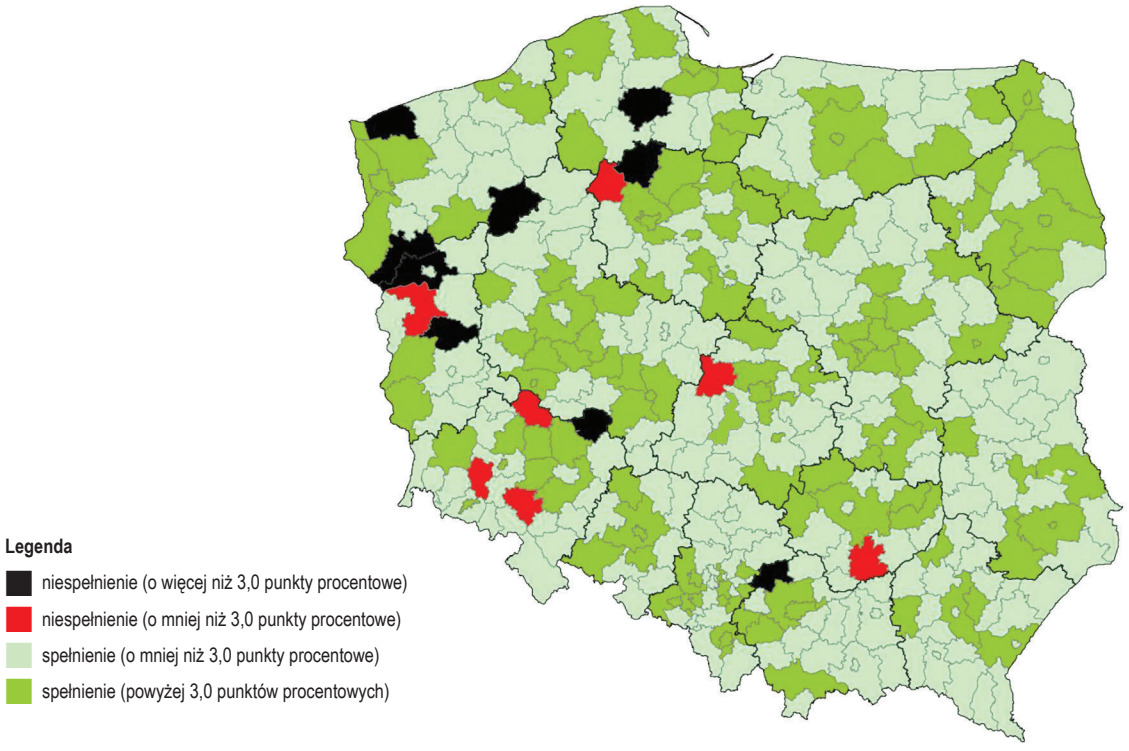
Rysunek 1. **Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2016 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu** (gminy i miasta na prawach powiatu)



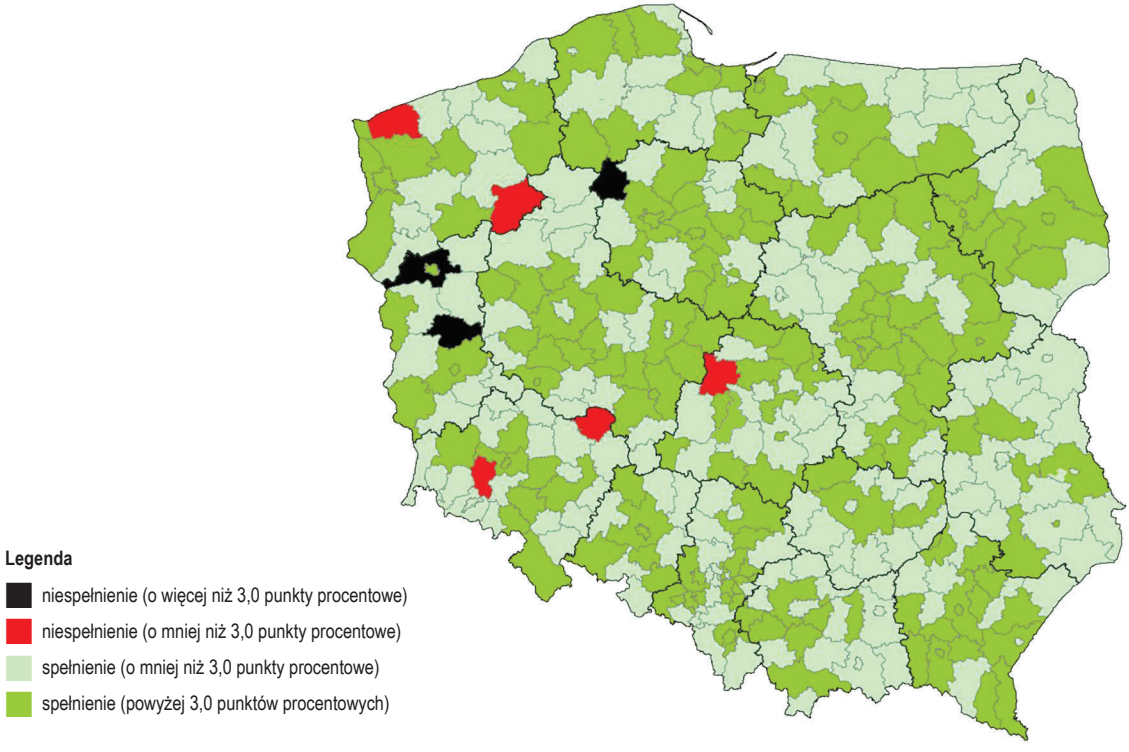
Rysunek 2. **Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2017 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu** (gminy i miasta na prawach powiatu)



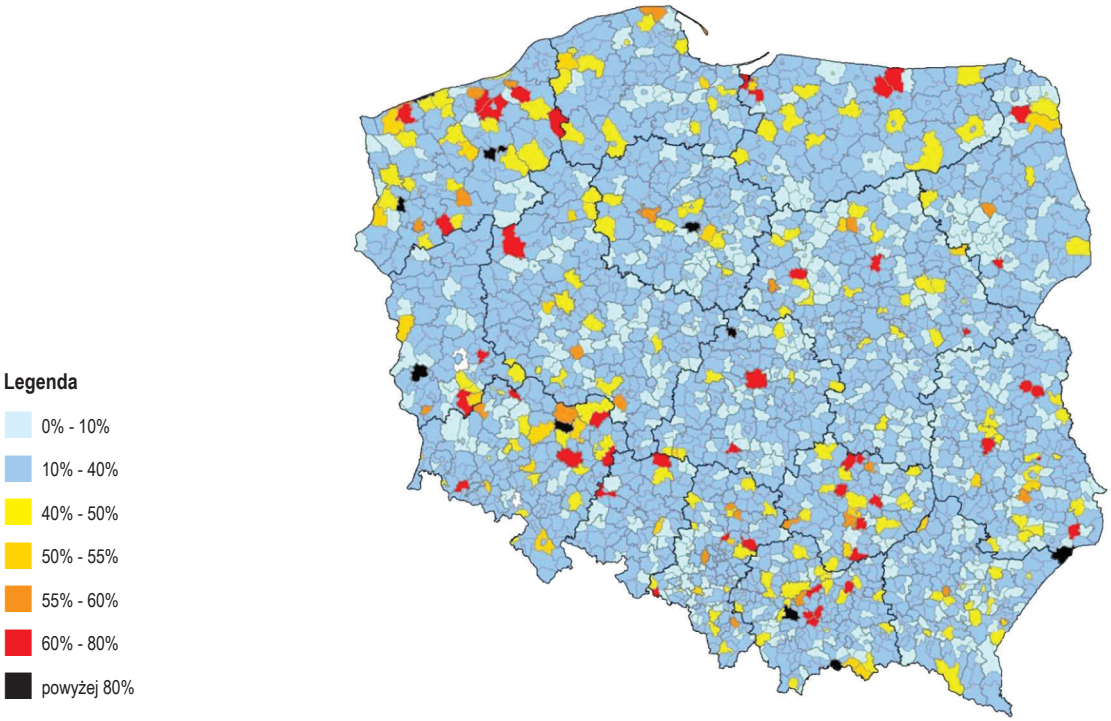
Rysunek 3. **Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2016 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu**
(powiaty i miasta na prawach powiatu)



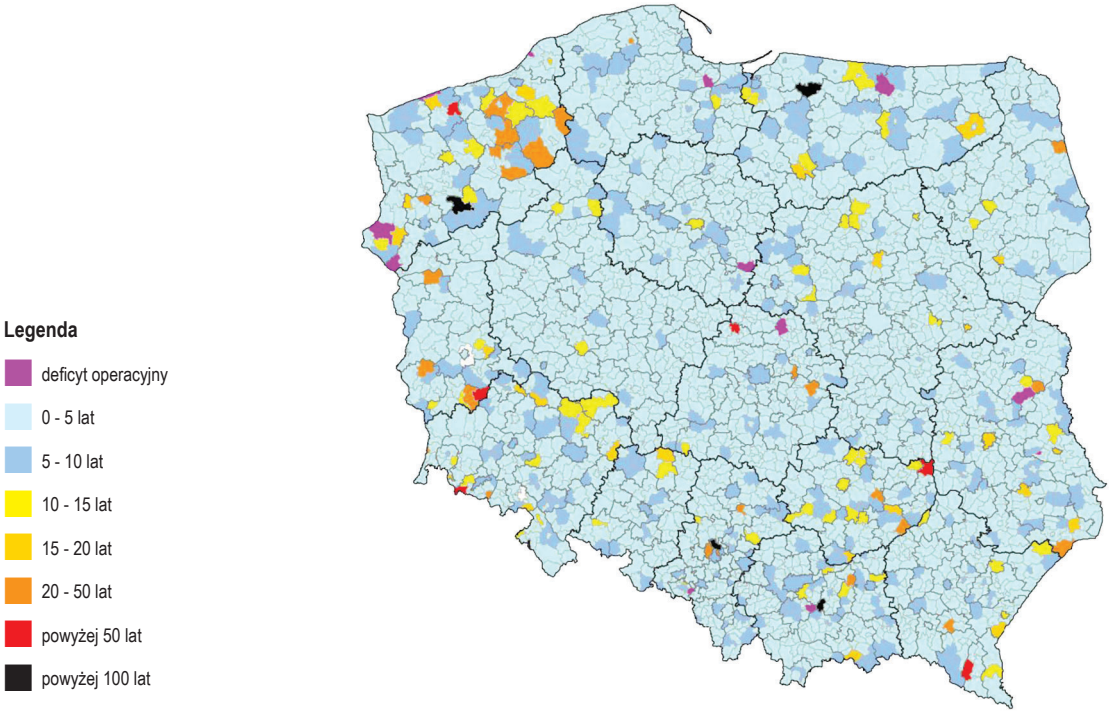
Rysunek 4. **Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2017 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu**
(powiaty i miasta na prawach powiatu)



Rysunek 5. **Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2016 r.** [1]



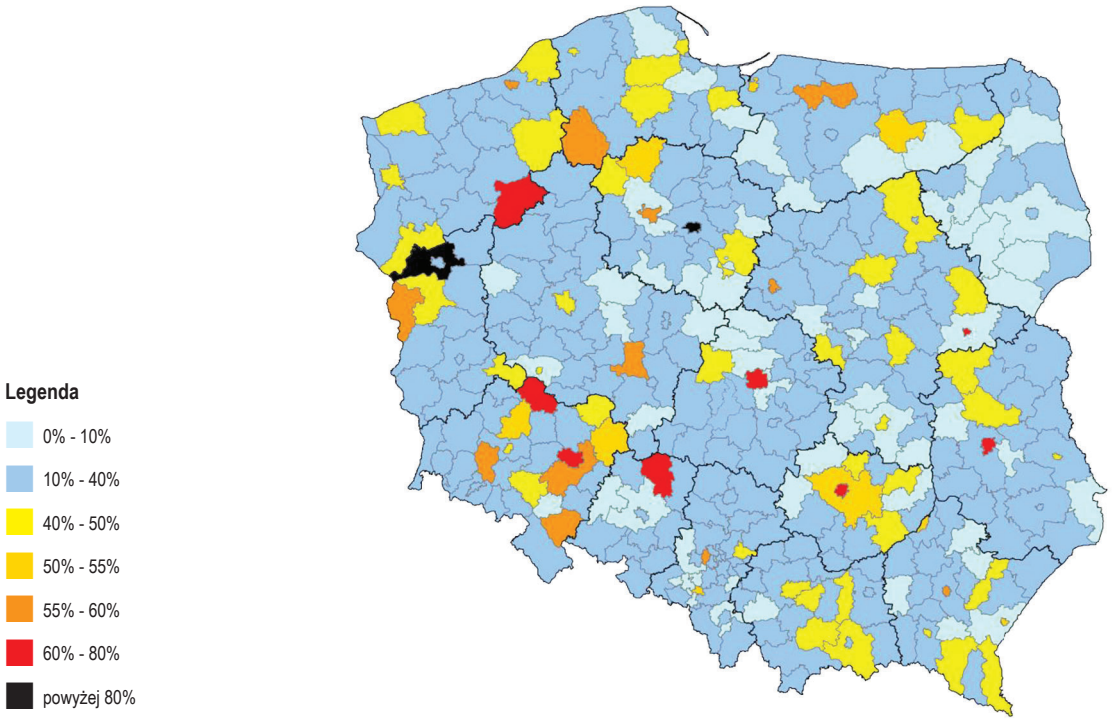
Rysunek 6. **Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2016 r.**[2]



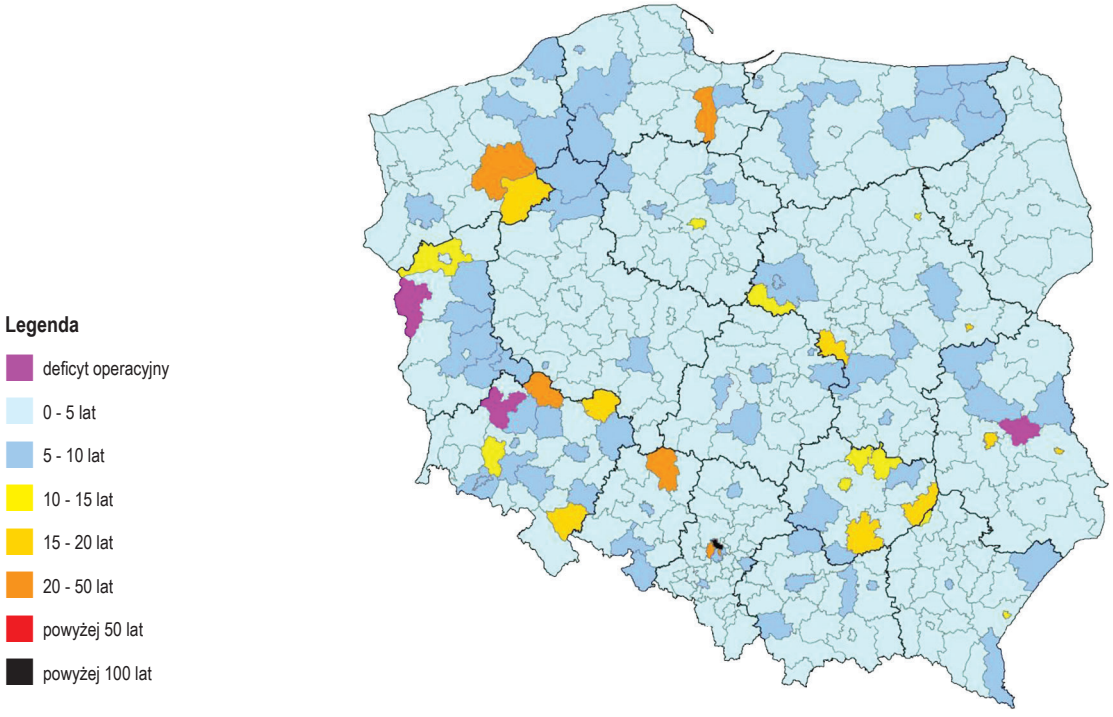
[1] Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

[2] Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2016 r.

Rysunek 7. **Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2016 r.**[3]



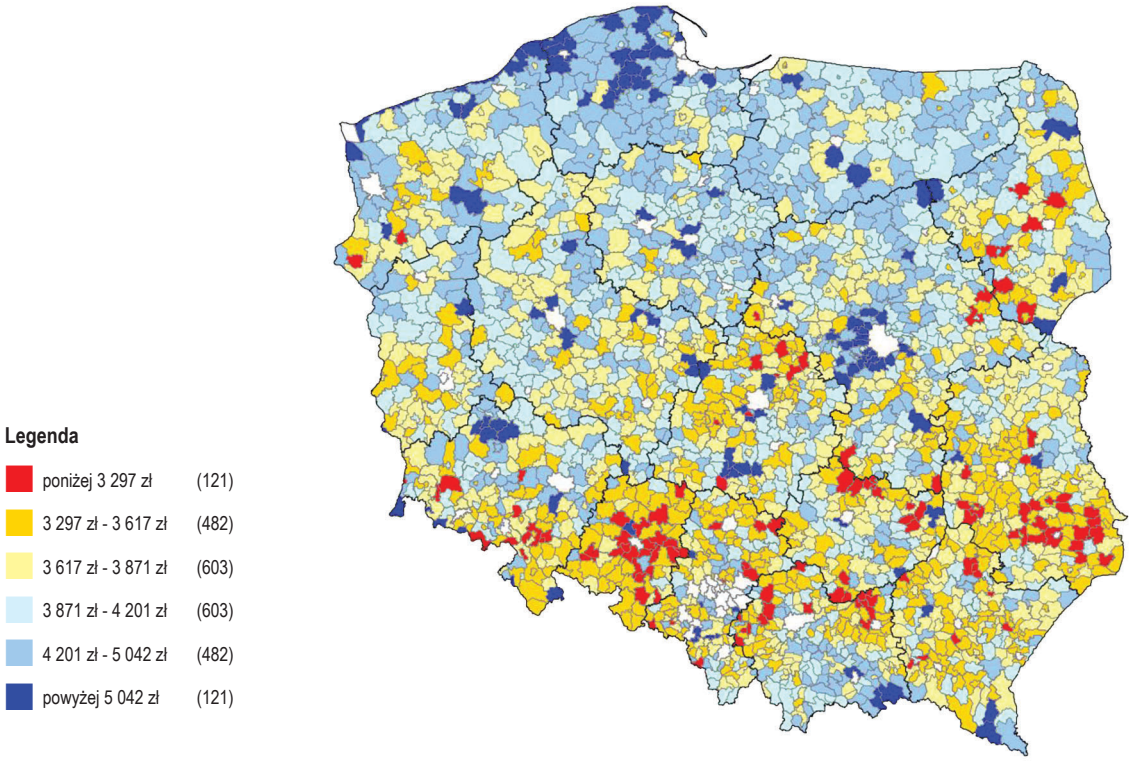
Rysunek 8. **Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2016 r.**[4]



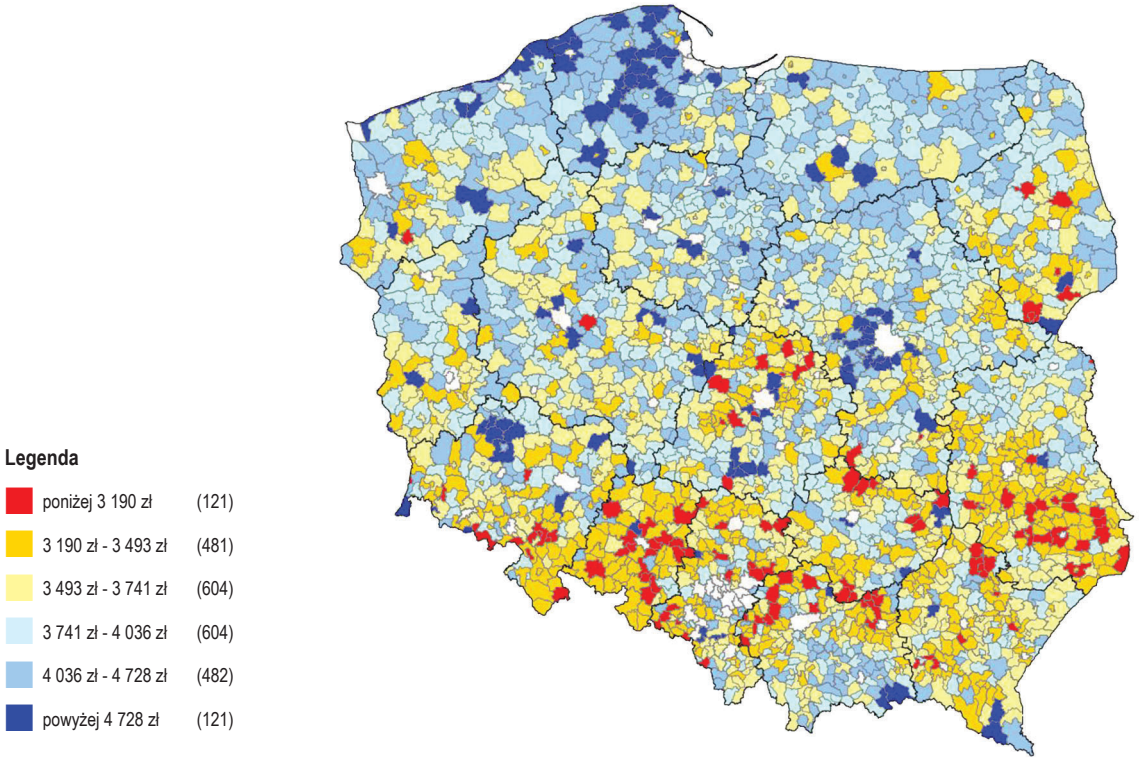
[3] Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia JST (obecnie już nie obowiązuje).

[4] Wskaźnik ten określa liczbę lat niezbędną do całkowitej spłaty długu JST środkami w wysokości nie niższej niż nadwyżka operacyjna osiągnięta w 2016 r.

Rysunek 9. **Dochody ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Rysunek 10. **Dochody bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**

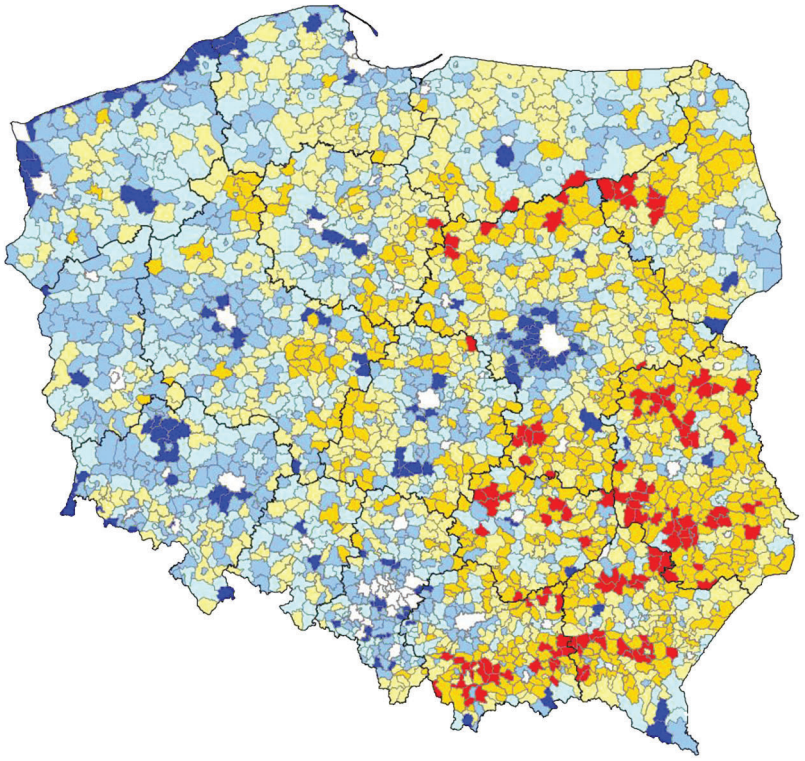


Kolory użyte na mapach przedstawiających wybrane wielkości dla danego szczebla jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca analizowane łącznie wg poniższego klucza obrazują:

5% jst danego szczebla o najniższych wielkościach
25% jst danego szczebla o najniższych wielkościach
50% jst danego szczebla o najniższych wielkościach

5% jst danego szczebla o najwyższych wielkościach
25% jst danego szczebla o najwyższych wielkościach
50% jst danego szczebla o najwyższych wielkościach

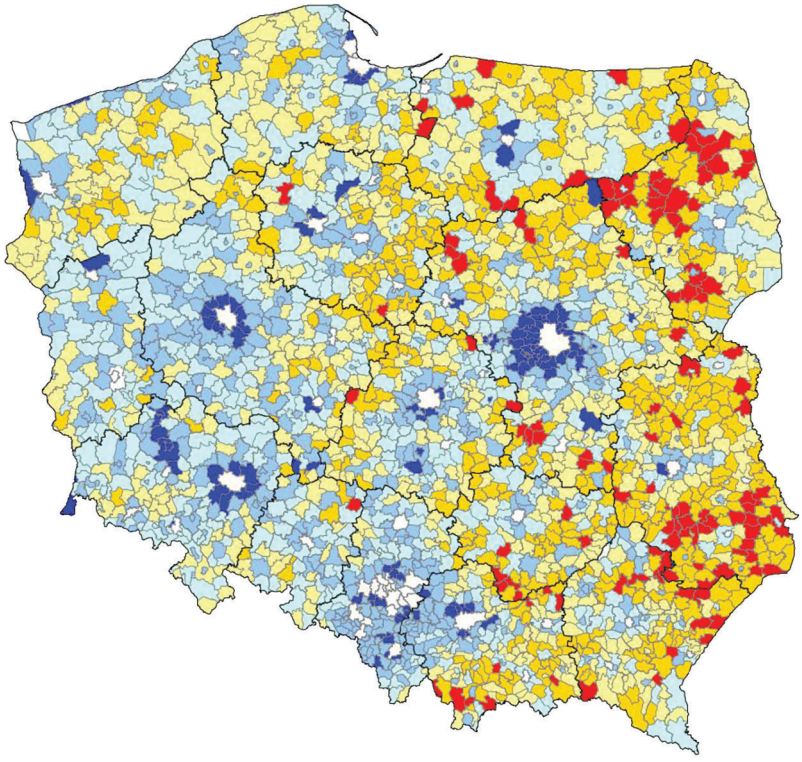
Rysunek 11. **Dochody własne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 768 zł	(121)
768 zł - 1 080 zł	(482)
1 080 zł - 1 382 zł	(603)
1 382 zł - 1 804 zł	(603)
1 804 zł - 2 871 zł	(482)
powyżej 2 871 zł	(121)

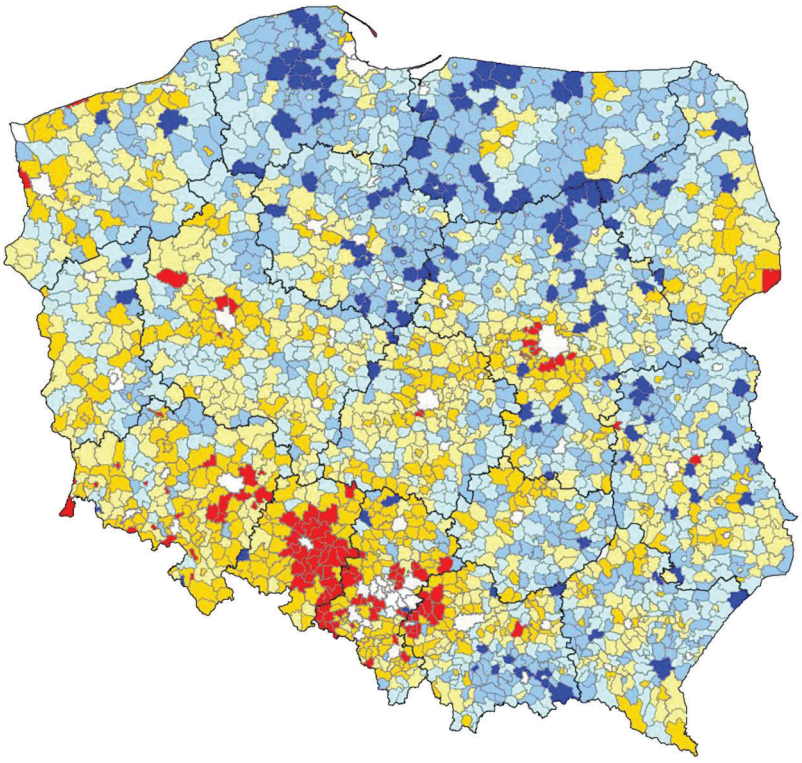
Rysunek 12. **Dochody gmin z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 256 zł	(121)
256 zł - 357 zł	(482)
357 zł - 472 zł	(602)
472 zł - 659 zł	(604)
659 zł - 1 014 zł	(481)
powyżej 1 014 zł	(122)

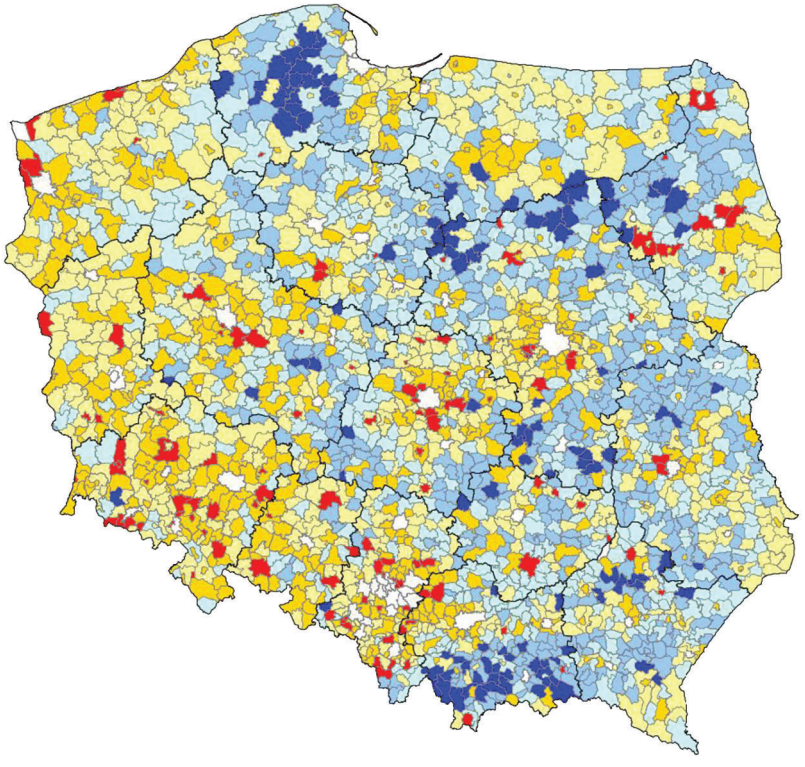
Rysunek 13. **Dotacje celowe gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 846 zł	(121)
846 zł - 1 077 zł	(482)
1 077 zł - 1 250 zł	(603)
1 250 zł - 1 427 zł	(603)
1 427 zł - 1 719 zł	(482)
powyżej 1 719 zł	(121)

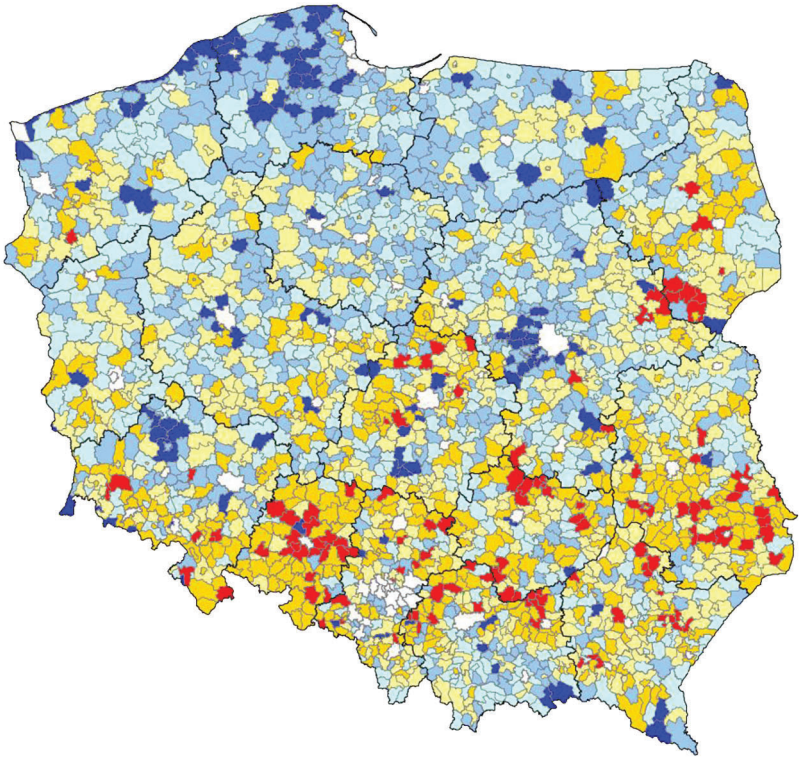
Rysunek 14. **Subwencja ogólna gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 642 zł	(121)
642 zł - 901 zł	(481)
901 zł - 1 176 zł	(603)
1 176 zł - 1 422 zł	(604)
1 422 zł - 1 734 zł	(482)
powyżej 1 734 zł	(121)

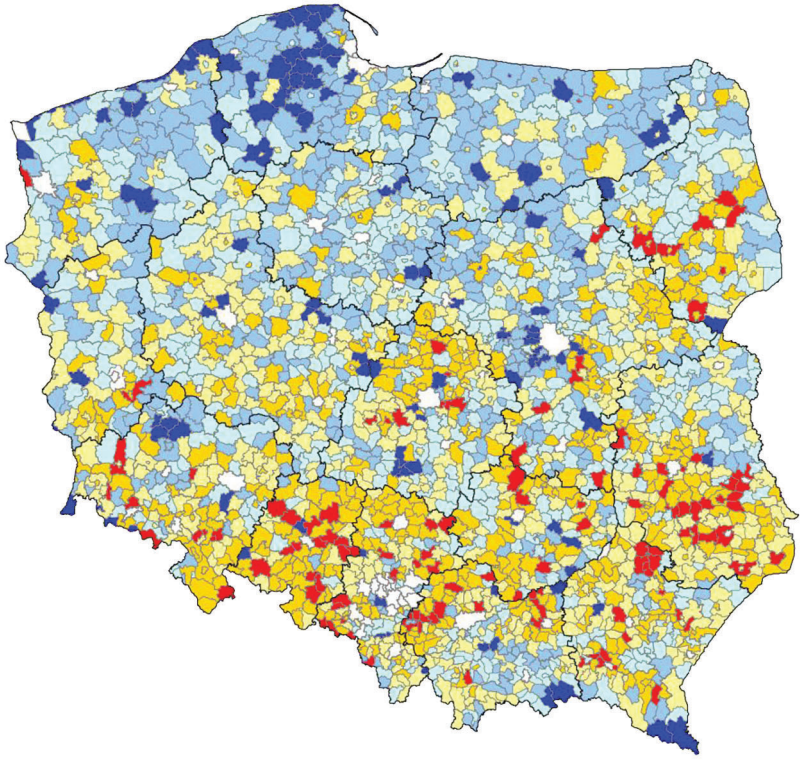
Rysunek 15. **Wydatki ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 3 143 zł	(121)
3 143 zł - 3 478 zł	(481)
3 478 zł - 3 749 zł	(604)
3 749 zł - 4 061 zł	(603)
4 061 zł - 4 802 zł	(482)
powyżej 4 802 zł	(121)

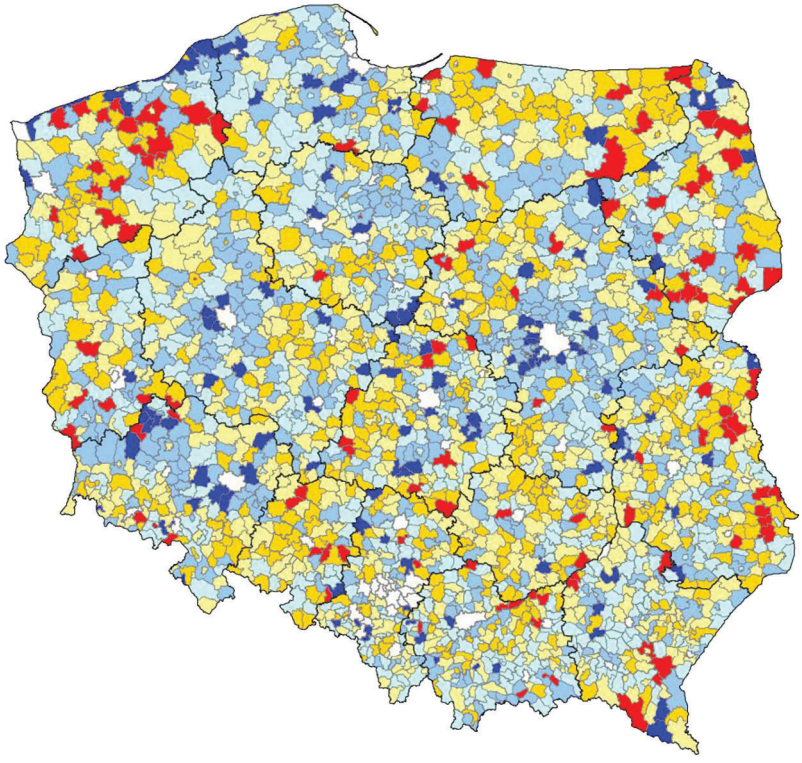
Rysunek 16. **Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 2 855 zł	(121)
2 855 zł - 3 139 zł	(482)
3 139 zł - 3 374 zł	(602)
3 374 zł - 3 645 zł	(604)
3 645 zł - 4 210 zł	(482)
powyżej 4 210 zł	(121)

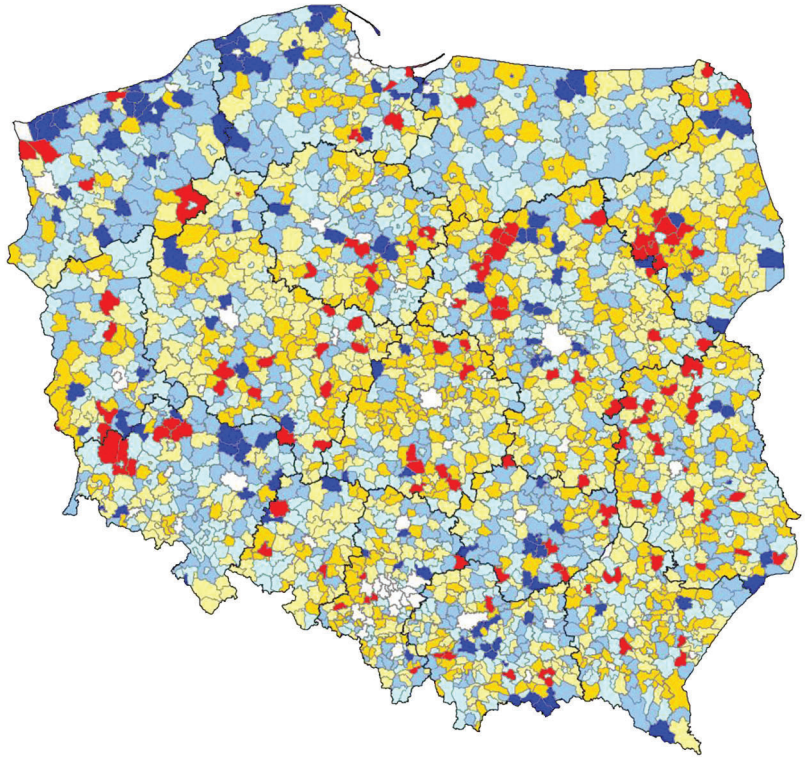
Rysunek 17. **Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 91 zł	(121)
91 zł - 212 zł	(482)
212 zł - 333 zł	(603)
333 zł - 493 zł	(603)
493 zł - 913 zł	(482)
powyżej 913 zł	(121)

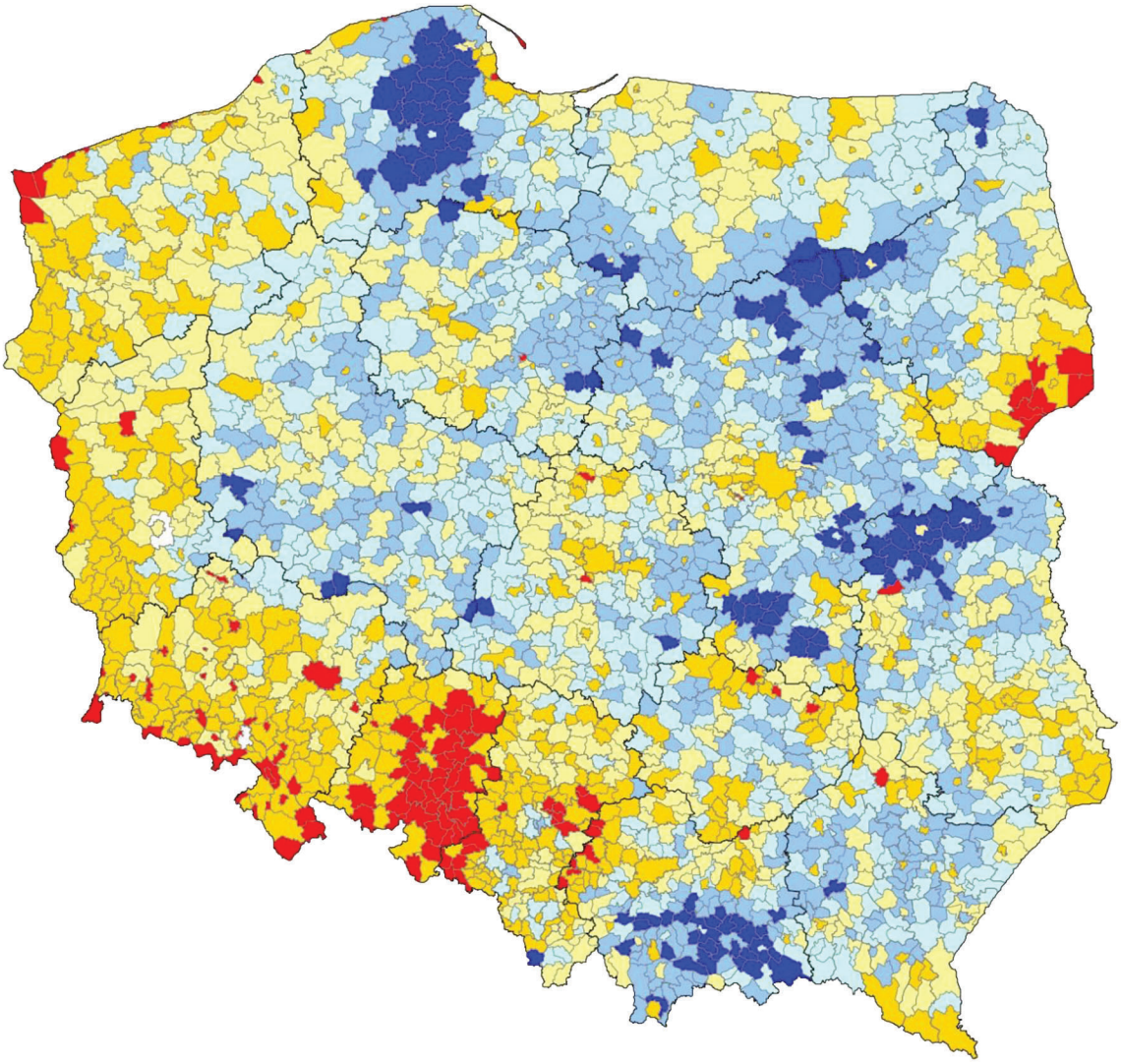
Rysunek 18. **Zobowiązania gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 36 zł	(121)
36 zł - 429 zł	(482)
429 zł - 787 zł	(603)
787 zł - 1 211 zł	(603)
1 211 zł - 1 974 zł	(482)
powyżej 1 974 zł	(121)

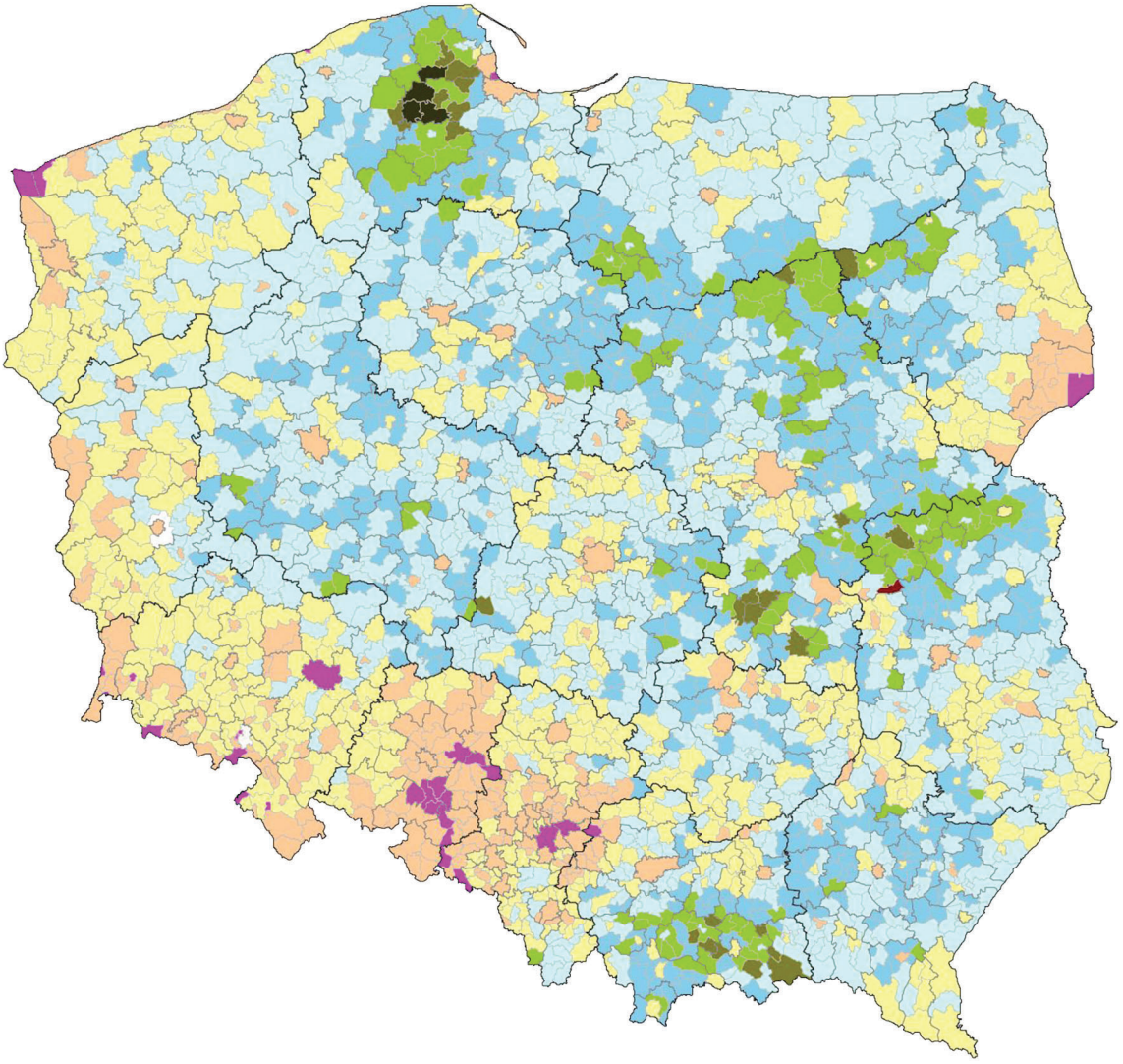
Rysunek 19. **Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 354 zł	(124)
354 zł - 457 zł	(495)
457 zł - 533 zł	(618)
533 zł - 603 zł	(621)
603 zł - 720 zł	(496)
powyżej 720 zł	(124)

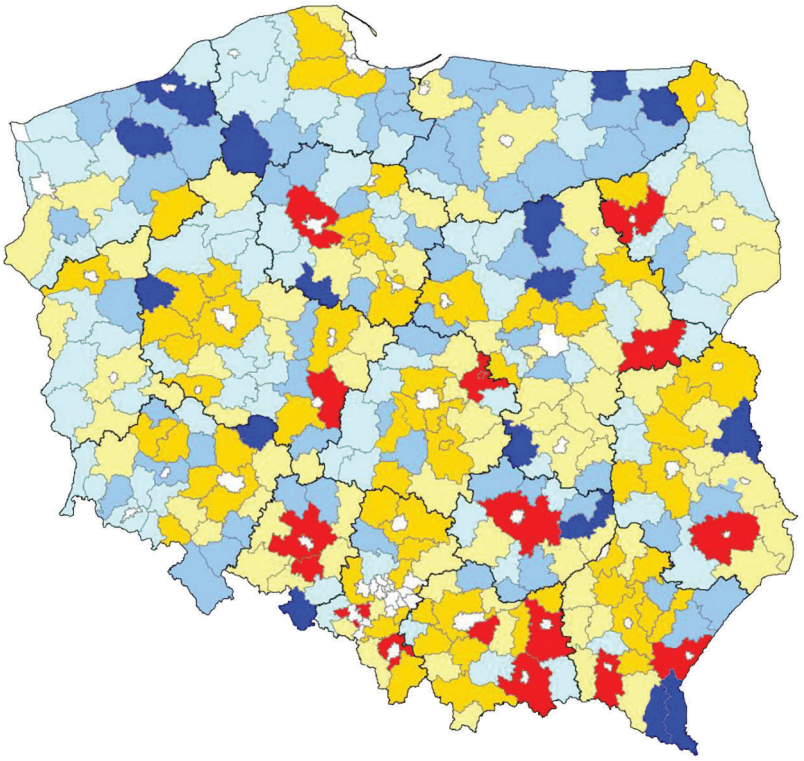
Rysunek 20. **Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

- poniżej 100 zł
- 100 zł - 200 zł
- 200 zł - 300 zł
- 300 zł - 400 zł
- 400 zł - 500 zł
- 500 zł - 600 zł
- 600 zł - 700 zł
- 700 zł - 800 zł
- 800 zł - 900 zł
- powyżej 900 zł

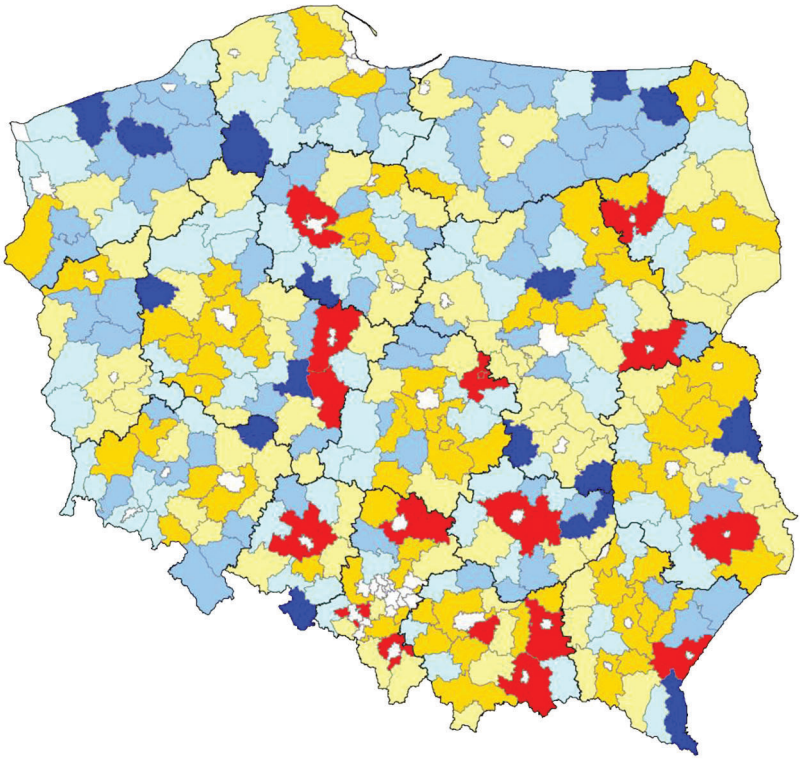
Rysunek 21. **Dochody ogółem powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 678 zł	(16)
678 zł - 866 zł	(63)
866 zł - 951 zł	(78)
951 zł - 1 068 zł	(78)
1 068 zł - 1 255 zł	(63)
powyżej 1 255 zł	(16)

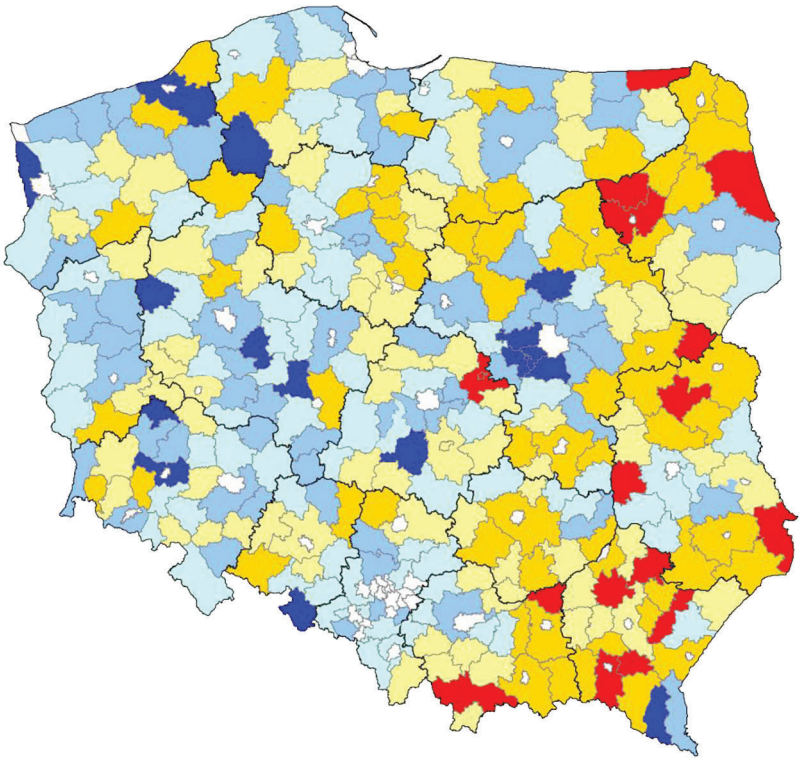
Rysunek 22. **Dochody bieżące powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 599 zł	(16)
599 zł - 807 zł	(63)
807 zł - 881 zł	(78)
881 zł - 1 003 zł	(78)
1 003 zł - 1 175 zł	(63)
powyżej 1 175 zł	(16)

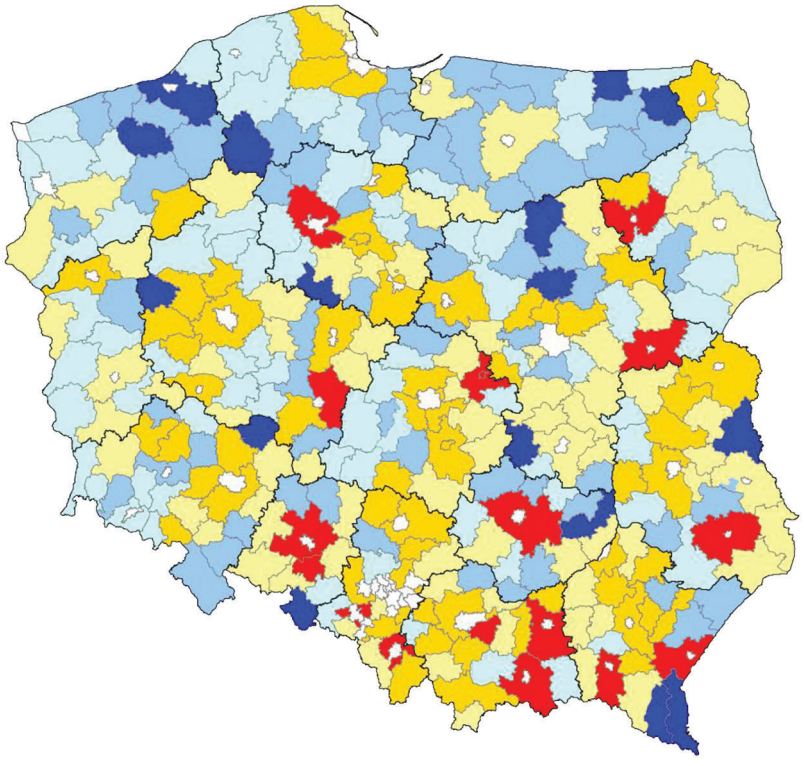
Rysunek 23. **Dochody własne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 212 zł	(16)
212 zł - 265 zł	(63)
265 zł - 303 zł	(78)
303 zł - 364 zł	(78)
364 zł - 468 zł	(63)
powyżej 468 zł	(16)

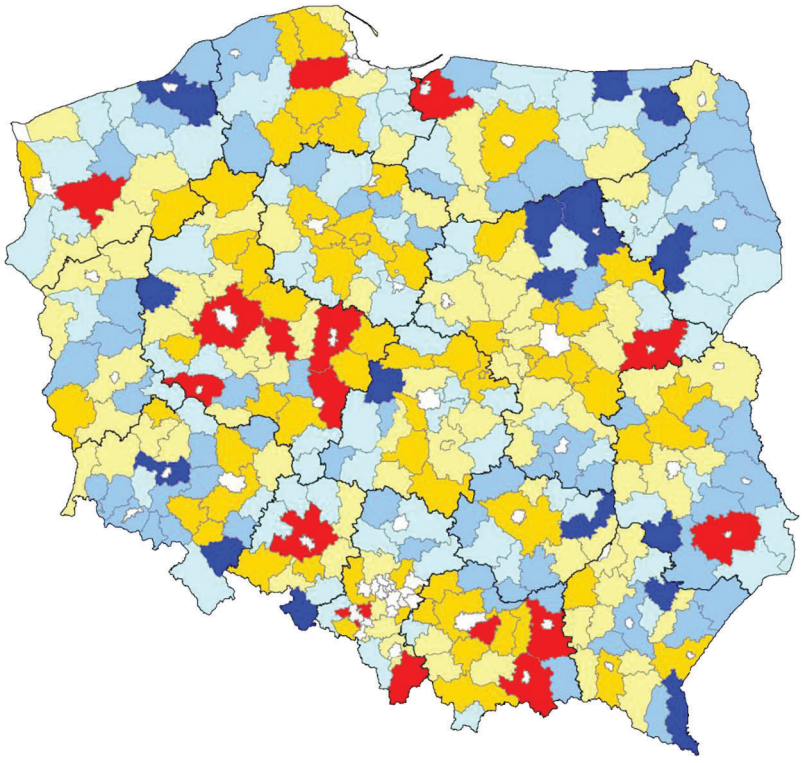
Rysunek 24. **Dochody powiatów z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 107 zł	(16)
107 zł - 131 zł	(63)
131 zł - 157 zł	(78)
157 zł - 182 zł	(77)
182 zł - 270 zł	(64)
powyżej 270 zł	(16)

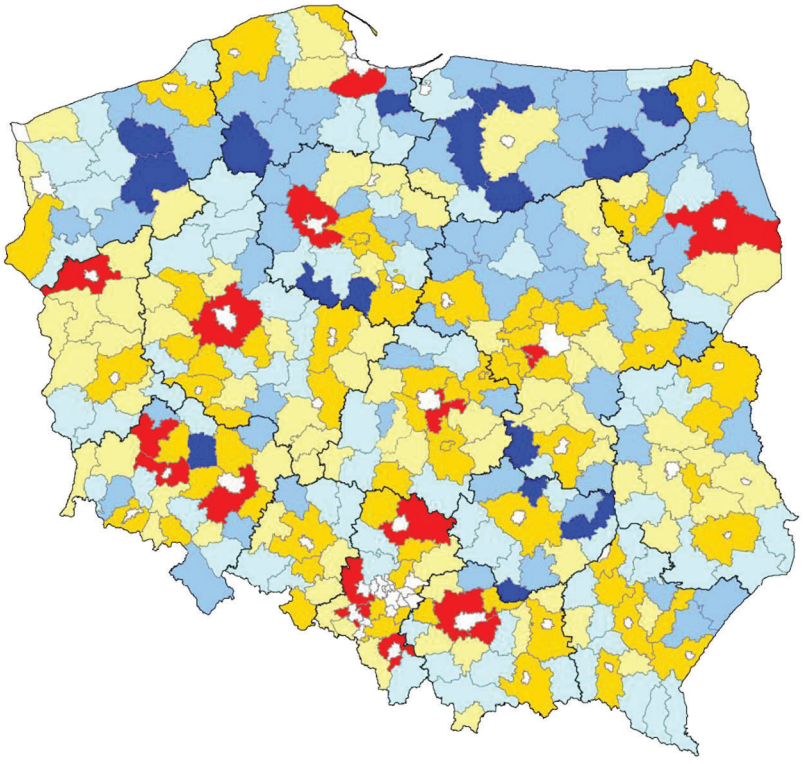
Rysunek 25. **Dotacje celowe powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 129 zł	(16)
129 zł - 173 zł	(63)
173 zł - 211 zł	(78)
211 zł - 257 zł	(78)
257 zł - 338 zł	(63)
powyżej 338 zł	(16)

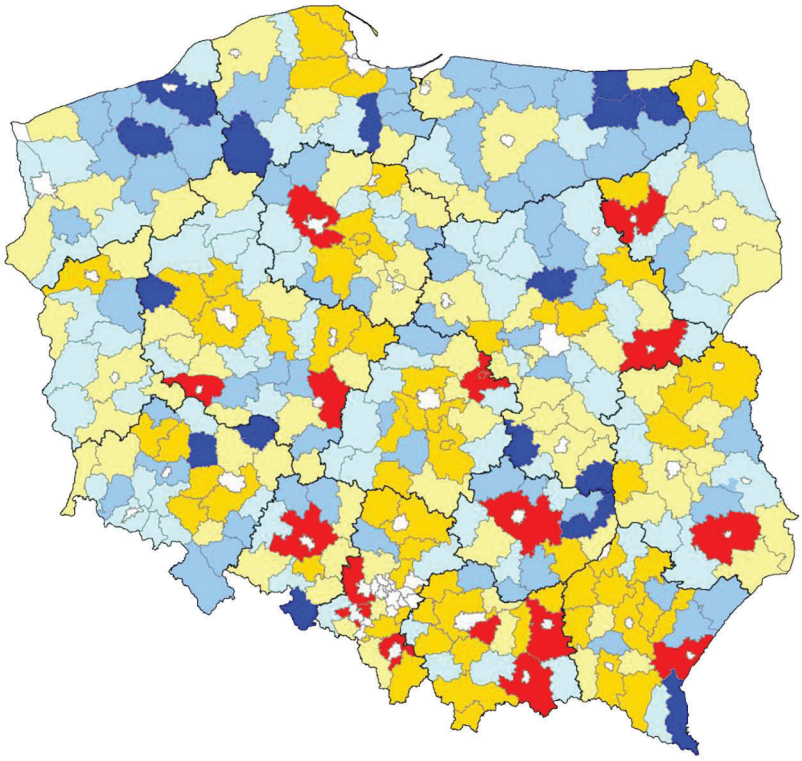
Rysunek 26. **Subwencja ogólna powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 200 zł	(16)
200 zł - 333 zł	(63)
333 zł - 432 zł	(78)
432 zł - 512 zł	(78)
512 zł - 626 zł	(63)
powyżej 626 zł	(16)

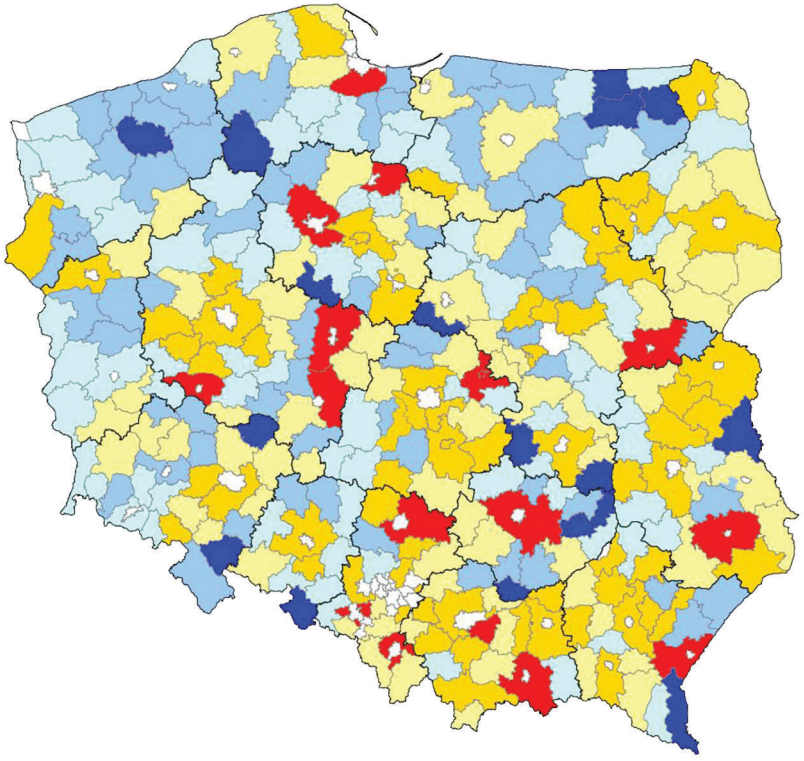
Rysunek 27. **Wydatki ogółem powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 647 zł	(16)
647 zł - 837 zł	(63)
837 zł - 931 zł	(78)
931 zł - 1 045 zł	(78)
1 045 zł - 1 228 zł	(63)
powyżej 1 228 zł	(16)

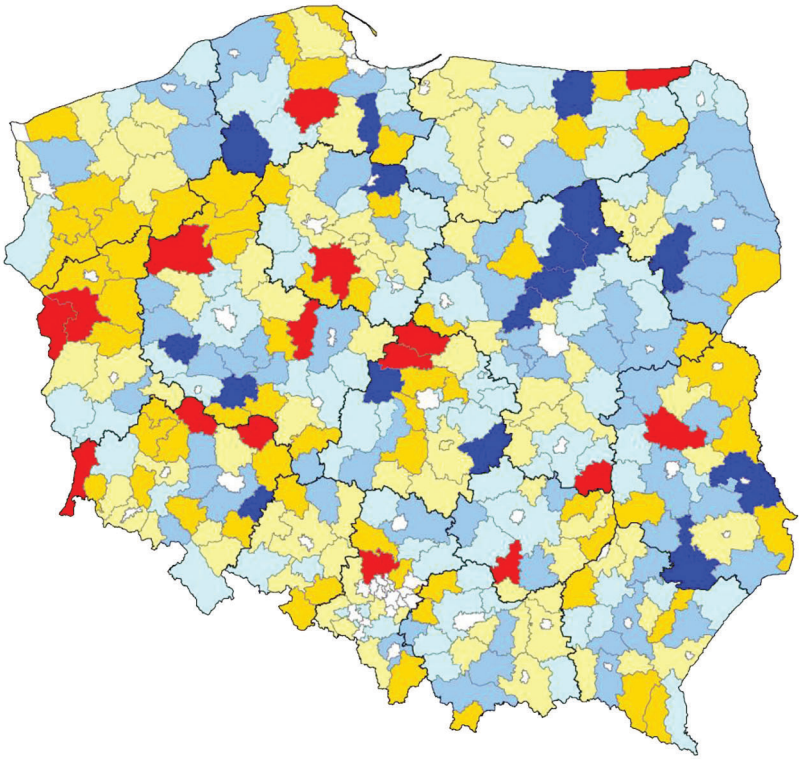
Rysunek 28. **Wydatki bieżące powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 515 zł	(16)
515 zł - 724 zł	(63)
724 zł - 811 zł	(78)
811 zł - 934 zł	(77)
934 zł - 1 098 zł	(64)
powyżej 1 098 zł	(16)

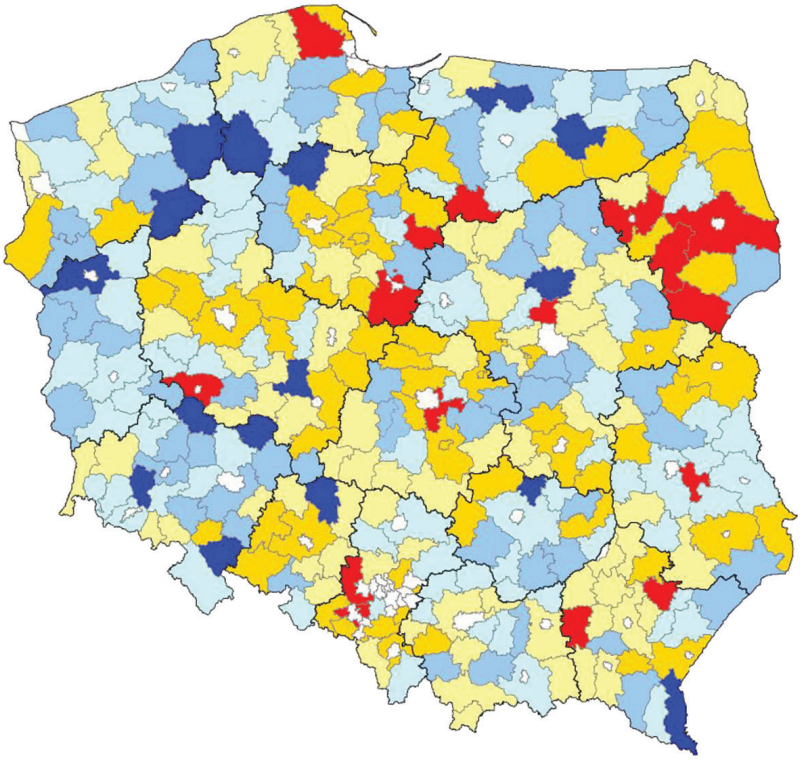
Rysunek 29. **Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 30 zł	(16)
30 zł - 68 zł	(63)
68 zł - 103 zł	(78)
103 zł - 147 zł	(78)
147 zł - 229 zł	(63)
powyżej 229 zł	(16)

Rysunek 30. **Zobowiązania powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2016 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 16 zł	(16)
16 zł - 115 zł	(63)
115 zł - 203 zł	(78)
203 zł - 331 zł	(78)
331 zł - 527 zł	(63)
powyżej 527 zł	(16)

Wersja pdf
Sprawozdania
do pobrania

ISSN 1732-0879