Druk nr 2710

Warszawa, 26 czerwca 2018 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 2017 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 został przyjęte uchwałą KRRIO Nr 7/2018 z dnia 23 maja 2018 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 2017 r. Ponadto przekazuję jubileuszową publikacje z okazji 25-lecia regionalnych izb obrachunkowych. Wyrażam nadzieję, że niniejsze opracowania będą ważnym źródłem informacji na temat działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Z wyrazami szacunku

(-) Grażyna Wróblewska

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku



KRRiO

Warszawa 2018
www.rio.gov.pl

KRAJOWA RADA
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH I WYKONANIA BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2017 ROKU

Warszawa 2018

www.rio.gov.pl

Zespół autorski „Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku"

Przewodniczący Zespołu

1. Budner-Iwanicka Luiza – prezes RIO w Gdańsku – Przewodniczący Komisji Analiz Budżetowych KR RIO

Członkowie Zespołu

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

Uwaga,
ze względu na sposób opracowywania danych i stosowanie zaokrągleń mogą wystąpić niewielkie różnice pomiędzy wielkościami podanymi w części opisowej a zawartymi w częściach tabelarycznych. Ponadto, w niektórych przypadkach sumy składników mogą się nieznacznie różnić od podanych wielkości „ogółem".

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 - Karolina Aszkiełowicz, 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 2017 roku". Sprawozdanie to zostało przyjęte uchwałą Nr 7/2018 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 23 maja 2018 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 2017 r. to m.in.:

- ***172 227** zbadanych uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych,*
- ***9** budżetów ustalonych dla **7** gmin i **2** powiatów,*
- ***25 882** wydane opinie w sprawach określonych w ustawach, w tym **6** dotyczących programów postępowania naprawczego,*
- ***1 285** przeprowadzonych kontroli jednostek samorządu terytorialnego i innych podmiotów, w tym **724** w ramach kontroli kompleksowych,*
- ***117 279** skontrolowanych sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,*
- ***611** rozpatrzonych pism i skarg, w tym **178** dotyczących działalności organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego,*
- ***5** raportów o stanie gospodarki finansowej dla **3** gmin i **2** powiatów,*
- ***169** szkoleń, w których uczestniczyło **15 053** 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. Sprawozdanie prezentuje podsumowanie działań izb oraz sytuacji jednostek w powyższym zakresie.

Ponadto, z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2017 r. izby przeprowadziły kontrolę koordynowaną w zakresie dotacji celowych na referenda, wybory prezydenckie i parlamentarne w 2015 r. oraz kontrolę koordynowaną dotyczącą zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego. 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 2017 r. to:

- ***229 878 741 tys. zł** – dochody ogółem, które w 3,5% pozyskano z UE, tj. **8 070 790 tys. zł**,*
- ***230 166 344 tys. zł** – wydatki ogółem, w tym wydatki inwestycyjne – **33 484 015 tys. zł**, z czego **20,5%**, tj. **6 863 789 tys. zł** ze środków pozyskanych z UE,*
- ***-287 603 tys. zł** – wynik budżetów – deficyt,*
- ***68 926 076 tys. zł** – zobowiązania ogółem, które w relacji do dochodów stanowiły **30,0%**,*
- ***46 977 096 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 151 związków międzygminnych, 6 związków powiatów, 6 związków powiatowo-gminnych oraz związek metropolitalny. Ogółem w 2017 r. funkcjonowało 2 972 jednostki samorządu terytorialnego i ich związki.

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 2016 i 2017 (baza na dzień 28 marca br.) oraz przez Główny Urząd Statystyczny w zakresie stanu ludności w jednostkach samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2017 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 2017 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 Pani Luizy Budner-Iwanickiej, Przewodniczącej Komisji Analiz Budżetowych KR RIO, Prezesa RIO w Gdańsku 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 2017 roku

Rozdział I.
Zadania i zasady działania regionalnych izb obrachunkowych 12

1. Zadania izb 12
2. Organizacja i zasady działania izb 14
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 22
6.1. Zatrudnienie i płace 22
6.2. Kwalifikacje 23

Rozdział II.
Działalność nadzorcza 26

1. Zakres kompetencji nadzorczych izb oraz kryteria nadzoru 26
2. Wyniki działalności nadzorczej 27
3. Ustalenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego 33
4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych 33

Rozdział III.
Działalność opiniodawcza 47

1. Zakres i procedura działalności opiniodawczej 47
2. Przed miot i charakter wydanych opinii 48
3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby 57

Rozdział IV.
Działalność kontrolna 59

1. Kontrole przeprowadzone przez regionalne izby obrachunkowe 59
1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości 62
1.2. Szczegółowe ustalenia kontroli 63
1.3. Skutki finansowe kontroli 84
1.4. Działania pokontrolne 87
2. Wyniki kontroli koordynowanej „Kontrola zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego” 88
2.1. Założenia ogólne 88
2.2. Szczegółowe wyniki kontroli 88
2.3. Postępowanie pokontrolne 113
2.4. Podsumowanie 114
2.5. Inne zagadnienia 117
3. Wyniki kontroli koordynowanej „Kontrola dotacji celowych na referenda, wybory prezydenckie i parlamentarne w 2015 r.” 118
3.1. Założenia ogólne 118

3.2. Szczegółowe wyniki kontroli 118
3.3. Postępowanie pokontrolne 120
3.4. Podsumowanie 120
4. Kontrola sprawozdań budżetowych, wniosków gmin o subwencję rekompensującą utracone dochody oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych 125
5. Informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie danych dotyczących naliczania subwencji i rozliczeń dotacji celowych 127

Rozdział V.
Programy postępowania naprawczego uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych 129

1. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu gmin 130
2. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu powiatów 130

Rozdział VI.
Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego 131

Rozdział VII.
Rozpatrywanie spraw dotyczących powiadomień regionalnej izby obrachunkowej przez skarbnika (głównego księgowego budżetu) o przypadkach dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika 135

Rozdział VIII.
Rozpatrywanie skarg przez regionalne izby obrachunkowe 136

Rozdział IX.
Działalność informacyjna i szkoleniowa 140

1. Działalność szkoleniowa 140
2. Działalność informacyjna 141
2.1. Udzielanie informacji w trybie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych 141
2.2. Udostępnianie informacji w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej 143

Rozdział X.
Działalność Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych 146

1. Współpraca z organami państwa i innymi instytucjami 146
2. Rozwój infrastruktury informatycznej 148

Rozdział XI.
Funkcjonowanie prawa samorządu terytorialnego w świetle doświadczeń regionalnych izb obrachunkowych 150

Tabela 1. Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2017 r. 157
Tabela 2. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2017 r. 158
Tabela 3. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie budżetu w 2017 r. 158
Tabela 4. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2017 r. 158

Tabela 5. Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian w 2017 r. 159
Tabela 6. Wyniki badania nadzorczego uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie absolutorium w 2017 r. 159
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 2017 r. 160
Tabela 8. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych w 2017 r. 161
Tabela 9. Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2017 r. 162

Część II. Wykonanie budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 roku

Rozdział I.
Uchwalanie budżetu i jego zmiany 166

1. Przygotowanie budżetu jednostek samorządu terytorialnego 166
2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian 167
3. Zmiany w uchwałach budżetowych 168
4. Poprawność dokonywanych zmian 169

Rozdział II.
Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego 170

1. Wykonanie dochodów i wydatków 170
1.1. Wykonanie planu dochodów 170
1.2. Wykonanie planu wydatków 173
2. Struktura dochodów i wydatków 174
3. Dynamika dochodów i wydatków 180
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 183
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 184

Tabela 2.1. Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015 - 2017 186
Tabela 2.2. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego według województw w 2017 r. 186
Tabela 2.3. Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2017 r. 189
Tabela 2.4. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2017 r. 191
Tabela 2.5. Dynamika dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2017 r. 192
Tabela 2.6. Dynamika wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2017 r. 194
Tabela 2.7. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 r. 195

Rozdział III.
Wykonanie budżetów przez gminy 197

1. Wykonanie dochodów i wydatków 197
1.1. Wykonanie planu dochodów 197
1.2. Wykonanie planu wydatków 200
2. Struktura dochodów i wydatków 201
3. Dynamika dochodów i wydatków 206
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 209
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 211

Tabela 3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu gmin w 2017 r. 212
Tabela 3.2. Struktura dochodów budżetów gmin w 2017 r. 214
Tabela 3.3. Struktura wydatków budżetów gmin w 2017 r. 215
Tabela 3.4. Dynamika dochodów budżetów gmin w 2017 r. 216
Tabela 3.5. Dynamika wydatków budżetów gmin w 2017 r. 217
Tabela 3.6. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 r. 218

Rozdział IV.
Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa 219

1. Wykonanie dochodów i wydatków 219
1.1. Wykonanie planu dochodów 219
1.2. Wykonanie planu wydatków 220
2. Struktura dochodów i wydatków 221
3. Dynamika dochodów i wydatków 223
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 225
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 225

Rozdział V.
Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu 226

1. Wykonanie dochodów i wydatków 226
1.1. Wykonanie planu dochodów 226
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 236
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 237

Rysunek 5.1. Dochody miast na prawach powiatu w 2017 r. 239
Rysunek 5.2. Wydatki miast na prawach powiatu w 2017 r. 240
Rysunek 5.3. Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2017 r. 241
Tabela 5.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu miast na prawach powiatu w 2017 r. 242
Tabela 5.2. Struktura dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2017 r. 244
Tabela 5.3. Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2017 r. 246
Tabela 5.4. Dynamika dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2017 r. 247
Tabela 5.5. Dynamika wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2017 r. 248
Tabela 5.6. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 r. 250

Rozdział VI.
Wykonanie budżetów przez powiaty 252

1. Wykonanie dochodów i wydatków 252
1.1. Wykonanie planu dochodów 252
1.2. Wykonanie planu wydatków 253
2. Struktura dochodów i wydatków 254
3. Dynamika dochodów i wydatków 258
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 259
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 260

Tabela 6.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu powiatów w 2017 r. 262
Tabela 6.2. Struktura dochodów budżetów powiatów w 2017 r. 262
Tabela 6.3. Struktura wydatków budżetów powiatów w 2017 r. 263
Tabela 6.4. Dynamika dochodów budżetów powiatów w 2017 r. 263
Tabela 6.5. Dynamika wydatków budżetów powiatów w 2017 r. 264
Tabela 6.6. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 r. 264

Rozdział VII.
Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe 265

1. Wykonanie dochodów i wydatków 265
1.1. Wykonanie planu dochodów 265
1.2. Wykonanie planu wydatków 267
2. Struktura dochodów i wydatków 267
2.1. Struktura dochodów 267
2.2. Struktura wydatków 269
3. Dynamika dochodów i wydatków 272
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody 272
4.1. Wynik budżetu, finansowanie deficytu 272
4.2. Przychody i rozchody 273
5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe 274

Tabela 7.1. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu województw samorządowych w 2017 r. 275
Tabela 7.2. Struktura dochodów budżetów województw samorządowych w 2017 r. 275
Tabela 7.3. Struktura wydatków budżetów województw samorządowych w 2017 r. 276
Tabela 7.4. Dynamika dochodów budżetów województw samorządowych w 2017 r. 276
Tabela 7.5. Dynamika wydatków budżetów województw samorządowych w 2017 r. 277
Tabela 7.6. Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 r. 277

Rozdział VIII.
Wykonanie budżetów przez związki komunalne 278

1. Związki międzygminne 278
1.1. Informacje ogólne 278
1.2. Dochody 280
1.3. Wydatki 282
1.4. Wynik budżetu, przychody i rozchody, zobowiązania 284
2. Związki powiatów 286
2.1. Dochody, wydatki, wynik finansowy 287
3. Związki powiatowo-gminne 287
3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetu 287
4. Związek metropolitalny 287
4.1. Dochody, wydatki, wynik budżetu 288

Tabela 8.1. Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2016 i 2017 290
Tabela 8.2. Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2016 i 2017 291

Rozdział IX.
Sytuacja finansowa jst w świetle relacji z art. 242 i 243 uofp 292

1. Równowaga części bieżącej budżetów jst (art. 242 uofp) 292
1.1. Reguła wydatkowa z art. 242 uofp w 2017 r. 292
1.2. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi 292
2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp) 294
2.1. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp obliczona za lata 2014 - 2016 oraz 2015 - 2017 294
2.2. Spełnienie relacji z art. 243 uofp na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektem budżetu 295
3. Prognozy na lata 2018 - 2020 297
4. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst 298

Tabela 9.1. Prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na lata 2018 - 2021 wg projektów na 2018 r. złożonych do regionalnych izb obrachunkowych w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 uofp 303

Rozdział X.
Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca 304

1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca 304
1.1. Dochody 304
1.2. Wydatki 306
1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 307
1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 308
2. Budżety gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca 309
2.1. Dochody 309
2.2. Wydatki 313
2.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 315
2.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 317
3. Budżet m.st. Warszawa w przeliczeniu na 1 mieszkańca 317
4. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca 319
4.1. Dochody 319
4.2. Wydatki 320
4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 322
4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 323
5. Budżety powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca 323
5.1. Dochody 323
5.2. Wydatki 325
5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 326
5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 327
6. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca 327
6.1. Dochody 327
6.2. Wydatki 329
6.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych 330
6.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego 331

Tabela 10.1. Dochody budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 r. 332
Tabela 10.2. Wydatki budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 r. 333
Tabela 10.3. Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 r. 335
Tabela 10.4. Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 r. 336
Tabela 10.5. Dochody budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 r. 337
Tabela 10.6. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 r. 338

Rozdział XI.
Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie 340

1. Dochody ze źródeł zagranicznych 340
2. Wydatki ze źródeł zagranicznych 342
3. Przychody i rozchody związane z realizacją zadań z udziałem środków zagranicznych 347

Tabela 11.1. Dochody i wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2017 r. 349

Podsumowanie 351

Najważniejsze akty normatywne oraz inne dokumenty mające wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r. 359

Wykaz skrótów i znaków umownych 366

Spis rysunków 367

I.

DZIAŁALNOŚĆ REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH W 2017 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.

Zakres działania izb szczegółowo określa 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 2017 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 2017 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
− ustalanie budżetu jst w sytuacjach określonych w przepisach art. 240 oraz art. 240b ustawy

[1] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 561.
[3] Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.

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
rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017[11]
− przekazywanie do Głównego Urzędu Statystycznego danych w zakresie pożyczek zagrożonych, będących aktywami jst
ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego[12]
− przekazywanie informacji o zadaniach z zakresu zdrowia publicznego podjętych i zrealizowanych przez poszczególne izby

4 Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.
5 Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.
6 Dz. U. z 2018 r. poz. 967.
7 Dz. U. z 2018 r. poz. 362.
8 Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.
9 Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.
10 Dz. U. z 2017 r. poz. 760.
11 Dz. U. poz. 1426 z późn. zm.
12 Dz. U. z 2017 r. poz. 2237 z późn. zm.

2. Organizacja i zasady działania izb

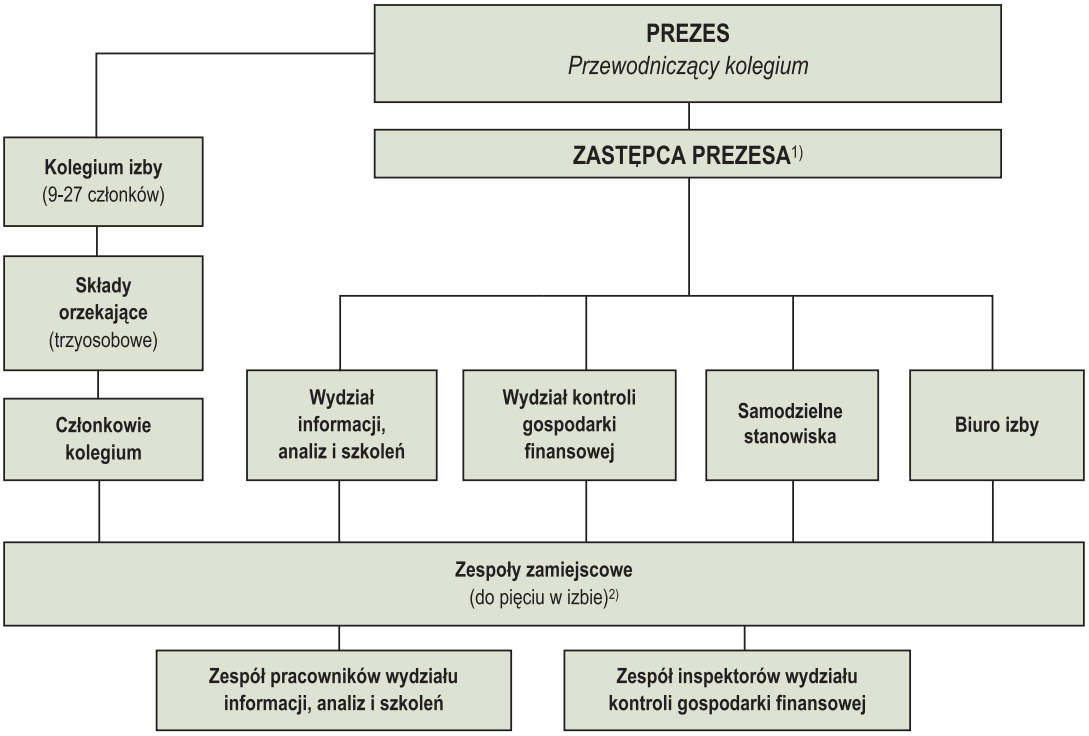
Strukturę organizacyjną, zasady działania oraz zasięg terytorialny izb określa ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania[13].

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 w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania.

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

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 izby 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[14]. 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**

13 Dz. U. Nr 167, poz. 1747.
14 Dz. U. Nr 10, poz. 93.

prezesa. Zastępca kieruje działalnością izby w czasie nieobecności prezesa oraz wykonuje zadania i uprawnienia w określonym przez niego zakresie.

W każdej izbie 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 konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej[15]. 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.

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. Pracami KR RIO kieruje przewodniczący wybierany spośród jej składu na dwuletnią kadencję. 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.

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 sytuacji finansowej (ekonomicznej) jst w związku z trudną sytuacją finansową jednostki ochrony zdrowia (regionalnego szpitala specjalistycznego), informacje o sposobie załatwienia określonej sprawy, stanowiska dotyczące propozycji wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2018 r., wyniki monitorowania sytuacji jst, w stosunku do których wydano negatywne opinie o sprawozdaniach z wykonania budżetów za 2016 r., informacje dotyczące okoliczności mogących mieć istotne znaczenie dla dokonywanej przez Ministerstwo Finansów analizy wniosków jst o udzielenie pożyczki

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

z budżetu państwa, informacje dotyczące sytuacji finansowej jst, stanowisko w sprawie aspektów finansowych zniesienia Gminy Ostrowice i przyłączenia jej do sąsiedniej gminy oraz przejęcia jej zobowiązań, informacje o przyczynach nieprzekazania izbom w obowiązującym terminie przez jst wieloletnich prognoz finansowych na 2017 r.;

- 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" (podmiotach niebędących bankami działających na rynkach finansowych), jst wezwanych przez kolegia izb do opracowania i uchwalenia programów postępowania naprawczego oraz o wydanych opiniach w tym zakresie, 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 lub ubiegających się o rozłożenie na raty zwrotu nienależnie uzyskanej subwencji ogólnej, a także opinie o sytuacji finansowej wskazanych jst ze szczególnym uwzględnieniem możliwości regulowania w danym roku swoich zobowiązań finansowych, informacje o sytuacji ekonomicznej wskazanej jst w związku z trudną sytuacją finansową podległej jej jednostki ochrony zdrowia (regionalnego szpitala specjalistycznego);
- Ministerstwu Edukacji Narodowej – wystąpienia pokontrolne z przeprowadzonych kontroli wskazanych szkół i placówek oświatowych zgodnie z wnioskiem o przeprowadzenie ich kontroli;
- Sejmowi i Senatowi – informacje służące weryfikacji zarzutów dotyczących poniesienia wydatków przez NZOZ oraz sprawowania przez starostę nadzoru nad tą jednostką, informacje z przeprowadzonych kontroli w zakresie trybu zawarcia umów, dokumentację z zakończonych postępowań kontrolnych w zakresie prawidłowości udzielania przez jst dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy, materiały informacyjne obejmujące analizę wykonania budżetu przez wskazane jst w 2016 r. oraz wyniki działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej izby za ubiegły rok;
- 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[16] 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 – wykazy jst, w których planowano w 2017 r. przeprowadzenie przez izby kontroli gospodarki finansowej, informacje o podejmowanych przez izby w latach 2015 - 2017 kontrolach i innych działaniach związanych z oceną realizacji przez samorządy wymogu przeznaczenia środków na zadania związane ze stosowaniem specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w wysokości nie niższej niż środki naliczone na ten cel w części oświatowej subwencji ogólnej, informacje dotyczące realizacji przez jst programów postępowań naprawczych, dokumentacje z zakończonych postępowań kontrolnych w zakresie prawidłowości udzielania przez jst dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy, informacje dotyczące skutków finansowych wydanych decyzji przez organy podatkowe gmin na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa;
- 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, informacje o wynikach kontroli w zakresie prawidłowości udzielania przez jst dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na funkcjonowanie środowiskowych domów samopomocy;
- wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej – informacje o sytuacji finansowej i stanie zadłużenia jst;
- Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu oraz na wnioski sądów, prokuratury, policji, urzędów kontroli skarbowej, izb administracji skarbowej – materiały i informacje dotyczące głównie wyników kontroli jst, w tym nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych.

[16] Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.

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[17], 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[18] 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[19]. Koszty i kary wpłacane są na rachunek dochodów izby, a następnie przekazywane na dochody budżetu państwa.

W 2017 r., po wezwaniu do zapłaty, należności z tytułu kosztów postępowania wpłaciło **567** osób w łącznej kwocie **170 597,19 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[20], w wyniku czego wyegzekwowali należności z tytułu kosztów postępowania od 1 osoby w kwocie **343,60 zł**. Tytuły wykonawcze (13 na łączną kwotę 4 021,17 zł) skierowane zostały przez przewodniczących regionalnych komisji do urzędów skarbowych, które od 14 osób wyegzekwowały należności z tytułu kosztów postępowania (w tym z lat poprzednich) w kwocie **3 704,48 zł**. Wobec 5 osób przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali postanowienia o rozłożeniu na raty zapłaty kosztów postępowania w łącznej kwocie **1 364,72 zł**. W 2017 r. 9 osób uregulowało rozłożone należności na raty (w tym z lat poprzednich) na kwotę **2 144,97 zł**.

Po wezwaniu do zapłaty wyegzekwowano należności z tytułu kar pieniężnych od 6 osób w kwocie 11 994,98 zł. W 2017 r. skierowano 2 tytuły wykonawcze do urzędu skarbowego w zakresie kar pieniężnych na kwotę 10 485,30 zł, podobnie jak w roku poprzednim urzędy skarbowe nie wyegzekwowały żadnych należności z tego tytułu. Przewodniczący regionalnych komisji orzekających wydali w 2017 r. 1 postanowienie o rozłożeniu na raty zapłaty kar pieniężnych na kwotę 3 000,00 zł. Jedna osoba uregulowała rozłożone na raty należności z tytułu kar pieniężnych w kwocie 2 000,00 zł.

[17] Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.

[18] Dz. U. z 2013 r. poz. 930 z późn. zm.

[19] 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".

[20] Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 z późn. zm.

5. Wykonanie budżetu przez regionalne izby obrachunkowe

5.1. Dochody

Plan dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych na rok 2017, ustalony ustawą budżetową z dnia 16 grudnia 2016 r.[21], w kwocie 2 835 tys. zł został wykonany w wysokości 3 144 tys. zł, co stanowiło 110,9% 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 dochodów z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej.

Wysokość dochodów planowanych i zrealizowanych w latach 2016 - 2017 przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie dochodów budżetowych regionalnych izb obrachunkowych w latach 2016 - 2017

Wyszczególnienie	Lata	
	2016	2017
Plan (w tys. zł)	3 121	2 835
Wykonanie (w tys. zł)	3 441	3 144
Wykonanie planu (w %)	110,3	110,9

Podobnie jak w 2016 r. najistotniejszą pozycję w strukturze dochodów stanowiły dochody z tytułu odpłatnej działalności szkoleniowej (klasyfikowane jako wpływy z usług). Dochody te zostały zaplanowane w wysokości 2 515 000 zł, a wykonane w kwocie 2 770 183 zł, stanowiąc 88,1% zrealizowanych dochodów ogółem (w 2016 r. – 3 059 833 zł, tj. 88,9% wykonanych dochodów).

Dochody budżetowe regionalnych izb obrachunkowych w 2017 r.

Wyszczególnienie		Plan (zł)	Wykonanie (zł)	Struktura (%)	Wykonanie (%)
Dochody ogółem*, w tym:		**2 835 000**	**3 143 630**	**100,0**	**110,9**
§ 0570	wpływy z grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	6 000	13 995	0,5	233,2
§ 0690	wpływy z różnych opłat	195 000	176 692	5,6	90,6
§ 0750	wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych […]	104 000	120 480	3,8	115,8
§ 0830	wpływy z usług	2 515 000	2 770 183	88,1	110,1
§ 0870	wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	1 000	41 310	1,3	4 131,0
§ 0920	wpływy z pozostałych odsetek	4 000	6 853	0,2	171,3
§ 0940	wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych	-	9 622	0,3	x
§ 0970	wpływy z różnych dochodów	10 000	2 465	0,1	24,6

* Pozostałe dochody wykonane w kwocie 2 030 zł (0,1% wykonanych dochodów ogółem) dotyczyły wpływów z opłat i kosztów sądowych, kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnień oraz wpływów z tytułu kar pieniężnych od osób prawnych.

Stałymi źródłami dochodów, podobnie jak w latach poprzednich, były wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (5,6% dochodów wykonanych) oraz dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych (w tym wpływy za wynajem pomieszczeń – 3,8% 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 oraz dochodów z tytułu sprzedaży środków trwałych. Pobrane dochody były przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa w terminach wynikających z obowiązujących przepisów.

[21] Dz. U. z 2017 r. poz. 108 z późn. zm.

5.2. Wydatki

Plan wydatków budżetowych regionalnych izb obrachunkowych, ustalony ustawą budżetową na rok 2017 w kwocie 123 413 tys. zł, w ciągu roku uległ zwiększeniu do kwoty 123 461 tys. zł i został wykonany w 99,9%, tj. w kwocie 123 372 tys. zł. Zwiększenie planu wydatków (o 48 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 termomodernizacją siedziby Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi[22].

W porównaniu do 2016 r. wykonane wydatki izb były wyższe o 1 952 tys. zł. Dynamika wykonania wydatków w ujęciu nominalnym wyniosła 101,6%, zaś realnie, po uwzględnieniu wskaźnika inflacji, wyniosła ona 99,6%[23]. 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 2016 - 2017 w układzie rzeczowo-finansowym przedstawia poniższe zestawienie.

Plan i wykonanie wydatków przez regionalne izby obrachunkowe w latach 2016 - 2017

Wyszczególnienie	2016			2017		
	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)	Plan (tys. zł)	Wykonanie (tys. zł)	Struktura (%)
Wydatki ogółem, z tego:	**121 440**	**121 420**	**100,0**	**123 461**	**123 372**	**100,0**
- wynagrodzenia osobowe	76 449	76 449	62,9	77 655	77 654	62,9
- pochodne od wynagrodzeń	14 536	14 535	12,0	14 778	14 728	11,9
- dodatkowe wynagrodzenie roczne	5 516	5 516	4,5	5 789	5 789	4,7
- podróże służbowe krajowe i zagraniczne	3 211	3 209	2,6	2 989	2 965	2,4
- odpisy na ZFŚS	1 530	1 530	1,3	1 646	1 646	1,3
- pozostałe wydatki bieżące	17 070	17 063	14,1	17 279	17 267	14,0
- wydatki i zakupy inwestycyjne	3 128	3 118	2,6	3 325	3 323	2,7

W 2017 r. struktura wykonanych wydatków była zbliżona do wydatków wykonanych w roku poprzednim. Z uwagi na charakter działalności izb w strukturze wydatków nadal dominujący udział miały wydatki na wynagrodzenia. W 2017 r. wydatki na wynagrodzenia wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym stanowiły 67,6% ogółu wydatków (w 2016 r. – 67,4%) oraz pochodne od wynagrodzeń – 11,9% (w 2016 r. – 12,0%). Wydatki na podróże służbowe związane bezpośrednio z realizacją ustawowych zadań izb stanowiły 2,4% 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 14,0% ogółu wydatków.

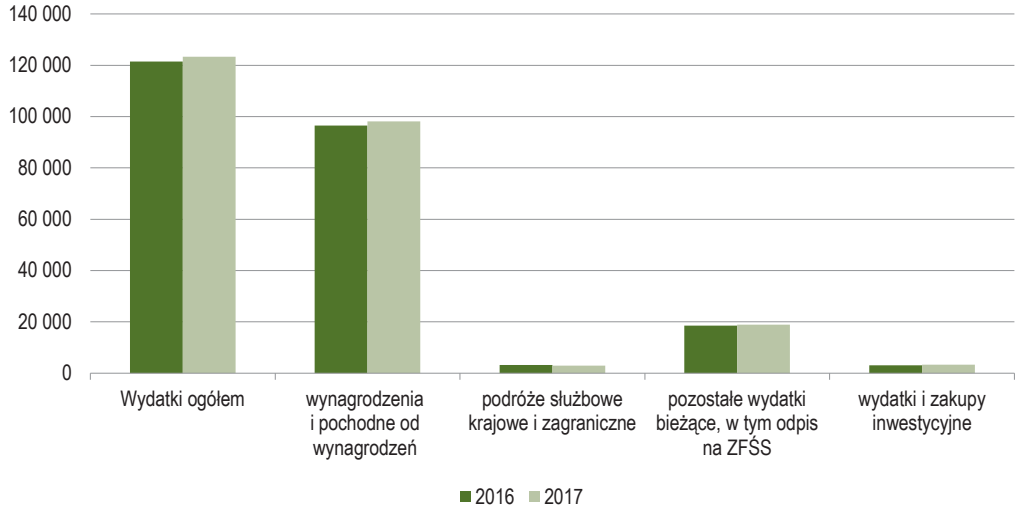
Wydatki majątkowe w 2017 r. uległy zwiększeniu w porównaniu do roku ubiegłego i wyniosły 3 323 tys. zł, stanowiąc 2,7% ogółu wydatków (w 2016 r. – 3 118 tys. zł – 2,6%). W grupie wykonanych wydatków inwestycyjnych 50,3% stanowiły środki związane z kontynuacją zadania modernizacji i przebudowy budynku z przeznaczeniem na siedzibę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (w łącznej kwocie 1 673 tys. zł, w tym 48 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 1 650 tys. zł.

[22] Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 6 listopada 2017 r. (MF/FG2.4143.3.421.2017.MF.4524).

[23] Komunikat Prezesa GUS z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2017 r. (M. P. poz. 106) – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2017 r. w stosunku do 2016 r. wyniósł 102,0 (wzrost cen o 2,0%).

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 17 266 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 2016 - 2017 (w tys. zł)



W 2017 r. plan wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości 77 655 tys. zł został wykonany niemalże w 100,0% (tj. w kwocie 77 654 tys. zł), podobnie jak plan wydatków na dodatkowe wynagrodzenie roczne, na które przeznaczono 5 789 tys. zł. W ogólnej kwocie wynagrodzeń osobowych mieściły się również wydatki na nagrody dla pracowników, nagrody jubileuszowe oraz odprawy emerytalne. W 2017 r. na odprawy emerytalne i nagrody jubileuszowe wydatkowano łącznie blisko 3 759 tys. zł, tj. o 1 303 tys. zł więcej niż w roku poprzednim (w tym na odprawy emerytalne 1 976 tys. zł, tj. o 1 157 tys. zł więcej niż w roku poprzednim). Wypłaty z tytułu nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych mają charakter obligatoryjny.

W 2017 r. na szkolenia pracowników izb wydatkowano 497 tys. zł, co stanowiło 0,4% ogółu wydatków[24] (w 2016 r. – 0,5%). 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.

Udział wydatków na szkolenia pracowników i inwestycje w wydatkach ogółem w latach 2016 - 2017 kształtuje się jak niżej.

Wydatki na szkolenia pracowników i inwestycje regionalnych izb obrachunkowych w latach 2016 - 2017 (w zł)

Lata	Wydatki ogółem	w tym na:			
		szkolenia pracowników	% (3:2)	inwestycje i zakupy inwestycyjne	% (5:2)
1	2	3	4	5	6
2016	121 420 407	557 387	0,5	3 117 780	2,6
2017	**123 371 798**	**497 348**	**0,4**	**3 323 067**	**2,7**

[24] 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 zmianą 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.

Na podstawie przepisu art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izby w zakresie objętym nadzorem i kontrolą prowadzą działalność informacyjną, instruktażową oraz szkoleniową. Działalność informacyjna i szkoleniowa może być prowadzona odpłatnie, a dochody z tego tytułu od 1 lipca 2010 r. są dochodami budżetu państwa (w 2017 r. z tytułu dochodów z odpłatnej działalności szkoleniowej na centralny rachunek budżetu państwa przekazano środki w wysokości 2 770 tys. zł). Z uwagi na fakt, że dochody z prowadzonej działalności szkoleniowej stanowią dochody budżetu państwa i są w całości odprowadzane na rachunek budżetu państwa, izby pokrywają koszty organizacji szkoleń w ramach planów finansowych na dany rok budżetowy. Poniesione wydatki w zakresie przygotowania i organizacji szkoleń dla radnych i pracowników samorządowych dotyczyły głównie zakupu usług związanych z organizacją szkoleń, wynagrodzeń wykładowców oraz 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[25]. Zgodnie z art. 142 pkt 11 uofp plany finansowe izb w układzie zadaniowym sporządzane są na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata. Budżety zadaniowe regionalnych izb obrachunkowych na rok 2017 opracowano w oparciu o regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017[26].

Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[27] 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 2017 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 2017 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	123 413	123 461	123 372	99,9	100,0
1.10.1.	Działania nadzorczo-kontrolne RIO	123 413	123 461	123 372	99,9	100,0
1.10.1.1.	Wykonywanie działań kontrolnych	54 995	56 532	56 505	100,0	45,8
1.10.1.2.	Wykonywanie działań nadzorczych	39 303	38 566	38 533	99,9	31,2
1.10.1.3.	Wydawanie opinii	29 115	28 363	28 333	99,9	23,0
Wydatki ogółem		**123 413**	**123 461**	**123 371**	**99,9**	**100,0**

Dla zadania, podzadania oraz dla każdego z działań określono cele, mierniki stopnia realizacji celów oraz wysokość planowanych wydatków. Celem zadania jest zapewnienie jakości funkcjonowania jst w zakresie gospodarki finansowej. Cele szczegółowe podzadania i działań obejmują odpowiednio: zapewnienie gotowości do wykonywania

[25] 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.

[26] Dz. U. poz. 735 z późn. zm.

[27] Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

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 2017 r. miernik zadania wykonany został w wartości wyższej od planowanej (o 4,3%), w związku z większą od planowanej łączną liczbą zrealizowanych kontroli. Wykonanie miernika podzadania wyniosło 99,6%, na co złożyły się wyższa od planowanej (o 4,3%) liczba zrealizowanych kontroli (głównie w zakresie kontroli doraźnych) oraz niższa od planowanej (o 0,4%) liczba objętych nadzorem uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego (w związku z mniejszą liczbą uchwał i zarządzeń organów jst przekazanych do badania regionalnym izbom obrachunkowym w roku budżetowym 2017).

W 2017 r. proces finansowania zadania i podzadania zaplanowanych w budżecie zadaniowym przebiegał prawidłowo (zaplanowane wydatki zrealizowano w 99,9%).

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[28]. W sprawach, które nie zostały uregulowane we wskazanych aktach normatywnych, stosowane są przepisy Kodeksu pracy.

Według stanu na koniec grudnia 2017 r. w izbach zatrudniano pracowników na 1 237 etatach, zaś średnie zatrudnienie w 2017 r. wyniosło 1 250 etatów[29]. Z danych statystycznych wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w izbach zatrudnionych było więcej kobiet (71,0%) niż mężczyzn (29,0%). W grupie pracowników zatrudnionych w wydziałach kontroli oraz wydziałach analiz, informacji i szkoleń relacja ta wynosi odpowiednio 73,6% i 26,4%. W strukturze wiekowej najliczniejszą grupę pracowników stanowią osoby w wieku 41 - 50 lat (28,6% ogółu zatrudnionych), a następnie osoby w wieku 31 - 40 lat (28,4%) oraz w wieku 51 - 60 lat (21,8%). Pracownicy powyżej 60 roku życia stanowią 13,6% zatrudnionych, zaś osoby do 30 roku życia – 7,6%.

Z uwagi na charakter działalności regionalnych izb obrachunkowych największą grupę pracowników (ponad 63,2%) stanowiły osoby zatrudnione w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji, analiz i szkoleń. W tej grupie pracowników następuje największa rotacja zatrudnienia.

W 2017 r. z pracy w regionalnych izbach obrachunkowych odeszło łącznie 113 pracowników (w 2016 r. – 73). Z ogólnej liczby pracowników, którzy odeszli z pracy 57,5% 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.

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, 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.

[28] Dz. U. z 2017 r. poz. 2142 z późn. zm.

[29] Dane wg sprawozdania Rb-70 na dzień 31 grudnia 2017 r. Liczba zatrudnionych w izbach osób, wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., wynosiła 1 348 (w 2016 r. – 1 384).

Zatrudnienie w regionalnych izbach obrachunkowych na dzień 31 grudnia w latach 1993, 2016 - 2017

Lata	Liczba pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych w dniu 31 XII	Średnie zatrudnienie pracowników		Liczba nieetatowych członków kolegium
		ogółem	w tym: średnie zatrudnienie[1)]	
1	2	3	4	5
1993	936	.	399	10
2016	1 278[2)]	1 274[3)]	833	23
2017	**1 237[2)]**	**1 250[3)]**	**829**	**12**

[1)] Dotyczy inspektorów wydziału kontroli gospodarki finansowej oraz specjalistów wydziału informacji, analiz i szkoleń.
[2)] Stan na koniec okresu sprawozdawczego wg sprawozdania Rb-70.
[3)] Średnie zatrudnienie w 2017 r. wg sprawozdania Rb-70.

Do pracy w izbach w 2017 r. przyjęto 78 osób, z tego 51 osób w wydziałach kontroli gospodarki finansowej oraz informacji analiz i szkoleń (co stanowi 65,4% 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 16 osób skierowanych przez powiatowe urzędy pracy (z czego 9 osób zostało zatrudnionych po zakończeniu stażu). Niepokojącym zjawiskiem jest rezygnacja kandydatów z zatrudnienia w izbach – z uwagi na warunki finansowe. Rezygnują kandydaci o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu, którzy pomyślnie przeszli postępowania rekrutacyjne, a nawet stażyści, którym po zakończeniu kilkumiesięcznego stażu zaproponowano zatrudnienie w izbach.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników izb[30] (w tym prezesów, członków kolegiów, naczelników wydziałów), w przeliczeniu na średnie zatrudnienie ogółem – bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego – w 2017 r. wyniosło 5 178 zł (w 2016 r. – 4 995 zł), przy przeciętnym wynagrodzeniu krajowym wynoszącym 4 271,51 zł[31]. Natomiast średnie wynagrodzenie bez nagród, nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych wyniosło 4 648 zł (w 2016 r. – 4 562 zł). Jednocześnie przeciętne wynagrodzenie miesięczne (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) w przeliczeniu na 1 etat kalkulacyjny (1 419 etatów) wyniosło 4 560 zł (w 2016 r. – 4 484 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 4 671 zł i 3 971 zł (w 2016 r. – 4 390 zł i 3 719 zł), zaś bez nagród jubileuszowych i odpraw: 4 534 zł i 3 855 zł (w 2016 r. – 4 295 zł i 3 658 zł).

6.2. Kwalifikacje

Gwarancją prawidłowej realizacji ustawowych zadań nałożonych na izby są kwalifikacje i kompetencje pracowników izb. Wykształcenie wyższe posiada 89,3% pracowników izb[32]. Ponadto, ponad 37,8% pracowników z wyższym wykształceniem ukończyło, bądź jest w trakcie specjalistycznych studiów podyplomowych. W strukturze wykształcenia pracowników izb przeważają osoby z wykształceniem ekonomicznym (42,8%) oraz prawniczym lub prawniczo-administracyjnym (39,8%).

W 2017 r. 42 pracowników regionalnych izb obrachunkowych podnosiło swoje kwalifikacje, z tego 16 pracowników na studiach podyplomowych, 8 pracowników w ramach realizowanej aplikacji w zawodach prawniczych, 11 pracowników na studiach magisterskich i licencjackich, 7 pracowników korzystało z innych form dokształcania (w tym m.in. studia doktoranckie, kurs rachunkowości budżetowej, studium rachunkowości budżetowej).

Dane dotyczące podnoszenia kwalifikacji w latach 2016 - 2017 przez pracowników zatrudnionych w izbach prezentuje poniższe zestawienie.

[30] Wydatki na wynagrodzenia osobowe na podstawie sprawozdania Rb-28; zatrudnienie – na podstawie sprawozdania Rb-70.
[31] Komunikat Prezesa GUS z dnia 9 lutego 2018 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2017 r. (M. P. poz. 187).
[32] Spośród 1 348 zatrudnionych w izbach osób wykształcenie wyższe posiada 1 204 pracowników.

Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników w latach 2016 - 2017

Lata	Ogółem podnoszący kwalifikacje	w tym:			
		studia licencjackie i magisterskie	studia podyplomowe	aplikacje	inne
2016	54	12	14	11	17
2017	**42**	**11**	**16**	**8**	**7**

W aspekcie zwiększającej się liczby realizowanych zadań oraz zmian w przepisach prawa istotne znaczenie dla funkcjonowania izb ma ciągłe i systematyczne podnoszenie kwalifikacji pracowników w ramach specjalistycznych szkoleń.

Szkolenia pracowników regionalnych izb obrachunkowych w latach 1993, 2016 - 2017

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	.	.
2016	288	3 507	107	2 712	12	408	169	387
2017	**298**	**2 898**	**94**	**2 366**	**4**	**52**	**290**	**480**

W 2017 r. pracownicy regionalnych izb obrachunkowych brali udział w 298 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, koncesji komunalnej,
- egzekucji administracyjnej i dochodzenia należności na rzecz 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,
- 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 środków trwałych,
- klasyfikacji budżetowej i klasyfikacji wydatków strukturalnych,
- centralizacji VAT, Jednolitego Pliku Kontrolnego w sferze publicznej,
- opłat komunalnych, w tym: opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, opłata skarbowa,
- taryfy zbiorowego zaopatrzenia w wodę,
- metodologii przeprowadzania kontroli,
- RODO, ochrony informacji niejawnych,
- oprogramowania ACL, systemu BeSTi@, arkusza kalkulacyjnego Excel oraz wykorzystania narzędzi i systemów informatycznych w analizie danych,

– platformy ePUAP, 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, zarządzania i bezpieczeństwa systemów informatycznych, cyberprzestępstwa i ochrona instytucji przed cyberzagrożeniem,
– statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych,
– etyki urzędniczej, przeciwdziałania korupcji,
– 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 2017 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

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

Zakres działalności nadzorczej izb jest określony przepisem art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i obejmuje 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.

W wyniku postępowania nadzorczego 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 2017 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 151 związków międzygminnych, 6 związków powiatów, 6 związków powiatowo-gminnych (spośród 221 zarejestrowanych) i związku metropolitalnego[1].

[1] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia" (Dz. U. poz. 1290).

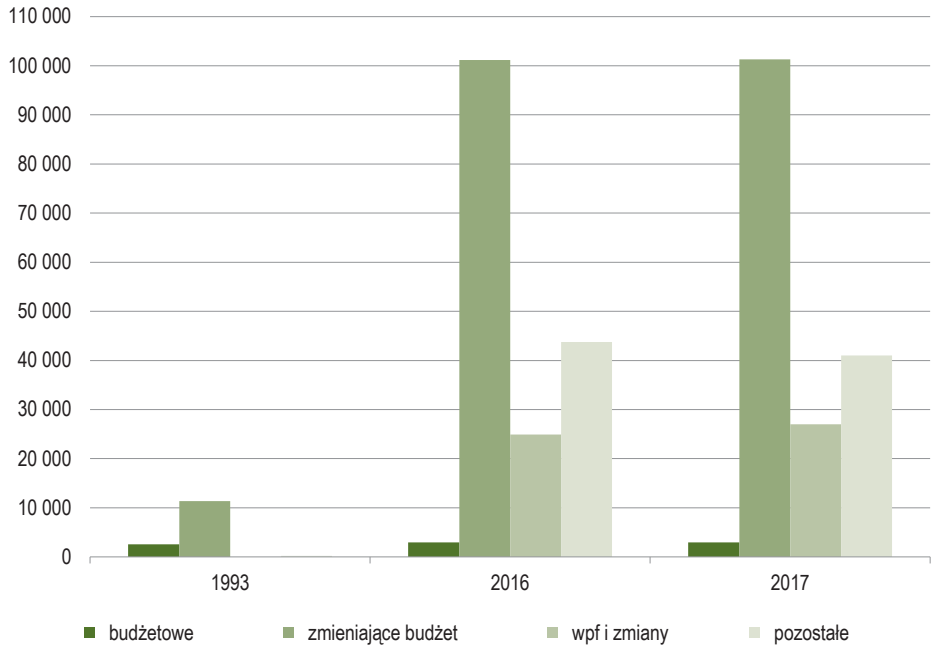
2. Wyniki działalności nadzorczej

W 2017 r. izby zbadały ogółem 172 227 uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych, z tego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian – 148,
- budżetu – 2 937,
- zmian budżetu – 101 282,
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek i poręczeń – 4 716,
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 11 065,
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa – 9 675,
- absolutorium – 2 896,
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 27 011,
- innych uchwał objętych nadzorem izb – 12 497.

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 2016 r. liczba zbadanych uchwał i zarządzeń ogółem zmniejszyła się o 588. Jednakże, w porównaniu do pierwszego roku działalności izb wzrost zbadanych uchwał i zarządzeń jest znaczny, bo aż o 158 122, co wynika głównie z rozszerzenia przedmiotowego zakresu działalności nadzorczej izb, zmian przepisów regulujących gospodarkę finansową jst, jak również zwiększenia liczby nadzorowanych jednostek[2].

Uchwały i zarządzenia organów jst i związków komunalnych zbadane przez izby w latach 1993, 2016 i 2017



Z ogólnej liczby 172 227 zbadanych w 2017 r. uchwał i zarządzeń organów jst oraz związków komunalnych najwięcej dotyczyło zmian budżetu, wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian, zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst 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 81,1% w porównaniu do zbadanych w 2016 r.). W 2017 r. samorządy podejmowały uchwały na podstawie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[3], z uwagi na konieczność określenia zasad dotowania podmiotów prowadzących działalność oświatową, w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. przepisów ww. ustawy.

[2] W związku z dokonaną z dniem 1 stycznia 1999 r. reformą administracyjną kraju.

[3] Dz. U. poz. 2203.

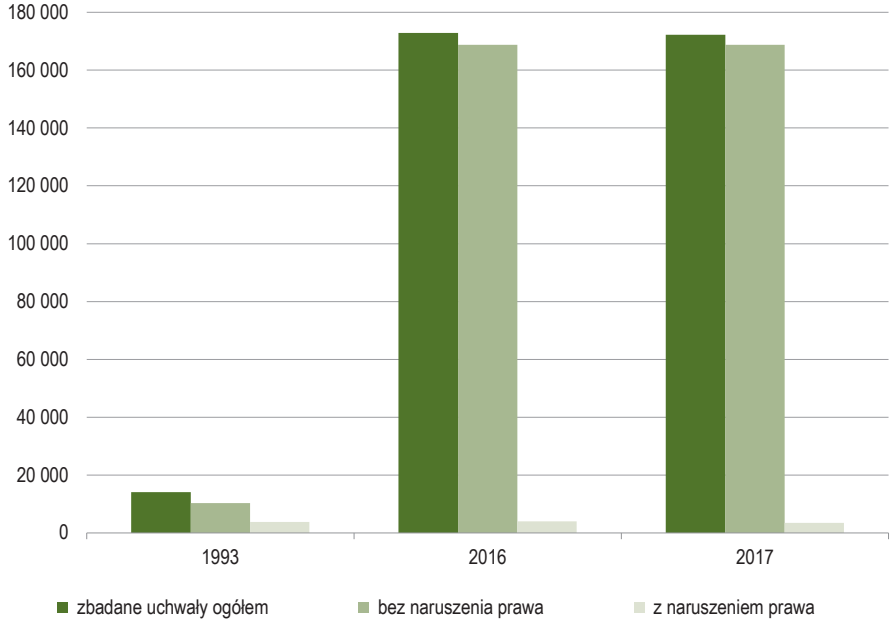
Kolejny znaczny wzrost dotyczył uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jst oraz udzielania pożyczek (o 52,8% w porównaniu do zbadanych w 2016 r.). Spadek liczby zbadanych uchwał dotyczył głównie uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych (o 39,0% w stosunku do zbadanych w 2016 r.).

W wyniku badania nadzorczego 172 227 uchwał i zarządzeń organów jst, kolegia izb uznały 168 791 za podjęte bez naruszenia prawa, co stanowiło 98,0% ogółu uchwał i zarządzeń. W 3 436 (2,0% ogółu) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego:

– w 1 180 uchwałach i zarządzeniach (0,7% ogółu) – nieistotne naruszenie prawa,
– 1 236 uchwał i zarządzeń (0,7%) uznano za nieważne, z czego 636 nieważne w części i 600 nieważne w całości,
– w stosunku do 936 uchwał i zarządzeń (0,5%) wszczęte postępowania o uznanie ich za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
– w stosunku do 84 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, 2016 i 2017 prezentuje **tabela 2**. Z danych w niej zawartych wynika, iż udział uchwał i zarządzeń podjętych z naruszeniem prawa w 2017 r. zmalał o 0,3 punktu procentowego w porównaniu do 2016 r. i wyniósł 2,0% ogółu zbadanych uchwał i zarządzeń, natomiast w porównaniu do 1993 r. zmalał o 24,9 punktu procentowego.

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych w latach 1993, 2016 i 2017



Z ogólnej liczby zbadanych w 2017 r. uchwał i zarządzeń organów jst i związków komunalnych największą liczbę – 104 219 (60,5% ogółu) – stanowiły **uchwały w sprawie budżetu i jego zmian** oraz **zarządzenia zmieniające budżet**. Szczegółowe dane o wynikach badania nadzorczego tych uchwał i zarządzeń z podziałem na poszczególne rodzaje jst prezentują **tabele 3** i **4**.

Wyniki badania nadzorczego wymienionych uchwał i zarządzeń wykazały, że:

1) na ogólną liczbę 2 937 uchwał w sprawie uchwalenia budżetu:
   – w 2 764 (94,1% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
   – w 68 (2,3%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
   – 8 (0,3%) uznano za nieważne, z tego 6 nieważnych w części i 2 nieważne w całości,
   – w stosunku do 94 (3,2%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem nieprawidłowości przez właściwy organ jst,

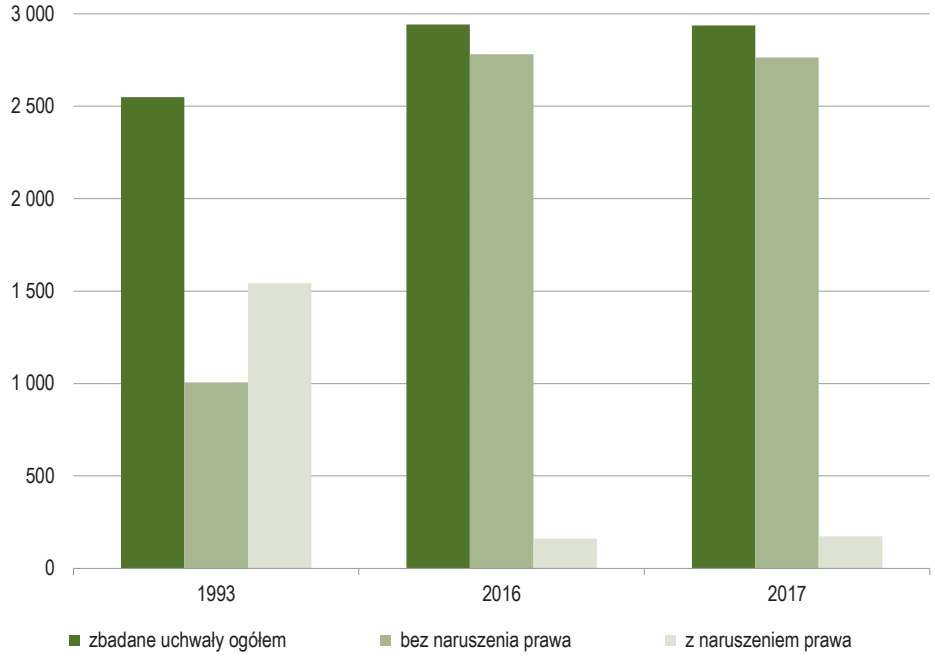
[4] Z tego w przypadku 38 uchwał i zarządzeń dotyczących 2016 r., które zbadane zostały w 2017 r., ze względu na upływ roku budżetowego, wszczynanie postępowania nadzorczego o uznanie ich za nieważne w części lub w całości stało się bezprzedmiotowe, kolegia izb ograniczyły się do wskazania, że uchwały i zarządzenia zostały podjęte z naruszeniem prawa. W 11 uchwałach stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o ich nieważności, w stosunku do 35 uchwał i zarządzeń postępowania nie wszczynano, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst.

– 2 uchwały uznano za podjęte z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności, w stosunku do 1 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ stanowiący;

2) na ogólną liczbę 101 282 uchwał i zarządzeń zmieniających budżet:
   – w 100 157 (98,9% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
   – w 534 (0,5%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
   – 98 (0,1%) uznano za nieważne, z tego 65 nieważne w części, a 33 nieważne w całości,
   – w stosunku do 426 (0,4%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał i zarządzeń za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organy jst,
   – w 67 (0,1%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego 38 dotyczyło zmian budżetów roku 2016, w stosunku do 22 nie wszczynano postępowania nadzorczego, z uwagi na usunięcie naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 7 uchwał nie orzeczono o nieważności.

Analiza wyników badania nadzorczego **uchwał budżetowych** za lata 1993, 2016 i 2017 wskazuje na obniżanie udziału uchwał podjętych z naruszeniem prawa z 60,5% w 1993 r. do 5,5% w 2016 r. i 5,9% w 2017 r. Wzrost uchwał podjętych z naruszeniem prawa (o 0,4 punktu procentowego w stosunku do 2016 r.) w 2017 r. dotyczył głównie uchwał z nieistotnym naruszeniem prawa oraz uchwał, w stosunku do których wszczęte postępowania umorzono, w związku z usunięciem przez jst nieprawidłowości.

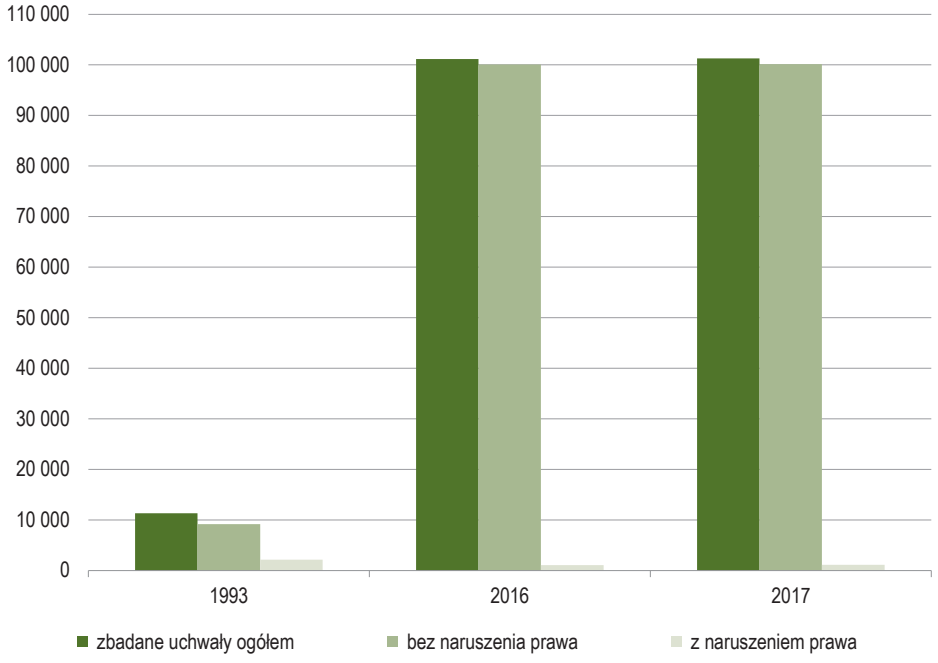
Wyniki badania nadzorczego uchwał budżetowych jst i związków komunalnych w latach 1993, 2016 i 2017



Wyniki badania nadzorczego **uchwał i zarządzeń zmieniających** budżet za lata 1993, 2016 i 2017 również wskazują na obniżenie udziału uchwał i zarządzeń z naruszeniem prawa z 19,1% w 1993 r. do 1,1% w 2016 r. i 2017 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, 2016 i 2017



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

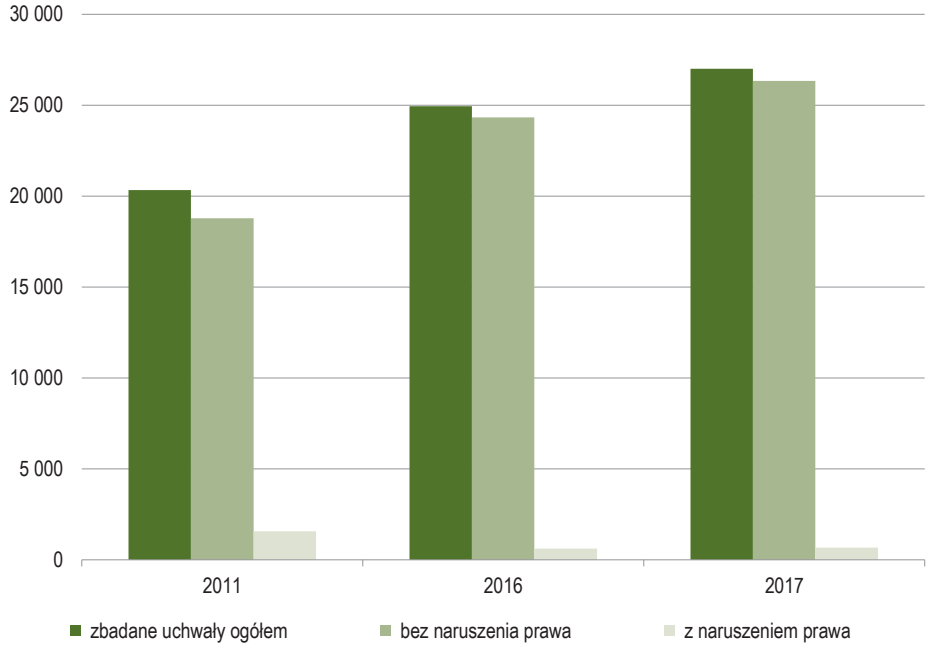
– nieokreślenia bądź nieprawidłowego określenia limitów zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 uofp,
– nieokreślenia bądź nieprecyzyjnego określenia źródeł pokrycia deficytu budżetowego,
– ustalenia rezerwy 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.

W 2017 r. kolegia izb zbadały 27 011 (15,7% 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 26 334 (97,5% ogółu) nie stwierdzono naruszenia prawa,
– w 450 (1,7%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa,
– 84 (0,3%) uznano za nieważne, z tego 25 nieważnych w części, a 59 nieważnych w całości,
– w stosunku do 134 (0,5%) wszczęte postępowania o uznanie tych uchwał za nieważne umorzono, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez właściwy organ jst,
– w 9 (0,0%) uchwałach i zarządzeniach stwierdzono naruszenie prawa, z tego w stosunku do 8 uchwał i zarządzeń nie wszczynano postępowania nadzorczego, w związku z usunięciem naruszenia prawa przez organ jst, a w odniesieniu do 1 uchwały, z uwagi na utratę jej mocy obowiązującej, ograniczono się do stwierdzenia, iż została podjęta z naruszeniem przepisów prawa.

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

Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń w sprawie wpf i jej zmian jst i związków komunalnych w latach 2011, 2016 i 2017



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,
– nierealistycznego prognozowania danych przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej,
– 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,
– niewskazania przeznaczenia planowanej nadwyżki budżetowej,
– 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 2017 r. kolegia izb zbadały **2 896 uchwał** organów stanowiących jst oraz związków komunalnych **w sprawie absolutorium**, z tego 2 877 dotyczyło uchwał w sprawie udzielenia absolutorium, a 19 nieudzielenia absolutorium. Za zgodne z prawem kolegia izb uznały 2 869 uchwał (99,1% ogółu), z tego 2 862 uchwały o udzieleniu absolutorium oraz 7 o nieudzieleniu absolutorium. W 6 uchwałach o udzieleniu absolutorium (0,2%) stwierdzono nieistotne naruszenie prawa. W 2017 r., na ogólną liczbę 19 uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, 57,9% 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 głównie braku materialno-prawnych przesłanek podjęcia uchwał, w szczególności nieuzyskania bezwzględnej większości głosów oraz innych niż wykonanie budżetu podstaw nieudzielenia absolutorium.

W 2017 r. z ogólnej liczby 2 808 jednostek samorządu terytorialnego, 163 związków komunalnych oraz związku metropolitalnego, 78 nie przekazało do regionalnych izb obrachunkowych uchwał w sprawie absolutorium. Organy stanowiące 66 jst i 2 związków międzygminnych nie podjęły przedmiotowych uchwał, bowiem w wyniku głosowania nie zapadło rozstrzygnięcie o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Jedna jst, mimo podjęcia uchwały w sprawie absolutorium, nie przekazała jej izbie. Ponadto, w jednej gminie zadania i kompetencje organów gminy przejął komisarz rządowy, w związku z tym instytucja absolutorium nie miała zastosowania. W przypadku 7 związków komunalnych i związku metropolitalnego brak uchwał w sprawie absolutorium spowodowany był rozpoczęciem działalności w 2017 r.

Oprócz wyżej opisanych uchwał i zarządzeń, w 2017 r. kolegia izb zbadały **38 101** uchwał i zarządzeń w zakresie spraw finansowych (22,1% ogółu zbadanych). Szczegółowy wykaz dotyczący ich rodzajów oraz wyników badania nadzorczego prezentuje **tabela 7**.

Z ogólnej liczby wyżej wymienionych uchwał i zarządzeń 36 667 (96,2%) podjęto bez naruszenia prawa, w 1 434 (3,8%) stwierdzono naruszenie prawa, z tego w 122 nieistotne naruszenie prawa, w stosunku do 276 wszczęte postępowania umorzono, 1 031 uznano za nieważne (540 w części, 491 w całości), w 1 stwierdzono naruszenie prawa bez orzekania o nieważności, a w odniesieniu do 4 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 w znacznym stopniu dotyczyły uchwał w sprawach zasad przyznawania dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych oraz uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych.

Względem roku poprzedniego znacząco spadła liczba uchwał podjętych z naruszeniem prawa (jak również ogólna liczba podjętych uchwał) w zakresie podatków i opłat lokalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W 2017 r. najczęściej stwierdzane nieprawidłowości w tego rodzaju uchwałach polegały 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,
- nieokreśleniu stawek podatków dla wszystkich kategorii przedmiotów opodatkowania,
- określeniu przedmiotu opodatkowania w sposób sprzeczny z przepisami ustawy,
- wprowadzeniu obowiązku podawania w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 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 oświadczenia o świadomości odpowiedzialności karnej lub karno-skarbowej za podanie nieprawdziwych lub niezgodnych ze stanem faktycznym danych,
- 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 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 jak również 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]. Wśród nieprawidłowości stwierdzano m.in.:

- modyfikację norm określonych przepisami ustaw,
- wykraczanie poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustaw,
- nakładanie na podmiot ubiegający się o dotację złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej lub karno-skarbowej,
- 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,
- regulowania kwestii wykraczających poza kompetencje organu stanowiącego wynikające z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami poprzez m.in. ustalenie zasad rozliczania, kontroli, zwrotu dotacji,
- 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,

---

6 Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 z późn. zm.).
7 Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 z późn. zm.).
8 Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 603 z późn. zm.).
9 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 z późn. zm.).
10 Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1463 z późn. zm.).
11 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.).

– 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.

W zakresie uchwał dotyczących zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów oraz emisji obligacji stwierdzane nieprawidłowości dotyczyły głównie przekroczenia ustalonych w uchwale budżetowej limitów zaciąganych zobowiązań.

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 2017 r. kolegia izb ustaliły 9 budżetów w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych, z tego:

– dla 5 gmin i 1 powiatu – w związku z nieuchwaleniem przez organ stanowiący uchwały budżetowej do 31 stycznia 2017 r. (w tym dla 2 gmin i 1 powiatu – w związku z naruszeniem zasad określonych w art. 243 uofp),
– dla 2 gmin – w związku z nieopracowaniem przez jst programu postępowania naprawczego,
– dla 1 powiatu – w związku z negatywną opinią regionalnej izby obrachunkowej o programie postępowania naprawczego.

Ponadto, w przypadku 13 gmin, 5 powiatów i 1 związku powiatów kolegia ustaliły budżety w części dotkniętej nieważnością (w tym dla 2 gmin i 3 powiatów – w związku z naruszeniem zasad określonych w art. 243 uofp).

4. Skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych

W 2017 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych skierowanych zostało łącznie **66** skarg (w 2016 r. − 61). 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 **45** 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 **19** uchwał organów jst. Ponadto, do wojewódzkich sądów administracyjnych zostały skierowane **2** skargi osób fizycznych na pisma regionalnych izb obrachunkowych.

Skargi jednostek samorządu terytorialnego wniesione w 2017 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów izb podjęte w odniesieniu do aktów organów tych jednostek dotyczyły:

– budżetu i jego zmian – 9,
– zaciągania zobowiązań – 17,
– zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jst – 10,
– podatków i opłat lokalnych (w tym gospodarowania odpadami komunalnymi) – 4,

[12] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.).
[13] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.).
[14] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 z późn. zm.).

– wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian – 2,
– pozostałe – 3.

W kategorii pozostałe ujęto m.in. skargi wniesione przez jst do wojewódzkiego sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze podjęte w odniesieniu do uchwał w sprawie: zatwierdzenia sprawozdania finansowego SP ZOZ oraz gromadzenia przez jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie o systemie oświaty dochodów na wydzielonym rachunku.

Wojewódzkie sądy administracyjne w roku sprawozdawczym wydały **49** orzeczeń w odniesieniu do skarg złożonych przez organy jst na uchwały kolegiów izb, w tym do **11** zaskarżonych w latach poprzednich. Spośród wydanych orzeczeń **1** dotyczyło skargi przekazanej Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Wojewódzkie sądy administracyjne w wydanych w 2017 r. orzeczeniach **oddaliły 36** skarg wniesionych przez jst (w 2016 r. – 27), w tym **9** wniesionych przed 2017 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. zarządzenia, w którym ***wójt gminy dokonał zmian w planie wydatków budżetowych, w zakresie wydatków na wynagrodzenia ze stosunku pracy (sklasyfikowanych w § 4010 – Wynagrodzenia osobowe pracowników oraz § 4040 – Dodatkowe wynagrodzenie roczne)***. *Kolegium izby stwierdziło nieważność zarządzenia wójta gminy, z uwagi na naruszenie art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych[15], tj. dokonanie przez organ wykonawczy, z przekroczeniem zakresu upoważnienia, zmian w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wydatków na wynagrodzenia ze stosunku pracy. Zgodnie z art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Kolegium izby wskazało, że wprawdzie na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami, jednakże rada gminy nie upoważniła wójta do dokonywania zmian w zakresie wydatków na wynagrodzenia ze stosunku pracy.*
W skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego skarżący wniósł o jej uchylenie w całości, zarzucając błąd w ustaleniach faktycznych polegający na nieuwzględnieniu trudnej sytuacji wójta z uwagi na brak współdziałania rady gminy celem dokonania zmian w budżecie na 2016 r. na zapewnienie wynagrodzeń pracownikom.
Po rozpatrzeniu skargi sąd uznał, że nie ma ona uzasadnionych podstaw i orzekł o jej oddaleniu (I SA/Łd 196/17).

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

Ustawa o systemie oświaty[16], w tym w sprawie:
Trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w zakresie zobowiązania organu prowadzącego dotowaną placówkę do przekazywania danych do obsługi naliczania i rozliczania dotacji wyłącznie za pomocą systemu informatycznego dostarczonego przez miasto *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że nałożenie na organ prowadzący placówkę oświatową obowiązku posługiwania się w kontaktach z gminą systemem elektronicznym w podanym zakresie przedmiotowym, bez alternatywnej możliwości składania miesięcznej informacji, czy rozliczenia dotacji w zwykłej formie pisemnej, nie mieści się w ustawowym upoważnieniu rady gminy do stanowienia przedmiotowej uchwały. Sąd wskazał, że zgodnie z brzmieniem przepisów ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uregulować inne kwestie niż podstawę obliczania dotacji i zakres danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji, ale przedmiotem regulacji może być wyłącznie tryb udzielania i rozliczania dotacji. Tryb i zakres danych, o których mowa w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, nie mogą być jednak mylone z zasadami oraz przesłankami, które w obrębie całego systemu prawnego mają takie znaczenie, jak warunki konieczne. Ustawodawca bowiem w omawianym przepisie upoważnił organ jednostki samorządu terytorialnego do określenia jedynie w sposób techniczny zakresu danych, które wniosek musi zawierać. Ponadto,*

[15] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).
[16] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 z późn. zm.).

sąd podzielił stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06 (dotyczącym wprawdzie innego aktu prawnego niż ustawa o systemie oświaty, ale zachowującym, w ocenie sądu, aktualność w rozpoznawanej sprawie), w którym Trybunał uznał, że obowiązek złożenia informacji wyłącznie w drodze elektronicznej narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprawdzie, że wykorzystywanie najnowszych zdobyczy techniki, w tym elektronicznej transmisji danych, jest zasadne i czasami wręcz konieczne dla ułatwienia wykonania obowiązków informatyzacyjnych nałożonych przez ustawodawcę. Prawodawca powinien nie tylko kierować się unowocześnianiem sposobu przesyłania i wymiany danych, ale także pamiętać o stworzeniu innych procedur, które mogłyby być stosowane w sytuacjach obiektywnie wykazanej wyższej konieczności (I SA/Gd 372/17).

Ustalenia trybu i udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym na terenie gminy przez inne podmioty nie należące do sektora finansów publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystania, w zakresie żądania udostępnienia danych osobowych uczniów (imię i nazwisko ucznia, data jego urodzenia, adres zamieszkania) *– sąd podzielił pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1589/12, że dotacja, będąc środkami publicznymi przekazywanymi określonemu podmiotowi, daje dysponentowi środków publicznych prawo do uzyskania od beneficjenta comiesięcznych informacji zawierających rozliczenie wykorzystywanych środków, ale mogą to być tylko informacje prawem dozwolone. Takimi informacjami nie mogą być dane osobowe użytkowników przedszkola, bo te podlegają szczególnej ochronie. Sąd wskazał, że żądanie udostępnienia danych osobowych takich jak imię i nazwisko ucznia, data jego urodzenia, adres zamieszkania, wyraźnie przekracza granice upoważnienia ustawowego. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie zawiera bowiem upoważnienia ustawowego dla rady gminy w zakresie nakładania na podmiot prowadzący placówkę oświatową przetwarzania danych osobowych uczniów. Ustawowo dopuszczalna możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów tych placówek dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, nie obejmując etapów związanych z planowaniem, przyznawaniem oraz rozliczaniem dotacji. Ponadto, w ocenie sądu, zapisy uchwały dotyczące podawania szczegółowych danych osobowych uczniów są niezgodne z art. 1 ustawy o ochronie danych osobowych[17], z którego wynika, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych. Zgodnie z przepisem ust. 2 tej ustawy przetwarzanie tych danych może mieć miejsce jedynie w zakresie i trybie określonym ustawą. (V SA/Wa 948/17 odmiennie w zakresie podawania i przetwarzania danych na etapie udzielania dotacji: V SA/Wa 702/17[18], V SA/Wa 703/17[19]).*

Zmiany uchwały w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania*, m.in. w zakresie:*

– ***rozszerzenia zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji na wypełnienie obowiązku, o którym mowa w § 57 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach[20]****, zgodnie z którym „Wychowankowie przebywający w domu wczasów dziecięcych spełniają obowiązek szkolny lub obowiązek nauki przez uczęszczanie do szkoły funkcjonującej w domu wczasów dziecięcych lub do szkoły poza domem wczasów dziecięcych. Po zakończeniu zaś pobytu wychowanka w domu wczasów dziecięcych dyrektor domu wczasów dziecięcych przekazuje pisemną informację o bieżących ocenach uzyskanych przez wychowanka, jego zachowaniu oraz kondycji psychofizycznej dyrektorowi szkoły macierzystej wychowanka oraz rodzicom" – sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że rozszerzenie, wbrew postanowieniom art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty, kontroli dokumentacji z przebiegu nauczania pod kątem wypełnienia przez organ prowadzący obowiązków, o jakich mowa w ww. rozporządzeniu, było nieuprawnione. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty organy jednostek samorządu terytorialnego, o których*

[17] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 922 z późn. zm.).

[18] Uchylono w części rozstrzygnięcie nadzorcze.

[19] Uchylono w części rozstrzygnięcie nadzorcze.

[20] Rozporządzenie z dnia 12 maja 2011 r. (Dz. U. Nr 109, poz. 631); utraciło moc z dniem 1 września 2016 r. na mocy § 82 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. poz. 1872 z późn. zm.).

mowa w ust. 1a - 3b, mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek. Tym samym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy postanowienia w zakresie kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania uprawniony jest do określenia zakresu kontroli w granicach w jakich jest to niezbędne i wymagane z punktu widzenia oceny prawidłowości wydatkowania dotacji, a zatem jej przeznaczenia na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Obejmuje to m.in. pokrycie wydatków bieżących szkoły, w tym wynagrodzenie osoby prowadzącej szkołę, sfinansowanie określonych wydatków, zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. W zakresie tak rozumianego przeznaczenia dotacji nie budzi wątpliwości to, iż ma ona mieszany charakter: podmiotowo-celowy (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2014 r., sygn. akt II GSK 1002/13; z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 229/13; i z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 1858/12). Wobec czego kontrola wydatkowania przyznanej dotacji powinna obejmować prawidłowość jej wykorzystania w zakresie niezbędnym dla realizacji jej celów. Zobligowanie zatem do kontroli realizacji obowiązków, o których mowa w przywołanej wyżej normie rozporządzenia, wykracza poza granice istoty niniejszej kontroli, a tym samym stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. Nie sposób bowiem przyjąć, iż z punktu widzenia celów oceny prawidłowości wykorzystania dotacji, co ma miejsce również m.in. przez kontrolę dokumentacji przebiegu nauczania, koniecznym jest dokonywanie przez kontrolujących wypełnienia obowiązków, o których mowa w rozporządzeniu, a dotyczących przekazywania informacji o ocenach uzyskiwanych przez wychowanka, jego zachowaniu czy kondycji psychofizycznej. Nie jest to bowiem niezbędne dla oceny prawidłowości wykorzystania dotacji.

– ***objęcia sankcją wstrzymania dotacji „placówki”*** *– sąd wskazał, że w stanie prawnym obowiązującym w dniu podejmowania wyeliminowanej zaskarżonym rozstrzygnięciem uchwały rady powiatu art. 90 ust. 3fb ustawy o systemie oświaty stanowił, iż w przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej niewymienioną w ust. 2a lub przez organ prowadzący czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 3f, organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub organ prowadzący szkołę do zaprzestania tych działań w określonym terminie. Natomiast po bezskutecznym upływie niniejszego terminu – zgodnie z art. 90 ust. 3fb ustawy o systemie oświaty – organ dotujący wstrzymuje przekazywanie szkole dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w szkole czynności kontrolnych. Stąd w obowiązującym wówczas stanie prawnym bezpodstawne było objęcie sankcją wstrzymania dotacji innej jednostki niż szkoła niepubliczna o uprawnieniach szkoły publicznej, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny albo obowiązek nauki. Rozszerzenie przepisów dotyczących możliwości wstrzymania dotacji na placówki niepubliczne wymienione w art. 2 pkt 3, pkt 4, pkt 7 i pkt 10 ustawy nastąpiło dopiero na mocy nowelizacji ustawy ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw[21]. Stąd prawidłowo organ nadzoru uznał za zasadne stwierdzenie nieważności postanowienia uchwały, które przewidywało sankcję wstrzymania wypłacenia dotacji również „placówce”. Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że niniejsza regulacja uchwały rady powiatu została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego i z naruszeniem przyjętych zasad techniki prawodawczej. Skoro bowiem kwestie związane z sankcjonowaniem działań ukierunkowanych na utrudnianie lub udaremnianie czynności kontrolnych zostały uregulowane na płaszczyźnie ustawowej to nie jest uprawnionym zarówno ich powtarzanie, jak i modyfikowanie w drodze aktu prawa miejscowego.*

– ***określenia 7-dniowego terminu do zaprzestania utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych pod rygorem wstrzymania dotacji*** *– sąd wskazał, że zakres przyznanych do wykonywania zadań powiatowi będącemu jednostką samorządu terytorialnego został podzielony pomiędzy jego organy, tj. radę powiatu oraz zarząd powiatu. Stąd w granicach przyznanych im przez ustawodawcę kompetencji zobligowane są do wykonywania przypisanych im zadań. Nieuprawnionym jest z uwagi na obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) wkraczanie przez organ stanowiący i kontrolny jakim jest rada powiatu w sferę działalności organu wykonawczego – tj. zarządu powiatu. Stąd skoro ustawodawca w art. 90 ust. 3fa ustawy o systemie oświaty przyjął, iż to organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub organ prowadzący szkołę do zaprzestania w zakreślonym terminie działań utrudniających lub udaremniających prowadzenie czynności kontrolnych to za nieuprawione i naruszające regulacje ustawowe należy uznać określenie przez radę powiatu w uchwale 7-dniowego terminu. Wbrew twierdzeniom skarżącego organem dotującym w niniejszej sprawie nie jest powiat, gdyż jest on jednostką samorządu terytorialnego, a zarząd powiatu. Nadto podkreślono, iż rada powiatu naruszyła kompetencje zarządu powiatu. Stosownie bowiem do art. 90 ust. 3fa ustawy o systemie*

[21] Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. (Dz. U. poz. 1010 z późn. zm.).

oświaty to organ dotujący, a takim jest zarząd powiatu, wzywa dyrektora szkoły lub organ prowadzący szkołę do zaprzestania tych działań (utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych) w określonym terminie (III SA/Wr 280/17[22]).

Ustawa – Prawo ochrony środowiska[23], w tym w sprawie:

Określenia zasad udzielania dotacji celowej na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła na obszarze miasta na lata 2017 - 2018, w zakresie przeznaczenia dotacji na pokrycie kosztów poniesionych przed otrzymaniem dotacji *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że aktualnie obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych oraz art. 403 ust. 5 i 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska, nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia dotowania środkami pieniężnymi – przekazanymi w ramach dotacji celowej – inwestycji z zakresu ochrony środowiska zrealizowanych przed datą zawarcia umowy dotacyjnej. Uznać należy zatem, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Każda dotacja, zgodnie z definicją prawną określoną w ustawie o finansach publicznych, ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadania które istnieje w dacie przyznania prawa do jego finansowania lub jego dofinansowania. Tym samym dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyraźne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy (I SA/Łd 951/17).*

Zmiany uchwały dotyczącej regulaminu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, w zakresie wprowadzenia ograniczenia możliwości ubiegania się przez osoby fizyczne o dotację na realizację budowy przydomowych oczyszczalni ścieków tylko do osób zameldowanych na terenie gminy *– sąd stwierdził m.in., że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może modyfikować (zawężać) kategorii potencjalnych beneficjentów dotacji, wynikających przepisów art. 403 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska, gdyż takie działanie stanowi naruszenie art. 94 Konstytucji RP, poprzez wykroczenie poza granicę upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego. Sąd nie podzielił również stanowiska skarżącej o celowym i słusznościowym powodzie zmiany regulaminu i wskazał, że fakt zameldowania nie przesądza o faktycznym zamieszkiwaniu na terenie danej miejscowości; okoliczność, że dana osoba tam zamieszkuje nie skutkuje automatycznym przyjęciem, że jest w danej miejscowości zameldowana. Jakkolwiek na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. – o zmianie ustawy o ewidencji ludności[24] obowiązek meldunkowy nadal istnieje, bo nowelizacja przesunęła termin jego zniesienia do 1 stycznia 2018 r., to jest rzeczą powszechne znaną, że ilość osób zameldowanych nie odpowiada liczbie mieszkańców, a tylko oni mogą być faktycznie zainteresowani uzyskaniem dotacji. Tym bardziej, że zgodnie z art. 45 ust. 1b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[25] właściwym miejscowo urzędem skarbowym, do którego odprowadzany jest podatek dochodowy od osób fizycznych jest właśnie urząd skarbowy miejsca zamieszkania. Z przepisów ustawy o podatku dochodowym wynika więc, że udział podatku dochodowego w budżecie gminy uzależniony jest od osób zamieszkałych, a nie zameldowanych na terenie gminy, miejsce zameldowania nie ma tu żadnego znaczenia i w konsekwencji pozostaje bez wpływu na budżet gminy (III SA/Po 514/17).*

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[26], w sprawie:

Następczego wyrażenia zgody na zawarcie umów *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że w sytuacji unieważnienia uchwały organu stanowiącego powiatu wydanej w oparciu o art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. uchwały w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków położonych lub znajdujących się na obszarze powiatu oraz uchwały w sprawie udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty*

---

[22] Wyrok wydany po ponownym rozpatrzeniu skargi przez WSA; wyrokiem z dnia 8 marca 2017 r., sygn. akt II GSK 4825/16, NSA, uchylił wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 lipca 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 418/16 (którym WSA uchylił zaskarżoną uchwałę kolegium izby, uznając, że została ona podjęta z przekroczeniem zakresu kompetencji nadzorczych) i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA we Wrocławiu. NSA nie podzielił stanowiska WSA, co do braku kompetencji nadzorczych regionalnej izby obrachunkowej względem zaskarżonej uchwały, uznał bowiem, że w zakresie zasad przyznawania dotacji mieści się również kontrola ich wykorzystania

[23] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.).

[24] Ustawa z dnia 23 lipca 2015 r. (Dz. U. poz.1337).

[25] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 200 z późn. zm.).

[26] Ustawa z dnia z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 z późn. zm.).

budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków), zawarcie umów dotacyjnych przez zarząd nie może być sanowane następczym wyrażeniem zgody przez radę powiatu w trybie art. 103 § 1 Kodeksu cywilnego[27], bo brak ku temu podstawy prawnej w przepisach ustanawiających procedurę udzielania dotacji (III SA/Po 4/17).

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[28], w tym w sprawie:

***Wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**, m.in. w zakresie:*

- ***wymogu wskazania przyczyny zmiany danych zawartych w deklaracji** – sąd uznał, że nałożenie takiego obowiązku wykracza poza sferę danych niezbędnych do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest zatem niezgodne z art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który wymaga, by deklaracja zawierała wyłącznie dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym. Wysokość opłaty nie jest bowiem uzależniona od przyczyn powodujących zmianę okoliczności mających wpływ na ustalenie wysokości opłaty;*
- ***zobowiązania do udzielenia informacji o wyposażeniu nieruchomości w kompostownik oraz o sposobie zagospodarowania ścieków** – sąd, podobnie jak w przypadku zobowiązania do podania przyczyn zmiany danych zawartych w deklaracji, uznał, że dane te mają zakres szerszy niż niezbędny dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu, tj. prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Niedopuszczalne jest więc umieszczanie w deklaracji takich informacji, które tym celom nie służą, nawet jeżeli ich podanie jest fakultatywne;*
- ***pouczenia, że w przypadku nieruchomości wielorodzinnych oraz zadeklarowania pojemników o pojemności większej lub równej 5 m^3 oraz dzwonów należy do deklaracji dołączyć mapkę z zaznaczoną lokalizacją pojemników** – sąd wskazał, że treść pouczenia zawartego w deklaracji określona została w art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem deklaracja obejmuje pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji. Sąd podkreślił również, że na podstawie art. 6n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gmina nie może żądać dokumentów innych niż potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W rezultacie gmina nie może żądać od osoby składającej deklarację załączenia dodatkowych dokumentów w postaci mapki z zaznaczoną lokalizacją pojemników, obowiązek taki nie wynika bowiem z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;*
- ***zobowiązania do wskazania ilości zatrudnionych pracowników, ilości uczących się w szkole uczniów/studentów, ilości dzieci przebywających w żłobku/przedszkolu, powierzchni lokalu handlowego, ilości miejsc konsumpcyjnych lokalu gastronomicznego, ilości znajdujących się w szpitalu/internacie/hotelu/pensjonacie itp. lokalach łóżek, ilości znajdujących się ogródków działkowych, ilości znajdujących się na cmentarzach grobów, liczby przebywających interesantów oraz powierzchni handlowej dla terenów targowych** – sąd potwierdził stanowisko kolegium izby, że obowiązek wykazania ww. danych wykracza poza sferę danych niezbędnych do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnym, nie ma bowiem wpływu na określenie wysokości opłaty;*
- ***żądania przedłożenie dokumentów potwierdzających stałą nieobecność mieszkańca na terenie nieruchomości, wystawionego przez odpowiednie instytucje** – sąd podkreślił, że nie może służyć innym celom niż tylko obliczenie przez składającego taką deklarację opłaty. Sąd wskazał m.in., że organ nadzoru trafnie zauważył, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do żądania podawania przez właścicieli nieruchomości informacji obejmujących dane osób zamieszkujących daną nieruchomość. Dla określenia wysokości opłaty znaczenie ma wyłącznie liczba osób, a nie ich dane identyfikacyjne. Obowiązek podania imienia i nazwiska dotyczy wyłącznie właściciela nieruchomości (art. 6m ust. 1b pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), wobec czego brak jest podstaw do wymagania przez organ gminy danych osób trzecich, które w żaden sposób i na żadnym etapie nie uczestniczą w procedurze dotyczącej naliczania, czy egzekwowania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W rezultacie gromadzenie danych osobowych osób zamieszkujących na terenie nieruchomości, na której powstają odpady, nie jest niezbędne do ustalenia wysokości opłaty, która uzależniona jest tylko od liczby osób zamieszkujących nieruchomość (I SA/Po 1459/16).*

[27] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.).

[28] Ustawa z dnia 13 września 1996 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 z późn. zm.).

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

Uchwały w sprawie gromadzenia przez jednostki budżetowe miasta prowadzące działalność określoną w ustawie o systemie oświaty dochodów na wydzielonym rachunku. *Stwierdzając nieważność przedmiotowej uchwały organ nadzoru wskazał, że w badanej uchwale postanowiono, iż jednym z dochodów gromadzonych przez jednostki na wydzielonym rachunku będą wpływy ze zwrotu podatku VAT (w zakresie prowadzonej na wyodrębnionym rachunku działalności), a przeznaczeniem zgromadzonych dochodów – podatek od towarów i usług (VAT). Kolegium izby uznało, że postanowienia te w sposób istotny naruszają art. 223 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[29] oraz art. 4 ustawy 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[30]. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały organ nadzoru wskazał m.in., że zgodnie z art. 223 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie o systemie oświaty gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej oraz z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej. Z kolei, na podstawie art. 223 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa w szczególności jednostki budżetowe, które gromadzą dochody, źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku, przeznaczenie dochodów, z tym że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych oraz sposób i tryb sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania. Zdaniem kolegium izby, chociaż katalog rodzajów dochodów i ich źródeł jest otwarty, to nie można uznać, że każdy rodzaj dochodów może być gromadzony na wyodrębnionym rachunku. Istotne jest bowiem, aby gromadzone na rachunku dochody stanowiły w świetle prawa dochody danej jednostki samorządu terytorialnego. Organ nadzoru zaznaczył przy tym, że podatek od towarów i usług nie stanowi dochodu jednostek samorządu terytorialnego. W katalogu źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, określonym w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, podatek VAT nie występuje jako źródło dochodów tych jednostek. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług[31] podatek VAT jest dochodem budżetu państwa. Jednocześnie organ nadzoru wskazał, że z dniem 1 października 2016 r. weszła w życie 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. Ustawa wprowadziła (najpóźniej z dniem 1 stycznia 2017 r.) obowiązkową centralizację rozliczeń w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie podatku VAT. Nowe przepisy zostały uchwalone w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r., zgodnie z którym gminna jednostka organizacyjna, której działalność gospodarcza nie spełnia kryterium samodzielności w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE, nie może być uznana za podatnika podatku od wartości dodanej odrębnie od gminy, w której skład jednostka ta wchodzi. W konsekwencji tego wyroku uznać należy, że samorządowe jednostki budżetowe nie posiadają odrębności podatkowej na gruncie przepisów o VAT, zatem wszelkie czynności przez nie dokonywane powinny być rozliczane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która je utworzyła. Przepisy ww. ustawy nie przewidują przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku VAT do jednostek budżetowych. Zwrot różnicy podatku wynikającej ze scentralizowanej deklaracji VAT jest dokonywany przez urząd skarbowy na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo kolegium izby zwróciło uwagę na brzmienie art. 4 przywołanej wyżej ustawy, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego, której jednostki organizacyjne rozliczały się jako odrębni podatnicy, wstępuje z dniem podjęcia rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi, we wszystkie przewidziane w przepisach dotyczących podatku, prawa i obowiązki jednostek organizacyjnych. Z tego też powodu nie jest możliwe wydatkowanie z wydzielonego rachunku samorządowej jednostki oświatowej środków tytułem podatku VAT.*

[29] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453 z późn. zm.).
[30] Ustawa z dnia 5 września 2016 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 280).
[31] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221 z późn. zm.).

Wojewódzki sąd administracyjny podzielił stanowisko organu nadzoru i oddalił skargę (I SA/Gl 494/17).

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na ustanowienie zabezpieczenia zwrotu środków z przyznanej dotacji i spłaty udzielonej pożyczki przez gminę spółce z o.o. w ramach projektu w formie weksla własnego „in blanco". *Odnosząc się do zarzutów gminy, dotyczących naruszenia art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego[32] w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, poprzez pozbawienie gminy czynnego udziału w postępowaniu i niezawiadomienie gminy o terminie posiedzenia kolegium izby z odpowiednim wyprzedzeniem, co pozbawiło ją możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału i podjęcia obrony, sąd wskazał, że w niniejszej sprawie trzydniowy termin nie był terminem za krótkim, by przygotować się do rozprawy przed kolegium izby. Po pierwsze dlatego, że sprawa dotyczyła oceny prawnej zapisów zakwestionowanej uchwały. Jak zostało zaś wskazane, kwestie poza prawne pozostawały bez wpływu na postępowanie nadzorcze. Po drugie zwyczajowy termin zawiadamiania stron o prawie do wypowiedzenia się w sprawie uwzględnia standardy zachowania – należytego dbania o swoje sprawy – strony postępowania. Nie ulega wątpliwości, że inne wymogi należytej staranności należy stawiać osobie fizycznej, a inne gminie, która w istocie, z racji charakteru korporacyjnego, środków i struktur pozostających do jej dyspozycji, powinna być poczytywana za podmiot profesjonalny. Dlatego trzy dni robocze to nie jest czas za krótki, by gmina mogła wyznaczyć odpowiedniego przedstawiciela na posiedzenie kolegium izby. Po trzecie w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym zarzut naruszenia art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego może odnieść skutek jedynie wówczas, gdy strona postępowania wykaże, że uchybienie to uniemożliwiło dokonanie jej konkretnych czynności procesowych. Zatem to na stronie spoczywa ciężar wykazania istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przepisów postępowania a wynikiem sprawy. Tymczasem gmina nie wykazała takiego związku i nie wskazała na czynności, które rzeczywiście chciałby dokonać w sprawie przed podjęciem rozstrzygnięcia przez organ nadzoru.*

Natomiast dokonując, na podstawie art. 134 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, oceny zaskarżonej uchwały kolegium izby pod kątem zasadności stwierdzenia przez organ nadzoru naruszenia przez gminę art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym, sąd wskazał m.in., że to wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wyłącznie uprawnionym do udzielenia w imieniu gminy poręczeń, gwarancji oraz emisji papierów wartościowych, która to kompetencja w ocenie sądu obejmuje także wystawianie weksli własnych przez gminę. W tej materii wójt (burmistrz, prezydent miasta) zachowuje swobodę co do treści i adresata udzielonego zabezpieczenia, jakkolwiek w granicach wyznaczonych przez art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 94 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Skoro zaś jedynie wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem gminy kompetentnym do udzielania zabezpieczeń na realizację zadań gminy – bezpośrednio lub pośrednio – to w tym zakresie kompetencje rady gminy są wyłączone według zasady wyrażonej art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Do zadań organu stanowiącego gminy w zakresie poręczeń należy bowiem wyłącznie określenie w danym roku budżetowym maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy o samorządzie gminnym) (III SA/Wr 178/17; podobnie III SA/Wr 179-191/17).

Uchwały w sprawie wyrażenia zgody na obsługę spłaty i restrukturyzacji zobowiązań powiatu. *W skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego skarżący podniósł m.in., że kolegium izby wadliwie przyjęło, że niepodatkowa należność budżetowa o charakterze publicznoprawnym nie może być przedmiotem subrogacji ustawowej, w wyniku której na miejsce wierzyciela wstąpi osoba trzecia, podczas gdy wskazana przez organ nadzoru należność (tj. dotycząca pobranych przez powiat a nie przekazanych do budżetu państwa dochodów z tytułu opłat eksploatacyjnych), zalicza się do państwowego długu publicznego definiowanego jako zobowiązanie wymagalne, którego stronami są dłużnik i wierzyciel, co czyni w pełni dopuszczalnym zastosowanie w stosunku do tej należności wszelkich instytucji przewidzianych w Kodeksie cywilnym, a tym samym umożliwia dokonanie jej subrogacji.*

Odnosząc się do zarzutów skargi sąd wskazał, że zgodnie z art. 72 ustawy o finansach publicznych państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych m.in. z tytułu wymagalnych zobowiązań: a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem. Zgodnie z postanowieniami uchwały rady powiatu, przedmiotem przejęcia miał być dług powiatu, stanowiący wymagalną wierzytelność Skarbu Państwa, zaliczoną do państwowego długu publicznego, powstałą – jak słusznie uznało kolegium izby – na gruncie stosunku publicznoprawnego z tytułu pobranego przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, dochodu związanego z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i nieodprowadzonego na rachunek dochodów

[32] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.).

budżetu państwa. Taką wierzytelność Skarbu Państwa ustawodawca zdefiniował w art. 60 pkt 8 ustawy o finansach publicznych jako niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym i uregulował ją w przepisach tej ustawy, w tym w art. 67 postanowił, że do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej[33]. Natomiast do ich egzekucji mają zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[34], nie zaś przepisy Kodeksu postępowania cywilnego[35].

Sąd wskazał ponadto, że skoro mamy do czynienia z należnościami publicznoprawnymi, których obowiązek zapłaty wynika z przepisów prawa publicznego – ustaw szczególnych, a mianowicie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a nie ze stosunku obligacyjnego, takich należności – jak słusznie uznał organ nadzoru – nie można poddać subrogacji, przez sam fakt wymagalności zobowiązania – zaliczenia go do państwowego długu publicznego. Należności tych nie można traktować też jako podatku. Nie można zatem stosować – do niepodatkowych należności budżetowych – działu I i II Ordynacji podatkowej. Słuszne jest zatem stanowisko organu nadzoru wyrażone w odpowiedzi na skargę, iż określona w art. 59 ust. 1 Ordynacji podatkowej forma wygaśnięcia zobowiązania z tytułu niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym w postaci jej zapłaty, przy zastosowaniu odpowiednio działu III Ordynacji podatkowej, nie może być uzupełniana poprzez wykładnię rozszerzająca o uprawnienie wykorzystania w tym zakresie art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu cywilnego, bowiem są to różne rodzaje wierzytelności – publicznoprawna i cywilnoprawna (II SA/Go 374/17).

***Uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej.** Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że mechanizm sfinansowania potrzeb inwestycyjnych miasta, związanych z modernizacją stadionu należy rozpatrywać, jako konstrukcję montażu finansowego i w związku z tym należy stwierdzić, iż skarżący w istocie zaciągnął w funduszu inwestycyjnym zobowiązanie o cechach pożyczki na sfinansowanie inwestycji polegającej na modernizacji stadionu, która zamieniona została na udziały, których właścicielem został fundusz inwestycyjny. Umowy odsprzedaży miastu zwiększonych udziałów są końcowym etapem całej operacji finansowej, w której kluczowym momentem było przejęcie udziałów przez fundusz inwestycyjny i gwarantowany ich odkup przez miasto. Umowy zwiększenia udziałów związane były z pozyskaniem przez skarżącego środków na finansowanie robót budowlanych w okresie dłuższym aniżeli rok, a to kwalifikuje je do umów nienazwanych, zaliczanych do długu publicznego. Sąd podzielił również stanowisko organu nadzoru, że rejestracja udziałów spółki na koncie funduszu inwestycyjnego z jednoczesnym obowiązkiem ich odkupu przez miasto miała na celu uniknięcie spłacenia długu w formie pieniężnej, co wiązałoby się z obligatoryjnym zastosowaniem art. 243 ustawy o finansach publicznych, ale w formie majątkowej, tj. odkupu udziałów, co zalicza się do wydatków majątkowych nie związanych z długiem publicznym (I SA/Gl 1355/16, I SA/Gl 1356/16).*

***Zarządzenia w sprawie zmian w wieloletniej prognozie finansowej.** Po rozpatrzeniu skargi sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że mechanizmy pokrywania deficytu budżetowego opisane przez stronę skarżącą są mechanizmami faktycznymi i praktycznymi nie znajdującymi oparcia w przepisach i definicjach ustawy o finansach publicznych, bowiem miasto błędnie zaplanowało w latach 2017 - 2020 zaciągnięcie kredytów na pokrycie deficytu w wysokości większej niż sam deficyt. W objaśnieniach dołączonych do zarządzenia wskazano, że kwota tychże kredytów jest większa od deficytu budżetu o kwotę planowanych rozchodów. Natomiast obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych nie wskazują, by gmina mogła zaciągać kredyt na pokrycie deficytu budżetu w wysokości większej niż sam deficyt. Wobec powyższego, sąd podzielił stanowisko kolegium izby, że dla koncepcji przyjętej przez miasto brak jest podstaw ustawowych (I SA/Gl 1582/16).*

Wojewódzkie sądy administracyjne w 2017 r. **uchyliły 11** rozstrzygnięć nadzorczych kolegiów izb zaskarżonych przez jst (w 2016 r. – 12), z tego **8 w całości** i **3 w części**, które dotyczyły stwierdzenia nieważności aktów tych jednostek m.in. w następującym zakresie:

- zmiany w budżecie gminy oraz zmiany wieloletniej prognozy finansowej gminy – z uwagi na uznanie przez sąd, że kolegium izby stwierdzając naruszenie przepisów prawa proceduralnego (tj. postanowień statutu gminy, dotyczących powiadamiania radnych o terminie i miejscu posiedzenia), nie wykazało, że naruszenie to miało charakter istotny. W ocenie sadu, organ nadzoru nie przeanalizował przyczyn i skutków tego uchybienia i nie wykazał, czy to uchybienie doprowadziło do naruszenia praw radnych (w zakresie przygotowania się do sesji

[33] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.).
[34] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 z późn. zm.).
[35] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 155 z późn. zm.).

i odnośnie samego udziału w obradach rady) i czy miało ono wpływ na samą treść podjętej uchwały (I SA/Ol 203/17, I SA/Ol 204/17),

- emisji obligacji komunalnych – z uwagi na stwierdzenie przez sąd, że nie jest możliwe zakwestionowanie zgodności z prawem uchwały w przedmiocie emisji obligacji z tego powodu, że suma zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych przekracza kwotę określoną w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Po pierwsze dlatego, że odmienne jest kryterium oceny – dotyczy możliwości wykupu, a po drugie, dlatego, że art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi o wyemitowanych papierach wartościowych, czyli takich, które zostały już wyemitowane, a nie jedynie objęte zamiarem emisji. W konsekwencji sąd przyznał rację skarżącej, że skoro w 2017 r. z tytułu emisji obligacji nie powstaną żadne zobowiązania, to nie było podstaw do ujmowania zobowiązań z tego tytułu jako wydatków w budżecie na ten rok. Zobowiązania z tego tytułu będą musiały zostać ujęte w sytuacji, gdy jednostka samorządu terytorialnego dokona już emisji obligacji. Sąd wskazał także, że zastosowanie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych na jakie powołał się w zaskarżonym rozstrzygnięciu organ nadzoru w istocie uniemożliwiałoby emisję obligacji wieloletnich w innych latach aniżeli rok podjęcia uchwały o zamiarze emisji obligacji (I SA/Sz 753/17),
- zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis* – z uwagi na stwierdzenie przez sąd, że rada gminy skorzystała z przysługujących jej uprawnień do określenia warunków korzystania ze zwolnienia w podatku od nieruchomości, precyzując przy tym dokładnie rodzaje dokumentów potwierdzających prawo do zwolnienia od podatku od nieruchomości, wymaganych, przez organ podatkowy lub wymaganych na podstawie innych przepisów. Sąd uznał, że skarżąca – powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Ol 33/16 – słusznie wywiodła, że rada gminy może w uchwałach modyfikować warunki stosowania zwolnienia wynikające z rozporządzeń, jeżeli wprowadzone wymogi będą precyzyjne i konkretne. W powołanym wyżej wyroku sąd uznał, że rada gminy może w uchwale modyfikować – poprzez ich ograniczenie i konkretyzowanie – warunki stosowania zwolnienia wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną[36]. Istnieje zatem możliwość wprowadzenia dodatkowych wymogów, niewynikających z rozporządzenia, których spełnienie warunkuje zwolnienie. Sąd zaznaczył przy tym, że zamierzając skorzystać z uprawnienia określonego w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, należy sformułować przepisy uchwały w sposób, który nie będzie budził wątpliwości. Przepisy te nie mogą być niejasne i sprzeczne z aktami wyższego rzędu regulującymi zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości oraz zasadami udzielania pomocy *de minimis* (I SA/Ol 73/17[37]),
- zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej – z uwagi na uznanie przez sąd, że wprowadzone przez radę gminy zwolnienie od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli lub ich części oddanych w leasing lub najem osobie prawnej, osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej na prowadzenie działalności gospodarczej, w wyniku których utworzone zostały nowe miejsca pracy przez leasingobiorcę lub najemcę ma charakter przedmiotowy, odnosi się bowiem do gruntów, budynków i budowli. Sąd wskazał, że przedmiot zwolnienia musi być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika, a więc cechy przedmiotu muszą zostać tak określone, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika (I SA/Rz 879/16),
- zatwierdzenia sprawozdania finansowego SP ZOZ – z uwagi na stwierdzenie, że kolegium izby nie posiadało kompetencji do wydania zaskarżonego aktu. Zdaniem sądu, skoro art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[38] wymienia szczegółowo kategorie uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które podlegają badaniu przez regionalne izby obrachunkowe w ramach właściwości rzeczowej organu (katalog zamknięty), to należy uznać, że w tym zakresie przedmiotowym zarządzenia i uchwały objęte są zakresem kompetencji nadzorczej regionalnej izby obrachunkowej. Nadzór sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe nie obejmuje całego spektrum spraw finansowych występujących w danej jednostce samorządu terytorialnego, lecz tylko ściśle przewidziany przez ustawodawcę zakres. W ocenie sądu, wydanie zaskarżonej uchwały nie mieściło się w zakresie spraw objętych art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach

[36] Rozporządzenia z dnia 9 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 174 z późn. zm.).
[37] Uchylono w części rozstrzygnięcie nadzorcze.
[38] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

obrachunkowych, który określa właściwość rzeczową regionalnej izby obrachunkowej. Powyższe nie oznacza, że uchwała jest poza kontrolą, lecz wyłącznie to, iż nadzór ten sprawuje wojewoda (I SA/Bd 736/17).

Umorzenie przez sądy administracyjne postępowania nastąpiło w odniesieniu do **1** skargi jst w związku z uwzględnieniem skargi w całości przez regionalną izbę obrachunkową (III SA/Po 736/17).

Przyczyną **odrzucenia** przez wojewódzki sąd administracyjny **1** skargi jednostki samorządu terytorialnego było uchybienie terminu do wniesienia skargi (III SA/Wr 370/17).

Ponadto wojewódzkie sądy administracyjne odrzuciły **2** skargi na pisma regionalnych izb obrachunkowych, (z uwagi na niedopuszczalność skargi), stanowiące:

Odpowiedź na wniosek o stwierdzenie nieważności sesji rady miejskiej oraz podjętych na niej uchwał[39]. *We wniosku skarżący wskazał na nieprawidłowości w zwoływaniu sesji, polegające na zwołaniu jej (według skarżącego) bez stosownego umocowania przez wiceprzewodniczącego młodszego wiekiem, czym naruszono ustawę o samorządzie gminnym. Na tej podstawie postawił wniosek, że skoro sesja została wadliwie zwołana, to podjęte na niej uchwały, należało uznać za nieważne. Zapoznając się z treścią zarzutów, podnoszonych we wniosku, kolegium izby postanowiło wystąpić do przewodniczącego rady o stosowne materiały i wyjaśnienia dotyczące procedury związanej z podjęciem uchwał. Dokonana na posiedzeniu kolegium izby ocena zgromadzonych materiałów doprowadziła do stwierdzenia, że w ocenie organu nadzoru nie doszło do naruszenia zasad zwoływania sesji, a podjęte na niej uchwały dotyczące spraw finansowych nie są wadliwe, zatem brak było podstaw do zakwestionowania działań samorządu w niniejszej sprawie. W piśmie, które stało się przedmiotem skargi, organ nadzoru szczegółowo odniósł się do zgłaszanych zastrzeżeń wnioskodawcy oraz przywołał ustalenia, jakich dokonano z przedstawicielami gminy na powyższą okoliczność.*

W skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego skarżący podniósł, że odwołuje się od „decyzji" i wnioskuje o jej unieważnienie i stwierdzenie niezgodności z prawem decyzji wiceprzewodniczącego rady miejskiej o zwołaniu sesji rady. Uzasadniając swoje stanowisko, skarżący wskazał m.in., że „decyzja" regionalnej izby obrachunkowej nie zawierała żadnego pouczenia na temat możliwości odwołania się od niej, ani w sprawie organu, do którego można wnieść odwołanie, ani terminu, w jakim można to uczynić, co narusza jego zdaniem zasadę dwuinstancyjności. Ponadto, zwrócił uwagę, że skoro o stwierdzenie niezgodności zwołania sesji zwrócił się do wojewody, który jest organem nadzorczym w sprawach prawnych, to jego skargę powinien rozpatrzeć wojewoda, a nie regionalna izba obrachunkowa.

W odpowiedzi na skargę organ nadzoru podkreślił, że jej wniesienie jest niedopuszczalne. Zdaniem organu, ocena poprawności zwoływania sesji, może być dokonywana przez pryzmat legalności uchwalania uchwał, które są przedmiotem badania przez organ nadzoru, a nie ma możliwości oceniania nadzorczego wyłącznie samego sposobu zwoływania sesji i wyrzekania nadzorczego, wyłącznie w tym zakresie. Zwrócono uwagę, że działanie nadzorcze, prowadzone jest wyłącznie z urzędu, a nie na wniosek. Natomiast przedmiotowy wniosek skarżącego należało potraktować, jako sygnał w sprawie, który nie kończy się stosownym rozstrzygnięciem w tym zakresie. Tym samym skarżący nie był uprawniony do złożenia skargi. Nie było też wymagane pouczanie go o takiej możliwości, skoro skarga w omawianym przypadku nie jest dopuszczalna. W świetle powyższego organ wniósł o odrzucenie skargi.

Wojewódzki sąd administracyjny stwierdził, że skarga była niedopuszczalna i postanowił o jej odrzuceniu. Uzasadniając swoje stanowisko wskazał m.in., że katalog aktów lub czynności podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego został zawarty w art. 3 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[40]*. Ponadto, sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których sądową kontrolę przewidują przepisy ustaw szczególnych (art. 3 § 3 ww. ustawy). Sąd zgodził się z twierdzeniem organu nadzoru, że ocena poprawności zwoływania sesji rady może być dokonywana przez pryzmat legalności uchwalania uchwał, które są przedmiotem badania przez organ nadzoru, natomiast nie ma możliwości oceniania wyłącznie samego sposobu zwoływania sesji i orzekania nadzorczego wyłącznie w tym zakresie. Podkreślił również, że działanie nadzorcze, prowadzone przez organ nadzoru jest prowadzone wyłącznie z urzędu, a nie na wniosek.*

Biorąc pod uwagę powyższe sąd uznał, że przedmiotowy wniosek skarżącego – prawidłowo został potraktowany przez organ, jako sygnał w sprawie, a nie, jako inicjacja postępowania nadzorczego. Postępowanie nadzorcze kończy się bowiem stosownym rozstrzygnięciem. Niemożliwe jest potraktowanie wystąpienia skarżącego, jako uprawnionej

[39] Wniosek został skierowany do wojewody; z uwagi jednak na przedmiot uchwał, które zostały podjęte na sesji, wojewoda postanowił o przekazaniu wniosku regionalnej izbie obrachunkowej.

[40] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.).

skargi na działanie organu nadzoru, a w konsekwencji, bezpodstawne jest stawianie zarzutu o obowiązku pouczania go o prawie, trybie i sposobie składania środków zaskarżania w przedmiotowym zakresie (I SA/Kr 1027/17).

Zawiadomienie o sposobie załatwienia sprawy skargi na uchwałę rady gminy w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty[41]*. W zaskarżonym piśmie izba poinformowała skarżącego, że zaskarżona uchwała była zbadana w trybie nadzoru, a kolegium izby nie znalazło podstaw do zakwestionowania jej zgodności z prawem. Organ nadzoru poinformował także, że nadzór wykonywany przez regionalne izby obrachunkowe sprawowany jest, jak to wynika z treści art. 85 ustawy o samorządzie terytorialnym, na podstawie zgodności z prawem. Maksymalna wysokość stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określona przepisami art. 6k ust. 2 pkt 4 oraz ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie została przez radę gminy przekroczona. Badanie w trybie nadzoru uchwał rad gmin w oparciu o kryterium celowości nie mieści się natomiast w kompetencjach regionalnej izby obrachunkowej.*

Wojewódzki sąd administracyjny podzielił stanowisko organu nadzoru, że zaskarżone pismo nie mieści się w katalogu spraw należących do właściwości sądów administracyjnych. Rodzaj aktów lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego stanowi katalog zamknięty. Ustawodawca bowiem w art. 3 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sadami administracyjnymi w sposób enumeratywny wskazał prawne formy działania administracji publicznej objęte kognicją sądowoadministracyjną. W ocenie sądu postępowanie w sprawie skarg i wniosków objętych Działem VIII Kodeksu postępowania administracyjnego nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Sąd wskazał również, ze brak kognicji sądów administracyjnych w tych sprawach nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (I SA/Lu 347/17).

Regionalne izby obrachunkowe w 2017 r. zaskarżyły do wojewódzkich sądów administracyjnych **19** uchwał i zarządzeń organów jst (w 2016 r. – 13), z czego w roku sprawozdawczym sądy rozpatrzyły **18** skarg. Ponadto, sądy rozpatrzyły **7** skarg regionalnych izb obrachunkowych wniesionych w latach poprzednich.

W odniesieniu do **16** uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego wojewódzkie sądy administracyjne orzekły, że **zostały wydane z naruszeniem prawa** (w tym w przypadku 15 z istotnym naruszeniem prawa). W **4** przypadkach sądy stwierdziły **nieważność** zaskarżonych uchwał (w tym 2 w części), natomiast w przypadku **11** uchwał i zarządzeń, z uwagi na upływ roku od dnia ich podjęcia, sądy ograniczyły się do stwierdzenia, że zostały wydane z naruszeniem prawa. Dotyczyło to uchwał i zarządzeń w sprawie:

Wprowadzenia opłaty targowej *– sąd wskazał, że przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym wprowadza instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu stanowiąc, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Sąd podzielił ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu prawnego, o którym mowa w cytowanym przepisie, które wskazuje na osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. W opinii sądu, dla oceny spełnienia hipotezy ww. przepisu nie ma znaczenia kwestia ewentualnego naruszenia interesu prawnego radnego, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy. Nie ma też potrzeby analizowania kwestii wyników głosowania i rozważania, czy udział radnego miał, czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały. Omawiany przepis posługuje się kategorycznym stwierdzeniem, co uzasadnia obiektywne rozumienie ujętego tamże interesu prawnego. A zatem już tylko sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza dla zastosowania omawianej tu normy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 maja 2016 r., II SA/Wr 1229/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2015 r., I SA/Gl 510/15; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., I OSK 125/13). Wobec powyższego sąd wskazał, że nie może budzić żadnych wątpliwości zasada, zgodnie z którą, radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby, z uwagi na to, że z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega wyłączeniu.*

Ponadto, sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że stanowienie przez radę gminy w zakresie terminu wypłaty wynagrodzenia za inkaso nie znajduje umocowania w powołanym art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Uprawnienie w tym zakresie nie wynika również z innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa,

[41] Skarga została skierowany do wojewody; z uwagi na przedmiot uchwały, której dotyczyła skarga, wojewoda postanowił o przekazaniu skargi do regionalnej izby obrachunkowej.

a jak trafnie zwrócił uwagę organ nadzoru, powołując się na art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa (I SA/Po 212/17).

Wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości oraz stawki tej opłaty, w części dotyczącej sposobu ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe *– sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że rada miejska ustalając ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe naruszyła przepis art. 6j ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach albowiem ustaliła tę opłatę w sposób inny niż wymaga tego przepis. Zgodnie z tym przepisem ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2, czyli stawki za pojemnik. Natomiast przy ustalaniu stawki za pojemnik winny zostać uwzględnione zasady określone w art. 6k ust. 2 ustawy, z których wynika, że rada miasta określając stawki opłaty bierze pod uwagę: liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę, ilość wytwarzanych na terenie odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2 - 2b i 2d. Określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi organ stanowiący winien wziąć pod uwagę także przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo (art. 6k ust. 2 pkt 4). Z powyższych regulacji jednoznacznie wynika, że w celu ustalenia rocznej stawki ryczałtowej należy określić średnią ilość odpadów powstających na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wykorzystywane jedynie przez część roku i wyrazić ją w liczbie pojemników. Stawkę ryczałtową ustala się jako iloczyn tak ustalonej liczby pojemników i stawki za pojemnik, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 (I SA/Łd 1012/16).*

Zmiany wieloletniej prognozy finansowej gminy na lata 2016 - 2030 *– wnosząc o stwierdzenie nieważności bądź orzeczenie o niezgodności z prawem zaskarżonych uchwał i zarządzeń, organ nadzoru wskazał, że założenia wynikające z wieloletniej prognozy finansowej gminy cechuje brak realistyczności, co wynika przede wszystkim z faktu zaplanowania przedpłat, nie mając ku temu podstaw prawnych. Zdaniem organu nadzoru pozyskanie przez gminę w latach 2018 - 2019 znaczących dla jej budżetu dochodów, tytułem tzw. przedpłat, jest uzależnione od wybudowania elektrociepłowni w planowanym terminie, odpowiedniego popytu na zakup energii, a następnie zawarcia porozumienia z nabywcą energii w przedmiocie dokonania przedpłat na oczekiwaną sprzedaż. Prognozowanie takie, wobec braku stosownych dokumentów, w szczególności porozumienia z odbiorcą chłodu – obarczone jest dużą dozą niepewności, dlatego trudno uznać, aby zaprezentowane dane mogły stanowić podstawę do skonstruowania realistycznej wieloletniej prognozy finansowej. Kolegium izby zwróciło również uwagę, że zrealizowanie inwestycji w postaci rozbudowy sieci gazowej oraz wybudowania elektrociepłowni nie będzie równoznaczne z wypracowaniem nadwyżek operacyjnych na założonym poziomie, gdyż wielkość ewentualnych dochodów będzie uzależniona od popytu na określone nośniki energii, jak również od cen ich sprzedaży wynikających z obowiązujących taryf. Natomiast dla wypracowania prognozowanych nadwyżek operacyjnych, jako nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, konieczne będzie nie tylko wykonanie planowanych dochodów, ale również generowanie wydatków związanych z daną działalnością na poziomie nie wyższym od planowanego. Ponadto, wskazało, że bez względu na źródło danych oraz sposób ich opracowania, poziom wskaźników rentowności w szeroko rozumianej branży energetycznej, w okresie ostatnich kilku lat, wynosił od kilku do kilkunastu procent. Wyjątek na tym tle stanowi wytwarzanie energii elektrycznej w latach 2009 - 2012, jednak rentowność ogółem dla energii elektrycznej i ciepła wyniosła kilkanaście procent. Ponadto, od kilku lat występuje wyraźny spadek rentowności w branży energetycznej. Tym samym poziom rentowności założony przez gminę znacznie odbiega od trendu panującego w danym sektorze gospodarki. Powyższe może wynikać z niedoszacowania przez gminę koniecznych do poniesienia kosztów (wydatków) lub przeszacowania wysokości prognozowanych dochodów, których wysokość pozostaje zależna od ilości sprzedanej energii oraz cen jej sprzedaży wynikających z obowiązujących taryf, których ustalenie powinno następować w sposób eliminujący praktyki subsydiowania skrośnego, rozumianego jako pokrywanie kosztów jednego rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej lub kosztów dotyczących jednej grupy odbiorców przychodami pochodzącymi z innego rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej lub od innej grupy odbiorców. Z uwagi na powyższe, założenie wskaźnika rentowności w zakresie sprzedaży gazu ziemnego na poziomie ok. 30%, a w przypadku działalności elektrociepłowni na poziomie ok. 64% – nie spełnia przymiotu realistyczności.*

Sąd po rozpatrzeniu skargi przyznał rację organowi nadzoru, że zakwestionowane uchwały naruszają art. 226 ustawy o finansach publicznych, gdyż nie zostały oparte na przesłankach umożliwiających realną ocenę kształtowania się sytuacji finansowej gminy. Wskazał również, że regionalna izba obrachunkowa musi mieć realną możliwość skontrolowania uchwały jst w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. W świetle art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości, co pozwala na weryfikację uchwały podjętej przez jst tym bardziej, że przepisy ustawy o finansach publicznych statuują zasadę nieprzekraczalności limitu wydatków i rozchodów w związku z progami zadłużenia jednostki sektora finansów publicznych – w tym przypadku gminy (I SA/Łd 465/17[42], I SA/Łd 468/17[43], I SA/Łd 471/17[44], I SA/Łd 474/17[45]).

Natomiast w odniesieniu do **uchwały w sprawie zmian w budżecie gminy** sąd uznał, że popełnione przy podejmowaniu uchwały naruszenia przepisów proceduralnych nie miały wpływu na jej treść, nie było zatem podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały. Wobec powyższego sąd orzekł, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa (I SA/Łd 574/17).

Ponadto sądy **oddaliły 3** skargi izb na uchwały jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczyło to:

– ***uchwały budżetowej na 2017 r. oraz uchwały w sprawie jej zmian*** *(I SA/Ol 591/17[46]);*
– ***wieloletniej prognozy finansowej miasta na lata 2017 - 2031****. W skardze do wojewódzkiego sądu administracyjnego organ nadzoru wskazał m.in., że przepis art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stawia wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, który w przypadku zaskarżonej uchwały nie został spełniony, bowiem przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej miasta, kwoty wydatków bieżących na pokrycie ujemnego wyniku finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej są nierealne i opierają się na błędnych założeniach. Oddalając skargę organu nadzoru sąd wyjaśnił m.in., że przepis art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, mówiący o powinności przedstawienia realistycznej wieloletniej prognozy finansowej w uchwale jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, jest samodzielną, materialnoprawną podstawą do orzeczenia nieważności takiej uchwały, jeżeli nie spełnia ona tej ustawowej przesłanki. Przepis ten, poprzez sformułowanie „realistyczna", zawiera normę prawną niedookreśloną, która pod tym kątem powinna być wypełniona odpowiednią treścią przez jednostkę samorządu terytorialnego, podejmującą omawianą uchwałę (por. wyrok NSA z 15 września 2015 r., II GSK 1601/14). Sąd, biorąc pod uwagę wyjaśnienia gminy zawarte w odpowiedzi na skargę wskazał m.in., że wyliczenie organu nadzoru opiera się na danych nie uwzględniających nie tylko charakteru i znaczenia jednostki, której dotyczy wyliczenie, ale również planów, jakie są realizowane w związku z tego typu jednostką i to nie tylko na szczeblu samorządowym. Uznał również, że gmina oparła swe prognozy na szeroko ujętej rzeczywistości, a zdarzenia, o których pisze są realne. Rozsądnym jest bowiem oczekiwanie skutku w postaci uniesienia przez radę miasta ciężaru funkcjonowania szpitala w drodze renegocjacji umów, pomocy Skarbu Państwa czy innych samorządów korzystających z tej nowoczesnej jednostki (I SA/Bd 504/17[47]).*

Umorzenie przez sąd administracyjny postępowania nastąpiło w odniesieniu do 6 skarg izb w związku z ich cofnięciem (II SA/Go 48/17, II SA/Go 49/17, II SA/Go 50/17, II SA/Go 51/17, II SA/Go 52/17, II SA/Go 53/17).

Do rozpatrzenia przez sądy administracyjne w 2018 r. **pozostało 7** skarg jst na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych oraz **1** skarga na uchwałę organu jst.

W roku sprawozdawczym do Naczelnego Sądu Administracyjnego złożonych zostało przez jst i regionalne izby obrachunkowe łącznie **20** skarg kasacyjnych. NSA w roku sprawozdawczym rozpatrzył **22** skargi kasacyjne, w tym **13** wniesionych w latach poprzednich.

---

42 Wyrok dot. 3 skarg na 3 uchwały organów jst; z uwagi na upływ roku od dnia podjęcia zaskarżonych uchwał, sąd orzekł, że zostały wydane z naruszeniem prawa.

43 Wyrok dot. 3 skarg na 3 uchwały organów jst; z uwagi na upływ roku od dnia podjęcia zaskarżonych uchwał, sąd orzekł, że zostały wydane z naruszeniem prawa.

44 Wyrok dot. 3 skarg na 3 uchwały organów jst, z czego w odniesieniu do 2 uchwał, z uwagi na upływ roku od dnia ich podjęcia, sąd orzekł, że zostały wydane z naruszeniem prawa.

45 Wyrok dot. 4 skarg na 1 uchwałę oraz 3 zarządzenia organów jst, z czego w odniesieniu do 3 zarządzeń, z uwagi na upływ roku od dnia ich podjęcia, sąd orzekł, że zostały wydane z naruszeniem prawa.

46 Wyrok dot. 2 skarg na 2 uchwały organów jst.

47 Wyrok nieprawomocny – izba wniosła skargę kasacyjną do NSA.

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 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, stosownie do 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 finansów jst. 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. 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, w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2013 r., negatywna opinia o projekcie uchwały budżetowej w związku

[1] Art. 13 pkt 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych został wprowadzony ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646).

[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.

z niezachowaniem przez jst relacji określonej w art. 243 uofp, może stanowić przesłankę do uruchomienia procedury związanej z przyjęciem programu postępowania naprawczego[3].

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).

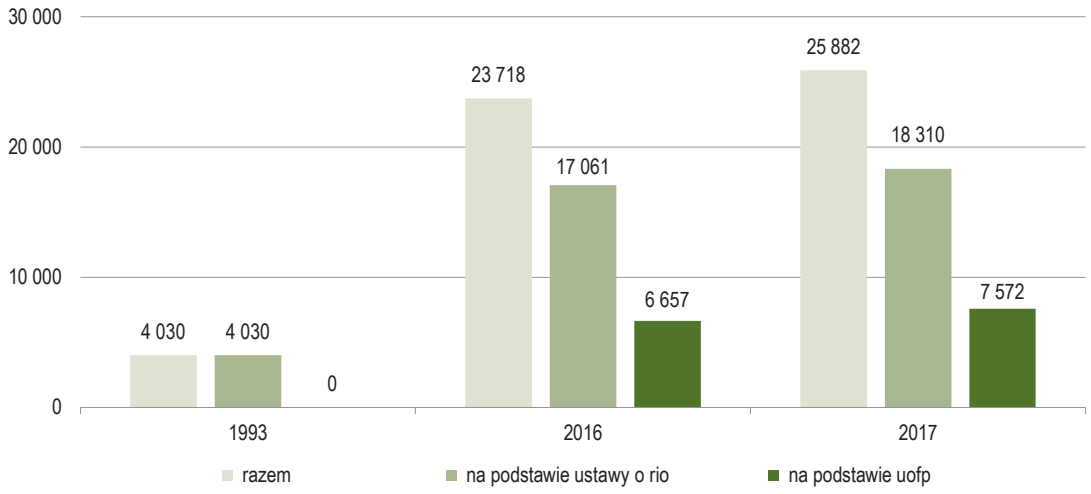
Od uchwał składów orzekających służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Odwołanie od opinii wydanej w sprawie projektu uchwały budżetowej, w sprawie informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu jst 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, o czym stanowi art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

2. Przedmiot i charakter wydanych opinii

W 2017 r. składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych wydały łącznie 25 882 opinie 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 18 310 opinii dotyczyło spraw określonych w art. 13 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a 7 572 opinie dotyczyły spraw określonych w art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 1 i 3 uofp. Dla porównania w 2016 r. wydano łącznie 23 718 opinii, z tego 17 061 opinii na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych i 6 657 opinii na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, a w pierwszym roku działalności izby wydały 4 030 opinii.

Przedmiot opinii wydanych w latach 1993, 2016 i 2017



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

Wyniki działalności opiniodawczej regionalnych izb obrachunkowych wskazują, że w 2017 r. wydano o 2 164 więcej opinii niż w 2016 r., o czym przesądził, odnotowany po dwóch kolejnych latach spadku, ponowny wzrost liczby opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, których łącznie wydano 3 452, tj. o 1 266 więcej niż w 2016 r. Wzrost liczby opinii wydanych w tym przedmiocie pozostaje w bezpośrednim związku ze wzrostem liczby jst realizujących budżety deficytowe, co w wynikach opiniowania znalazło wyraz w liczbie opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych jst, wydanych na podstawie art. 246 ust. 3 uofp. W 2017 r. wydano 2 367 opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych jst, tj. o 605 więcej niż w 2016 r. Wyniki opiniowania wskazują też wzrost, w stosunku do roku poprzedniego, liczby opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych jst na rok 2018, wydanych na podstawie art. 246 ust. 1 uofp. Na podstawie danych przedstawionych w projektach uchwał budżetowych jst na rok 2018 izby wydały 2 363 opinie o możliwości sfinansowania deficytu, tj. o 362 więcej niż w 2016 r.

Z porównania opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych jst na rok 2017 i odpowiednio opinii o projektach tych uchwał wynika, że na etapie podejmowania uchwał budżetowych oraz dokonywania ich zmian, wystąpiło 366 przypadków zwiększenia liczby deficytów w stosunku do założeń przedstawionych w projektach tych uchwał (w 2016 r. zwiększenie deficytu dotyczyło 299, a w 2015 r. 279 przypadków).

Wyniki działalności opiniodawczej izb w latach 1993, 2016 i 2017

Wyszczególnienie	Liczba wydanych opinii			Charakter opinii wydanych w 2017 r.				Liczba odwołań 2017 r.
	1993	2016	2017	pozytywne	pozytywne z uwagami	pozytywne z zastrzeżeniami	negatywne	
Ogółem, z tego w sprawie:	**4 030**	**23 718**	**25 882**	**22 331**	**2 773**	**652**	**126**	**15**
- możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych	134	2 186	3 452	3 182	170	90	10	4
- projektów uchwał budżetowych	495	2 971	2 978	2 158	677	122	21	1
- możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej	-	2 001	2 363	2 112	159	81	11	1
- możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej	-	1 762	2 367	2 274	63	26	4	-
- informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze	2 113	2 966	2 970	2 532	376	51	11	3
- sprawozdań z wykonania budżetu	1 288	2 967	2 963	2 508	388	57	10	2
- wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium	-	2 965	2 960	2 779	146	16	19	1
- uchwał o nieudzieleniu absolutorium	-	18	13	7	1	-	5	2
- projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych	-	2 970	2 968	2 163	627	153	25	1
- prawidłowości planowanej kwoty długu	-	2 894	2 842	2 613	166	54	9	-
- programu postępowania naprawczego	-	18	6	3	-	2	1	-

Szczególny przedmiot opiniowania w 2017 r. stanowiły programy postępowania naprawczego jst, w których zgodnie z wymogami 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 2017 r. składy orzekające izb wydały 6 opinii o programach postępowania naprawczego jst, w tym 1 opinię dla powiatu, który ponowił próbę przyjęcia programu spełniającego warunki z art. 240a ust. 3 i 4 uofp, 1 opinię dla gminy, która opracowała program naprawczy na kolejne lata, następujące po realizacji pierwszego programu i 2 opinie odnoszące się do aktualizacji i zmian wprowadzonych w już przyjętych programach. Dla porównania – w 2016 r. wydano 18 opinii, w tym 6 dotyczących aktualizacji już przyjętych programów.

Liczba wydanych w 2017 r. opinii o projektach uchwał budżetowych (2 978), o projektach wieloletnich prognoz finansowych (2 968), o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 r. (2 970),

o sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2016 (2 963) i o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium za rok 2016 (2 960) – wskazuje na rodzaj oraz liczbę dokumentów podlegających zaopiniowaniu i pozostaje w bezpośrednim związku z liczbą nadzorowanych jednostek zobowiązanych do ich przedłożenia, i nie odbiega od liczby opinii wydanych w 2016 r. Niewielkie odchylenia w tym zakresie wynikają ze zmiany liczby związków oraz terminu opiniowania projektu wieloletniej prognozy finansowej przedkładanego wraz z projektem uchwały budżetowej.

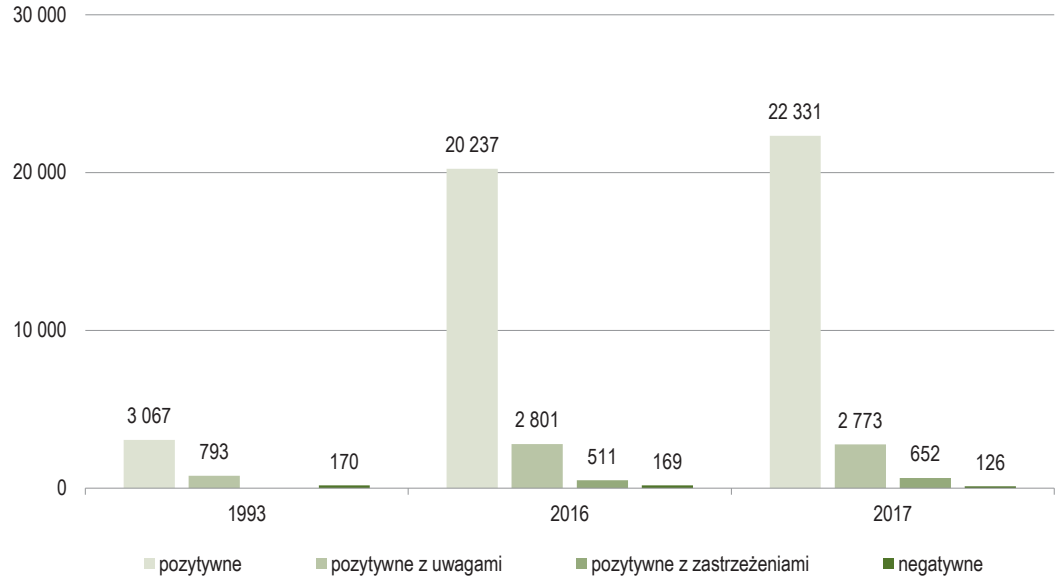
Wydanie opinii w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium każdorazowo określa liczba przypadków przekazania do nadzoru izb uchwał podjętych w tej sprawie (w 2017 r. wydano 13 opinii).

W 2017 r. składy orzekające izb wydały łącznie 22 331 opinii pozytywnych (86,3% wydanych), 2 773 opinie pozytywne z uwagami (10,7% wydanych), 652 opinie pozytywne z zastrzeżeniami (2,5% wydanych) i 126 opinii negatywnych (0,5% wydanych).

Dla porównania – w 2016 r. wydano 20 237 opinii pozytywnych (85,3% wydanych), 2 801 pozytywnych z uwagami (11,8% wydanych), 511 pozytywnych z zastrzeżeniami (2,2% wydanych) i 169 opinii negatywnych (0,7% wydanych), podczas gdy w pierwszym roku działalności izb opinie pozytywne (3 067 opinii), stanowiły zaledwie 76,1% wydanych.

Wyniki opiniowania w 2017 r. wskazują na dalszy wzrost udziału opinii pozytywnych – do 86,3% wydanych (o 1,0 punkt procentowy) i kolejny już spadek udziału opinii pozytywnych z uwagami (o 1,1 punktu procentowego), i odpowiednio wzrost udziału opinii pozytywnych z zastrzeżeniami – do ponad 2,5% wydanych (o 0,4 punktu procentowego) przy dalszym spadku udziału opinii negatywnych (o 0,3 punktu procentowego).

Charakter opinii wydanych w latach 1993, 2016 i 2017



W 2017 r., podobnie jak w roku poprzednim, najwięcej negatywnych opinii (46) wydano o przedkładanych projektach uchwał, z których 25 dotyczyło 2 968 opiniowanych projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych jst, a 21 dotyczyło 2 978 opiniowanych projektów uchwał budżetowych (w 2016 r. negatywnie zaopiniowano 59 spośród 5 941 opiniowanych projektów uchwał). W negatywnych opiniach o projektach uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych, składy orzekające izb – przy uwzględnieniu wymogów art. 230 ust. 3 uofp – zarzuciły organom jst nieuwzględnienie obowiązku przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, w szczególności zachowania relacji, o której mowa w art. 243 uofp. Ponadto, na podstawie przedłożonych projektów uchwał budżetowych i projektów wieloletnich prognoz finansowych, wydano 11 negatywnych opinii o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu (w 2016 r. odpowiednio 19 opinii). Wyniki opiniowania wskazują, że w sprawach związanych z opiniowaniem przedłożonych przez jst projektów uchwał na rok 2018 wydano 57 negatywnych opinii, co stanowiło 45,2% negatywnych opinii wydanych w 2017 r. (w 2016 r. wydano 78 negatywnych opinii, co stanowiło 46,2% wydanych).

Na podstawie przyjętych przez jst wieloletnich prognoz finansowych oraz uchwał budżetowych na rok 2017 (5 209 opiniowanych dokumentów) – stanowiących w świetle art. 230 ust. 4 i art. 246 ust. 3 uofp odrębny przedmiot opiniowania – składy orzekające izb wydały 13 negatywnych opinii, z których 4 dotyczyły oceny możliwości

sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwałach budżetowych, a 9 dotyczyło prawidłowości planowanej kwoty długu (w 2016 r. przy ocenie analogicznych przedmiotów wydano 18 negatywnych opinii, w tym 15 o 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 przez jst w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 uofp, znalazło też wyraz w negatywnych opiniach o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych, wydawanych na wnioski organów wykonawczych jst. W odpowiedzi na 3 452 wnioski w sprawie wydania opinii o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu obligacji (o 1 266 wniosków więcej niż w 2016 r.), składy orzekające izb wydały 10 negatywnych opinii (w 2016 r. negatywnie zaopiniowano 11, spośród 2 186 wniosków).

Po dokonaniu oceny przedstawionych do zaopiniowania w 2017 r. informacji i sprawozdań z wykonania budżetu jst oraz wniosków absolutoryjnych, a także przekazanych do nadzoru izb uchwał rad gmin w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium składy orzekające izb zaopiniowały negatywnie: 11 informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 r., 10 sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2016 oraz 19 wniosków komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium i 5, spośród 13 opiniowanych uchwał rad gmin w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium.

W 2017 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 założeń dotyczących kształtowania się podstawowych wielkości budżetowych (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 1 spośród 6 przedłożonych do zaopiniowania programów postępowania naprawczego, o których mowa w art. 240a ust. 1 uofp. Dla porównania – w 2016 r. negatywnie zaopiniowano 4 spośród 18 programów, a w pierwszym roku obowiązywania przepisów art. 240a ust. 1 uofp negatywną opinię wydano o 5 spośród 23 przedłożonych do zaopiniowania programów postępowania naprawczego.

Wśród warunków realizacji programu postępowania naprawczego zawarto wymóg uzyskania pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej o przyjętym programie (art. 240a ust. 4), 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, 2016 i 2017 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 3 452 opinie, w tym 170 opinii pozytywnych z uwagami, 90 pozytywnych z zastrzeżeniami i 10 negatywnych), składy orzekające izb podnosiły zarzuty dotyczące:
  – ryzyka niespełnienia przez jst warunku, o którym mowa w art. 243 ust. 1 uofp, z uwagi na ograniczone możliwości podwyższenia w roku budżetowym i kolejnych latach zdolności spłaty zobowiązań dłużnych (wskaźnika dopuszczalnych spłat), szczególnie w sytuacji znaczącego wzrostu zadłużenia jst przy braku uzyskania w latach poprzednich planowanych kwot nadwyżek operacyjnych (nadwyżki dochodów nad wydatkami bieżącymi) i dochodów ze sprzedaży majątku (w 6 negatywnych opiniach oraz w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych),
  – niespełnienia przez jst wymogów formalno-prawnych 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 oraz zasady konstrukcji budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, o których mowa w art. 212 i art. 226 uofp (w uzasadnieniu opinii negatywnych, w tym 2 dotyczących restrukturyzacji zadłużenia),
  – nieujawnienia braku zdolności spłaty zobowiązań, w tym poprzez nieuwzględnienie w budżecie, w rozumieniu art. 211 ust. 1 lub wieloletniej prognozie finansowej, w rozumieniu art. 226 ust. 1 uofp, przypadających do spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji wraz z należnymi odsetkami i potencjalnymi wypłatami z tytułu udzielonych poręczeń lub poprzez nieuprawnione zastosowanie ustawowych wyłączeń (w 3 negatywnych opiniach oraz w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych),

  - ryzyko niezachowania przez jst reguł fiskalnych, jakie obowiązywać będą w latach spłaty przedmiotów opiniowania ze względu na wydłużenie w czasie terminu zapadalności zobowiązania;
- **w opiniach o projektach uchwał budżetowych na rok 2018** (2 978 opinii, w tym 677 pozytywnych z uwagami, 122 pozytywne z zastrzeżeniami i 21 negatywnych), składy orzekające izb kwestionowały możliwość uchwalenia budżetu w projektowanych wielkościach, w tym ze względu na:
  - nieuwzględnienie obowiązku zachowania w roku 2018 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 wyraziło się nadmiernym obciążeniem budżetu spłatą zobowiązań wynikających z zaciągnięcia kredytów i pożyczek, w tym na sfinansowanie deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2018 – w 13 negatywnych opiniach o projektach uchwał budżetowych gmin, w tym w 7 przypadkach w związku z planowanym deficytem,
  - 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 4 negatywnych opiniach o projektach uchwał budżetowych gmin, w tym w 3 przypadkach wraz ze wskazaniem na pogłębienie stopnia niezachowania relacji z art. 243 uofp,
  - nieuwzględnienie zasad konstrukcji budżetu określonych w art. 211 - 217 uofp, z których wynika m.in. obowiązek prawidłowego określenia kwoty planowanych wydatków i rozchodów budżetu, w tym przypadających do spłaty zgodnie z zawartą umową, a także realnego oszacowania kwoty planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży majątku oraz przychodów z tytułu posiadania nadwyżek środków (w 6 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[4],
  - 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, dochodów i wydatków na finansowanie zadań wynikających z odrębnych ustaw, w szczególności zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[5]), zadań ochrony środowiska (art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[6]), zadań profilaktyki alkoholowej i przeciwdziałania narkomanii (odpowiednio art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi[7]);
- **w opiniach o możliwości sfinansowania deficytu** przedstawionego w projektach uchwał budżetowych (2 363 opinie, w tym 159 pozytywnych z uwagami, 81 pozytywnych z zastrzeżeniami i 11 negatywnych), wskazywano:
  - 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, a w przypadku 2 gmin także art. 242 ust. 1 uofp,
  - zagrożenie niezachowania relacji określonych w art. 242 - 244 uofp w przypadku nieuzyskania planowanego wzrostu dochodów, w szczególności dochodów ze sprzedaży majątku, lub braku możliwości obniżenia wydatków bieżących, w szczególności 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[8]), wydatków

[4] Dz. U. z 2017 r. poz. 209.
[5] Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 z późn. zm.
[6] Dz. U. z 2018 r. poz. 779 z późn. zm.
[7] Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.
[8] Dz. U. z 2018 r. poz. 160 z późn. zm.

na pokrycie zobowiązań wynikających z obowiązku zwrotu nienależnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata poprzednie (zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[9]), lub wynikających z nieuzyskania korzystnych rozstrzygnięć w sprawie refundacji wydatków czy zwrotu nienależnie pobranych dochodów (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** (2 968 opinii, w tym 627 pozytywnych z uwagami, 153 pozytywne z zastrzeżeniami i 25 negatywnych) – 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, tj.:
  – nieuwzględnienie obowiązku zachowania w roku budżetowym i kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 uofp, co wyraziło się nadmiernym obciążeniem budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań (przekroczeniem granicy dopuszczalnych spłat), w tym wynikającym z zamiaru zaciągnięcia kredytów i pożyczek na finansowanie deficytu przedstawionego w projektach uchwał budżetowych na rok 2018 – w 17 negatywnych opiniach, w tym 13 związanych z wydaniem negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej na rok 2018,
  – nieuwzględnienie obowiązku zachowania reguły wydatkowej, o której mowa w art. 242 ust. 1 uofp, co wyraziło się obniżeniem granicy dopuszczalnych spłat (obniżeniem zdolności spłaty zobowiązań) w kolejnych latach, szczególnie dotkliwe w sytuacji przedstawienia zamiaru zaciągnięcia nowych kredytów na finansowanie deficytu i spłatę kredytów zaciągniętych w poprzednich latach – w 4 negatywnych opiniach,
  – nieuwzględnienie – wynikającego z art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp – wymogu posiadania nadwyżek środków z lat ubiegłych (wymogu dysponowania takimi środkami), w przypadku zaliczenia ich do źródeł pokrycia deficytu budżetu – w 5 negatywnych opiniach, w tym ze wskazaniem na ryzyko niezachowania relacji z art. 243 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 12 negatywnych opiniach),

  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,
  – obowiązek przedstawienia wielkości i parametrów budżetowych w szczegółowości 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** (2 842 opinie, w tym 166 pozytywnych z uwagami, 54 pozytywne z zastrzeżeniami i 9 negatywnych) – wskazywano na:
  – niezachowanie w roku budżetowym 2017 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 5 negatywnych opiniach, w tym 2 wydanych na podstawie wieloletnich prognoz finansowych gmin, których budżet na 2017 r. ustaliło kolegium izby),
  – 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

[9] Dz. U z 2017 r. poz. 1453 z późn. zm.

rozporządzenia Ministra Finansów, wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 uofp[10] (w 4 negatywnych opiniach oraz w zastrzeżeniach i uwagach opinii pozytywnych),
- ryzyko niezachowania relacji określonej w art. 243 uofp z uwagi 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 2017 (2 367 opinii, w tym 63 pozytywne z uwagami, 26 pozytywnych z zastrzeżeniami i 4 negatywne), zarzucono organom jst:
  - brak możliwości przyjęcia budżetu na rok 2017 z deficytem finansowanym przychodami pochodzącymi z zaciągnięcia kredytów, pożyczek lub emisji obligacji w sytuacji niezachowania w roku budżetowym lub kolejnych latach ustawowo dopuszczonej granicy zaciągania i spłaty zobowiązań przez jst, o której mowa w art. 243 ust. 1 uofp, wynikającej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące – we wszystkich negatywnych opiniach wraz ze wskazaniem na wynik badania nadzorczego uchwały budżetowej przez kolegium izby),
  - zagrożenie nadmiernego obciążenia budżetów kolejnych lat spłatą zobowiązań wynikających z planowanego sfinansowania deficytu przychodami pochodzącymi z kredytów, pożyczek i obligacji, szczególnie w przypadku nieuzyskania w poprzednich latach planowanych kwot nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku (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 2017 r.** (2 970 opinii, w tym 376 pozytywnych z uwagami, 51 pozytywnych z zastrzeżeniami i 11 negatywnych), wskazywano organom wykonującym budżet:
  - naruszenie zasad dokonywania wydatków, o których mowa w art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, w związku z dopuszczeniem do dalszego wzrostu zobowiązań wymagalnych i obciążenia wydatków budżetu (w 2 przypadkach kosztów zakładu budżetowego) zapłatą odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań oraz w związku z nieuwzględnieniem w planie wydatków płatności wynikających z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich – w 8 negatywnych opiniach, w tym w 3 ze wskazaniem na nieuwzględnienie zobowiązań wynikających z zawartych umów sprzedaży z prawem odkupu nieruchomości w rozumieniu art. 593 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[11]),
  - brak zapewnienia spójności danych zawartych w informacji z danymi wynikającymi z uchwały budżetowej oraz danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych za ten okres, czym podważono wiarygodność przedstawionej informacji i jej przydatność w dokonaniu oceny możliwości wykonania budżetu w planowanych wielkościach, w szczególności ze względu na zagrożenie niezachowania relacji, o których mowa w art. 242 - 244 uofp (w uzasadnieniu 5 opinii negatywnych),
  - zagrożenie niezachowania w roku budżetowym i kolejnych latach ustawowych relacji i limitów, w tym z powodu wystąpienia deficytu budżetu (przy planowanej nadwyżce) i włączenia w jego finansowanie środków pochodzących z zaciągnięcia kredytów, co przy uwzględnieniu niskiej realizacji dochodów w I półroczu niepomyślnie rokuje na możliwość dokonania spłaty z zachowaniem warunku, o którym mowa

[10] 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).

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

w art. 89 ust. 2 oraz na możliwość uzyskania nadwyżki operacyjnej zapewniającej podwyższenie wskaźnika dopuszczalnych spłat, o którym mowa w art. 243 uofp (w uzasadnieniu opinii pozytywnych z zastrzeżeniami i uwagami),
  - brak dokonania analizy wykonania budżetu w pierwszym półroczu, w tym odniesienia się do realizacji dochodów i wydatków majątkowych, w szczególności dochodów ze sprzedaży majątku oraz realizacji przedsięwzięć określonych w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej, w kontekście zachowania w planowaniu budżetowym zasady realistyczności, o której mowa w art. 226 uofp,

  ponadto, wskazywano na:
  - niedopełnienie wymogów ustawowych w zakresie dokonania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz wydatków podlegających szczególnym zasadom wykonywania budżetu,
  - niedopełnienie obowiązku przedstawienia informacji, o których mowa w art. 266 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp,
  - okoliczności wskazujące na niezachowanie dyscypliny finansów publicznych;
- **w opiniach o przedłożonych sprawozdaniach z wykonania budżetu za rok 2016** wraz z informacjami o stanie mienia jst i objaśnieniami (2 963 opinie, w tym 388 pozytywnych z uwagami, 57 pozytywnych z zastrzeżeniami i 10 negatywnych), wskazywano organom jst – wykonanie budżetu:
  - z naruszeniem reguły wydatkowej, o której mowa w art. 242 ust. 2 uofp, polegające na wykonaniu wydatków bieżących wyższych niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, a także wynikające z nieuprawnionego zaliczenia do dochodów bieżących (zamiast do przychodów budżetu) środków finansowych pochodzących z zawarcia umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie obowiązku spłaty długu (w 4 negatywnych opiniach, w tym 2 związanych z restrukturyzacją zadłużenia gminy),
  - 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 4 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 polegających na niedokonaniu do końca roku budżetowego spłat kredytów zaciągniętych na finansowanie przejściowego deficytu budżetu oraz nieuwzględnieniu zmian przychodów i rozchodów budżetu oraz limitów i upoważnień uchwały budżetowej (w 3 negatywnych opiniach oraz w zastrzeżeniach opinii pozytywnych),
  - z naruszeniem zasady uprzedniości budżetu, o której mowa w art. 211 i art. 212 uofp, w tym polegające na wykonaniu budżetu z deficytem wyższym niż planowany (lub z deficytem przy planowanej nadwyżce) i włączeniu w jego finansowanie środków części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na styczeń kolejnego roku (w uzasadnieniach opinii negatywnych i pozytywnych z zastrzeżeniami i uwagami),
  - z nieuwzględnieniem obowiązku zachowania reguły fiskalnej, o której mowa w art. 243 uofp, w tym polegające na nieuzyskaniu planowanych kwot nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku, nieuwzględnieniu w planie wydatków potencjalnych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń, niedokonaniu obligatoryjnych wydatków (przeznaczonych m.in. na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych), a także ze względu na 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 2016 (2 960 opinii, w tym 146 pozytywnych z uwagami, 16 pozytywnych z zastrzeżeniami i 19 negatywnych) – wskazywano komisjom rewizyjnym organów stanowiących jst:
  - 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 w sprawie nieudzielenie absolutorium wójtowi (burmistrzowi) lub zarządowi powiatu bez uprzedniego dokonania kompleksowej oceny wykonania budżetu, odnoszącej się do całości wykonania planu w rozumieniu art. 211 ust. 1 uofp oraz ustalenia przyczyn powstałych odchyleń, a także ustalenia czy winą za ich wystąpienie można obciążyć organ wykonujący budżet (w uzasadnieniu 7 negatywnych opinii o wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium),

  - niedopełnienie formalno-prawnych wymogów przedstawienia wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium – wynikających z art. 18a ustawy o samorządzie gminnym i art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 270 ust. 2 uofp, w tym – wobec przedstawienia organowi stanowiącemu jst wniosku w sprawie absolutorium bez rozpatrzenia wszystkich wymaganych dokumentów, w szczególności sprawozdania z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu, sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium przy wyrażeniu w jego uzasadnieniu pozytywnej opinii o wykonaniu budżetu z uwzględnieniem kryterium celowości, rzetelności i gospodarności, wystąpienia do rady powiatu z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium zarządowi powiatu bez przegłosowania przedmiotu wniosku, odstąpienia przed głosowaniem wniosku od ponownego rozpatrzenia sprawozdania, pomimo wystąpienia okoliczności zmiany składu osobowego komisji rewizyjnej (w 8 negatywnych opiniach, w tym o wniosku w sprawie udzielenia absolutorium),
  - 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 udzielenia absolutorium na podstawie nierzetelnego sprawozdania z wykonania budżetu oraz sformułowania (w uzasadnieniu 4 opinii negatywnych),
  - w opiniach pozytywnych z uwagami i zastrzeżeniami, podkreślając rolę wniosku w procesie absolutorium, składy orzekające izb wskazywały na szeroki zakres uprawnień kontrolnych komisji rewizyjnej w dokonywaniu oceny wykonania budżetu i wynikający stąd obowiązek sprecyzowania podnoszonych zarzutów oraz udokumentowania ich faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu, tak by przedstawiony przez komisję wniosek umożliwił organowi stanowiącemu jst uzyskanie odpowiedzi na pytanie jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie oraz czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań;
- **w opiniach w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium** (13 opinii, z tego 7 pozytywnych, 1 pozytywna z uwagami i 5 negatywnych), składy orzekające izb – po dokonaniu oceny zachowania wymogów formalno-prawnych, jak i materialno-prawnych przesłanek podjęcia uchwały – zarzuciły organom stanowiącym gmin:
  - podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) – bez dokonania w procesie absolutoryjnym całościowej oceny wykonania budżetu, tj. wykazania wystarczających merytorycznych przesłanek negatywnej oceny jego wykonania, stanowiących w świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, podstawę udzielenia absolutorium z tego tytułu, w tym w związku z niepodjęciem w trakcie debaty absolutoryjnej merytorycznej dyskusji nad oceną wykonania budżetu, lub dokonania jedynie wybiórczej oceny jego elementów, w szczególności wykonania zadań inwestycyjnych – bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności oraz wykazania jakie działania lub zaniechania zostały zawinione (w uzasadnieniu negatywnych opinii powoływano się na ugruntowaną już linię orzeczniczą[12]),
  - podjęcie uchwały z naruszeniem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – wobec podjęcia decyzji w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi) bez rozstrzygnięcia absolutorium w wyniku głosowania lub odrzucenia w głosowaniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium (w 2 negatywnych opiniach);
- **w opiniach o programach postępowania naprawczego jst** (6 opinii, z tego 3 pozytywne, 2 pozytywne z zastrzeżeniami i 1 negatywna) – 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, czym podważono wiarygodność kolejnej wersji opracowania programu postępowania naprawczego,
  - ryzyka wynikające z przyjęcia nierealistycznych założeń dotyczących wzrostu dochodów bieżących, w tym części oświatowej subwencji ogólnej oraz obniżenia wydatków bieżących, w tym związanych z finansowaniem oświaty, co przy uwzględnieniu ograniczonej możliwości oddziaływania organów gminy na

[12] Wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2006 r. (III SA/Wa 3368/05), WSA w Krakowie z 20 listopada 2013 r. (ISA/Kr 1583/13) i z 18 grudnia 2014 r. (ISA/Kr 1690/14).

zwiększenie tego źródła dochodów oraz obniżenie wydatków związanych z dostosowaniem organizacji szkół do nowych rozwiązań, niepomyślnie rokuje na możliwość znaczącego podwyższenia wyniku operacyjnego budżetu w 2017 r., w celu zmniejszenia zagrożenia niezachowania relacji określonej w art. 243 uofp w roku następującym po trzyletnim okresie realizacji programu naprawczego – 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 okresie realizacji programu i w odniesieniu do spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu – w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych, w tym wydanych o aktualizacji i zmianach programu postępowania naprawczego w związku z przedstawieniem zamiaru wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 224 uofp.

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].

3. Odwołania od opinii składów orzekających do kolegium izby

Od uchwał składów orzekających w sprawie opinii – w myśl art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – służy odwołanie do kolegium izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. W przepisach ustawy zakreślono jedynie 14-dniowy termin dla wniesienia odwołania oraz rozpatrzenia przez kolegium izby odwołania od opinii wydanych w sprawach określonych w art. 13 pkt 3 - 5. Ustawa nie określa procedury postępowania w sprawie wniesienia przez jst odwołania do kolegium izby od uchwał składów orzekających, ani też nie wskazuje organu właściwego do jego wniesienia. 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.

Do kolegiów izb wniesiono w 2017 r. **15 odwołań** od uchwał składów orzekających w sprawie wydanych w 2017 r. opinii, wnosząc w szczególności o ponowne rozpatrzenie sprawy i uwzględnienie przedstawionych argumentów oraz zmianę charakteru wydanej opinii – z negatywnej na pozytywną. Wniesione w 2017 r. odwołania od opinii składów orzekających, dotyczyły:

– 4 opinii o możliwości spłaty przez jst kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (3 negatywnych i 1 pozytywnej z zastrzeżeniami),
– 1 negatywnej opinii o projekcie uchwały budżetowej na rok 2018,
– 1 negatywnej opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej jst,
– 1 negatywnej opinii o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej na rok 2018,
– 3 opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy za pierwsze półrocze 2017 r. (1 negatywnej, 1 pozytywnej z uwagami i 1 pozytywnej z zastrzeżeniami),
– 2 negatywnych opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2016,
– 1 pozytywnej opinii o wniosku komisji rewizyjnej rady gminy w sprawie absolutorium,
– 2 opinii o uchwale rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium (1 opinii negatywnej i 1 pozytywnej).

W 2017 r. kolegia izb rozpatrzyły 18 odwołań organów jst od uchwał składów orzekających, z tego 6 odwołań od opinii wydanych w 2016 r. i 12 odwołań od opinii wydanych w 2017 r. Po rozpoznaniu zarzutów podnoszonych w odwołaniach kolegia izb postanowiły o uwzględnieniu 6 odwołań, w tym 3 odwołań od opinii wydanych w 2017 r. i oddaleniu 12 odwołań, w tym 9 odwołań od opinii wydanych w 2017 r.

W wyniku rozpatrzenia **12** odwołań od uchwał składów orzekających w sprawie opinii, wydanych w 2017 r.[14] – kolegia izb postanowiły:

- **o uwzględnieniu 3 odwołań**, z tego 2 odwołań od opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy za pierwsze półrocze 2017 r. (od opinii negatywnej i pozytywnej z uwagami) oraz odwołania od negatywnej opinii o możliwości wykupu przez powiat papierów wartościowych – z uwagi na przedstawienie przez odwołujących dodatkowych wyjaśnień i argumentów na potwierdzenie nietrafności zarzutów dotyczących niespełnienia

[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.

[14] Rozpatrzenie 3 odwołań od opinii o projektach uchwał, w tym o możliwości sfinansowania przedstawionego w nich deficytu, wniesionych z końcem roku, nastąpiło w 2018 r.

wymogów ustawowych w zakresie uzyskania efektów finansowych realizacji przyjętego przez gminę programu postępowania naprawczego, w tym ograniczenia zakresu realizowanych zadań, niezachowania warunków udzielenia dotacji z budżetu gminy oraz niezachowania wymogu określenia w uchwale budżetowej powiatu sumy zaciąganych zobowiązań z tytułu emitowanych papierów wartościowych, odpowiednio do przepisów art. 91 ust. 1, art. 219 ust. 2 i art. 240a ust. 5 i 6 uofp;

– **o oddaleniu 6 odwołań**, z tego 3 odwołań od opinii wydanych w sprawie możliwości spłaty przez jst kredytu lub wykupu papierów wartościowych, o których mowa w art. 91 ust. 2 uofp, w tym 2 odwołań od opinii w sprawie możliwości spłaty przez gminę kredytu i 1 odwołania od opinii o możliwości wykupu przez miasto papierów wartościowych oraz 3 odwołań od opinii wydanych w sprawach związanych z wykonywaniem budżetu jst, o których mowa w art. 266 i art. 267 uofp, w tym 2 odwołań od negatywnych opinii o sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu za rok 2016 i 1 odwołania od opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 r. (od opinii pozytywnej z zastrzeżeniami) – z uwagi na brak uznania zasadności zarzutów podnoszonych przez odwołujących za mające wpływ na podważenie legalności uchwały składu orzekającego i prawidłowość dokonanych w niej ocen;
– **o odrzuceniu 3 odwołań** (oddaleniu bez rozpoznania podnoszonych zarzutów) od opinii wydanych w sprawach związanych z procedowaniem absolutorium komunalnego, w tym 1 odwołania od opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium i 2 odwołań od opinii o uchwale rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium za rok 2016 – wskazując odwołującym się radnym (w 1 przypadku wójtowi gminy) brak uprawnienia do podejmowania w imieniu organu stanowiącego czynności w przedmiocie wniesienia odwołania od opinii składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium[15].

Decyzja kolegium izby w sprawie rozpatrzenia odwołania od opinii wydanej przez skład orzekający, zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym, wyczerpuje środki odwoławcze[16].

Po upływie terminu do wniesienia odwołania – zgodnie z dyspozycja art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prezesi izb powiadomili właściwych wojewodów i ministra właściwego do spraw finansów publicznych o 10 przypadkach wydania negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu jst za rok 2016, przedstawiając zarzuty sformułowane w opiniach składów orzekających.

[15] Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r. (sygn. akt IV SA/Gl 396/08) i wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2534/10).

[16] 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 oraz związkach powiatów,
– stowarzyszeniach gmin, stowarzyszeniach gmin i powiatów oraz stowarzyszeniach powiatów,
– samorządowych jednostkach organizacyjnych, w tym posiadających osobowość prawną,
– innych podmiotach w przypadku wykorzystywania przez nie dotacji otrzymanych z budżetów jst.

Funkcja kontrolna izb polega na wykonywaniu kontroli kompleksowych, problemowych i doraźnych. 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 2017 r., regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły łącznie 1 285 kontroli. Zrealizowano ogółem 724 kontrole kompleksowe, 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 2017 r. wykonano 14. Kontrola wybranych zagadnień gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, przeprowadzona w formie kontroli problemowych, była realizowana 425 razy. Kontroli doraźnych, które przeprowadza się w przypadkach weryfikacji zasadności wniesionych do izb informacji o potencjalnych naruszeniach prawa, w 2017 r. zrealizowano 122.

Ogółem regionalne izby obrachunkowe w 2017 r. zweryfikowały zasadność 693 doniesień oraz informacji o występowaniu nieprawidłowości w jednostkach (w tym m.in. pisma otrzymane od policji, prokuratury, UKS, CBA, ministrów, wojewodów, posłów, radnych, a także od innych instytucji, osób prawnych i fizycznych oraz pisma anonimowe).

Ponadto, tematyka kontroli problemowych związana była z zadaniami określonymi na 2017 r. przez KR RIO[2]. Izby, na podstawie jednolitego programu, przeprowadziły kontrole koordynowane dotyczące następujących zagadnień:

– „Kontrola zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego" (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie),
– „Kontrola dotacji celowych na referenda, wybory prezydenckie i parlamentarne w 2015 r." (koordynator – Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie).

Ustalenia kontroli koordynowanej 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 5/2016 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r.

Wzorem lat ubiegłych, największy udział w strukturze kontroli wg ich rodzaju stanowiły kontrole kompleksowe – 56,3%. Udział kontroli problemowych wynosił 33,1% i związany był przede wszystkim z kontrolami koordynowanymi oraz kontrolami wynagrodzeń nauczycieli w placówkach oświatowych. Mniej więcej co dziesiąta wykonana kontrola w roku 2017 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 1,1% ogółu kontroli, jednakże jak wspomniano już wcześniej, 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 2017 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:	**1 285**	**100,0**	**724**	**100,0**	**425**	**100,0**	**122**	**100,0**	**14**	**100,0**
Województwa samorządowe	26	2,0	14	1,9	12	2,8	-	x	-	x
Powiaty	150	11,7	125	17,3	20	4,7	5	4,1	-	x
Miasta na prawach powiatu	24	1,9	9	1,2	3	0,7	11	9,0	1	7,1
Gminy ogółem:	651	50,6	563	77,8	28	6,7	52	42,6	8	57,1
- miejskie	66	5,1	52	7,2	6	1,4	8	6,6	-	x
- miejsko-wiejskie	161	12,5	132	18,2	9	2,1	15	12,3	5	35,7
- wiejskie	424	33,0	379	52,4	13	3,2	29	23,7	3	21,4
Związki jst	20	1,6	13[1)]	1,8	7	1,6	-	x	-	x
Stowarzyszenia jst	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	414	32,2	-	x	355	83,5	54	44,3	5	35,8

[1)] Izby: w Krakowie (5), w Poznaniu (5), w Szczecinie (2), w Olsztynie (1) i sklasyfikowały jako kompleksowe kontrole w związkach jst.

W 2017 r., podobnie jak w 2016 r., w jednostkach organizacyjnych jst przeważały kontrole problemowe – 85,7% oraz doraźne – 13,0%.

Kontrole jednostek organizacyjnych jst, samorządowych osób prawnych i innych jednostek przeprowadzone w 2017 r. według rodzajów kontroli

Podmioty kontroli	Ogółem		z tego kontrole:					
			problemowe		doraźne		sprawdzające	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	**414**	**100,0**	**355**	**100,0**	**54**	**100,0**	**5**	**100,0**
Jednostki budżetowe	313	75,6	270	76,1	41	75,9	2	40,0
Zakłady budżetowe	8	1,9	6	1,7	2	3,7	-	x
Instytucje kultury[1)]	31	7,5	27	7,6	2	3,7	2	40,0
SP ZOZ[1)]	53	12,9	49	13,7	4	7,4	-	x
Pozostałe osoby prawne[1)]	6	1,4	1	0,3	4	7,4	1	20,0
Pozostałe[2)]	3	0,7	2	0,6	1	1,9	-	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 2017 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. Średnio, na każdą z przeprowadzonych kontroli w tego rodzaju jednostkach przypadało około 13,1 - 15,5 różnego rodzaju nieprawidłowości. Wskaźnik ten w porównaniu z rokiem poprzednim jest na podobnym poziomie.

Zestawienie liczby nieprawidłowości, przypadających na jedną kontrolę, wg typu jednostki kontrolowanej oraz rodzaju kontroli w 2017 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:	**12 311**	**9,6**	**10 549**	**14,6**	**1 367**	**3,2**	**365**	**3,0**	**30**	**2,1**
Województwa samorządowe	124	4,8	124	8,9	-	x	-	x	-	x
Powiaty	1157	7,7	1121	9,0	24	1,2	12	2,4	-	x
Miasta na prawach powiatu	135	5,6	122	13,6	-	x	13	1,2	-	x
Gminy ogółem:	9 402	14,4	9 142	16,2	104	3,7	129	2,5	27	3,4
- miejskie	710	10,8	688	13,2	12	2,0	10	1,3	-	x
- miejsko-wiejskie	2 113	13,1	2 034	15,4	33	3,7	34	2,3	12	2,4
- wiejskie	6 579	15,5	6 420	16,9	59	4,5	85	2,9	15	5,0
Związki i stowarzyszenia jst	71	3,6	40	3,1	31	4,4	-	x	-	x
Jednostki organizacyjne jst i inne	1 422	3,4	-	x	1 208	3,4	211	3,9	3	0,6

Regionalne izby obrachunkowe w 2017 r. w dalszym ciągu dokonywały wymiany doświadczeń, połączonych ze szkoleniami i warsztatami w zakresie wykorzystywania komputerowych metod analitycznych (CAATs[3]) w czynnościach kontrolnych za pomocą posiadanego programu ACL[4]. Prawie wszystkie kontrolowane przez regionalne izby obrachunkowe jednostki stosują do ewidencji księgowej oprogramowanie komputerowe, zatem nieuniknionym jest posiadanie umiejętności pozyskiwania danych z takich zasobów, ich przetwarzania za pomocą technik komputerowych. Wymaga to ciągłego podnoszenia kwalifikacji w tym zakresie. W ramach okresowych spotkań inspektorów kontroli poruszane są zagadnienia w zakresie obsługi ACL nie tylko na poziomie zaawansowanym czy też eksperckim, lecz także podstawowym. Ze względu na fluktuację zatrudnienia pojawia się ciągle grupa nowych osób, która rozpoczyna pracę z tym oprogramowaniem.

Inspektorzy kontroli wykorzystali w 1 475 przypadkach możliwości, jakie daje ww. oprogramowanie w czasie prowadzonych kontroli w 2017 r. Ponieważ bazuje ono na danych elektronicznych (szczególnie numerycznych), najbardziej naturalnymi zakresami, w których realizowano z jego wykorzystaniem różnego rodzaju testy analityczne, były wydatki i dochody budżetowe (53,9%) oraz księgowość i sprawozdawczość (33,2%).

[3] CAATs – informatyczne techniki wspomagania audytu.

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

Wykorzystanie oprogramowania ACL w czasie czynności kontrolnych w 2017 r.

Wyszczególnienie	Liczba zastosowań programu ACL w kontrolach				
	ogółem	kompleksowe	problemowe	doraźne	sprawdzające
Ogółem, z tego:	**1 475**	**1 425**	**22**	**28**	**-**
Ustalenia ogólnoorganizacyjne	2	1	-	1	-
Księgowość i sprawozdawczość	490	472	10	8	-
Wykonanie budżetu, w tym:	931	908	9	14	-
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	136	129	3	4	-
- dochody i przychody	231	230	-	1	-
- wydatki i rozchody	564	549	6	9	-
Zamówienia publiczne	5	4	-	1	-
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	7	6	-	1	-
Dług publiczny	11	7	3	1	-
Gospodarka mieniem	10	9	-	1	-
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	19	18	-	1	-

1.1. Rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości

W rezultacie przeprowadzonych czynności kontrolnych w 2017 r. stwierdzono 12 311 przypadków wystąpienia nieprawidłowości[5], tj. o 12,2% mniej niż w roku poprzednim.

Nieprawidłowości w 2017 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 – 36,9%, w tym dochodów i przychodów (21,5%) oraz wydatków i rozchodów (12,0%), jak również w zagadnieniach tematycznych dotyczących księgowości i sprawozdawczości (30,7%) oraz ustaleń ogólnoorganizacyjnych (9,8%).

Liczba nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli regionalnych izb obrachunkowych w latach 2013 - 2017

Wyszczególnienie	2013		2014		2015		2016		2017	
	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %	liczba	struktura w %
Ogółem, z tego:	**14 277**	**100,0**	**14 035**	**100,0**	**14 156**	**100,0**	**14 029**	**100,0**	**12 311**	**100,0**
Ustalenia ogólnoorganizacyjne	1 214	8,5	1 263	9	1 321	9,3	1 298	9,3	1 210	9,8
Księgowość i sprawozdawczość	4 184	29,3	4 238	30,2	4 264	30,1	4 231	30,1	3 774	30,7
Wykonanie budżetu, w tym:	5 172	36,2	5 098	36,3	5 215	36,8	5 157	36,8	4 550	36,9
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	550	3,9	552	3,9	490	3,5	519	3,7	417	3,4
- dochody i przychody	3 012	21,0	2 881	20,5	3 071	21,6	2 966	21,1	2 650	21,5
- wydatki i rozchody	1 610	11,3	1 665	11,9	1 654	11,7	1 672	11,9	1 483	12,0
Zamówienia publiczne	1 650	11,6	1 517	10,8	1 292	9,1	1 460	10,4	1 194	9,7
Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	781	5,5	615	4,4	676	4,8	624	4,4	524	4,3
Dług publiczny	157	1,1	151	1,1	137	1,0	194	1,4	158	1,3
Gospodarka mieniem	1 004	7,0	1 051	7,5	1 158	8,2	982	7,0	848	6,9
Rozliczenia jst z jednostkami organizacyjnymi	115	0,8	102	0,7	93	0,7	83	0,6	53	0,4

[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.

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 2017 r. wystąpiło 1 210 przypadków nieprawidłowości dotyczących zagadnień z zakresu organizacji jednostek, w tym kontroli zarządczej, do których zaliczały się m.in.:

- 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) – 360 przypadków,
- brak lub nieprzestrzeganie mechanizmów kontroli zarządczej – 209,
- niewykonanie wniosków pokontrolnych – 146,
- nieprzestrzeganie instrukcji kancelaryjnej (np. brak daty wpływu) – 104,
- nieprawidłowości organizacyjne dotyczące instytucji kultury (np. nieprawidłowe prowadzenie rejestru, forma gospodarki finansowej) – 54,
- nieprawidłowości przy zatrudnianiu pracowników samorządowych (m.in. osób pełniących funkcje kierownicze np. sekretarza, głównego księgowego) – 54,
- nieprawidłowe zorganizowanie wspólnej obsługi finansowo-księgowej – 43,
- zaniechanie bądź nieprawidłowe prowadzenie audytu w jednostce do tego zobowiązanej – 22,
- nieokreślenie formy organizacyjno-prawnej jednostek organizacyjnych – 13,
- nieudzielenie kierownikom jednostek organizacyjnych pełnomocnictw do jednoosobowego działania – 5,
- zatrudnienie na stanowisku skarbnika/głównego księgowego osoby niespełniającej wymagań wynikających z ustawy o finansach publicznych – 4.

Brak wykonania wniosków pokontrolnych stwierdzono m.in. w Powiecie Iławskim, Powiecie Braniewskim i Powiecie Oleckim, Mieście Iława, Mieście i Gminie Pieniężno, Gminie Markusy, Gminie Wilczęta, Gminie Grunwald, Gminie Kalinowo, Gminie Gietrzwałd, Gminie Braniewo (wszystkie woj. warmińsko-mazurskie). Powyższe skutkowało powtarzaniem się nieprawidłowości uprzednio stwierdzonych.

Nieprzedłożenie przez Urząd Miasta Helu (woj. pomorskie) regionalnej izbie obrachunkowej w wymaganym terminie objętych zakresem nadzoru:

a) 9 uchwał Rady Miasta Helu z 2016 r. (na 24 podjęte i objęte czynnościami sprawdzającymi) oraz 18 zarządzeń Burmistrza Miasta Helu z 2016 r. (na 20 wydanych i objętych czynnościami sprawdzającymi) – opóźnienia wyniosły od 2 do 118 dni,

b) 3 Zarządzeń Burmistrza Miasta Helu z 2017 r. (na 4 wydane i objęte czynnościami sprawdzającymi) – opóźnienia wyniosły od 3 do 7 dni.

Powyższym naruszono art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[6] w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W Gminie Milicz (woj. dolnośląskie) w latach 2015 - 2016 nie prowadzono audytu wewnętrznego, pomimo że w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego na 2015 r. i 2016 r. kwota dochodów i przychodów, a także kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł. Było to niezgodne z art. 274 ust. 3 uofp.

W treści statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej w Śniadowie (woj. podlaskie) nadanego przez Radę Gminy Śniadowo uchwałą z dnia 28 września 2007 r. od czasu powstania Zakładu, tj. od dnia 1 stycznia 2008 r., nie dokonywano zmian. W dalszym ciągu statut przewiduje, że jednym z zadań ZGK jest dowożenie dzieci do szkół, co jest sprzeczne z obowiązującym brzmieniem art. 14 uofp. Ponadto, statut nadal wskazuje, że do zadań ZGK należy wywóz nieczystości stałych, którego to zadania Zakład nie realizuje w związku z aktualnymi zasadami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami.

[6] Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.

Burmistrz Lidzbarka (woj. warmińsko-mazurskie) zarządzeniem nr 149/16 z dnia 29 grudnia 2016 r. powierzył głównej księgowej Centrum Usług Wspólnych w Lidzbarku pełnienie obowiązków Dyrektora tego Centrum na czas określony od dnia 3 stycznia 2017 r. do dnia zatrudnienia Dyrektora wyłonionego w drodze naboru na wolne kierownicze stanowisko urzędnicze. Ustalono, że do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 28 kwietnia 2017 r. nie został ogłoszony nabór na ww. stanowisko. Powyższe stanowiło naruszenie art. 21 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych[7], wskazującego że pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami.

Wójt Gminy Gostycyn (woj. kujawsko-pomorskie) nie wprowadził uregulowań wewnętrznych (procedur) w sprawie zasad i trybu kontroli prawidłowości przedkładanego rozliczenia (sprawozdania z wykonania zadania publicznego) z wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy podmiotom spoza sektora finansów publicznych na realizację zadań publicznych, na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, i jego zatwierdzania przez kierownika jednostki, w wyniku czego stwierdzono, że przeprowadzona przez pracownika kontrola wykorzystania dotacji, nie była w żaden sposób udokumentowana (brak podpisu i daty dokonania kontroli), a jej wyniki przekazywane były Wójtowi Gminy ustnie.

Zastępca Skarbnika Gminy Nowe Miasteczko (woj. lubuskie) dokonała w badanym okresie, pomimo braku powierzenia obowiązków i odpowiedzialności, wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych na łączną kwotę 1 151 013,64 zł. Powyższe stanowi naruszenie art. 54 ust. 1 uofp.

Burmistrz Miasta Żywca (woj. śląskie) zaniechał pisemnego powierzenia Skarbnikowi Miasta, będącej Głównym Księgowym budżetu jst i jednocześnie Głównym Księgowym Urzędu, obowiązków i odpowiedzialności, stosownie do wymogów art. 54 ust. 1 uofp, tj. obowiązków i odpowiedzialności w zakresie prowadzenia rachunkowości budżetu (organu) jst oraz pozostałych obowiązków i odpowiedzialności wynikających z ww. przepisu, czyli: wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, a także dokonywania wstępnej kontroli: zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia kontroli nie zatrudniono w Urzędzie Gminy Gierałtowice (woj. śląskie) pracownika na stanowisku Sekretarza Gminy. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, w urzędzie gminy tworzy się stanowisko sekretarza gminy. W Regulaminie Organizacyjnym, wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego dla Urzędu Gminy wraz ze zmianami, przewidziano stanowisko Sekretarza Gminy.

Księgowość i sprawozdawczość

W wyniku kontroli dotyczących m.in. prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, sporządzania sprawozdań, gromadzenia i przechowywania dokumentacji, stwierdzono 3 774 przypadki działań stanowiących naruszenie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przepisów wewnętrznych.

W szczególności nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowego sporządzanie sprawozdań – 505 przypadków,
- nieprawidłowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 405,
- nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków – 321,
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 286,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 270,
- nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji – 260,
- ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki – 182,
- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych (w tym np. dziennika, kont ksiąg pomocniczych, zestawień obrotów i sald) – 146,
- niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi – 115,

[7] Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.

– księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości – 110,
– nieprowadzenia lub nieprawidłowego prowadzenia ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych – 97,
– nieprawidłowej wyceny aktywów lub pasywów (np. nieuprawniona aktualizacja, nieprawidłowe umorzenia) – 95,
– niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych – 86,
– nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżącego, nierzetelnego, niesprawdzalnego prowadzenia raportów kasowych), niesporządzania raportów pomimo występowania obrotu gotówką – 78,
– ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont – 69,
– nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, nieprzeniesienia na stan środków trwałych zrealizowanych inwestycji – 68,
– nieujmowania w ewidencji wszystkich zobowiązań jednostki – 59,
– nieterminowego przekazywania sprawozdań – 50,
– realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty – 46,
– poprawiania błędów w dowodach lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – 43,
– nieujmowania w ewidencji wszystkich należności jednostki – 42,
– wypłaty gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania – 32.

W Gminie Kijewo Królewskie (woj. kujawsko-pomorskie) dokonano wypłaty, w okresie 25 - 31 października 2016 r., gotówki z kasy osobom niewskazanym na listach wypłat bez stosownego upoważnienia lub bez wskazania daty odbioru gotówki na łączną kwotę 35 080,82 zł.

W księgach budżetu Gminy Szypliszki (woj. podlaskie) zapisem Wn 224 – Ma 901 na koniec 2016 r. przypisano bezpodstawnie kwotę 105 975,00 zł oznaczającą należność Gminy z podatku VAT – w części stanowiącą nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym do przeniesienia na następny okres rozliczeniowy, a w części roczną wysokość prawa do dokonania korekty (1/10 podatku VAT podlegającego odliczeniu od inwestycji). W efekcie zawyżono wynik budżetu za 2016 r., a ponadto, w wyniku uwzględnienia tej kwoty w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych ukryto fakt sfinansowania budżetu ratą części oświatowej subwencji na następny rok (depozyty na żądanie wykazano jako (+) 52 813,65 zł, zamiast (-) 53 161,35 zł (analogicznie na koniec 2015 r. (+) 44 362,88 zł zamiast (-) 73 401,50 zł). Z kolei w sprawozdaniach Rb-NDS o nadwyżce/deficycie Gminy w 2017 r. wykazywano w efekcie nieistniejące faktycznie wolne środki w wysokości 52 813,65 zł.

W ewidencji księgowej Urzędu Miasta Iławy (woj. warmińsko-mazurskie) na koncie 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich" nie ewidencjonowano rozliczenia dotacji podmiotowych udzielanych samorządowym instytucjom kultury na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[8], ani też dotacji dla niepublicznych jednostek systemu oświaty udzielanych na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[9], pomimo że w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 września 2016 r. z budżetu Miasta Iławy przekazano dotacje dla ww. podmiotów na łączną kwotę 4 098 783,19 zł. Powyższe stanowiło naruszenie zasad funkcjonowania konta 224 określonych w załączniku nr 3 do 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[10].

W Urzędzie Gminy Orla (woj. podlaskie) na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe" ujęto na koniec 2016 r. kwotę 11 267 664,52 zł oznaczającą rzekome należności długoterminowe Gminy z tytułu opłat, które będą należne w latach przyszłych za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń na podstawie zezwoleń o charakterze

[8] Dz. U. z 2017 r. poz. 862 z późn. zm.
[9] Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 z późn. zm.
[10] Dz. U. z 2017 r. poz. 760 z późn. zm.

wieloletnim. Kwotę tę wykazano w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz w bilansie Urzędu Gminy.

Prowadzenie w okresie: styczeń 2013 r. – październik 2016 r. ksiąg rachunkowych XIX Liceum Ogólnokształcącego w Gdańsku (woj. pomorskie) w sposób niesprawdzalny, nierzetelny, nie na bieżąco, niechronologiczny, niepozwalający ustalić dokonanych w nich zapisów i stanów (sald), niepozwalający na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych, o czym świadczy brak szczegółowej ewidencji kasowej (oryginalnych raportów kasowych), brak dokumentów księgowych, brak numeracji i dekretacji na dowodach księgowych oraz brak wydruków (na dzień 31 grudnia 2013 r.) zestawień obrotów i sald, czym naruszono art. 24 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 pkt 1 i 2 oraz ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[11].

W Urzędzie Miasta i Gminy w Bodzentynie (woj. świętokrzyskie) sporządzono protokół weryfikacji salda konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)" na dzień 31 grudnia 2016 r., w którym wyszczególniono salda 58 zadań na kwotę ogółem 1 829 056,84 zł. Analiza zapisów na tym koncie wykazała, iż pomimo zakończenia części zadań inwestycyjnych i użytkowania powstałych środków trwałych bądź nie podjęcia ich dalszej realizacji i nie wykazywania obrotów na koncie dla danego zadania, do dnia kontroli nie dokonano zapisów rozliczających dane inwestycje w księgach rachunkowych, w związku z tym konto to nie wykazywało realnych sald. Powyższe narusza art. 24 ust. 2, art. 26 ust. 1 pkt 3 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

W jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Rb-28S i Rb-Z, sporządzonych przez Zespół Szkół Ogólnokształcących w Rawie Mazowieckiej (woj. łódzkie) wg stanu na dzień 31 marca 2017 r. nie wykazano zobowiązań wymagalnych wobec ZUS w łącznej kwocie 176 985,89 zł oraz wobec dostawców towarów i usług w wysokości 73 642,01 zł. Dodatkowo, mimo przekazania obsługi Zespołu Szkół Starostwu Powiatowemu w Rawie Mazowieckiej (jednostce obsługującej), m.in. w zakresie sprawozdawczości, Dyrektor Zespołu po dniu 1 stycznia 2017 r. w dalszym ciągu sporządzał sprawozdania budżetowe, do czego nie był już uprawniony.

W Gminie Domaszowice (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych budżetu Gminy poprzez nieujęcie na kontach rozrachunkowych zobowiązań z tytułu zwrotu nienależnie uzyskanych części oświatowej subwencji ogólnej za 2012 r. i 2013 r. stwierdzonych w następstwie kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej. Łączna kwota niewykazanych w księgach rachunkowych zobowiązań wyniosła 300 863,00 zł. Zaniechanie skutkowało niewykazaniem powyższych zobowiązań w sprawozdaniach budżetowych i finansowych jednostki.

W latach 2009 - 2015 w Gminie Przybiernów (woj. zachodniopomorskie) Wójt nie zapewnił środków finansowych niezbędnych do przekazania należnych odpisów na rachunki ZFŚS Urzędu Gminy oraz samorządowych jednostek budżetowych (5). Porozumieniami zawartymi w 2009 r. oraz w latach 2012 - 2015 z przedstawicielem pracowników Urzędu Gminy oraz z kierownikami tych jednostek strony postanowiły o rozłożeniu na raty zapłaty tych zobowiązań i w konsekwencji uznania ich za niewymagalne. W wyniku opisanych działań podjętych bez upoważnienia ustawowego zobowiązania wobec ZFŚS wynosiły: na koniec 2014 r. – 1 340 815,35 zł, na koniec 2015 r. – 1 356 865,27 zł, na koniec 2016 r. – 1 256 879,67 zł, na koniec III kwartału 2017 r. – 1 144 413,40 zł. Wymienionych zobowiązań wymagalnych nie zaprezentowano w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych za okresy sprawozdawcze w latach 2014 - 2016 oraz w 2017 r. (I, II i III kwartał). Powyższy stan był niezgodny z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[12] *oraz z § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych*[13].

Kwota poręczenia udzielonego przez Gminę Piątek (woj. łódzkie) w wysokości 1 087 378,00 zł nie została wykazana w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za I kwartał 2017 r.

[11] Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.
[12] Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.
[13] Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

Na podstawie umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu z dnia 23 listopada 2015 r. instytucja finansowa spoza sektora bankowego spłaciła w dniu 30 listopada 2015 r. zobowiązanie Powiatu Milickiego (woj. dolnośląskie) w kwocie 591 000,00 zł. Zobowiązanie wynikało z faktury wystawionej przez kontrahenta za remont drogi. Następnie w porozumieniu w sprawie restrukturyzacji zadłużenia zawartym w dniu 7 grudnia 2015 r. ustalono harmonogram spłat zobowiązania. Z porozumienia wynika ponadto, że Starostwo Powiatowe zobowiązało się do zapłaty prowizji z tytułu restrukturyzacji oraz odsetek od restrukturyzowanego zadłużenia. Powyższa transakcja ma cechy tożsame z uzyskaniem przez Starostwo Powiatowe pożyczki w celu sfinansowania określonego zobowiązania (zapłaty zobowiązań na rzecz wykonawcy remontu drogi). Zobowiązania wobec spółki nie wykazano w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych" w wierszu E2.2. „kredyty i pożyczki długoterminowe" sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. Powyższy stan był niezgodny z § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

W Gminie Roźwienica (woj. podkarpackie) w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie Gminy za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. nieprawidłowo wykazano kwotę wolnych środków. Wyliczona i wykazana w sprawozdaniu kwota 908 947,19 zł nie wynikała z nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu Gminy, ani z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych i w związku z tym nie mogła stanowić wolnych środków budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 uofp.

Zbiorcze sprawozdanie Rb-27S z wykonania planu finansowego dochodów budżetowych Gminy Szczytniki (woj. wielkopolskie) sporządzone za okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. w kolumnach należności i zaległości prezentuje dane niezgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach jednostkowych. Różnica w przypadku obu kolumn wynosiła 438 467,47 zł. Powyższe naruszyło przepisy § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w związku z § 4 ust. 2 załącznika nr 39 do ww. rozporządzenia, zawierającego instrukcję sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W Gminie Gniewkowo (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono niestaranne sporządzenie sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2015 r. poprzez zaniżenie o kwotę 887 646,00 zł dochodów otrzymanych z tytułu części oświatowej subwencji.

Kontrola w Powiecie Brodnickim (woj. kujawsko-pomorskie) ujawniła wykazanie w rocznym sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych na koniec 2016 r. stanu środków na rachunku budżetu Powiatu w wysokości zaniżonej o kwotę 470 212,10 zł. Powyższe wynikało z niewykazania m.in. środków, ujętych na wyodrębnionym rachunku bankowym budżetu w ramach konta 133 „Rachunek budżetu", pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację projektu „Staże zagraniczne dla uczniów i absolwentów szkół zawodowych oraz mobilność kadry kształcenia zawodowego" w kwocie 470 212,05 zł.

W Mieście i Gminie Ropczyce (woj. podkarpackie) nie wyjaśniono w księgach rachunkowych w 2015 r. kwoty 171 201,43 zł, stanowiącej różnicę w stanie środków na rachunkach bankowych potwierdzonych przez bank, a stanem tych środków wynikającym z ewidencji księgowej budżetu Gminy na koniec 2015 r. W związku powyższym przeprowadzona na koniec 2015 r. inwentaryzacja finansowych składników majątku nie została należycie rozliczona w księgach rachunkowych tego roku obrotowego.

Wykonanie budżetu – ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu

W tej kategorii dotyczącej ogólnych zasad planowania i wykonywania budżetu, kontrole regionalnych izb obrachunkowych wykazały 417 przypadków nieprawidłowości.

Do najczęściej występujących naruszeń prawa należy zaliczyć:

– nieterminowe regulowanie zobowiązań – 220 przypadków,
– niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 62,
– niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi) – 33,
– nieprzekazywanie jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planu dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu – 13,

– pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów – 11,
– dokonanie zmian w planie finansowym bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia – 5.

W Urzędzie Gminy Puńsk (woj. podlaskie) i pozostałych jednostkach budżetowych Gminy stwierdzono przeznaczanie dochodów bezpośrednio na wydatki jednostek. Łącznie w 2016 r. dotyczyło to kwoty 142 990,58 zł. Przeznaczanie dochodów na wydatki stwierdzono też w przypadku Urzędu Gminy Rutka-Tartak (woj. podlaskie) jako jednostki budżetowej – w 2016 r. bezpośrednio na wydatki przeznaczono dochody w łącznej wysokości 78 118,25 zł.

Kontrola w Gminie Strzelno (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieterminowe regulowanie w 2016 r. zobowiązań Urzędu Miejskiego w Strzelnie z tytułu dostaw, usług i robót budowlanych na łączną kwotę 1 106 147,96 zł.

Na dzień 31 grudnia 2015 r. w Urzędzie Miasta i Gminy w Bodzentynie (woj. świętokrzyskie) wystąpiły zobowiązania wymagalne na kwotę 170 123,55 zł, a na dzień 31 grudnia 2016 r. na kwotę 350 936,59 zł. Ponadto, ustalono, że w 2016 r. wystąpiły liczne przypadki, iż zobowiązania wobec dostawców oraz z tytułu umów zleceń regulowano po terminie ich płatności. Powyższe narusza art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp.

W Gminie Lubycza Królewska (woj. lubelskie) stwierdzono nieterminowe regulowanie w latach 2016 - 2017 zobowiązań Urzędu Miejskiego oraz jednostek oświatowych, w wyniku niezapewnienia środków na rachunkach tych jednostek, skutkujące wystąpieniem zobowiązań wymagalnych:
– *na 31 grudzień 2016 r. – m.in. z tytułu dostaw i usług – 1 079 404,21 zł, z tytułu dodatku uzupełniającego nauczycieli za 2015 r. – 238 195,06 zł, z tytułu dostaw i usług Zespołu Szkół w Lubyczy Królewskiej – 11 713,54 zł,*
– *na 31 marca 2017 r. – m.in. z tytułu dostaw i usług Urzędu Miejskiego – 456 599,79 zł, z tytułu dodatku uzupełniającego nauczycieli za 2015 r. – 78 465,63 zł, z tytułu dodatku uzupełniającego nauczycieli za 2016 r. – 316 457,17 zł, z tytułu dostaw i usług na rzecz Zespołu Szkół w Lubyczy Królewskiej – 36 286,73 zł, z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i na Fundusz Pracy Zespołu Szkół w Lubyczy Królewskiej – 1 091 035,58 zł.*

W Gminie Rożwienica (woj. podkarpackie) nieterminowo odprowadzano w latach 2015 - 2016:
a) *składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne oraz Fundusz Pracy od wynagrodzeń pracowników Urzędu Gminy oraz jednostek organizacyjnych Gminy, co skutkowało wystąpieniem zobowiązań wymagalnych:*
   – *na dzień 31 grudnia 2015 r. w łącznej kwocie 550 667,27 zł oraz zapłatą odsetek w wysokości 2 474,19 zł,*
   – *na dzień 31 grudnia 2016 r. w łącznej kwocie 200 143,08 zł i odsetkami w wysokości 21 858,10 zł.*
b) *zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń osób fizycznych, co było przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych:*
   – *na dzień 31 grudnia 2015 r. w łącznej kwocie 174 074,00 zł i zapłaty odsetek w wysokości 796,58 zł,*
   – *na dzień 31 grudnia 2016 r. w kwocie 34 663,00 zł i zapłaty odsetek w wysokości 3 186,38 zł.*

Kontrola w Gminie Strzelno (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała finansowanie w 2016 r. deficytu w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami, poprzez przekazanie środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych Zakładowego Funduszy Świadczeń Socjalnych na rachunek budżetu Gminy w łącznej wysokości 164 614,00 zł.

W Powiecie Wieluńskim (woj. łódzkie) na dzień 31 grudnia 2016 r. planowany deficyt budżetu wynosił 4 558 431,03 zł, a źródłem jego pokrycia miały być wolne środki z lat poprzednich w kwocie 1 956 534,03 zł oraz przychody pochodzące z zaciągniętego kredytu i pożyczki w kwocie 2 860 791,67 zł. Deficyt budżetu Powiatu za 2016 r. wyniósł faktycznie 741 303,90 zł i został w całości pokryty z wolnych środków. Zaciągnięty w 2016 r. kredyt w kwocie 2 242 342,00 zł nie został zatem faktycznie wykorzystany na pokrycie deficytu budżetu (osiągnięto niższy niż planowano deficyt o kwotę 3 817 127,13 zł), co świadczy o braku monitorowania procesów wykonywania budżetu w celu dokonania zmian adekwatnych do osiąganych na etapie realizacji budżetu parametrów finansowych.

W wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Mycielin (woj. wielkopolskie) na lata 2015 - 2021 przyjętym uchwałą Nr III/15/2014 Rady Gminy z dnia 30 grudnia 2014 r. (z późn. zm.), nie zostało ujęte przedsięwzięcie wynikające z umowy nr 18/2015 z dnia 11.06.2015 r. zawartej ze Spółką z o.o. na okres od dnia 1 lipca

2015 r. do dnia 30 czerwca 2017 r. na usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie Gminy Mycielin z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, za wynagrodzeniem w kwocie 927 381,31 zł. Powyższe naruszało przepisy art. 226 ust. 3 i 4 uofp. Ponadto, uchwałą Nr III/16/2014 Rady Gminy Mycielin z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie budżetu Gminy Mycielin na 2015 r., Rada ustaliła kwotę 600 000,00 zł, do której Wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania (§ 8 uchwały). Zatem, Wójt Gminy Mycielin zawierając w dniu 11 czerwca 2015 r. umowę na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych za wynagrodzeniem w kwocie 927 381,31 zł na okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. przekroczył zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań ustalony przez Radę Gminy, czym naruszył przepisy art. 46 ust. 1 i art. 261 uofp. W ww. wykazie nie ujęto również przedsięwzięć wynikających z umów z dnia 12 maja 2015 r. zawartych na okres do dnia 15 czerwca 2017 r. na ubezpieczenie majątku i innych interesów Gminy w łącznej kwocie 59 208,00 zł.

Z budżetu Gminy Gościno (woj. zachodniopomorskie) w 2014 r. udzielono pożyczek (3) o łącznej wartości 142 265,36 zł, w wyniku czego limit ich maksymalnej wartości ustalony uchwałą Rady Miejskiej (94 000,00 zł) został przekroczony o 48 265,36 zł, czym naruszono art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Powiat Świebodziński (woj. lubuskie) wykazał planowane rozchody budżetu Powiatu na lata 2017 - 2028 w łącznej wysokości 28 350 000,00 zł, co jest niezgodne ze spłatami rat dotyczących zaciągniętych zobowiązań wynikających z zawartych umów, z których wynika, że spłaty rat w powyższym okresie wynoszą 21 350 000,00 zł. Różnica pomiędzy kwotami wykazanymi w wieloletniej prognozie finansowej, a kwotami wynikającymi z umów w tych latach wynosi 7 000 000 zł. Wyżej wymienione dane wynikające z umów wykazano w wieloletniej prognozie finansowej w sposób niezgodny ze stanem faktycznym.

Wykonanie budżetu – dochody budżetowe

W grupie zagadnień dotyczących realizacji dochodów budżetowych, regionalne izby obrachunkowe wykazały istotną liczbę nieprawidłowości – 2 650 przypadków.

Do najczęściej popełnianych przez jednostki naruszeń prawa należą:

– nieweryfikowanie lub nierzetelne weryfikowanie deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 414 przypadków,
– ustalanie lub określanie wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 285,
– niewłaściwe podejmowanie lub zaniechanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 195,
– niezachowanie zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 163,
– wykazywanie w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych – 161,
– nieprzestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 158,
– nieprowadzenie postępowania podatkowego w przypadku niezłożenia deklaracji – podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 128,
– 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) – 110,
– nieustalanie albo ustalanie lub pobieranie dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 93,
– nieprawidłowe udzielanie ulg i zwolnień w podatku: od nieruchomości, rolnym, leśnym i od środków transportowych – 93,
– niepodejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 87,
– dokonywanie przypisu podatków pomimo niedoręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych – 81,
– nieprawidłowości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi – 70,
– nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat (np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej) lub ich niepobieranie – 47,

– nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie inkasentów z pobranych dochodów – 44,
– dopuszczenie do przedawnienia niepodatkowych dochodów budżetowych – 40.

Wójt Gminy Inowrocław (woj. kujawsko-pomorskie) podał do publicznej wiadomości nierzetelnie sporządzony za 2015 r. i 2016 r. wykaz osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500,00 zł, poprzez nieujęcie w ww. wykazie 5 podatników, którym umorzono i odroczono termin płatności zaległości podatkowych wraz z odsetkami, w łącznej kwocie 117 809,00 zł, w tym odpowiednio w 2015 r. umorzenia na kwotę 62 248,00 zł i odroczenia na kwotę 28 833,00 zł oraz w 2016 r. umorzenia w kwocie 26 728,00 zł.

Gmina Połaniec (woj. świętokrzyskie) w deklaracji na podatek od nieruchomości na 2016 r. nienależnie wykazała do opodatkowania grunty oznaczone w ewidencji geodezyjnej symbolem WSr o powierzchni 9,6002 ha, które nie podlegają podatkowi od nieruchomości, działki o powierzchni 287 m^2 dzierżawione od osób fizycznych oraz budowle o wartości 44 731 665,71 zł niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej m.in. sieć elektryczną, cieplną, wodociągi, place itp., które nie podlegają podatkowi od nieruchomości. Zawyżenie podatku od nieruchomości za okres 2012 - 2016 wyniosło 3 880 814,00 zł.

W Gminie Łańcut (woj. podkarpackie) stwierdzono przypadki opodatkowania w 2015 r. i 2016 r. podatników podatku od nieruchomości będących osobami prawnymi lub osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą, w zakresie gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wg stawek podatkowych dla gruntów i budynków pozostałych, co skutkowało zaniżeniem podatku o łączną kwotę 20 444,00 zł.

W Gminie Zadzim (woj. łódzkie) jeden z podatników zaniżył podatek od nieruchomości za lata 2015 - 2017 o kwotę 10 223,00 zł (w tym za 2015 r. o 3 399,00 zł, za 2016 r. o 3 405,00 zł i za 2017 r. o 3 419,00 zł). Zaniżenie podatku wynikało z opodatkowania gruntów o powierzchni 540 m^2 i budynków o powierzchni 235,50 m^2 według stawki podatku jak dla gruntów i budynków pozostałych oraz z zaniżenia powierzchni gruntów o 47 m^2. W trakcie kontroli regionalnej izby obrachunkowej podatnik złożył korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016 - 2017, w których zadeklarował podatek za każdy rok, obliczony od gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą.

W Gminie Barwice (woj. zachodniopomorskie) wskutek niezłożenia w latach 2014 - 2015, w terminie do dnia 31 stycznia danego roku, deklaracji podatkowych przez:
– *Gminę Barwice na podatek od nieruchomości w kwotach 826 253,00 zł każdego roku oraz na podatek leśny w kwotach odpowiednio 564,00 zł i 623,00 zł,*
– *Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Barwicach na podatek od nieruchomości w wysokości odpowiednio 94 343,00 zł i 94 342,00 zł,*
– *Ochotnicze Straże Pożarne w Starym Chwalimiu, Barwicach i Sulikowie na podatek od nieruchomości w kwocie 5 809,00 zł każdego roku,*

w latach 2014 - 2015 organ podatkowy zaniechał ustalenia i poboru należnych jednostce dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w kwotach łącznych 926 406,89 zł i 926 405,89 zł oraz podatku leśnego odpowiednio: 564,00 zł i 623,00 zł,

Właściciel nieruchomości w Gminie Klwów (woj. mazowieckie) wykazał w deklaracji powierzchnie gruntu 5900 m^2 i budynku 693 m^2 jako zwolnione od podatku na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych[14]. Kontrola wykazała, iż podatnik nie prowadził działalności uprawniającej do zwolnienia, a powyższą nieruchomość wydzierżawił Stowarzyszeniu prowadzącemu Zakład Aktywizacji Zawodowej. Na skutek niedokonania kontroli deklaracji przez organ podatkowy nie został naliczony podatek za lata 2014 - 2017 w wysokości 64 721,00 zł

[14] Dz. U. z 2018 r. poz. 511 z późn. zm.

Stwierdzono dopuszczenie do upływu terminów przedawnienia należności Gminy Kijewo Królewskie (woj. kujawsko-pomorskie) z tytułu należności cywilnoprawnych, tj. czynszów za najem lokali mieszkalnych w łącznej kwocie 9 990,63 zł, w tym należności głównej 5 862,63 zł oraz odsetek 4 128,00 zł.

Działania kontrolne ujawniły zaniechanie przekazania w 2016 r. przez Kujawsko-Pomorski Ośrodek Dokształcania i Doskonalenia Zawodowego w Bydgoszczy (woj. kujawsko-pomorskie) dochodów zrealizowanych z tytułu wynajmu części nieruchomości w kwocie 31 823,02 zł na rachunek dochodów budżetu województwa kujawsko-pomorskiego.

Dopuszczenie przez Gminę Kołczygłowy (woj. pomorskie) do przedawnienia należności Gminy z tytułu opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków wraz z odsetkami w łącznej kwocie 20 821,30 zł w związku z dochodzeniem ich zapłaty wyłącznie poprzez wysyłanie wezwań do zapłaty, czym naruszono art. 42 ust. 5 uofp w związku z art. 117 i art. 751 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[15].

Wójt Gminy Wierzbno (woj. mazowieckie) wydał w dniu 28 kwietnia 2016 r. decyzję zezwalającą na zajęcie pasa drogowego drogi gminnej (pow. 90,475 m^2) w celu umieszczenia linii elektroenergetycznej wstecznie od 27 października 2015 r. Nie wymierzono kary pieniężnej w wysokości 22 804,70 zł za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi na 184 dni.

W Gminie Piaski (woj. lubelskie) udzielono bonifikat od cen lokali mieszkalnych sprzedanych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich najemców, z naruszeniem zasad udzielania tych bonifikat ustalonych przez Radę Miejską, co w konsekwencji doprowadziło do zaniżenia dochodów Gminy o kwotę 20 121,35 zł.

W Zarządzie Lokali Miejskich w Łodzi (woj. łódzkie) dokonano zmiany strony umowy najmu lokali użytkowych położonych przy ul. Piotrkowskiej 71 i ul. Piotrkowskiej 102 z naruszeniem aktów prawa wewnętrznego wymagających zastosowania trybu konkurencyjnego w tym zakresie, a następnie bezpodstawnie zmniejszono nowemu najemcy czynsz najmu – z kwoty 12 287,63 zł do kwoty 6 143,81 zł w przypadku lokalu przy ul. Piotrkowskiej 71 oraz z kwoty 6 699,71 zł do kwoty 3 349,85 zł w przypadku lokalu przy ul. Piotrkowskiej 102. Powyższe skutkowało powstaniem szkody dla Miasta obejmującej kwotę bezpodstawnie zmniejszonego czynszu najmu (różnica w kwocie czynszu miesięcznie wynosiła 9 493,68 zł brutto). Łącznie zaniżenie wyniosło 569 620,80 zł.

W Gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie) w roku 2015 pobrano opłaty za parkowanie pojazdów na parkingach:
- *położonych w pasie dróg publicznych w kwocie łącznej 66 002,90 zł, na których opłaty nie mogły być pobierane z uwagi na brak ustalenia przez Radę Gminy strefy płatnego parkowania w pasach dróg publicznych; powyższe stanowiło naruszenie art. 13b ust. 1 w związku z ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[16],*
- *niewskazanych obowiązującymi uchwałami Rady Gminy w kwocie łącznej 103 819,70 zł, co świadczyło o pobraniu przez Gminę nienależnych jej dochodów i stanowiło naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[17].*

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 2017 r., stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie w 161 kontrolowanych jednostkach. Wymiar finansowy różnic przedstawiono w poniższym zestawieniu.

[15] Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.
[16] Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 z późn. zm.
[17] Dz. U. z 2017 r. poz. 1453 z późn. zm.
[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.

Zestawienie wartości zaniżenia i zawyżenia danych w sprawozdaniach za lata 2016 i 2017 (w zł)

Wyszczególnienie	Wartość danych zaniżonych w sprawozdaniach		Wartość danych zawyżonych w sprawozdaniach	
	2016	2017	2016	2017
Ogółem, z tego:	**8 913 339,71**	**13 864 023,00**	**8 504 306,63**	**6 769 110,49**
- skutki obniżenia górnych stawek podatków	4 491 307,26	6 033 068,41	3 819 241,06	2 871 589,80
- skutki udzielonych przez gminę ulg, umorzeń i zwolnień	4 184 412,49	6 992 653,41	2 518 050,78	2 409 778,67
- skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa	237 619,96	838 301,18	2 167 014,79	1 487 742,02

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 Urzędzie Gminy Miedziana Góra (woj. świętokrzyskie) w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2016 r. m.in. nie wykazano skutków z tytułu umorzenia podatnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą zaległości w podatku od nieruchomości za 2016 r. w wysokości 473 987,00 zł wraz z należnymi odsetkami za zwłokę w wysokości 17 861,00 zł na podstawie decyzji umorzeniowej wydanej przez organ podatkowy.

W Gminie Trzebieszów (woj. lubelskie) nieprawidłowo sporządzono sprawozdanie Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2016 r., poprzez zaniżenie skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych o kwotę 484 494,00 zł.

Rada Miasta Marki (woj. mazowieckie) zwolniła z podatku od nieruchomości sieci przesyłowe służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców w zakresie dostarczania wody i odbioru kanalizacji. Podatnik (Spółka z o.o.) w deklaracji wykazał budowle objęte zwolnieniem o wartości 172 369 407,00 zł. Skutki zwolnienia w wysokości 3 447 928,14 zł nie zostały wykazane w sprawozdaniach Miasta Marki: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych na koniec 2016 r.

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. sporządzonych przez Miasto Wyszków (woj. mazowieckie) nie wykazano skutków obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych w kwocie 1 836 640,00 zł.

W Gminie Dubiecko (woj. podkarpackie), stwierdzono następujące nieprawidłowości w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy:

- *w 2014 r. wykazano skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości zaniżone o kwotę 121 294,07 zł oraz skutki udzielonych przez Gminę ulg odroczeń, umorzeń, zwolnień, zaniechań poboru w podatku od nieruchomości zaniżone o kwotę 264 893,85 zł,*
- *w 2015 r. wykazano skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości zaniżone o kwotę 200 599,36 zł oraz skutki udzielonych przez Gminę ulg odroczeń, umorzeń, zwolnień, zaniechań poboru w podatku od nieruchomości zaniżone o kwotę 384 402,48 zł,*
- *w 2016 r. wykazano skutki obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości zawyżone o kwotę 186 537,12 zł oraz skutki udzielonych przez Gminę ulg odroczeń, umorzeń, zwolnień, zaniechań poboru w podatku od nieruchomości zawyżone o kwotę 544 066,60 zł.*

W Gminie Wilczyce (woj. świętokrzyskie) w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 r. zaniżono skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości o kwotę 139 269,12 zł.

Wykonanie budżetu – wydatki i rozchody

Regionalne izby obrachunkowe ujawniły 1 483 przypadki naruszeń prawa w zakresie wydatkowania środków publicznych, spośród których najczęściej występujące to:

– niezgodne z obowiązującymi przepisami ustalanie i wypłacanie wynagrodzeń pracowników – 303 przypadki,
– nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych – 187,
– przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków (w tym: dokonanie ich bez podstawy prawnej, z przekroczeniem planu) – 176,
– przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 90,
– brak kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach – 80,
– nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 74,
– nieprawidłowe naliczanie lub nieterminowe przekazywanie odpisów na ZFŚS – 69,
– wypłacanie diet radnym lub sołtysom niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacanie diet radnym mimo niezłożenia wymaganych oświadczeń – 53,
– nieterminowe opłacanie składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych – 49,
– nieopracowanie programów profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii, dokonywanie wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki – 33,
– wykorzystanie środków ZFŚS niezgodnie z przepisami ustawy lub regulaminem – 19,
– nieprawidłowości związane z funduszem sołeckim – 18,
– nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu dodatków mieszkaniowych – 9,
– nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków pochodzących z dochodów gromadzonych przez jednostki oświatowe na wydzielonym rachunku dochodów – 4.

Dwóm pracownikom Szkoły Podstawowej Nr 2 w Mońkach (woj. podlaskie) Dyrektor przyznał od 1 listopada 2012 r. dodatki za wykonywanie czynności niebędących zadaniami Szkoły – w wysokości 410,00 zł i 427,00 zł miesięcznie, które były finansowane z budżetu gminy Mońki. Przyznano je za obsługę administracyjną i księgową dwóch stowarzyszeń (w tym klubu sportowego). Oba te podmioty mają odrębną osobowość prawną i nie wchodzą w skład struktury organizacyjnej szkoły. Łącznie do czasu kontroli wypłacono z tytułu tego dodatku wynagrodzenia w kwocie 44 801,92 zł, obciążając bezpodstawnie budżet Gminy. Pracownicy w trakcie kontroli zrezygnowali z dodatków oraz zadeklarowali zwrot otrzymanych kwot. Roczna oszczędność z tego tytułu dla budżetu Gminy Mońki odpowiada kwocie 10 044,00 zł (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego).

Starosta Bydgoski (woj. kujawsko-pomorskie) przyznał dodatek specjalny Wicestaroście Powiatu (zatrudnienie na podstawie wyboru) i Sekretarzowi Powiatu (umowa o pracę) w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. oraz od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. w łącznej wysokości 68 571,00 zł bez określenia w pismach przyznających ten dodatek dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych, które pracownicy ci mieli wykonywać.

Stwierdzono wypłacenie w 2016 r. nagród Dyrektorowi Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy (woj. kujawsko-pomorskie) w wysokości innej niż wynikająca z dokumentów przyznających te nagrody, tj. zawyżonej o kwotę 8 605,50 zł.

Zaniechano udzielenia zaległego urlopu wypoczynkowego za lata 2012 - 2013 byłemu Wójtowi Gminy Jaworze (woj. śląskie), co było niezgodne z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[20], zgodnie z którym urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego. Ponadto, w myśl art. 152 ww. ustawy, pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego, którego pracownik nie może się zrzec. Zaległy urlop za 2012 r. wynosił 24,75 dni, a za 2013 r. – 26 dni. W dniu 1 grudnia 2014 r. wypłacono ekwiwalent pieniężny za zaległy urlop z 2012 r. i 2013 r. oraz za 26 dni urlopu z 2014 r. (łącznie za 76,75 dni) w kwocie 42 225,55 zł brutto.

W Urzędzie Miasta Biłgoraj (woj. lubelskie) pracownikowi przyznano, a następnie wypłacono nagrodę jubileuszową – w kwocie 17 370,00 zł, pomimo braku do tego przesłanek.

[20] Dz. U. z 2018 r. poz. 108 z późn. zm.

Podczas kontroli przeprowadzonej w Mieście Opole (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wypłaceniu pracownikom w okresie od dnia 1 grudnia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. nagród jubileuszowych w wysokości zawyżonej łącznie o kwotę 391 928,21 zł brutto, co było spowodowane ustaleniem w Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu Miasta Opola zasad wypłacania pracownikom nagród jubileuszowych w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Kwestia związana z wysokością nagrody jubileuszowej została bowiem określona w art. 38 ust. 2 powyższej ustawy i pracodawca był zobligowany do jej stosowania bez możliwości określania warunków jej przyznawania i wypłacania w przepisach wewnętrznych.

W Gminie Rudnik (woj. śląskie) w 2016 r. poniesiono wydatki na budowę przyłączy w ramach zadania na budowę wodociągu do nieruchomości, których Gmina nie była właścicielem, pomimo braku podstaw do ich dokonania. Było to niezgodne z art. 44 ust. 2 uofp, w związku z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[21]. Do dnia zakończenia kontroli nie ustalono przypadających Gminie należności w związku z budową ww. przyłączy. Za całość powyższego zadania (wraz z budową ww. przyłączy) zapłacono wykonawcy kwotę 146 836,37 zł.

Kontrola doraźna przeprowadzona w Gminie Zębowice (woj. opolskie) wykazała zaciągnięcie zobowiązania i dokonanie bezpodstawnego wydatku w kwocie 48 449,70 zł z budżetu Gminy, na wykonanie remontu drogi leśnej dla celów przeciwpożarowych i dojazdu do posesji zamieszkałej, na działce stanowiącej własność Skarbu Państwa oraz zaciągnięcie zobowiązania na jej odśnieżenie, tj. na zadania wykraczające poza zakres zadań Gminy w przedmiocie dróg publicznych. Dokonanie wydatku na remont ww. drogi narusza przepis art. 44 ust. 2 uofp, zgodnie z którym jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W trakcie kontroli kompleksowej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego (woj. podkarpackie) ustalono, że w latach 2015 - 2016, bez podstawy prawnej finansowano ze środków publicznych zakup:

- *zestawów obiadowych dla radnych Sejmiku Województwa Podkarpackiego, podawanych radnym w trakcie sesji Sejmiku, łącznie za kwotę 85 661,33 zł,*
- *artykułów żywnościowych, usług cateringowych i gastronomicznych na potrzeby narad i spotkań organizowanych w Urzędzie Marszałkowskim oraz poza nim,*
- *usług cateringowych dla sekretariatów: Przewodniczącego Sejmiku, Marszałka, Wicemarszałków, Członków Zarządu, Sekretarza i Skarbnika, łącznie za kwotę 380 273,12 zł.*

Miasto i Gmina Bogatynia (woj. dolnośląskie) przekazała na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nadwyżkę dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych z 2015 r. w kwocie 3 820 787 zł z opóźnieniem wynoszącym 169 i 178 dni w stosunku do ustawowego terminu, tj. w dniach 1 i 10 lutego 2017 r. (odpowiednio kwoty: 2 500 000 zł i 1 320 787 zł). Powyższym naruszono art. 404 ust. 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[22]. Skutkowało to zapłatą w 2017 r. odsetek w kwocie łącznej 200 840,60 zł. Również wpłata na rzecz WFOŚiGW nadwyżki dochodów pochodzących z opłat i kar środowiskowych z 2014 r. w kwocie 7 599 538 zł, nastąpiła w 2015 r. i 2016 r. z opóźnieniem wynoszącym od 70 do 303 dni w stosunku do ustawowego terminu, co skutkowało zapłatą odsetek od kwot niewpłaconych w terminie w wysokości 284 155,31 zł.

W Gminie Żurawica (woj. podkarpackie) ponoszono wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kwotach wyższych od zebranych opłat z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj.:

- *w 2014 r. wydatki przewyższały dochody o 458 077,82 zł,*
- *w 2015 r. – o 647 244,15 zł,*
- *w 2016 r. – o 835 558,82 zł.*

W Mieście i Gminie Szprotawa (woj. lubuskie) w 2016 r. powstał niedobór dochodów pochodzących z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do kosztów pokrycia funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w wysokości 1 085 238,07 zł, który Gmina pokryła z dochodów własnych. Wpływ na powstanie

[21] Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.
[22] Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.

niedoboru miała przyjęta kalkulacja opłat opierającą się na ilości osób zameldowanych na terenie Gminy, zamiast na liczbie mieszkańców zamieszkująca dane nieruchomości. Niezapewnienie bilansowania się systemu finansowania gospodarki odpadami wynikało z uregulowania w 2016 r. zobowiązań wynikających z faktur z tytułu wywozu odpadów komunalnych wystawionych przez kontrahenta w 2015 r. Powyższym naruszono art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[23].

Kontrola kompleksowa przeprowadzona w Gminie Biała (woj. opolskie) wykazała niezachowanie szczególnej staranności podczas nabywania przez Gminę spadku z dobrodziejstwem inwentarza w zakresie ustalenia kwoty górnej granicy odpowiedzialności Gminy za długi spadkowe oraz w procesie zaspokajania wierzycieli. Gmina Biała jako dłużnik nie uczestniczyła w opisie i oszacowaniu nieruchomości i nie skorzystała z prawa określonego w przepisie art. 950 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeksu postępowania cywilnego[24] *do zaskarżenia dokonanego przez Komornika opisu i oszacowania nieruchomości. Powyższe skutkowało koniecznością wypłaty środków z budżetu Gminy w wysokości 191 782,80 zł z tytułu spadkobrania za długi spadkowe.*

Wykonawcy zamówienia publicznego pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Niechlów" (woj. dolnośląskie) realizowanego w okresie od dnia 1 lutego 2016 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. na podstawie umowy nr 14/2016 z dnia 1 lutego 2016 r. w trybie zamówienia z wolnej ręki, wypłacono wynagrodzenie zawyżone o kwotę 20 649,09 zł, w stosunku do maksymalnej kwoty wynagrodzenia wynikającej z umowy. Powyższe stanowiło również naruszenie postanowień art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, stosownie do którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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[25]. Przepisy ustawy obligują jednostki do stosowania określonych procedur przy dokonywaniu zakupów, zlecaniu podmiotom zewnętrznym poszczególnych zadań i prac.

W 2017 r. stwierdzono w tym zakresie 1 194 przypadki nieprawidłowości, stanowiących ok. 10% ich łącznej liczby. Występowały one zarówno na etapie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i ich udzielania. Najpoważniejsze i najliczniejsze nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprawidłowości w zakresie ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 120 przypadków,
- nieustalenia lub niewłaściwego ustalenia wartości zamówienia – 97,
- niesporządzenia lub nieprawidłowego sporządzenia protokołu postępowania – 84,
- nieprawidłowego określenia zasad wnoszenia wadium lub nieprawidłowości w zakresie zwrotu i zatrzymania wadium (np. nieterminowy zwrot, niezatrzymanie lub bezpodstawne zatrzymanie) – 82,
- nieprawidłowego sporządzenia ogłoszenia (np. niekompletna treść, różnice pomiędzy treścią ogłoszeń zamieszczonych w różnych miejscach) – 56,
- braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (np. treść niekompletna lub niezgodna z przepisami ustawy) – 51,
- nieprawidłowości w zakresie dokumentów żądanych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu (np. nieżądanie dokumentów, bezpodstawne żądanie dokumentów) – 47,
- nieprawidłowości w zakresie informowania o wynikach postępowania – 47,
- niewzywania wykonawców do uzupełnienia dokumentów i pełnomocnictw na zasadach wynikających z art. 26 ust. 3 ustawy – 44,
- nieprawidłowego określenia przedmiotu zamówienia – 42,
- naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o zamówieniu i o zawarciu umowy – 40,
- nieprawidłowego określenia kryteriów oceny oferty – 31,
- nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy – 30,

[23] Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 z późn. zm.
[24] Dz. U. z 2018 r. poz. 155 z późn. zm.
[25] Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.

- nieprawidłowości w zakresie warunków udziału w postępowaniu (np. niezamieszczanie w ogłoszeniu i specyfikacji warunków, opisu sposobu dokonywania oceny ich spełniania, warunki nieproporcjonalne lub niezwiązane z przedmiotem zamówienia) – 29,
- niewłaściwego zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony i ograniczony – 24,
- niezłożenia oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie osoby wykonującej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub niewyłączenia z postępowania osoby podlegającej wyłączeniu – 24,
- nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek odrzucenia oferty (nieodrzucenie, bezpodstawne odrzucenie) – 21,
- dokonania zmiany zawartej umowy z naruszeniem zakazu ustawowego – 20,
- nieprzestrzegania zasady pisemności postępowania – 20,
- nieprawidłowości w zakresie zawiadamiania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – 18,
- zawarcia umowy niezgodnej ze specyfikacją i z treścią oferty wybranej w postępowaniu – 15.

Powiat Oławski (woj. dolnośląskie) jako zamawiający, zarówno w SIWZ jak i w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia pn. „Poprawa efektywności energetycznej i adaptacja budynku Zespołu Placówek Resocjalizacyjno-Socjoterapeutycznych w Oławie" przewidział możliwość udzielania zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Szacując wartość ww. zamówienia nie uwzględniono wartości zamówień uzupełniających, co stanowi o naruszeniu art. 32 ust. 3 ww. ustawy. Nie uwzględniając wartości zamówień uzupełniających, szacunkowa wartość zamówienia podstawowego została zaniżona o kwotę 595 979,68 zł, co stanowiło równowartość 141 064,62 euro.

W Gminie Górzno (woj. mazowieckie) do ustalenia wartości szacunkowej zamówień publicznych na roboty budowlane pn. „Przebudowa i remont dróg gminnych na terenie Gminy Górzno" w kwocie 562 278,74 zł oraz „Modernizacja drogi gminnej w miejscowości Górzno" w kwocie 588 063,64 zł, przyjęto średni kurs złotego w stosunku do euro w wysokości 4,1749 obowiązujący od dnia 1 stycznia 2016 r., zamiast w wysokości 4,2249 obowiązujący na dzień ustalenia wartości zamówienia.

W Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy (woj. kujawsko-pomorskie) nieprawidłowo określono w opisie przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zadanie pn. „Poprawa bezpieczeństwa poprzez budowę i przebudowę ciągów komunikacyjnych dla pieszych w miejscowości Nielub", wymóg zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę kierownika budowy na podstawie umowy o pracę.

Udzielenie przez Urząd Gminy Linia (woj. pomorskie) w dniu 22 września 2016 r. Spółce z o.o. zamówienia na wykonanie robót dodatkowych (umowa dodatkowa nr 202/2016 do umowy nr 160/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r. dot. „Budowy instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 na terenie Gminy Linia") za cenę 305 731,04 zł – bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, czym naruszono postanowienia art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Gmina Jabłonka (woj. małopolskie) udzieliła zamówienia publicznego na podstawie umowy nr RIOŚ.272.74.2013 z dnia 3 grudnia 2013 r., której przedmiotem były usługi związane z postępowaniem o zwrot nieodliczonego podatku od towarów i usług, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, poprzez:

- *udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 5 ust. 1b ww. ustawy z naruszeniem przesłanek zastosowania tego trybu,*
- *niedokonanie ustalenia wartości zamówienia przed wszczęciem postępowania, co było niezgodne z art. 32 - 35 ustawy,*
- *niezłożenie przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu, oświadczenia o istnieniu lub nieistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy,*
- *niesporządzenie protokołu postępowania, wymaganego art. 96 ust. 1 ww. ustawy w związku z § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,*
- *niezamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego, czym naruszono art. 95 ust. 1 i 2 ww. ustawy.*

Z tytułu realizacji ww. umowy Gmina w okresie od dnia 3 grudnia 2013 r. do dnia 7 lipca 2017 r. zrealizowała wydatki na kwotę 612 917,68 zł.

W Gminie Stężyca (woj. lubelskie) udzielono zamówienia publicznego na dostawę energii elektrycznej i usługi przesyłowe wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W wyniku realizacji ww. zadania w latach 2015 - 2016 poniesiono wydatki w wysokości 441 370,92 zł netto, odpowiadającej równowartości 104 468,96 euro.

W Mieście Koło i Mieście Konin (obie jst – woj. wielkopolskie) udzielając zamówienia z wolnej ręki na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych uznano, że zostały spełnione przez wykonawcę warunki zawarte w art. 67 ust. 1 pkt 12 lit. a, b, c ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, a w toku kontroli w podmiotach, którym udzielono zamówienia poddano weryfikacji spełnienie warunków wynikających z ww. przepisów i ustalono, że warunek określony w art. 67 ust. 1 pkt. 12 lit. b powyższej ustawy nie został przez podmiot spełniony w zakresie osiągania ponad 90% działalności dotyczącej zadań powierzonych jej przez zamawiającego sprawującego kontrolę lub przez inną osobę prawną, nad którą ten zamawiający sprawuje kontrolę, o której mowa w lit. a). Wobec nie osiągnięcia przez podmioty, którym udzielono zamówienia, poziomu działalności powierzonej przez Zamawiającego przewyższającego 90% przychodów z działalności ogółem, tj. niespełnienia przesłanki z art. 67 ust. 1 pkt 12 lit. b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Zamawiający nie miał podstaw do prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy, a umowa zawarta w wyniku przeprowadzenia tego postępowania obarczona była wadą prawną skutkującą jej nieważnością.

W Gminie Dubiecko (woj. podkarpackie), w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Udzielenie kredytu długoterminowego w wysokości 2 369 907,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek", udzielonym w 2016 r. nie wezwano wykonawcy do uzupełnienia dokumentów w zakresie informacji z Krajowego Rejestru Karnego.

Województwo Małopolskie (woj. małopolskie) udzieliło zamówienia publicznego na podstawie umowy nr IXA/263/FE/14 z dnia 25 marca 2014 r. na kompleksową organizację promocji małopolskich produktów regionalnych pn. „Zasmakuj w Małopolsce", poprzez zorganizowanie stoiska promocyjnego Województwa podczas cyklu 27 imprez na kwotę 675 270,00 zł brutto bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. W umowie wskazano, iż zgodnie z art. 37a ust. 9 i art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[26], nie mają do niej zastosowania przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, pomimo iż te przepisy określały wyłączenie stosowania ww. ustawy przy realizacji szkoleń zawodowych dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, nie przy zlecaniu zadań promocji, co miało miejsce w przypadku zawartej umowy.

W Gminie Borne Sulinowo (woj. zachodniopomorskie) w dniu 25 lutego 2013 r. zawarto z wykonawcą umowę, której przedmiotem było:

a) świadczenie podstawowej usługi prawniczej polegającej na zastępstwie procesowym na podstawie udzielonego pełnomocnictwa procesowego, w postępowaniach o zwrot podatku od towarów i usług (VAT) oraz w innych powiązanych z nim postępowaniach,

b) doradztwo prawne w zakresie zastępstwa procesowego, mające charakter pomocniczy wobec powyższej podstawowej usługi prawniczej, obejmujące analizę zasadności podniesienia przez Zamawiającego możliwych roszczeń ukierunkowanych na optymalizację rozliczeń VAT.

Powyższego zamówienia o wartości szacunkowej 400 000,00 zł udzielono w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, pomimo że charakter usługi nie polegał na zastępstwie procesowym, lecz na obsłudze prawnej w zakresie odzyskania podatku od towarów i usług, co nie stanowiło wystarczającej przesłanki zastosowania tego trybu i było niezgodne z art. 7 ust. 3 ww. ustawy.

W Mieście i Gminie Szprotawa (woj. lubuskie) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonym na zadanie pn. „Utrzymanie czystości i porządku na terenie Gminy Szprotawa poprzez odbiór i wywóz odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i przekazywanie do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów oraz do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych" zawarto w SIWZ zapis wskazujący, że wykonawca, którego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą wniesie zabezpieczenia należytego wykonania

[26] Dz. U. z 2017 r. poz. 1856 z późn. zm.

umowy w wysokości 5% ceny brutto podanej w ofercie. Ten sam wymóg zawarto również w umowie. W okresie obowiązywania umowy wynagrodzenie brutto wynosiło 14 356 074,96 zł. Zgodnie z powyższym prawidłowo wyliczona wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy powinna wynosić 717 900,00 zł. Natomiast przed zawarciem umowy wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej w kwocie 239 300,00 zł, tj. w wysokości niższej o 478 600,00 zł. Powyższym naruszono art. 150 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W Gminie Jonkowo (woj. warmińsko-mazurskie) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na realizację zadania pn. „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Warkały – etap III" zażądano od wykonawców wniesienia wadium w kwocie 19 000,00 zł. Zgodnie z art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia. Wartość zamówienia została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego na kwotę 395 111,95 zł netto. W związku z faktem, że 3% wartości zamówienia wynosiło 11 853,36 zł, to określona przez zamawiającego wysokość wadium w kwocie 19 000,00 zł, stanowiącej 4,81% wartości zamówienia, naruszała art. 45 ust. 4 ww. ustawy.

W Powiecie Suskim (woj. małopolskie) sporządzono 3 kolejne aneksy (nr 1 z dnia 20 sierpnia 2013 r., nr 2 z dnia 30 września 2013 r. oraz nr 3 z dnia 31 października 2013 r.) do umowy nr WI.272.1.2012 z dnia 30 lipca 2012 r. zawartej na realizację zadania polegającego na dostawie i montażu instalacji solarnych dla 2 349 budynków mieszkalnych na terenie Powiatu Suskiego, Szpitala Rejonowego w Suchej Beskidzkiej oraz 23 tablic informacyjnych na kwotę ogółem 28 746 071,82 zł, na podstawie których termin realizacji inwestycji przedłużano: do dnia 30 września 2013 r., do dnia 31 października 2013 r. oraz do dnia 15 grudnia 2013 r. Ww. aneksy zostały zawarte, pomimo że wykonawca nie przedłużył okresu obowiązywania gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu na sumę gwarancyjną 500 000,00 zł, jak również nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy na tę kwotę w innej formie na cały przedłużony okres umowy. Skutkiem powyższego od dnia 1 października 2013 r., w związku z upływem okresu obowiązywania ww. gwarancji ubezpieczeniowej Powiat posiadał zabezpieczenie należytego wykonania umowy w kwocie 937 303,59 zł, zamiast przewidzianego 1 437 303,59 zł.

Rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji

Udzielanie i otrzymywanie dotacji przez jednostki oraz ich rozliczanie w 2017 r. w 524 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.) – 181 przypadków,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych – 97,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 42,
- nieprawidłowości w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – 39,
- nieodprowadzenie, nieterminowe odprowadzenie lub odprowadzenie w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych – 22,
- nierozliczanie lub nieprawidłowe rozliczanie dotacji udzielonych podmiotom zaliczanym do sektora finansów publicznych – 20,
- nierozliczenie lub nieprawidłowe rozliczenie otrzymanych dotacji – 17,
- wykorzystywanie dotacji celowych niezgodnie z przeznaczeniem – 11.

Z budżetu Gminy Zbiczno (woj. kujawsko-pomorskie) przyznano i przekazano za okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 czerwca 2016 r. dopłatę dla trzeciej grupy taryfowej odbiorców usług kanalizacyjnych, przekazaną w formie dotacji przedmiotowej dla Zakładu Usług Komunalnych w Zbicznie, funkcjonującego w formie samorządowego zakładu budżetowego, w kwocie 42 491,00 zł. Powyższe miało miejsce pomimo nie podjęcia uchwały przez Radę Gminy o dopłacie do taryf na ten okres dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług.

W 2016 r. z budżetu Gminy Janowiec Kościelny (woj. warmińsko-mazurskie) przekazano dla Zakładu Gospodarki Komunalnej w Janowcu Kościelnym dotację przedmiotową sklasyfikowaną w § 2650 w kwocie 50 000,00 zł. W wyniku kontroli ustalono, że Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych, co stanowiło

naruszenie art. 219 ust. 4 uofp, stanowiącego, że stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Podczas kontroli przeprowadzonej w Mieście Opolu (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawarciu w dniu 4 lutego 2016 r. aneksu nr 1 do umowy zawartej ze Spółką, której przedmiotem było wsparcie realizacji zadania publicznego dotacją wieloletnią na lata 2016 - 2018 na realizację celów sportowych i walkę o jak najwyższe miejsce w Polskiej Lidze Hokeja, a w konsekwencji zwiększeniu kwoty dotacji przekazanej spółce o 500 000,00 zł, na realizację dodatkowego celu sportowego pn. „Walka o jak najwyższe miejsce w Superlidze Polskiej w piłce ręcznej mężczyzn (PGNiG Superliga Mężczyzn)". Powyższa dotacja została udzielona wbrew postanowieniom uchwały Rady Miasta Opola w sprawie warunków i trybu wspierania rozwoju sportu na terenie Miasta Opola, która nie umożliwiała zlecenia dodatkowego zadania w formie aneksu do umowy pierwotnej oraz pomimo faktu, iż spółka nie utworzyła i nie prowadziła sekcji piłki ręcznej mężczyzn.

Kontrola przeprowadzona w Mieście Opolu (woj. opolskie) wykazała nieprawidłowość polegającą na rozliczeniu ze środków pochodzących z dotacji udzielonej Spółce na podstawie umowy i aneksu kosztów w łącznej wysokości 749 680,00 zł poniesionych w okresie od dnia 15 stycznia 2016 r. do dnia 24 października 2016 r. na wypłatę nagród sportowych dla zawodników drużyny hokejowej oraz drużyny piłki ręcznej mężczyzn, pomimo iż obowiązująca wówczas uchwała Rady Miasta Opola w sprawie warunków i trybu wspierania rozwoju sportu na terenie Miasta Opola nie przewidywała przeznaczenia dotacji na ten cel.

Na podstawie umów zawartych w dniach 10 - 15 marca 2016 r. z budżetu Gminy Barwice (woj. zachodniopomorskie) przekazano dotacje celowe dla 3 stowarzyszeń w łącznej kwocie 66 000,00 zł na wsparcie realizacji zadań z zakresu upowszechniania kultury fizycznej (lekkoatletyki i piłki nożnej). W styczniu 2017 r. Burmistrz bez zastrzeżeń zaakceptował sprawozdania końcowe z wykorzystania dotacji, pomimo wykorzystania części tych środków na pokrycie wydatków poniesionych w łącznej kwocie 9 529,21 zł przed terminem zawarcia umów, co było sprzeczne z zapisami § 2 ust. 1 zawartych umów, którymi określono termin realizacji zadania od dnia zawarcia umów do dnia 31 grudnia 2016 r.

Powiat Głogowski (woj. dolnośląskie) na podstawie zawartych umów przekazał dla czterech Parafii Rzymsko-Katolickich dotacje na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru w kwotach: 30 000,00 zł, 25 000,00 zł oraz 2 x 10 000,00 zł. Dotacje przekazano, pomimo że Rada Powiatu nie podjęła stosownych uchwał w sprawie przyznania dotacji. Stosownie do art. 81 ust. 1 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[27], w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.

Urząd Gminy Słupsk (woj. pomorskie) nie ustalił kwoty dotacji do zwrotu, udzielonej Klubowi Sportowemu, pomimo wykorzystania przez niego części środków niezgodnie z przeznaczeniem, tj. z przekroczeniem limitów określonych w umowie. Powyższe dotyczyło części dotacji w kwocie 5 210,69 zł udzielonej na podstawie umowy nr 3/2016 z dnia 11 stycznia 2016 r. w kwocie ogółem 47 350,00 zł. Powyższym naruszono art. 251 ust. 4 w związku z art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 uofp oraz postanowienia zawartej z beneficjentem umowy.

Dług publiczny

Możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego oraz obsługa tego zadłużenia regulowana jest przepisami ustawy o finansach publicznych. W trakcie kontroli w zakresie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego odnotowano 158 przypadków nieprawidłowości, m.in.:

– dotyczące Wieloletniej Prognozy Finansowej – 60 przypadków,
– zaciągnięcie kredytu lub pożyczki bądź wyemitowanie papierów wartościowych bez wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu, pożyczki lub wykupu papierów wartościowych – 20,
– w zakresie poręczeń – 13,
– udzielenie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jst – 9,

[27] Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 z późn. zm.

- przekroczenie limitu zadłużenia – 8,
- przekroczenie planu rozchodów – 6,
- dotyczące stosowania niestandardowych operacji finansowych – 5,
- przekroczenie wskaźnika dopuszczalnych spłat zadłużenia w roku budżetowym – 4.

W Mieście Cieszyn (woj. śląskie) w 2015 r. zaciągnięto kredyt długoterminowy oraz dwie pożyczki długoterminowe z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania związanego z likwidacją niskiej emisji, pomimo braku wystarczającego limitu do zaciągnięcia zobowiązań na powyższy cel, ustalonego w uchwale Rady. Powyższym naruszono art. 91 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp. Limit zobowiązań w zakresie kredytów i pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu ustalono do kwoty 10 420 625,89 zł podczas, gdy na dzień 20 lipca 2015 r. suma zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytu i pożyczek z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego stanowiła kwotę 11 568 158,00 zł.

Powiat Mrągowski (woj. warmińsko-mazurskie) w dniu 7 lipca 2015 r. zawarł z Bankiem umowę w przedmiocie sfinansowania zobowiązań Powiatu, poprzez przejęcie długu w kwocie 14 090 400,00 zł (art. 518 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny). Umowę zawarto przy braku odpowiednich upoważnień zawartych w uchwale budżetowej na 2015 r., co stanowiło naruszenie przepisów: art. 89 ust. 1, art. 90, art. 91 ust. 1, art. 212 ust. 1 pkt i 6 i art. 212 ust. 2 pkt 1 uofp. Ponadto, na dzień podpisania ww. umowy Powiat nie posiadał i nie występował do regionalnej izby obrachunkowej o opinię o możliwości spłaty przedmiotowego zobowiązania, w związku z czym umowę zawarto naruszając art. 91 ust. 2 uofp.

W dniu 15 października 2015 r. została zawarta między Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a Gminą Pobiedziska (woj. wielkopolskie), umowa o dofinansowanie w formie pożyczki przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa i przebudowa Szkoły w Jerzykowie przy ul. Spokojnej Gmina Pobiedziska" w kwocie 1 293 270,00 zł, na okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2025 r. Zawarcie umowy pożyczki nastąpiło bez wymaganej opinii regionalnej izby obrachunkowej, która została wyrażona dopiero w dniu 17 grudnia 2015 r. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 91 ust. 2 uofp.

W dniu 4 maja 2015 r. Gmina Kłomnice (woj. śląskie) zawarła z Bankiem umowę o kredyt w rachunku bieżącym, w której upoważniono Bank do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy. Powyższe było niezgodne z art. 264 ust. 5 uofp. W § 10 umowy zastrzeżono prawo Banku do ściągania zaległego kredytu oraz niespłaconych odsetek z wpływów na rachunek bieżący bez dyspozycji kredytobiorcy, co było równoznaczne z prawem Banku do dysponowania rachunkiem bieżącym. Umowa o kredyt w rachunku bieżącym do kwoty 2 000 000,00 zł obowiązywała do dnia 31 grudnia 2015 r.

Gmina Janowiec Kościelny (woj. warmińsko-mazurskie) zawarła w dniu 20 stycznia 2015 r. z Bankiem umowę nr 3/2015 w przedmiocie sfinansowania zobowiązań Gminy, poprzez przejęcie długu w kwocie 3 494 397,98 zł. Rada Gminy Janowiec Kościelny podejmując w dniu 9 stycznia 2015 r. uchwałę Nr IV/24/2015 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy na rok 2015 nie uwidoczniła w budżecie Gminy przychodu z tytułu uzyskania środków finansowych przez Gminę Janowiec Kościelny, poprzez spłatę za wynagrodzeniem przez Bank rat wierzytelności, jak również nie udzieliła odpowiedniego upoważnienia dla Wójta Gminy do zaciągnięcia tego zobowiązania. W związku z powyższym naruszono przepisy art. 91 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 4 i 6 i ust. 2 pkt 1 uofp.

Powiat Łomżyński (woj. podlaskie) zaciągnął przewidziany uchwałą budżetową kredyt w wysokości 1 000 000,00 zł na sfinansowanie części planowanego deficytu budżetu. Planowany deficyt na 2015 r. wynosił 3 347 327,00 zł i miał być pokryty wymienionym kredytem oraz nadwyżką z lat ubiegłych w wysokości 2 347 327,00 zł. Faktycznie osiągnięty deficyt za 2015 r. wyniósł 747 097,55 zł, a więc o 2 600 229,45 zł mniej od planowanego. Stan środków na rachunku budżetu w dniu 31 grudnia 2015 r. wyniósł 2 762 237,56 zł, a w czasie podpisywania umowy kredytu (30 września 2015 r.) – 3 298 469,29 zł. Według sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za III kwartał 2015 r., na dzień 30 września 2015 r. realizacja budżetu wykazywała nadwyżkę w wysokości 3 330 292,96 zł. Przedstawione okoliczności wskazują na brak potrzeby zaciągania kredytu i ponoszenia wydatków na obsługę powstałego zadłużenia.

Zawarcie w dniu 30 grudnia 2014 r. przez Wójta Gminy Jodłownik (woj. małopolskie) umowy o zaciągnięcie kredytu inwestycyjnego nr 020/14/320/I z Bankiem na kwotę 3 800 000,00 zł na okres od dnia 30 grudnia 2014 r. do dnia 31 maja 2015 r. bez posiadania opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu, czym naruszono przepis art. 91 ust. 2 uofp.

Powiat Grójecki (woj. mazowieckie) udzielił w 2016 r. dwóch poręczeń na kwotę ogółem 16 190 000,00 zł, mimo że w uchwale budżetowej Powiatu na rok 2016 Nr XXII/124/2015 Rady Powiatu z dnia 29 grudnia 2015 r. i w uchwałach zmieniających ww. uchwałę nie została określona łączna kwota poręczeń i gwarancji.

Umowa poręczenia (wysokość poręczonego zobowiązania – 389 557,00 zł) pomiędzy Gminą Budziszewice (woj. łódzkie), a Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej została zawarta w dniu 30 stycznia 2017 r., pomimo braku w uchwale budżetowej limitu dla tego typu czynności. Powyższe oznaczało, że umowę poręczenia zawarto z przekroczeniem maksymalnej kwoty poręczeń i gwarancji określonej w uchwale budżetowej, tj. z naruszeniem art. 94 ust. 1 uofp.

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 848 przypadków nieprawidłowości, do których najczęściej należało:

– nieprzestrzeganie przepisów przy zbyciu nieruchomości – 304 przypadki,
– nieprzestrzeganie przepisów przy innym niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysponowaniu mienia komunalnego (najem, dzierżawa, trwały zarząd itp.) – 245,
– niesporządzenie lub nieprawidłowe sporządzenie planu wykorzystania zasobu nieruchomości – 71,
– nieprzestrzeganie przepisów dotyczących nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste (np. ustanowienie prawa, aktualizowanie opłat, stawki itp.) – 42,
– niepodjęcie uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym – 31,
– nieprowadzenie lub nieprawidłowe prowadzenie ewidencji zasobu nieruchomości – 29,
– nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia komunalnego – 13.

W Powiecie Lidzbarskim i Oleckim, Mieście Działdowo, Mieście i Gminie Biała Piska, Gminach Kalinowo, Jonkowo, Świątki, Grunwald (wszystkie woj. warmińsko-mazurskie) nie sporządzono planu wykorzystania zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[29]. Powyższy obowiązek wynika z art. 25 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy.

Gmina Kozłowo i Gmina Świątki (woj. warmińsko-mazurskie) nie posiadały wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, co stanowiło naruszenie wymogu art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[30] stanowiącego m.in., że rada gminy uchwala wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat.

Miasto i Gmina Pobiedziska (woj. wielkopolskie) nie uregulowało prawnych form władania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy zajętymi przez niektóre jednostki organizacyjne, nieposiadające osobowości prawnej: Zespół Szkół w Pobiedziskach Letnisko, Zespół Szkół w Jerzykowie, Szkoła Podstawowa w Węglewie, Zespół Szkoła Podstawowa i Przedszkole w Biskupicach. Zgodnie z przepisami art. 18 w związku z art. 43 i art. 45 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami właściwą formą władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej jest trwały zarząd. Stosownie do przepisów art. 44 ust. 2 ww. ustawy z wnioskiem o ustanowienie trwałego zarządu występuje jednostka organizacyjna.

[28] Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.
[29] Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.
[30] Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 z późn. zm.

Powyższa nieprawidłowość wystąpiła również m.in. w: Mieście i Gminie Rawicz, Powiecie Śremskim, Mieście i Gminie Wysoka, Mieście i Gminie Pobiedziska, Powiecie Krotoszyńskim, Gminie Ceków Kolonia, Gminie Grodziec, Mieście Obrzycko, Gminie Rychtal, Gminie Krzemieniewo oraz w Mieście i Gminie Krotoszyn (wszystkie woj. wielkopolskie).

Zastępca Burmistrza Miasta Golub-Dobrzyń (woj. kujawsko-pomorskie) zawarł w 2015 r. dwie umowy dzierżawy nieruchomości (na 3 objęte kontrolą) na okres 11 lat, zamiast na okres 10 lat, tj. niezgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miasta Nr VII/17/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r.

Rada Gminy Oleśnica (woj. świętokrzyskie) uchwałą z dnia 18 grudnia 1997 r. przekazała sołectwu Oleśnica nieruchomość po byłej OSP, stanowiącą własność Gminy. Uchwałą upoważniono Sołectwo do wydzierżawiania lub wynajmowania części przekazanego mienia na rzecz osób trzecich i pobierania z tego tytułu dochodów, z przeznaczeniem ich na cele Sołectwa. Sołectwo realizując postanowienia uchwały Rady Gminy od lat prowadziło samodzielną gospodarkę finansową pobierając dochody we własnym imieniu oraz dokonując ich wydatkowania na cele przez siebie wskazane, zamiast prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy. Nieprawidłowość narusza art. 48 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Przychody z wynajmu pomieszczeń w 2016 r. uzyskane przez Sołectwo wyniosły 31 460,00 zł.

Wójt Gminy Szczytniki (woj. wielkopolskie) przekazał w dzierżawę:

– grunt rolny o pow. 1,55 ha, na podstawie umowy nr 8/12 zawartej w dniu 1 września 2012 r. na okres 2 lat i kolejnej umowy nr 8/2014 z dnia 1 września 2014 r. zawartej na okres 2 lat,
– grunt rolny o pow. 1,10 ha, na podstawie umowy nr 3/12 zawartej w dniu 1 września 2012 r. na okres 2 lat i kolejnej umowy nr 3/2014 z dnia 1 września 2014 r. zawartej na okres 2 lat,
– grunt użytkowy o pow. 112 m^2 położony we wsi Staw z przeznaczeniem pod kiosk, na podstawie umowy dzierżawy nr 1/2013 zawartej w dniu 7 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. i kolejnej umowy nr 1/2015 z dnia 1 lutego 2015 r. zawartej na okres 3 lat.

Łączny okres dzierżawy poszczególnych nieruchomości gruntowych przekraczał 3 lata. Przekazanie w dzierżawę gruntów ww. umowami zostało dokonane bez zgody Rady Gminy (wyrażonej w uchwale), tj. z naruszeniem przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W trakcie kontroli prowadzonej w Mieście Opolu (woj. opolskie) stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonaniu bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność Miasta o łącznej powierzchni 3,909 ha za kwotę 416 300,00 zł, w skład której wchodziły dwie działki, pomimo niespełnienia ustawowych przesłanek do zastosowania trybu bezprzetargowego oraz niezapewnieniu wyceny zabudowań posadowionych na powyższych działkach i ustaleniu wartości tych zabudowań na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego na zlecenie przyszłego nabywcy. Naruszono tym samym generalną zasadę wynikającą z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wskazującą, że nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego są sprzedawane w drodze przetargu, a zbycie w trybie bezprzetargowym może zostać dokonane jedynie w enumeratywnie wymienionych przypadkach.

W Gminie Gościno (woj. zachodniopomorskie) w 2015 r. zbyto 2 nieruchomości (lokal mieszkalny o powierzchni 45,9 m^2 wraz z pomieszczeniem w budynku gospodarczym i udziałem we współwłasności do 200/1000 części nieruchomości zabudowanej oraz nieruchomość o pow. 0,5805 ha), których wartość ustalono na podstawie operatów szacunkowych wykorzystanych po upływie 16 i 18 miesięcy od daty ich sporządzenia, bez potwierdzenia ich aktualności, co było niezgodne z art. 156 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W Gminie Tuplice (woj. lubuskie) stwierdzono, że informacja o stanie mienia gminy wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. została sporządzona nierzetelnie, poprzez zaniechanie wykazania danych dotyczących innych niż własność praw majątkowych, w tym szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych (hipoteka). Należności podatkowe osób fizycznych zabezpieczone hipoteką na dzień 31 grudnia 2016 r. wyniosły 762 533,84 zł (plus odsetki 288 085,20 zł). Powyższym naruszono art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. b uofp.

Rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi

W 2017 r., w zakresie rozliczeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ich jednostkami organizacyjnymi, ujawniono nieprawidłowości w 53 przypadkach, w tym największa liczba dotyczyła nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań (13 przypadków), które winny stanowić podstawę do dokonania rozliczeń oraz niezwracania środków finansowych pozostających na wyodrębnionym rachunku dochodów jednostki budżetowej (4 przypadki).

Kontrola w Powiecie Brodnickim (woj. kujawsko-pomorskie) wykazała nieegzekwowanie od Kierownika Zakładu Aktywności Zawodowej w Brodnicy, funkcjonującego w formie samorządowego zakładu budżetowego, obowiązku sporządzania rocznych planów finansowych, w szczegółowości wymaganej przepisami. Ustalono, że złożony przez Zakład Aktywności Zawodowej w Brodnicy plan finansowy na 2016 rok nie zawierał informacji o stanie środków obrotowych oraz o stanie należności i zobowiązań na początek i na koniec okresu, co narusza art. 15 ust. 2 uofp.

Stwierdzono nieprzeprowadzenie przez Wójta Gminy Zbiczno (woj. kujawsko-pomorskie) prawidłowej weryfikacji projektu planu finansowego Zakładu Usług Komunalnych w Zbicznie na 2016 r. Kontrola wykazała, że kwoty przychodów i kosztów zawarte w projekcie planu finansowego Zakładu są niezgodne z projektem uchwały budżetowej na 2016 r. W projekcie planu finansowego Zakładu ujęto przychody w wysokości 1 257 935,00 zł, koszty w wysokości 1 253 635,00 zł, zaś w projekcie uchwały budżetowej w § 7 ustalono plan przychodów i kosztów zakładu budżetowego w kwotach odpowiednio: przychody – 1 240 935,00 zł, koszty – 1 236 635,00 zł, zatem różnica po obu stronach wynosiła 17 000,00 zł.

Rozliczenie przez Urząd Miejski w Jastarni (woj. pomorskie) różnic inwentaryzacyjnych w kwocie 31 579,74 zł, ujawnionych w toku inwentaryzacji środków trwałych przeprowadzonej drogą spisu z natury, w księgach rachunkowych roku 2017 zamiast roku 2016 (tj. tego, na który przypadał termin inwentaryzacji). Powyższym naruszono art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zgodnie z przytoczonym przepisem ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazanym w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Według uchwały budżetowej Gminy Kuźnica (woj. podlaskie) na 2016 r. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Kuźnicy (zakład budżetowy Gminy pełniący funkcję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego) otrzymał dotację przedmiotową w wysokości 198 288,00 zł tytułem dopłaty do stawek za dostarczanie wody. Kontrola wykazała jednakże, iż Gmina nie posiadała do 2016 r. uchwały ustalającej wysokość dopłat do stawek za wodę lub określającej stawki dotacji przedmiotowej.

Jednostki budżetowe Gminy Potworów (woj. mazowieckie), które sporządziły plany finansowe dochodów budżetowych i je zrealizowały (Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Potworowie oraz Publiczna Szkoła Podstawowa w Potworowie) nie sporządziły jednostkowych sprawozdań Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych.

W 2016 r. samorządowa instytucja kultury Ośrodek Kultury w Miliczu (woj. dolnośląskie), przedłożył do Urzędu Miejskiego w Miliczu noty księgowe na kwotę 72 354,64 zł (m.in. za obsługę techniczną imprez, przygotowanie i udostępnianie Fundacji pomieszczeń na prowadzenie punktu przedszkolnego, wykonanie koncertu Zespołu Muzyki Sakralnej, występ kabaretu, dofinansowania wynajmu zamków dmuchanych i usług animacyjnych). Przedkładane noty księgowe opłacane były przez Urząd Miejski z wydatków bieżących (§ 4300). Z art. 28 ust. 3 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika, że Organizator przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji: podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów, a także dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz na realizację wskazanych zadań i programów.

1.3. Skutki finansowe kontroli

Wyniki działalności kontrolnej regionalnych izb obrachunkowych prezentowane są w formie liczby i rodzaju nieprawidłowości oraz rezultatów finansowych wyrażanych wartościowo w podziale na nieprawidłowości finansowe, obrazujące skalę finansową stwierdzonych nieprawidłowości oraz korzyści finansowe wynikające z realizacji lub potwierdzenia przyjęcia do realizacji przez jednostkę kontrolowaną wystosowanych wniosków pokontrolnych[31].

Nieprawidłowości finansowe

W trakcie 1 285 przeprowadzonych w 2017 r. kontroli ujawniono 12 311 różnego rodzaju nieprawidłowości, które dotyczyły niewłaściwych działań jednostek na łączną kwotę 6 614,5 mln zł. Stanowi to spadek wartości wykrytych nieprawidłowości o ok. 20% względem roku 2016. Ich struktura, ze względu na rodzaj, przedstawiała się następująco:

– uszczuplenia środków publicznych – 29,2 mln zł (0,4%),
– kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 75,1 mln zł (1,1%),
– kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 271,6 mln zł (4,1%),
– kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem – 91,4 mln zł (1,4%),
– kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie – 48,8 mln zł (0,7%),
– kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 4 336,6 mln zł (65,6%),
– inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1 761,8 mln zł (26,6%).

Nieprawidłowości w ujęciu finansowym ustalone w wyniku kontroli w 2017 r. (w mln zł)

Zagadnienie	Nieprawidłowości	%
Ogółem, z tego:	**6 614,5**	**100,0**
- ustalenia ogólnoorganizacyjne	–	x
- księgowość i sprawozdawczość	4 977,4	75,3
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	702,0	10,7
- wykonanie budżetu - dochody budżetowe	98,9	1,5
- wykonanie budżetu - wydatki budżetowe	220,8	3,3
- zamówienia publiczne	222,9	3,4
- rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	98,9	1,5
- dług publiczny	205,7	3,1
- gospodarka mieniem	78,1	1,2
- rozliczenia jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi	9,8	0,1

Przeważającą część kwoty nieprawidłowości finansowych, wynoszącą ponad 75% ogólnej wartości, stanowiły niezgodności w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej, powodujące nierzetelne prezentowanie danych o sytuacji majątkowej i finansowej jednostek na łączną kwotę 4 977,4 mln zł. W porównaniu z wynikami roku 2016 stanowi to spadek wartości tych nieprawidłowości o prawie 25%, tj. z 6 659,80 mln zł.

Analiza poszczególnych przypadków nieprawidłowości wykazuje, iż największy udział niezgodności dotyczył nieprawidłowego, niesprawdzalnego, niebieżącego i nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, nieterminowego regulowania zobowiązań, niesporządzania lub nieprawidłowego sporządzania sprawozdań, nieterminowego przekazania sprawozdań, nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji, ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki, 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, nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków, niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi, niezgodności sald kont analitycznych z syntetycznymi, 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, nieujmowania w ewidencji wszystkich należności i zobowiązań jednostki.

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

Kolejną, co do wielkości skutków finansowych, grupę stanowiły nieprawidłowości związane z zagadnieniami planowania i wykonania budżetu – 702,0 mln zł. Wśród 417 nieprawidłowości z tej dziedziny, najczęściej występowały:
– nieterminowe regulowanie zobowiązań – 630,8 mln zł,
– niedozwolone finansowanie budżetu danego roku (np. ratą części oświatowej subwencji na rok następny, środkami ZFŚS, depozytowymi) – 29,1 mln zł,
– niesporządzanie lub nieprawidłowe sporządzanie planów finansowych, nieaktualizowanie tych planów – 15,1 mln zł,
– pokrywanie wydatków bezpośrednio z uzyskanych dochodów – 1,2 mln zł,
– dokonanie zmian w planie finansowym bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia – 0,1 mln zł.

Na tak duży udział nieprawidłowości dotyczących planowania i wykonania budżetu w ogólnej kwocie niewątpliwie miała wpływ przeprowadzona kontrola koordynowana w zakresie zadłużenia SP ZOZ oraz kwota stwierdzonych w jej trakcie nieprawidłowości. Zadłużone SP ZOZ miały problemy z płynnością finansową i zdolnością do obsługi bieżących płatności, zatem nagminnym było nieterminowe regulowanie zobowiązań.

Korzyści finansowe

Realizacja działań kontrolnych w 2017 r., skutkowała ujawnieniem nie tylko nieprawidłowości w działalności jednostek, lecz również przynosiła korzyści finansowe zarówno jst, jak również ich mieszkańcom. Ogólna kwota uzyskanych korzyści finansowych wyniosła 8 976,6 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane w wyniku ustaleń kontrolnych w 2017 r. (w tys. zł)

Zagadnienie	Korzyści finansowe	%
Ogółem, z tego:	**8 976,6**	**100,0**
- ustalenia ogólnoorganizacyjne	–	x
- księgowość i sprawozdawczość	254,6	2,8
- ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonania budżetu	6,2	0,1
- wykonanie budżetu - dochody budżetowe	7 224,9	80,5
- wykonanie budżetu - wydatki budżetowe	1 047,9	11,7
- zamówienia publiczne	181,1	2,0
- rozliczenie otrzymanych i udzielonych dotacji	159,3	1,8
- dług publiczny	–	x
- gospodarka mieniem	102,6	1,1
- 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 – 397,5 tys. zł (4,4%),
– pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 3 749,4 tys. zł (41,8%),
– oszczędności lub uzyskane pożytki finansowe dla obywatela, bądź podmiotów spoza sektora finansów publicznych – 4 634,8 tys. zł (51,6%),
– inne nieutracone pożytki finansowe – 194,8 tys. zł (2,2%).

Korzyści finansowe najczęściej powstawały w przypadku przyjęcia do realizacji przez kontrolowane jednostki zaleceń w obszarach dotyczących pozyskiwania dochodów (7 224,9 tys. zł), realizacji wydatków (1 047,9 tys. zł), księgowości (254,6 tys. zł) i zamówień publicznych (181,1 tys. zł). Dotyczyło to w szczególności:
– nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 5 453,2 tys. zł,
– niezachowania zasady powszechności opodatkowania – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych – 664,2 tys. zł,
– ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy – 443,2 tys. zł,
– przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań – 313,7 tys. zł,
– nieprawidłowości w zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli – 256,0 tys. zł,

- niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wypłacania wynagrodzeń pracowników – 222,3 tys. zł,
- niepodejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych – 189,7 tys. zł,
- niewłaściwego podejmowania lub zaniechania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (zaległości z tytułu podatków i opłat) – 184,3 tys. zł,
- nieprawidłowości w zakresie ustalania, pobierania lub zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy – 142,6 tys. zł,
- nieustalania albo ustalania lub pobierania dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami – 131,4 tys. zł,
- nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych – 113,9 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.

Na podstawie ustaleń kontroli dotyczących prawidłowości określania przeznaczenia środków funduszu sołeckiego oraz ponoszenia wydatków w ramach funduszu sołeckiego regionalna izba obrachunkowa skierowała 3 zawiadomienia do Wojewody Podlaskiego o stwierdzonych nieprawidłowościach, które w ocenie izby powinny skutkować zmniejszeniem dotacji otrzymanej przez Gminy Jaświły, Siemiatycze i Milejczyce (wszystkie woj. podlaskie) tytułem zwrotu części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2016 r. W wyniku działań podjętych przez izbę wymienione Gminy zwróciły do budżetu Państwa część otrzymanych dotacji na łączną kwotę 30 870,72 zł.

Kontrola dochodów z podatków lokalnych w Gminach Szczuczyn, Kuźnica i Siemiatycze (wszystkie woj. podlaskie) wykazała szereg nieprawidłowości polegających m.in. na niewykazaniu do opodatkowania budowli związanych z działalnością gospodarczą, a także innego rodzaju niezgodności między danymi deklaracji i informacji a ewidencją geodezyjną. Kontrolujący posiłkowali się m.in. danymi z witryn internetowych „geoportal2" i „maps.google.pl". Ogółem działania kontrolne doprowadziły do przypisania podatków na łączną kwotę 746 328,00 zł w Gminie Szczuczyn, 144 513,00 zł w Gminie Kuźnica i 53 656,00 zł w Gminie Siemiatycze oraz odpisania podatków na kwotę 105 313,00 zł w Gminie Kuźnica.

W Urzędzie Miejskim w Mońkach i Szkole Podstawowej Nr 2 w Mońkach (woj. podlaskie) stwierdzono nieprawidłowe naliczenie odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych za 2016 r. W Urzędzie odpis zawyżono o kwotę 11 703,09 zł, natomiast w Szkole o 37 034,24 zł. Łącznie środki publiczne odzyskane w wyniku kontroli tego zagadnienia wyniosły 48 737,33 zł.

W Gminie Babice (woj. małopolskie) w umowie nr G.272.5.2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. na realizację zadania pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Babice, w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2019 r." ustalono wynagrodzenie wykonawcy w sposób niezgodny z treścią formularza ofertowego, w którym wskazano wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy. Stan ten był niezgodny z art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Skutkiem powyższego wydatki z tytułu realizacji ww. umowy za miesiące od stycznia do maja 2017 r. zostały zawyżone o kwotę ogółem 30 591,00 zł. W wyniku przyjęcia do realizacji przez Gminę wniosków pokontrolnych, został podpisany aneks do umowy, w którym m.in. zawarto zapis dotyczący zwrotu nadwyżki wypłaconego wynagrodzenia w formie faktur korygujących.

Wyrokiem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu sygn akt I Aca 138/10 z 6 marca 2012 r. zasądzono od Spółki z o.o. – strona powodowa na rzecz Powiatu Górowskiego (woj. dolnośląskie) – strona pozwana, zwrot kosztów procesu i postępowania apelacyjnego w łącznej kwocie 33 249,00 zł. Powiat nie podjął żadnych czynności mających na celu wyegzekwowanie od strony powodowej niniejszej kwoty. Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 uofp. Dopiero w trakcie kontroli, tj. w dniu 22 sierpnia 2017 r. Powiat wezwał Spółkę z o.o. z Wrocławia do zwrotu zasądzonej kwoty. Zapłata kwoty 33 249,00 zł nastąpiła w dniu 31 sierpnia 2017 r.

1.4. Działania pokontrolne

Regionalne izby obrachunkowe, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych, przekazywały kontrolowanym jednostkom wystąpienia pokontrolne. Wskazywały w nich źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W 2017 r. izby wydały ogółem 13 697 wniosków pokontrolnych (w 2016 r. – 16 895).

Na podstawie przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, jednostki kontrolowane mogą składać do kolegium regionalnej izby obrachunkowej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych. W 2017 r., jednostki kontrolowane złożyły zastrzeżenia ogółem do 196 wniosków pokontrolnych (w 2016 r. do 178 wniosków), z czego w całości zastrzeżenia uwzględniono w 22 przypadkach (w 2016 r. w 28 przypadkach), w części – w 7 przypadkach (w 2016 r. w 6 przypadkach).

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

W 2017 r., regionalne izby obrachunkowe skierowały łącznie 681 zawiadomień, wniosków i sygnalizacji do innych organów (w 2016 r. – 672 zawiadomienia).

Zawiadomienia, wnioski i sygnalizacje		Liczba w 2016 r.	Liczba w 2017 r.
Ogółem, z tego:		**672**	**681**
- do ministrów i kierowników urzędów centralnych		82	90
- do wojewodów		22	44
- do organów ścigania - prokuratury i policji		31	33
- do kierowników innych jednostek		24	30
- do komisji orzekających i rzeczników dyscypliny finansów publicznych	Ogółem	513	484
	wg osób	647	568
	wg czynów	1 132	1 647

Do ministrów i kierowników urzędów centralnych skierowano 90 zawiadomień, w tym głównie do Ministra Finansów w zakresie nierzetelnego sporządzania przez jst sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S.

W 44 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, nieprawidłowości dotyczące wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych otrzymanych przez jst w ramach funduszu sołeckiego, oraz ustalenia wysokości rocznego limitu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej oraz obliczania kwoty zwrotu podatku akcyzowego.

Do organów ścigania przekazano ogółem 33 zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Dotyczyły one m.in. przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków skutkujących działaniem na szkodę interesu publicznego, poświadczenia nieprawdy w dokumentach oraz nieprowadzenia lub nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Do kierowników innych jednostek przekazano 30 zawiadomień, w tym m.in. do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, do dyrektora delegatury krajowego biura wyborczego oraz do dyrektora powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego.

Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie 484 zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmujących 1 647 różnego rodzaju czynów, za popełnienie których odpowiedzialność ponosiło 568 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 „Kontrola zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego”[32]

2.1. Założenia ogólne

Celem kontroli była ocena aktualnego stanu zadłużenia SP ZOZ na przykładzie wybranych jednostek w poszczególnych województwach w latach 2015 - 2016, wskazanie skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego będących ich podmiotami tworzącymi, wynikających ze spłaty zadłużenia za podległe SP ZOZ, weryfikacja prawidłowości kategoryzowania i ujmowania w sprawozdaniach poszczególnych tytułów dłużnych, jak również zbadanie funkcjonowania systemu nadzoru podmiotu tworzącego nad działalnością SP ZOZ.

2.2. Szczegółowe wyniki kontroli

W ramach kontroli koordynowanej przeprowadzono 52 kontrole w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, w tym 22 dla których podmiotem tworzącym jest województwo samorządowe, 25 – powiat, 5 – miasto na prawach powiatu.

Liczba skontrolowanych SP ZOZ wg typu ich organu tworzącego i województw

Województwo	Łącznie	Typ podmiotu tworzącego		
		województwo samorządowe	powiat ziemski	miasto na prawach powiatu
Ogółem, z tego:	**52**	**22**	**25**	**5**
dolnośląskie	3	2	1	-
kujawsko-pomorskie	3	1	1	1
lubelskie	3	1	2	-
lubuskie	2	2	-	-
łódzkie	3	2	1	-
małopolskie	3	-	2	1
mazowieckie	4	1	3	-
opolskie	3	1	2	-
podkarpackie	3	3	-	-
podlaskie	3	2	1	-
pomorskie	3	1	2	-
śląskie	4	1	1	2
świętokrzyskie	3	1	2	-
warmińsko-mazurskie	3	1	1	1
wielkopolskie	6	1	5	-
zachodniopomorskie	3	2	1	-

Ponadto, kontrolą koordynowaną objęto jednostki samorządu terytorialnego będące podmiotami tworzącymi dla kontrolowanych SP ZOZ w zakresie sprawowania nadzoru. Łącznie skontrolowano 41 jst, w których przeprowadzono 46 kontroli (wystąpiły przypadki, gdzie jedna jednostka samorządu terytorialnego była podmiotem tworzącym dla kilku SP ZOZ poddanych kontroli i sprawowanie nadzoru było badane w odrębnych kontrolach), w ramach których sprawdzono sprawowanie nadzoru nad 49 SP ZOZ (wystąpiły sytuacje, gdzie w jednej kontroli przeprowadzanej w jst będącej podmiotem tworzącym badano nadzór nad więcej niż 1 podległym SP ZOZ).

[32] Kontrola podjęta z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie uchwały Nr 5/2016 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r.

2.2.1. Wyniki kontroli przeprowadzonych w SP ZOZ

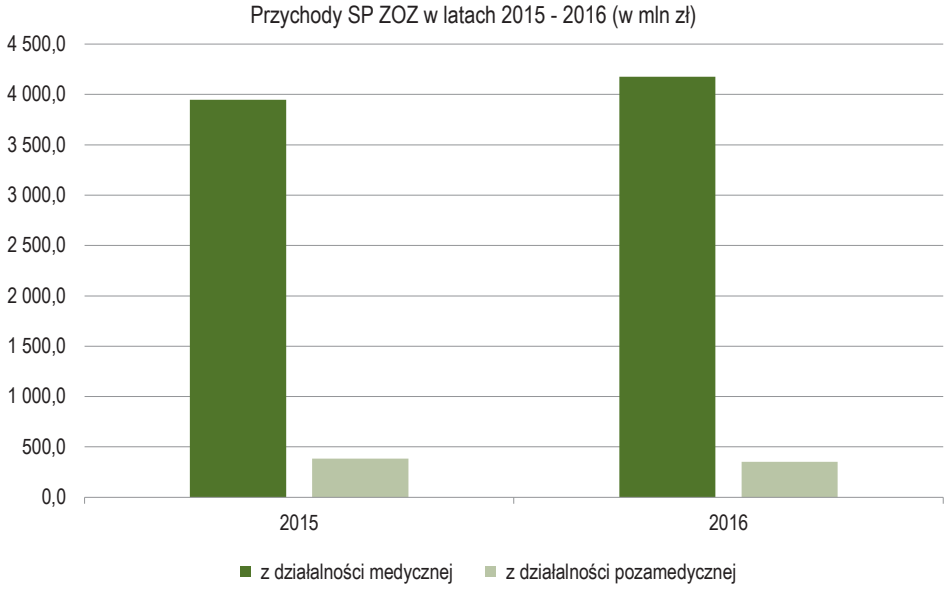
Dane ogólne – charakterystyka zbioru jednostek objętych kontrolą

Przychody ogółem kontrolowanych SP ZOZ za 2015 r. kształtowały się w zależności od ich wielkości w zakresie od ok. 20 mln zł do 315 mln zł. Za 2016 r. wyniki te były na podobnym poziomie i wynosiły odpowiednio od 20 mln zł do 312 mln zł. Na strukturę tych przychodów składały się odpowiednio:

Struktura przychodów kontrolowanych SP ZOZ w 2015 r. i 2016 r.

Przychody	Struktura (w %)	
	2015	2016
Ogółem	**100,0**	**100,0**
- z działalności medycznej	91,1	92,3
- z kontraktów z NFZ	88,2	89,2
- poza umową z NFZ	2,9	3,1
- z działalności pozamedycznej	8,9	7,7
- dotacji z budżetu państwa	0,7	0,7
- dotacji z jst	1,1	1,1
- środki pozyskane z UE	0,7	0,7
- pozostałe	6,4	5,3

W obydwu badanych latach udział przychodów z kontraktów z NFZ w całości przychodów był na podobnym poziomie i wynosił ok. 91% - 92%. Działalność pozamedyczna prowadzona przez SP ZOZ przyniosła ogółem ok. 8% - 9% kwoty przychodów, w tym dotacje z budżetu państwa – 0,7% i z jednostek samorządu terytorialnego – 1,1%. Kontrolowane jednostki w 2015 r. i 2016 r. w znikomym stopniu korzystały ze środków unijnych, bowiem ich udział w przychodach wynosił tylko 0,7%.

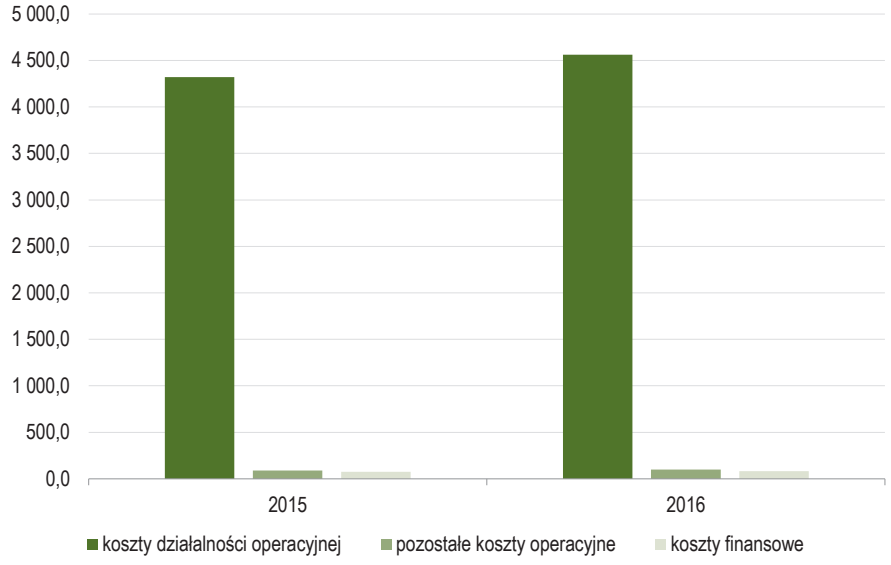


Największy udział w kosztach kontrolowanych SP ZOZ miały pozycje dotyczące wynagrodzeń, analogicznie w 2015 r. i 2016 r. – ok. 37%. Pozostałe znaczące pozycje to zużycie materiałów i energii – ok. 24% oraz zakupy usług obcych – ok. 21%.

Struktura kosztów kontrolowanych SP ZOZ w 2015 i 2016 r.

Koszty	Struktura (w %)	
	2015	2016
Ogółem	**100,0**	**100,0**
- koszty działalności operacyjnej, w tym:	96,3	96,2
- amortyzacja	5,6	5,5
- zużycie materiałów i energii	24,6	24,2
- usługi obce	20,7	21,1
- podatki i opłaty	0,6	0,6
- wynagrodzenia	36,4	36,6
- ubezpieczenia społeczne	7,4	7,4
- pozostałe koszty rodzajowe	1,1	0,8
- pozostałe koszty operacyjne	2,0	2,1
- koszty finansowe, w tym:	1,7	1,7
- odsetki	1,6	1,6
- inne koszty finansowe	0,1	0,1

Koszty SP ZOZ w latach 2015 - 2016 (w mln zł)



Dobór SP ZOZ do kontroli nie był losowy, lecz celowy, ukierunkowany na jednostki posiadające istotne kwoty zadłużenia. W większości przypadków zakłady generują ujemne wyniki finansowe, lecz jak wskazuje poniższa tabela, nie jest to zawsze regułą.

Wyniki finansowe SP ZOZ w 2015 r. i 2016 r. (w zł)

Rok	Typ SP ZOZ wg podmiotu tworzącego	Rodzaj wyniku	Liczba SP ZOZ	Wynik finansowy	Pokrycie straty przez:			Liczba podmiotów tworzących pokrywających straty SP ZOZ
					SP ZOZ	podmiot tworzący	% pokrycia straty przez podmiot tworzący	
2015	miasto na prawach powiatu	Strata	4	-33 808 968,25	-29 567 443,12	-4 241 525,13	12,5	1
		Zysk	1	3 381 065,95	-	-	x	-
	powiat ziemski	Strata	13	-19 444 510,89	-17 109 540,36	-2 334 970,53	12,0	4
		Zysk	12	4 915 140,53	-	-	x	-
	województwo samorządowe	Strata	11	-112 227 111,43	-83 807 512,48	-28 419 598,95	25,3	5
		Zysk	11	21 438 609,44	-	-	x	-
	Ogółem	**Strata**	**28**	**-165 480 590,57**	**-130 484 495,96**	**-34 996 094,61**	**21,1**	**10**
		Zysk	**24**	**29 734 815,92**	**-**	**-**	**x**	**-**
2016	miasto na prawach powiatu	Strata	5	-51 472 651,75	-41 242 958,58	-10 229 693,17	19,9	2
		Zysk	-	-	-	-	x	-
	powiat ziemski	Strata	15	-21 296 230,56	-18 017 370,16	-3 278 860,40	15,4	4
		Zysk	10	7 625 875,39	-	-	x	-
	województwo samorządowe	Strata	13	-150 571 153,12	-101 100 842,84	-49 470 310,28	32,9	4
		Zysk	9	11 212 856,50	-	-	x	-
	Ogółem	**Strata**	**33**	**-223 340 035,43**	**-160 361 171,58**	**-62 978 863,85**	**28,2**	**10**
		Zysk	**19**	**18 838 731,89**	**-**	**-**	**x**	**-**

W 2015 r. liczba SP ZOZ, które osiągnęły dodatni wynik finansowy wyniosła 24, co stanowiło 46,1% ogółu badanej populacji. W 2016 r. jednostek tych było mniej – 19.

Z punktu widzenia finansów jednostek samorządu terytorialnego wynik finansowy podległego SP ZOZ jest istotnym zagadnieniem, bowiem zgodnie z art. 59 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[33] (zwanej dalej uodl) podmioty tworzące zobowiązane są do pokrywania strat SP ZOZ. W badanej populacji straty SP ZOZ za 2015 r. w większości, tj. w 78,9% ich wartości pokrywały same SP ZOZ, podmioty tworzące tylko w 21,1%. Straty za 2016 r. pokrywane przez podmioty tworzące były już w 28,2%. W obydwu badanych latach straty SP ZOZ pokrywane były przez 10 p odmiotów tworzących.

Badana grupa SP ZOZ ze względu na liczbę zrealizowanych świadczeń za 2016 r. przedstawiała się następująco:

Liczba zrealizowanych świadczeń oraz liczba pacjentów w 2015 r. i 2016 r.

Wyszczególnienie	Typ podmiotu tworzącego					
	miasto na prawach powiatu		powiat ziemski		województwo samorządowe	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Liczba pacjentów	302 480	300 975	1 026 409	1 015 011	1 598 305	1 643 584
Liczba udzielonych świadczeń	597 993	596 387	3 490 114	3 447 775	6 774 355	6 566 761

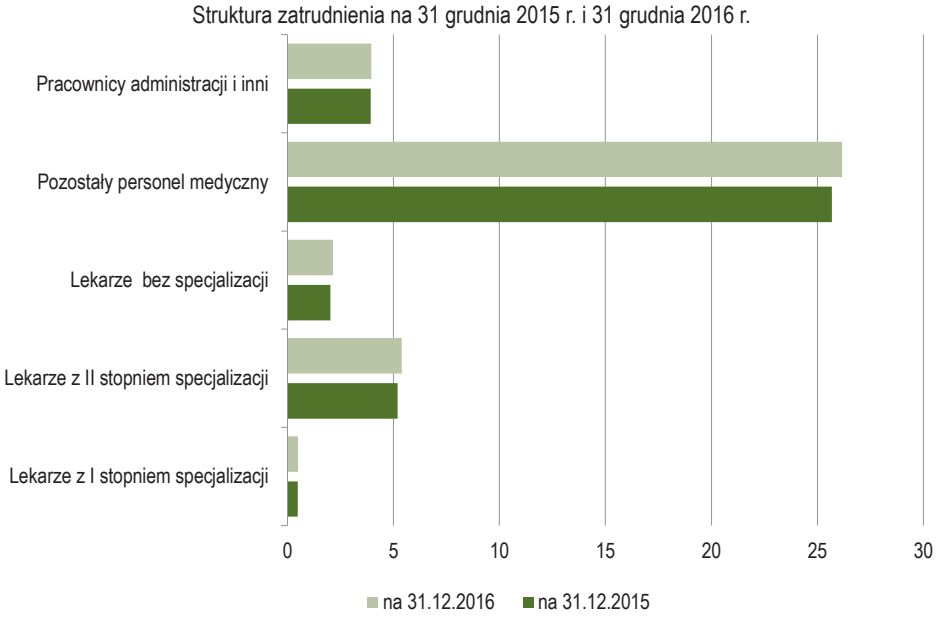
W kontrolowanych SP ZOZ zatrudnionych było na dzień 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2016 r. odpowiednio:

Liczba zatrudnionych pracowników w SP ZOZ na 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2016 r.

Zatrudnienie	na 31.12.2015	na 31.12.2016
Ogółem	**42 985**	**43 788**
Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę	36 879	37 244
Liczba osób zatrudnionych na podstawie innych umów cywilno-prawnych	6 106	6 543

[33] Dz. U. z 2018 r. poz. 160 z późn. zm.

W strukturze zatrudnienia ok. 12% ogółu stanowią pracownicy administracyjni (w tym stanowiska pomocnicze), natomiast pozostałą część – lekarze oraz pozostały personel medyczny.



Organizacja samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz wewnętrzne regulacje organizacyjno-prawne

W zakresie ogólnych spraw organizacyjnych SP ZOZ kontrola nie wykazała wielu nieprawidłowości. Wszystkie 52 kontrolowane jednostki były wpisane do właściwych rejestrów, posiadały statut, którym unormowano zagadnienia w zakresie formy prowadzenia gospodarki finansowej wynikające z art. 42 ust. 2 ust. 5 uodl.

Działalność inną niż leczniczą prowadzą, za wyjątkiem jednego, wszystkie kontrolowane SP ZOZ. Działalność ta co do zasady realizowana jest zgodnie z zapisami statutowymi, jednakże w 5 przypadkach stwierdzono brak stosownych unormowań, co jest naruszeniem przepisu art. 42 ust. 3 uodl.

W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby działalność SP ZOZ nie była unormowana wprowadzonymi przez kierowników regulaminami organizacyjnymi, stosownie do art. 23 uodl.

W Statucie Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Gostyniu (woj. wielkopolskie) nie wskazano możliwości prowadzenia określonej, wyodrębnionej organizacyjnie działalności innej niż działalność lecznicza. W wyniku kontroli stwierdzono, że w latach 2015 - 2016 w SP ZOZ w Gostyniu obowiązywały cztery umowy najmu mienia, co w związku z brakiem stosownych zapisów w Statucie naruszało przepis określony w art. 42 ust. 3 uodl.

Sprawowanie nadzoru nad SP ZOZ przez jego podmiot tworzący

Podmiot tworzący zgodnie z przepisem art. 121 uodl, sprawuje nadzór nad podmiotem leczniczym pod względem zgodności działań z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności. W okresie 2015 r. i 2016 r. w 43 przypadkach podmioty tworzące wykonywały obowiązki nadzoru poprzez przeprowadzanie kontroli przez swoje służby. W 6 przypadkach nie delegowano do jednostki kontrolerów. Jednakże podmioty tworzące korzystały z możliwości prowadzenia nadzoru nad SP ZOZ również poprzez inne czynności nadzorcze, w tym. m.in. żądanie informacji, wyjaśnień oraz dokumentów.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, iż w kontrolowanym okresie brak było SP ZOZ, który nie byłby nadzorowany w jakikolwiek sposób. Dalsze wyniki kontroli wskazują jednak, iż nadzór ten ukierunkowany był w większym stopniu na sprawy formalno-rachunkowe, natomiast nie zapewniał wykorzystania wszystkich dostępnych środków oddziaływania na gospodarkę finansową SP ZOZ, w tym w szczególności na ograniczenie i redukcję poziomu zadłużenia.

Kontrole przeprowadzane przez podmioty tworzące odbywały się wg kryterium zgodności działań z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności. Jednak

nie w każdym z przypadków obejmowały one zagadnienia gospodarowania mieniem oraz środkami publicznymi przez SP ZOZ. Stan taki stwierdzono w przypadku 2 zakładów.

Zagadnienie zadłużenia SP ZOZ było analizowane tylko w czasie 26 kontroli, natomiast w pozostałych 17 nie było weryfikowane.

W ramach czynności nadzorczych podmioty tworzące w 4 przypadkach ujawniły działania kierowników SP ZOZ niezgodne z prawem i wstrzymały ich wykonanie oraz zobowiązały do ich zmiany lub cofnięcia. Z uwagi na niedokonanie przez tych kierowników zmiany lub cofnięcia działań niezgodnych z prawem w wyznaczonym terminie, podmioty tworzące w 3 przypadkach dokonały zmiany kierownika SP ZOZ.

Realizowane przez podmioty tworzące czynności kontrolne skutkowały formułowaniem ustaleń pokontrolnych, które w 14 przypadkach były przedmiotem zastrzeżeń, w tym w zakresie gospodarowania mieniem i środkami publicznymi oraz gospodarki finansowej, zgodnie z § 22 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych[34]. Wyniki analiz wskazują, iż w większości przypadków (35) przekazywano do SP ZOZ wystąpienia pokontrolne, które zawierały zalecenia lub wnioski nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości lub też usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej. W 18 przypadkach wnioski pokontrolne dotyczyły również zagadnień związanych z problematyką zadłużania się SP ZOZ.

Kontrola koordynowana wykazała, iż w 14 przypadkach nie wszystkie zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane przez SP ZOZ. Prawdopodobnie jedną z przyczyn takiego stanu był brak weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych przez podmioty tworzące (w 50%) m.in. poprzez zlecanie kontroli sprawdzających ich wykonanie.

Ujawniane nieprawidłowości w działalności SP ZOZ w okresie 2015 - 2016 dotyczyły w 12 przypadkach czynów, mogących stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W wyniku kontroli przeprowadzonych przez podmiot tworzący do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych skierowano 8 zawiadomień.

Jak wskazano powyżej, problematyki zadłużenia nie poruszano w czasie każdej z prowadzonych kontroli przez podmioty tworzące, jednakże poprzez inne czynności nadzorcze mogły one monitorować poziom zadłużenia SP ZOZ, m.in. przeprowadzając analizy sprawozdań Rb-Z, sprawozdań z wykonania planu finansowego, czy też innych sprawozdań składanych przez SP ZOZ. Kontrola koordynowana wykazała, iż tylko w 1 przypadku nie wykonywano jakichkolwiek czynności związanych z monitorowaniem spraw zadłużenia SP ZOZ.

Weryfikacja działań podmiotów tworzących wykazała, iż jako odbiorcy sprawozdań Rb-Z dokonywały one sprawdzenia ich prawidłowości pod względem formalno-rachunkowym w 93% przypadków, natomiast pod względem merytorycznym już tylko w 74%. Powyższe było m.in. przyczyną występowania wielu nieprawidłowości, o których mowa w dalszej części omówienia wyników kontroli koordynowanej.

W 2017 r. kierownicy SP ZOZ byli po raz pierwszy zobowiązani, na podstawie art. 53a ust. 1 uodl do sporządzenia i przekazania podmiotowi tworzącemu raportu o sytuacji ekonomiczno-finansowej zakładu. Podmioty tworzące w 41 przypadkach dokonały oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej SP ZOZ na podstawie powyższych raportów (dane mogą być niepełne z uwagi na termin przeprowadzania kontroli przez RIO).

Powiat Augustowski (woj. podlaskie) w latach 2015 - 2016 nie przeprowadził w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Augustowie kontroli, o których mowa w art. 121 ust. 3 - 4 i art. 122 uodl, zaś kontrola przeprowadzona w 2017 r. nie dotyczyła wprost zagadnień związanych z zadłużeniem Szpitala. Jak wskazują ustalenia kontroli RIO, Powiat Augustowski łączyły z SP ZOZ w Augustowie powiązania finansowe związane z zadłużeniem Szpitala polegające na:

- *udzielaniu Szpitalowi pożyczek, z tytułu których stan zadłużenia na początek 2015 r. wynosił – 4 204 577,08 zł, na koniec 2015 r. – 4 859 869,92 zł, a na koniec 2016 r. – 4 814 700,00 zł,*
- *poręczaniu kredytów bankowych zaciąganych przez Szpital, których niespłacone raty kapitałowe wynosiły na początek 2015 r. 5 426 622,00 zł, na koniec 2015 r. – 4 800 000,00 zł i na koniec 2016 r. – 4 080 000,00 zł,*
- *dokonywaniu spłat zobowiązań SP ZOZ w ramach udzielonych przez Powiat poręczeń, z których należności Powiatu według stanu na początek 2015 r. wynosiły 2 625 608,89 zł, a na koniec 2015 r. i 2016 r. po 2 776 348,94 zł.*

Przedstawione dane wskazują na istotne obciążenie budżetu Powiatu operacjami związanymi z zadłużeniem SP ZOZ w Augustowie, a zatem jest to sytuacja wymagająca systematycznych kontroli z jednoczesnym objęciem ich zakresem zagadnień dotyczących zadłużenia.

[34] Dz. U. z 2015 r. poz. 1331.

Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego (woj. podlaskie) nienależycie weryfikowali sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji składane przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Wojewódzki Szpital Zespolony w Białymstoku oraz Samodzielny Publiczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Choroszczy, dla których podmiotem tworzącym jest Województwo Podlaskie. Ww. Szpitale nie wykazały w złożonych sprawozdaniach za IV kwartał 2015 r. oraz IV kwartał 2016 r. zobowiązań wobec budżetu Województwa z tytułu spłaconych w 2010 r. rat kredytów w ramach udzielonych przez Województwo poręczeń. Niewykazane kwoty wynosiły w przypadku WSZ SP ZOZ w Białymstoku 2 563 758,32 zł na koniec 2015 r. i 2016 r., zaś w przypadku SPP ZOZ w Choroszczy 466 958,93 zł na koniec 2015 r. i 351 958,93 zł na koniec 2016 r.

Kontrole przeprowadzone przez Powiat Skarżyski (woj. świętokrzyskie) w latach 2015 - 2016 w Zespole Opieki Zdrowotnej Szpitalu Powiatowym im. Marii Skłodowskiej-Curie w Skarżysku-Kamiennej, które obejmowały swoim zakresem elementy określone w art. 121 ust. 4 uodl, nie zostały zrealizowane w sposób oraz w trybie określonym w przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych, m.in. poprzez brak przekazania Szpitalowi wystąpień pokontrolnych.

Powiat Nyski (woj. opolskie) jako podmiot tworzący przeprowadził w okresie 8 - 9 grudnia 2015 r. kontrolę w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej – Zespole Opieki Zdrowotnej w Głuchołazach w zakresie prawidłowości oddawania w najem i dzierżawę nieruchomości będących w posiadaniu Zakładu. Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości Powiat Nyski po zakończeniu kontroli nie sporządził wystąpienia pokontrolnego ani jego projektu, co było niezgodne z zapisami ujętymi w § 20 ust. 1 i § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych[35]*.*

W latach 2015 - 2016 Powiat Wieluński (woj. łódzkie) nie przeprowadził żadnej kontroli gospodarki finansowej, w tym zadłużenia, w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Wieluniu, na podstawie przepisów art. 121 uodl. Zgodnie z art. 121 ust. 2 - 4 ww. ustawy – podmiot tworzący sprawuje nadzór nad zgodnością działań podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności. W ramach nadzoru podmiot tworzący może żądać informacji, wyjaśnień oraz dokumentów od organów podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą oraz dokonuje kontroli i oceny działalności tego podmiotu. Kontrola i ocena, o których mowa wyżej, obejmuje w szczególności: 1) realizację zadań określonych w regulaminie organizacyjnym i statucie, dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych, 2) prawidłowość gospodarowania mieniem oraz środkami publicznymi, 3) gospodarkę finansową.
Szczegółowy sposób i tryb przeprowadzania kontroli w podmiotach leczniczych określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych.

Zarządzanie ryzykiem

Problematyka zadłużenia w przypadku działalności SP ZOZ jest istotnym elementem niosącym ryzyko dla ich skutecznej działalności, zatem winno być ono systemowo monitorowane. Kontrola koordynowana wykazała, iż zasady bieżącego monitorowania wprowadzono tylko w 23 z 52 jednostek, co stanowi 44,2%. Analizując zakłady pod względem typu podmiotów ich tworzących można stwierdzić, iż najlepsza sytuacja występuje w zakładach województw samorządowych – 63,6% posiada wprowadzone procedury, w zakładach powiatów ziemskich – 32,0%, w zakładach podległych miastom na prawach powiatu – tylko 20,0%.

Mimo braku formalnie wprowadzonych procedur, niektóre SP ZOZ wykonywały czynności mające służyć monitorowaniu zadłużenia. Dane kontroli koordynowanej wskazują, iż potwierdzenie dla takich czynności wystąpiło w 37 jednostkach.

Wartym uwagi jest fakt, iż funkcję audytu wewnętrznego ustanowiono w 16 kontrolowanych SP ZOZ, natomiast tylko w 8 przypadkach kwestie dotyczące zadłużenia były przedmiotem analiz prowadzonych przez audytorów. Jedną z funkcji audytu jest dawanie racjonalnego zapewnienia kierownikom jednostek, że procesy w nich zachodzące działają prawidłowo i są osiągane zakładane cele. Winni oni oceniać funkcjonującą kontrolę zarządczą, która ma czuwać nad realizacją zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Mają również oni możliwość doradztwa. Wyniki wskazują, iż część kierowników SP ZOZ, pomimo ustanowienia funkcji audytu, nie korzystali z doradztwa audytorów wewnętrznych przy rozwiązywaniu problemów zadłużenia.

[35] Dz. U. z 2015 r. poz. 1331.

Wyniki kontroli wskazują, iż SP ZOZ w większości przypadków identyfikowały najważniejsze zagrożenia związane z prowadzoną działalnością, w tym dotyczące zadłużenia. Analiza taka była wykonywana w 44 na 52 kontrolowane jednostki. Zakłady, często pomimo braku wprowadzenia, jak wskazano powyżej, formalnych procedur wewnętrznych w tym zakresie, starały się zarządzać tymi ryzykami, m.in. poprzez:

– prolongatę spłat pożyczek,
– rozkładanie spłat na dłuższy okres spłaty,
– rolowanie kredytów i pożyczek,
– comiesięczną analizę poziomu realizacji planu rzeczowo finansowego i zawieranie w razie konieczności porozumień dotyczących terminów bieżących płatności,
– restrukturyzację kredytów, pożyczek i zobowiązań wymagalnych,
– bieżący monitoring zużycia leków i wyrobów medycznych,
– monitoring sprzedaży usług medycznych,
– ustalanie priorytetów dokonywania płatności oraz zaciągania pożyczek na spłaty zobowiązań wymagalnych,
– bieżące rozmowy i negocjacje z kontrahentami i wierzycielami w zakresie zarządzania długiem,
– podpisywanie układów ratalnych,
– ugody pozasądowe,
– monitoring wskaźnika ogólnego zadłużenia i zobowiązań wymagalnych.

W 9 przypadkach zakłady wspomagały się wiedzą i doświadczeniem podmiotów zewnętrznych przy procesach analizy i restrukturyzacji zadłużenia.

Kontrole wykazały, że 24 SP ZOZ sporządziły i przedstawiły podmiotom tworzącym programy naprawcze, z uwagi na wystąpienie straty netto, stosownie do art. 59 ust. 4 uodl (dane mogą być niepełne z uwagi na termin zakończenia kontroli przez RIO przed dniem wymagalności złożenia programu przez kierowników). W 14 przypadkach programy naprawcze były już realizowane.

W 51 przypadkach sprawozdania finansowe SP ZOZ były badane przez biegłego rewidenta.

Wszystkie 52 kontrolowane SP ZOZ sporządziły raporty o sytuacji ekonomiczno-finansowej, z czego w 2 przypadkach przekazano je podmiotowi tworzącemu po ustawowym terminie.

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Augustowie (woj. podlaskie) nie dotrzymał ustawowego terminu przekazania podmiotowi tworzącemu raportu o sytuacji ekonomiczno-finansowej za 2016 r. Powyższy raport został złożony w Starostwie Powiatowym w Augustowie w dniu 13 lipca 2017 r. Zgodnie z art. 53a ust. 1 uodl, kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej sporządza i przekazuje podmiotowi tworzącemu raport o sytuacji ekonomiczno-finansowej w terminie do 31 maja każdego roku.

W Samodzielnym Publicznym Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej w Kozienicach (woj. mazowieckie) nie zostały opracowane i wdrożone zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie określonym przepisem art. 68 uofp, pomimo takiego obowiązku wynikającego z w art. 69 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 68 oraz art. 9 pkt 10 ww. ustawy.

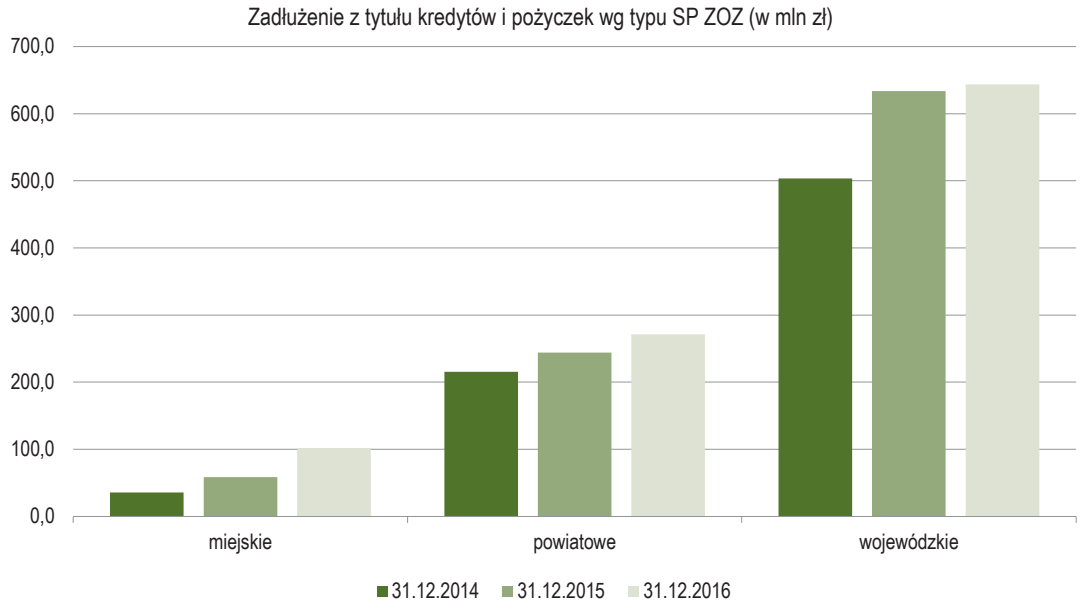
Dług samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej

Obligacje

W latach 2015 - 2016 żaden z SP ZOZ poddanych kontroli nie dokonywał emisji obligacji, nie dokonywał wykupu obligacji emitowanych w latach wcześniejszych jak również nie prowadził ewidencji księgowej dla obligacji w księgach rachunkowych.

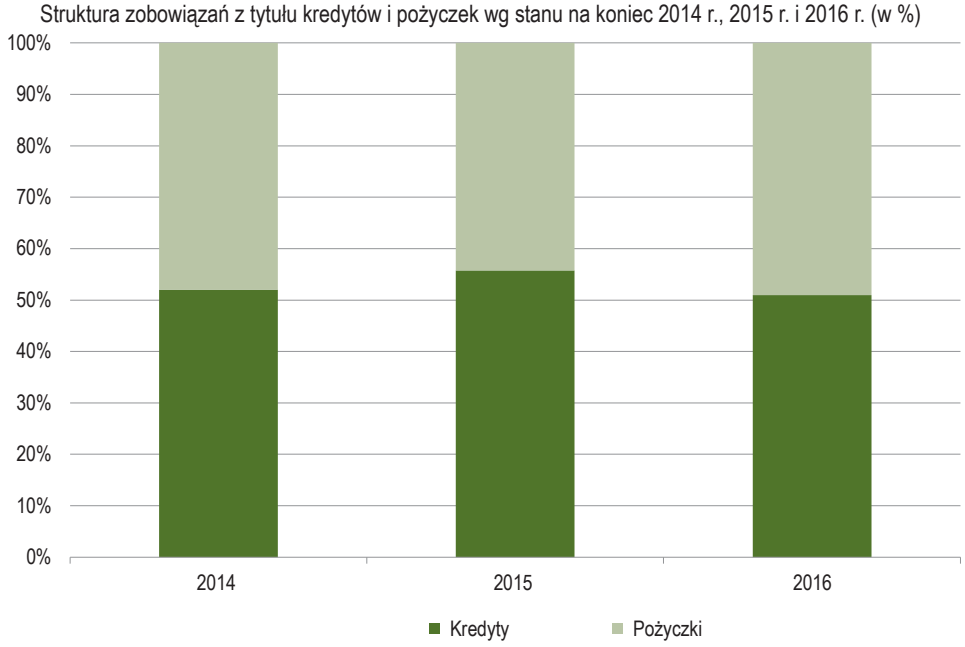
Kredyty i pożyczki

Wszystkie (52) kontrolowane SP ZOZ wg stanu na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. wykazywały ogółem stan zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na kwotę odpowiednio: 754 500 059,40 zł, 936 544 652,52 zł i 1 016 764 804,67 zł. Dynamika zadłużenia z tego tytułu zatem w okresie 2 lat wyniosła 134,8%.



Prawie w całości (87,2% w 2015 r. i 92,2% w 2016 r.) zadłużenie to dotyczyło kredytów i pożyczek długoterminowych.

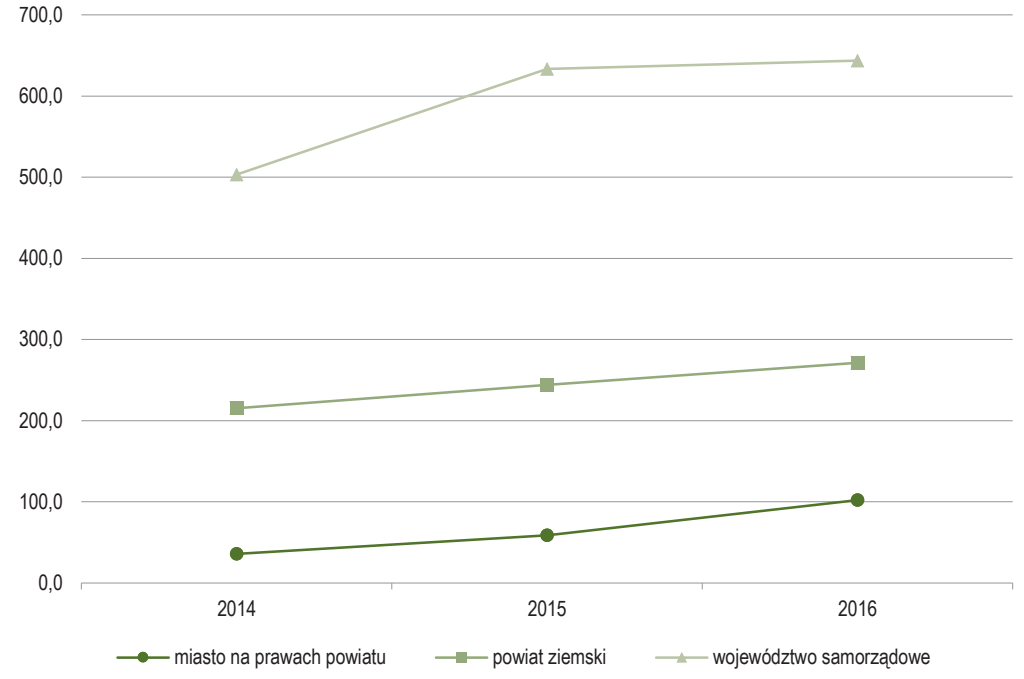
Struktura zadłużenia wskazuje na przewagę zobowiązań z tytułu kredytów nad zobowiązaniami z tytułu pożyczek. Jednakże w samym tylko 2015 r. i 2016 r. SP ZOZ zaciągnęły kredyty na kwotę odpowiednio 199 639 974,24 zł i 59 671 773,19 zł oraz pożyczki 281 128 593,01 zł i 343 726 006,65 zł, co wskazuje, iż sposób zadłużania się SP ZOZ w latach 2015 - 2016 zmienił się na rzecz zaciągania pożyczek.



Zadłużenie SP ZOZ z tytułu kredytów i pożyczek na dzień 31 grudnia 2014 r., 31 grudnia 2015 r., 31 grudnia 2016 r. wg typu podmiotów tworzących SP ZOZ

Typ SP ZOZ wg podmiotu tworzącego	Stan na 31 grudnia					
	2014		2015		2016	
	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia
Ogółem, z tego:	**45**	**754 500 059,40**	**51**	**936 544 652,52**	**50**	**1 016 764 804,67**
miasto na prawach powiatu	4	35 727 264,23	5	58 727 679,86	5	101 987 778,63
powiat ziemski	20	215 334 389,62	24	244 175 867,87	23	271 203 703,43
województwo samorządowe	21	503 438 405,55	22	633 641 104,79	22	643 573 322,61

Zadłużenie kontrolowanych SP ZOZ z tytułu kredytów i pożyczek wg stanu na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r. (w mln zł)



Kredyty i pożyczki zaciągnięte przez SP ZOZ w 2015 r. i 2016 r.

Cel zaciągnięcia kredytu i otrzymania pożyczek	2015		2016	
	w zł	%	w zł	%
Ogółem	**480 768 567,25**	**100,0**	**403 397 779,84**	**100,0**
- na działalność bieżącą, w tym:	358 696 873,71	74,6	326 785 681,59	81,0
- na spłatę zobowiązań z tytułu dostaw i usług	316 203 024,12	65,8	319 785 681,59	79,3
- na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE	-	x	-	x
- na sfinansowanie inwestycji, w tym:	30 399 760,63	6,3	4 571 575,73	1,1
- na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE	12 174 171,41	2,5	2 129 200,00	0,5
- na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (kredyty i pożyczki)	56 960 508,91	11,8	56 788 297,42	14,1
- inne	34 711 424,00	7,2	15 252 225,10	3,8

W ogólnej kwocie zaciągniętych kredytów i otrzymanych pożyczek w 2015 r. i 2016 r. około 74% - 81% dotyczyło finasowania działalności bieżącej. Przeznaczenie środków na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (kredyty i pożyczki) utrzymywało się na zbliżonym poziomie (11,8% w 2015 r. i 14,1% w 2016 r.).

Interesującą tendencję widać w zmianach struktury środków przeznaczanych na finansowanie działalności związanej z dostawami i usługami kupowanymi przez SP ZOZ oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań

(kredyty i pożyczki). Widoczny jest istotny spadek finansowania tych procesów ze środków pozyskiwanych z kredytów na rzecz pożyczek.

Finansowanie dostaw i zakupu usług oraz spłaty zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w 2015 r. i 2016 r.

Przeznaczenie	Źródło	2015	2016
- na spłatę zobowiązań z tytułu dostaw i usług	kredyty	87 499 985,08	39 940 570,52
	pożyczki	228 703 039,04	279 845 111,07
- na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań (kredyty i pożyczki)	kredyty	52 906 516,77	9 098 977,57
	pożyczki	4 053 992,14	47 689 319,85

Analizując rodzaj jednostek, które udzielały pożyczek kontrolowanym SP ZOZ można zauważyć, iż w większości są to inne podmioty niż zaliczane do sektora finansów publicznych. W znacznej mierze należą one do grupy instytucji finansowych spoza sektora bankowego, w tym tzw. „parabanków".

Podmioty udzielające pożyczek SP ZOZ w 2015 r. i 2016 r

Podmioty udzielające pożyczek	2015		2016	
	w zł	%	w zł	%
Ogółem	**281 128 593,01**	**100,0**	**343 726 006,65**	**100,0**
- od podmiotu tworzącego	8 513 700,00	3,0	15 255 555,64	4,4
- od innych instytucji sektora publicznego	5 220 477,86	1,9	2 094 636,53	0,6
- od banków	-	x	-	x
- od instytucji finansowych	229 343 627,63	81,6	290 439 556,50	84,5
- od pozostałych podmiotów	38 050 787,52	13,5	35 936 257,98	10,5

Kwota spłaconych rat od zaciągniętych kredytów i otrzymanych pożyczek wyniosła w 2015 r. – 295 282 275,85 zł, odsetki – 38 333 771,18 zł. W 2016 r. kwoty te wynosiły odpowiednio: 291 254 902,74 zł i 39 596 363,78 zł. Spłaty rat SP ZOZ w większości dokonywały terminowo, odsetek nieterminowych spłat wynosił 8,7% i 10,2% w kontrolowanych latach.

Przy zaciąganiu kredytów kierownicy SP ZOZ mieli obowiązek występować do Rady Społecznej o wydanie opinii stosownie do art. 48 ust. 2 pkt 2 lit. c uodl. Kontrola wykazała, iż na 43 przypadki zaciągania kredytów w 2015 r. i 2016 r. w 6, na łączną kwotę 35 506 986,56 zł, brak było takich opinii.

Przedstawione powyżej dane statystyczne SP ZOZ w zakresie pożyczek wskazywały duży udział instytucji finansowych wśród podmiotów udzielających pożyczek. Kontrola przeprowadzona na próbie 96 umów dotyczących zaciągania zobowiązań obejmujących niestandardowe instrumenty finansowania, które w efekcie wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki na łączną kwotę 63 226 219,02 zł wykazała w 4 przypadkach występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości o łącznej wartości umów 23 039 431,51 zł. W ramach kontroli nie stwierdzono sytuacji, aby umowy były zawierane przez osoby inne niż kierownicy zakładów lub osoby do tego upoważnione.

Ogółem kwota nieterminowo spłaconych rat wyniosła w 2015 r. – 25 655 392,71 zł, w 2016 r. – 29 652 674,20 zł.

W przypadku spłat zobowiązań obejmujących niestandardowe instrumenty finansowania wykryto nieterminowe spłaty w 98 przypadkach na 1 099 sprawdzanych płatności. Kwota stwierdzonych nieterminowych płatności wynosiła 6 713 930,57 zł na łączną badaną wartość próby 47 840 464,03 zł.

Z tytułu nieterminowych płatności rat kredytów i pożyczek SP ZOZ ponosiły dodatkowe obciążenia w postaci odsetek karnych. W latach 2015 - 2016 łączna zapłacona kwota tych odsetek wyniosła 266 291,36 zł, z czego na 2016 r. przypada 231 656,03 zł. Odsetki karne z tytułu nieterminowej spłaty zobowiązań obejmujących niestandardowe instrumenty finansowania również wystąpiły, aczkolwiek były to niewielkie ilości i kwoty. Ogółem w obu kontrolowanych latach na próbie 282 pozycji stwierdzono tylko 3 takie przypadki na kwotę ogółem 831,78 zł.

Dyrektor Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Krotoszynie (woj. wielkopolskie) przy zawieraniu umowy o kredyt odnawialny w rachunku bieżącym nr K004/15 z dnia 24 kwietnia 2015 r. na kwotę 1 000 000,00 zł., obejmującej okres od dnia 24 kwietnia 2015 r. do dnia 30 kwietnia 2016 r., nie wystąpił do Rady Społecznej o opinię w sprawie zaciągnięcia kredytu, wymaganą przepisem określonym w art. 48 ust. 2 pkt 2 lit c. uodl.

Nieterminowe uregulowanie w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. przez Zespół Opieki Zdrowotnej w Chełmnie (woj. kujawsko-pomorskie) 8 rat kredytów i pożyczek o łącznej wartości 260 803,93 zł. Opóźnienie wyniosło od 2 do 15 dni. Przyczyną nieterminowego regulowania rat kredytów i pożyczek był głównie brak staranności pracownika przy terminowym sporządzaniu dyspozycji przekazania środków finansowych wierzycielom, a w przypadku 1 pożyczki – brak środków finansowych na rachunku bankowym Szpitala.

Umowy sprzedaży z ceną płatną w ratach, umowy leasingu, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok

Odrębną kategorią w zakresie zadłużenia są zobowiązania z tytułu umów sprzedaży z ceną płatną w ratach, umowy leasingu, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok. W badanym okresie zadłużenie z tego tytułu umów wyniosło: na koniec 2014 r. – 215 792 109,72 zł; na koniec 2015 r. – 198 941 470,04 zł, na koniec 2016 r. – 200 221 790,35 zł.

Zadłużenie z tytułu umów z ceną płatną w ratach, umowy leasingu, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok na koniec 2014 r., 2015 r. i 2016 r.

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2014 r.		Stan na 31.12.2015 r.		Stan na 31.12.2016 r.	
	Liczba umów	Wartość	Liczba umów	Wartość	Liczba umów	Wartość
Ogółem stan zadłużenia z tytułu umów, w tym:	82	215 792 109,72	98	198 941 470,04	89	200 221 790,35
- sprzedaży o cenie płatnej w ratach	22	159 691 549,59	54	141 371 564,74	44	152 478 083,24
- umów leasingu	7	708 271,59	5	479 558,13	8	853 252,51
- umowy partnerstwa publiczno-prywatnego	-	-	-	-	-	-
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok	45	53 457 131,08	32	52 417 328,78	29	33 262 446,73
- inne	8	1 935 157,46	7	4 673 018,39	8	13 628 007,87

W latach 2015 - 2016 zawarto nowe umowy łącznie na kwotę 60 264 178,51 zł, z czego w 2015 r. – 22 719 818,11 zł, w 2016 r. – 37 544 360,40 zł.

Zadłużenie SP ZOZ z tytułu umów z ceną płatną w ratach, umowy leasingu, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok na dzień 31 grudnia 2014 r., 31 grudnia 2015 r., 31 grudnia 2016 r. wg typu podmiotów tworzących SP ZOZ

Typ SP ZOZ wg podmiotu tworzącego	Stan na 31 grudnia					
	2014		2015		2016	
	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia
Ogółem, w tym	**18**	**215 792 109,72**	**24**	**198 941 470,04**	**24**	**200 221 790,35**
- miasto na prawach powiatu	3	160 902 903,29	3	136 068 715,88	2	135 493 633,67
- powiat ziemski	8	32 662 072,57	11	32 998 090,50	12	26 091 870,48
- województwo samorządowe	7	22 227 133,86	10	29 874 663,66	10	38 636 286,20

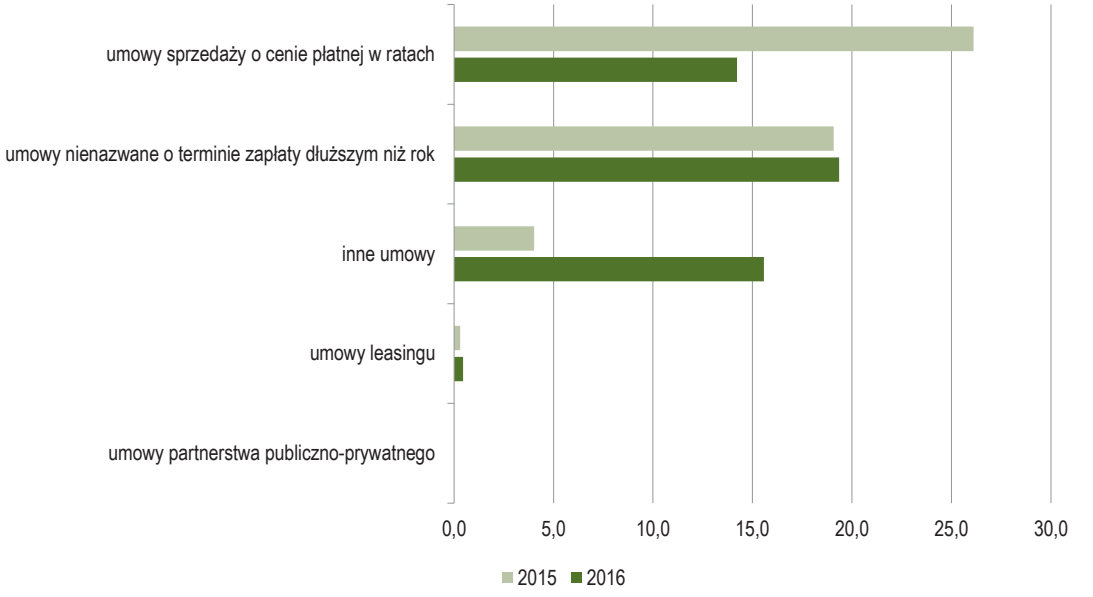
W analizowanej grupie największy udział mają umowy sprzedaży o cenie płatnej w ratach – 40,3% i 67,4% oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok – 56,3% i 30,5% odpowiednio w 2015 r. i 2016 r.

Wartość zawartych umów z ceną płatną w ratach, umowy leasingu, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok w 2015 r. i 2016 r.

Wyszczególnienie	2015 r.			2016 r.		
	Liczba umów	Wartość	%	Liczba umów	Wartość	%
Kwota nowopowstałych zobowiązań w roku z tytułu umów, w tym:	75	22 719 818,11	100,0	86	37 544 360,40	100,0
- sprzedaży o cenie płatnej w ratach	61	9 150 261,05	40,3	68	25 321 902,53	67,4
- umów leasingu	1	47 970,42	0,2	4	790 252,94	2,1
- umowy partnerstwa publiczno-prywatnego	-	-	x	-	-	x
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok	12	12 790 980,02	56,3	14	11 432 204,93	30,5
- inne	1	730 606,62	3,2	-	-	x

Kwota spłaconych ogółem zobowiązań w 2015 r. i 2016 r. z tytułu umów jw. wyniosła 49 522 967,14 zł i 49 592 886,08 zł, z czego terminowo w 2016 r. tylko 72,7% wobec 92,7% w 2015 r.

Spłata zobowiązań z tytułu umów z ceną płatną w ratach, umowy leasingu, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok (w mln zł)



W 2015 r. SP ZOZ z tytułu realizacji powyższych umów poniosły koszty w wysokości ogółem 4 355 624,86 zł, w tym 4 328 640,15 zł prowizji i odsetek. W 2016 r. wartości te kształtowały się odpowiednio: 4 004 921,88 zł i 3 923 677,99 zł.

Zobowiązania SP ZOZ z tytułu kredytów, pożyczek, umów sprzedaży z ceną płatną w ratach, umów leasingu, umów partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok wg stanu na 31 grudnia 2014 r., 2015 r. i 2016 r. są zabezpieczane najczęściej wekslem własnym – ok. 33% - 37%. Poręczenia innych podmiotów, w tym podmiotu tworzącego mają malejący udział z 32,0% na koniec 2014 r. do 21,1% na koniec 2016 r.

Zabezpieczenia spłaty zobowiązań SP ZOZ z tytułu kredytów, pożyczek, zobowiązań z tytułu umów sprzedaży z ceną płatną w ratach, umowy leasingu, umowy partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok

Stan zabezpieczenia spłaty zobowiązań poprzez:	Stan na 31.12.2014 r.		Stan na 31.12.2015 r.		Stan na 31.12.2016 r.	
	Wartość	%	Wartość	%	Wartość	%
Ogółem	**1 285 426 755,69**	**100,0**	**1 672 773 801,14**	**100,0**	**1 835 902 973,98**	**100,0**
- hipotekę	70 831 484,97	5,5	106 732 784,31	6,4	115 621 115,56	6,3
- zabezpieczenie na mieniu ruchomym	14 160 290,09	1,1	14 632 112,11	0,9	12 336 926,95	0,7
- poręczenie innych podmiotów, w tym:	410 929 730,33	32,0	409 328 890,36	24,5	387 020 210,66	21,1
- podmiotu tworzącego	384 057 215,44	29,9	392 909 258,62	23,5	370 304 691,22	20,2
- innych jst	1 262 491,89	0,1	970 729,74	0,1	680 311,44	0,0
- spółek należących do podmiotu tworzącego lub w których podmiot tworzący posiada większość udziałów/akcji	-	x	-	x	-	x
- pozostałych podmiotów	25 610 023,00	2,0	15 448 902,00	0,9	16 035 208,00	0,9
- weksel	468 564 205,68	36,4	559 800 730,49	33,4	689 584 359,61	37,5
- inne	320 941 044,62	25,0	582 279 283,87	34,8	631 340 361,20	34,4

Kwoty ustanowionych zabezpieczeń są znacznie wyższe niż całkowita kwota zadłużenia z uwagi na fakt, iż wierzyciele z uwagi na trudną sytuację SP ZOZ i związane z tym ryzyko kredytowe żądali równolegle ich różnych form gwarancji spłaty długu (np. poręczenie, weksel, hipoteka).

Koszty, jakie poniosły SP ZOZ z tytułu ustanowienia zabezpieczeń wyniosły 89 520,88 zł w 2015 r. i 10 391,12 zł w 2016 r.

Wojewódzki Szpital Zespolony w Lesznie (woj. wielkopolskie) zawarł w dniu 27 grudnia 2016 r. ze spółką (wierzycielem) umowę ugody dotyczącą spłaty w ratach zobowiązań na kwotę ogółem 201 737,78 zł, w której m.in. zawarto uprawnienia dla Wierzyciela, do dokonania cesji wierzytelności objętych umową w przypadku zwłoki w płatności którejkolwiek z rat. Przed zawarciem ww. umowy nie uzyskano zgody podmiotu tworzącego, tj. Województwa Wielkopolskiego, w związku z czym powyższy zapis był niezgodny z przepisem określonym w art. 54 ust. 5 uodl.

Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Zgierzu (woj. łódzkie) zawarł w dniu 1 marca 2016 r. umowę nr PN/I/2016 z wykonawcą (konsorcjum) na realizację zadania polegającego na dostawie materiałów chirurgicznych do operacji zaćmy metodą fakoemulsyfikacji z małego cięcia na kwotę 3 850 200,00 zł. Jednym z dwóch członków konsorcjum była instytucja finansowa spoza sektora bankowego. Analiza umowy konsorcjum załączonej do oferty złożonej przez wykonawcę, wykazała że przedmiotowa umowa stanowiła w istocie czynność mającą na celu zmianę wierzyciela, o której mowa w art. 54 ust. 5 uodl i winna zostać poprzedzona zgodą podmiotu tworzącego wyrażoną w formie stosownej uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego. Brak przedmiotowej zgody świadczy o naruszeniu ww. regulacji, a w rezultacie oznacza jej nieważność na gruncie art. 54 ust. 6 ww. ustawy. Powyższe znajduje uzasadnienie w treści umowy konsorcjum, która w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje, że celem jej zawarcia przez instytucję finansową spoza sektora bankowego była możliwość przejęcia wierzytelności nieuregulowanych przez Szpital, nie zaś realizacja przedmiotu zamówienia.

Przyjęte depozyty

W objętych kontrolą SP ZOZ w latach 2015 - 2016 nie występowało zadłużenie podlegające klasyfikacji w kategorii „Przyjęte depozyty" określonej w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego[36].

Zobowiązania wymagalne

O ile wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. wśród 52 kontrolowanych SP ZOZ występowało 12 podmiotów, które nie wykazywały zobowiązań wymagalnych, to na 31 grudnia 2016 r. było takich już tylko 9. Ogółem zakładów poddanych kontroli, które nie wykazywały na koniec żadnego roku takich zobowiązań było 7.

[36] Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz.1767.

Stan zobowiązań wymagalnych na 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2016 r.

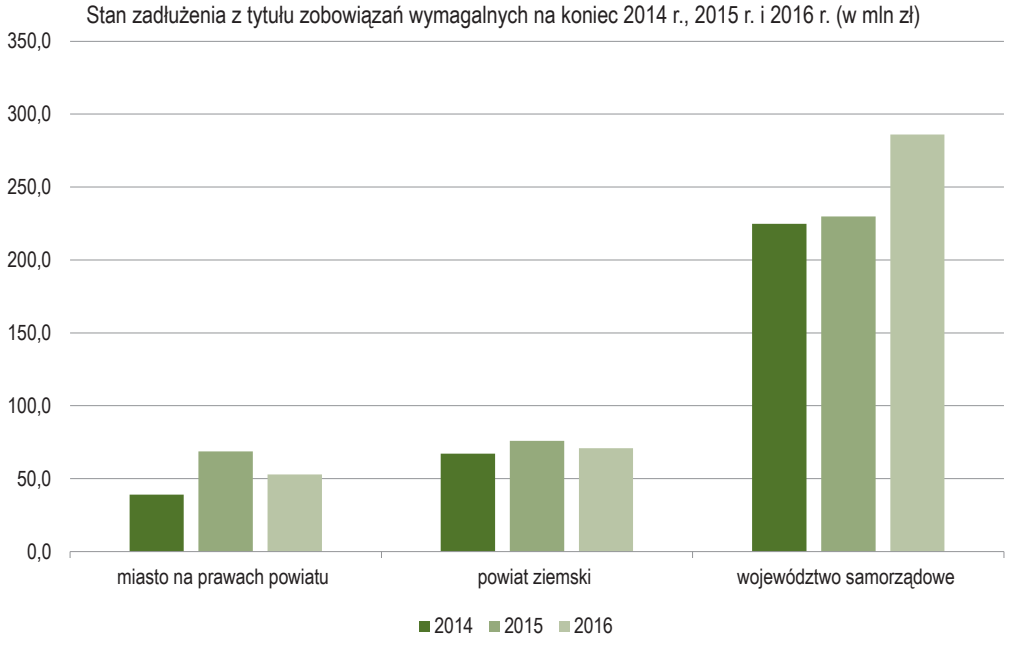
Zobowiązania wymagalne	Stan na 31 grudnia 2015 r.		Stan na 31 grudnia 2016 r.	
	Wartość	%	Wartość	%
Ogółem, w tym:	**374 353 567,97**	**100,0**	**409 632 751,09**	**100,0**
- powstałe w latach ubiegłych, w tym:	42 287 202,41	11,3	49 907 960,43	12,2
- z tytułu dostaw towarów i usług	28 199 524,92	7,5	37 811 674,12	9,2
- z pozostałych tytułów, w tym wobec:	14 087 677,49	3,8	12 096 286,31	3,0
- sektora rządowego	128 180,00	0,0	250 866,13	0,1
- sektora samorządowego	6 069 903,07	1,6	8 541 745,17	2,1
- sektora ubezpieczeń	-	x	-	x
- banków komercyjnych	251 824,95	0,1	251 824,95	0,1
- innych instytucji finansowych	-	x	13 871,69	x
- inne, w tym	7 637 769,47	2,0	3 037 978,37	0,7
- wynagrodzenia	58 008,32	0,0	-	x
- powstałe w danym roku, w tym:	332 066 365,56	88,7	359 724 790,66	87,8
- z tytułu dostaw towarów i usług	324 813 543,60	86,8	350 970 781,53	85,7
- z pozostałych tytułów, w tym wobec:	7 252 821,96	1,9	8 754 009,13	2,1
- sektora rządowego	1 227 060,16	0,3	1 124 418,33	0,3
- sektora samorządowego	2 809 802,63	0,8	1 928 881,47	0,5
- sektora ubezpieczeń	2 237 423,65	0,6	3 477 044,13	0,8
- banków komercyjnych	-	x	-	x
- innych instytucji finansowych	-	x	-	x
- inne, w tym	978 535,52	0,3	2 223 665,20	0,5
- wynagrodzenia	19 111,00	0,0	-	x

Największą grupę zobowiązań wymagalnych stanowiły zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług, które stanowiły odpowiednio 94,3% i 94,9% w roku 2015 i 2016. Najbardziej znaczący udział w ogólnej wartości zobowiązań wymagalnych mają te powstałe w danym roku – ok. 87%. Udział ten jest stały w obu kontrolowanych latach, co świadczy o tym, iż zobowiązania z lat poprzednich nie kumulują się i SP ZOZ są w stanie je obsłużyć w roku następnym od ich powstania.

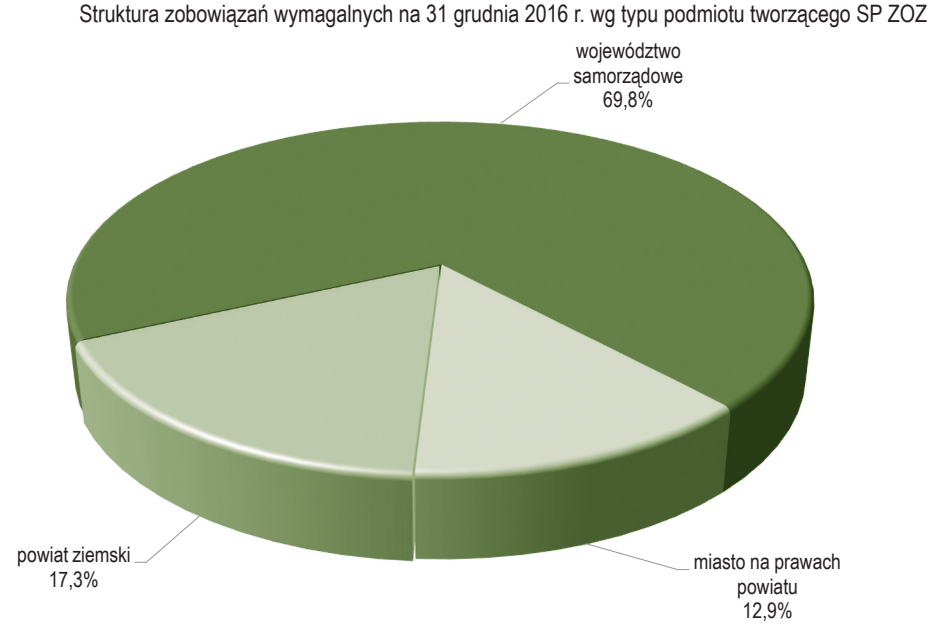
Znikomy procent zobowiązań wymagalnych stanowią zobowiązania wobec sektora ubezpieczeń społecznych, na co wpływ miały z całą pewnością zawierane porozumienia z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w zakresie rozłożenia na raty zaległości z tytułu składek.

Zadłużenie SP ZOZ z tytułu zobowiązań wymagalnych na dzień 31 grudnia 2014 r., 31 grudnia 2015 r., 31 grudnia 2016 r. wg typu podmiotów tworzących SP ZOZ

Typ SP ZOZ wg podmiotu tworzącego	Stan na 31 grudnia					
	2014		2015		2016	
	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia	Liczba jednostek	Kwota zadłużenia
Ogółem, z tego:	**40**	**330 923 828,66**	**44**	**374 353 567,97**	**43**	**409 632 751,09**
miasto na prawach powiatu	4	39 144 297,16	4	68 765 733,44	4	52 781 735,20
powiat ziemski	21	67 085 902,49	24	75 827 286,63	23	70 813 555,56
województwo samorządowe	15	224 693 629,01	16	229 760 547,90	16	286 037 460,33



Największe kwotowo zobowiązania wymagalne wykazują wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. kontrolowane jednostki, których organem tworzącym są województwa samorządowe. W 2016 r. była to kwota 286 037 460,33 zł. Największym jednostkowym zobowiązaniem wymagalnym było zobowiązanie wygenerowane przez szpital wojewódzki w wysokości 99 165 244,03 zł.



Poniesione przez kontrolowane SP ZOZ koszty związane z realizacją zobowiązań wymagalnych (odsetki karne) wyniosły ogółem za 2015 r. – 22 354 842,96 zł, a za 2016 r. – 16 981 479,05 zł.

Kontrola wykazała, iż SP ZOZ prowadziły w wielu przypadkach aktywną politykę, celem ograniczania kosztów obsługi zobowiązań wymagalnych. W okresie 2015 r. i 2016 r. zawarto ogółem 2 202 różnego rodzaju porozumień z wierzycielami dotyczących zobowiązań na kwotę 298 893 117,68 zł.

Porozumienia zawierane przez SP ZOZ w 2015 r. i 2016 r. w celu ograniczenia kosztów obsługi zobowiązań wymagalnych

Zawierane porozumienia, dot.:	2015		2016	
	Liczba	Kwota zobowiązań	Liczba	Kwota zobowiązań
Ogółem	**969**	**131 258 429,25**	**1 033**	**167 634 688,43**
- zmniejszenia zobowiązania wymagalnego	24	5 022 636,56	29	14 439 190,07
- prolongaty, rozłożenia na raty zobowiązania wymagalnego	471	114 305 332,49	486	142 105 849,70
- nienaliczania odsetek karnych	220	3 767 894,92	291	5 861 389,83
- zmniejszenia kwoty odsetek karnych	153	4 976 688,48	145	2 549 378,55
- prolongaty, rozłożenia na raty odsetek karnych	101	3 185 876,80	82	2 678 880,28

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, iż tylko w 10 SP ZOZ określono formalnie sposób ewidencji zobowiązań wymagalnych. Ewidencja księgowa zobowiązań wymagalnych była w tych przypadkach prowadzona zgodnie z wytycznymi zakładowych planów kont.

Nieterminowe regulowanie przez Specjalistyczny Szpital Miejski im. M. Kopernika w Toruniu (woj. kujawsko-pomorskie) w latach 2015 - 2016 zobowiązań wynikających z wystawionych faktur za dostawy i usługi, którego skutkiem była zapłata odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 1 087 330,53 zł. Nieprzestrzeganie obowiązku terminowego dokonywania płatności zobowiązań było konsekwencją braku środków finansowych.

Nieterminowe regulowanie przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Człuchowie (woj. pomorskie) w latach 2015 - 2016 niektórych zobowiązań jednostki z tytułu zrealizowanych dostaw i usług oraz wpłat na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, co spowodowało powstanie zobowiązań wymagalnych:

- *wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w łącznej wysokości 992 706,19 zł (z tego 631 318,32 zł z tytułu ZFŚS oraz 361 387,87 zł z tytułu dostaw i usług, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 44 329,44 zł),*
- *wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w łącznej wysokości 2 517 127,60 zł (z tego 737 509,49 zł z tytułu ZFŚS oraz 1 779 618,11 zł z tytułu dostaw i usług, co skutkowało zapłatą odsetek w kwocie 50 119,63 zł).*

W latach 2015 - 2016 Wojewódzki Szpital Specjalistyczny w Częstochowie (woj. śląskie) nie przestrzegał zasady dokonywania wydatków publicznych w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, czym naruszył art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp. Powyższe dotyczyło zobowiązań:

- *w 2015 r. z tytułu dostaw towarów i usług w łącznej kwocie 31 861 899,19 zł (stan zobowiązań wymagalnych na dzień 31 grudnia 2015 r.),*
- *w 2016 r. z tytułu dostaw towarów i usług w łącznej kwocie 53 121 059,69 zł oraz z tytułu nieterminowego odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w kwocie 225 994,29 zł (stan zobowiązań wymagalnych na dzień 31 grudnia 2016 r.).*

W związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań Szpital zapłacił odsetki za zwłokę oraz opłaty prolongacyjne w 2015 r. – 2 441 606,85 zł, w 2016 r. – 1 857 924,90 zł. Przyczyną nieterminowego regulowania płatności był brak płynności finansowej, spowodowany głównie niepokrywaniem lub niebieżącym pokrywaniem przez Narodowy Fundusz Zdrowia poniesionych kosztów procedur wykonanych ponad plan wynikający z umów o wykonywanie świadczeń medycznych.

W Klinicznym Szpitalu Wojewódzkim Nr 2 im. Św. Jadwigi Królowej w Rzeszowie (woj. podkarpackie) dopuszczono do powstania wysokich zobowiązań wymagalnych z tytułu niezapłaconych faktur za dostawy i usługi:

- *wg stanu na 31 grudnia 2015 r. w kwocie 61 716 108,22 zł,*
- *wg stanu na 31 grudnia 2016 r. w kwocie 99 165 244,03 zł.*

Regulowanie zobowiązań z tytułu dostaw i usług w latach 2015 - 2016 po terminie skutkowało zapłatą odsetek w kwotach 3 762 282,15 zł za 2015 r. i 3 413 183,75 zł za 2016 r.

Wojewódzki Szpital im. Św. Ojca Pio w Przemyślu (woj. podkarpackie) nieterminowo odprowadzał w 2015 r. składki na ubezpieczenie społeczne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Emerytur Pomostowych od wynagrodzeń pracowników, co spowodowało wystąpienie zobowiązań wymagalnych z tego tytułu na dzień 31 grudnia 2015 r. w kwocie 1 264 748,23 zł oraz poniesienie w 2016 r. kosztów i innych opłat komorniczych związanych z egzekucją ww. składek w kwocie 70 072,51 zł.

Zespół Opieki Zdrowotnej w Dąbrowie Tarnowskiej (woj. małopolskie) nieterminowo odprowadził do Urzędu Skarbowego w latach 2015 - 2016 niżej wymienione zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych:

- *zaliczka za maj 2015 r. w kwocie 111 702,00 zł, z terminem płatności w dniu 22 czerwca 2015 r. (20 czerwca 2015 r. przypadał w sobotę), została zapłacona w dniu 23 czerwca 2015 r. wraz z należnymi odsetkami w kwocie 24,00 zł,*
- *zaliczka za kwiecień 2016 r. w kwocie 89 470,00 zł, z terminem płatności w dniu 20 maja 2016 r. (piątek), została zapłacona w dniu 23 maja 2016 r. wraz z należnymi odsetkami w kwocie 59,00 zł.*

Powyższe zaliczki zostały odprowadzone z naruszeniem terminu określonego w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[37].

Szpital Powiatowy w Sławnie (woj. zachodniopomorskie) nieterminowo regulował zobowiązania publicznoprawne wobec:

- *Urzędu Skarbowego z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za okres od lutego do grudnia 2015 r. w wysokości ogółem 503 414,00 zł oraz za styczeń i listopad 2016 r. w łącznej kwocie 83 893,00 zł. Z tytułu zwłoki wynoszącej od 5 do 156 dni poniesiono koszty na zapłatę odsetek w łącznej kwocie 20 062,00 zł,*
- *Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy za styczeń i luty 2016 r. w łącznej kwocie 412 230,27 zł. Ww. składki odprowadzono 35 i 67 dni po terminie, określonym w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ponosząc koszty na zapłatę odsetek za zwłokę w kwocie 4 686,40 zł. Ponadto, w związku z zawarciem w dniu 2 sierpnia 2016 r. umowy o rozłożeniu na raty (do dnia 20 lipca 2018 r.) zobowiązań z tytułu składek należnych za marzec, kwiecień i maj 2016 r. w łącznej kwocie 591 687,67 zł, naliczone zostały odsetki za zwłokę w łącznej wysokości 2 802,00 zł.*

W Samodzielnym Publicznym Szpitalu dla Nerwowo i Psychicznie Chorych w Międzyrzeczu (woj. lubuskie) nieterminowo opłacano składki na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, na Fundusz Pracy oraz na Fundusz Emerytur Pomostowych za pracowników Szpitala. Powyższe dotyczyło:

- *składek na ubezpieczenia społeczne:*
  - *od stycznia do lutego i od kwietnia do listopada 2015 r. w łącznej kwocie 2 563 391,77 zł (opóźnienie od 2 do 9 dni), odsetki za zwłokę wyniosły 1 996,00 zł,*
  - *od stycznia do września i za grudzień 2016 r. w łącznej kwocie 2 958 644,99 zł (opóźnienie od 1 do 26 dni), odsetki za zwłokę wyniosły 3 806,00 zł,*
- *składki na ubezpieczenie zdrowotne:*
  - *za styczeń i od kwietnia do listopada 2015 r. w łącznej kwocie 702 021,99 zł (opóźnienie od 2 do 6 dni), odsetki za zwłokę wyniosły 531,00 zł,*
  - *od stycznia do września i za grudzień 2016 r. w łącznej kwocie 831 000,05 zł (opóźnienie od 1 do 24 dni), odsetki za zwłokę wyniosły 902,00 zł,*
- *składki na Fundusz Pracy:*
  - *od stycznia do lutego i od kwietnia do listopada 2015 r. w łącznej kwocie 190 260,72 zł (opóźnienie od 2 do 9 dni), odsetki za zwłokę wyniosły 179,00 zł,*
  - *od stycznia do września i za grudzień 2016 r. w łącznej kwocie 201 784,30 zł (opóźnienie od 1 do 25 dni), odsetki za zwłokę wyniosły 255,00 zł,*
- *składki na Fundusz Emerytur Pomostowych:*
  - *za styczeń i od kwietnia do listopada 2015 r. w łącznej kwocie 97 390,80 zł (opóźnienie od 2 do 6 dni), odsetki za zwłokę wyniosły 69,00 zł,*
  - *od stycznia do września i za grudzień 2016 r. w łącznej kwocie 115 472,30 zł (opóźnienie od 1 do 24 dni), odsetki za zwłokę wyniosły 138,00 zł.*

Zespół Opieki Zdrowotnej w Dąbrowie Tarnowskiej (woj. małopolskie) nie przekazał do dnia 30 września 2015 r. i 30 września 2016 r. na rachunek bankowy Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, równowartości planowanego odpisu na fundusz na 2015 r. i 2016 r., a mianowicie:

- *do dnia 30 września 2015 r. – przekazano 334 000,00 zł, zamiast 568 351,04 zł (w tym do dnia 31 maja 2015 r. wpłacono kwotę stanowiącą 17,77 % planowanego odpisu),*

[37] Dz. U. z 2018 r. poz. 200 z późn. zm.

– *do dnia 30 września 2016 r. – przekazano 200 000,00 zł, zamiast 471 075,17 zł (w tym do dnia 31 maja 2016 r. wpłacono kwotę stanowiącą 16,98 % planowanego odpisu).*

Powyższe stanowi naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

Zmiana własności wierzytelności SP ZOZ

W okresie objętym kontrolą koordynowaną ogółem dokonano 59 zmian właściciela wierzytelności SP ZOZ z tytułu kredytów i pożyczek, umów z ceną płatną w ratach, umów leasingu, umów partnerstwa publiczno-prywatnego oraz umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, a także zobowiązań wymagalnych na łączną kwotę 122 382 140,41 zł.

W 6 przypadkach stwierdzono uchybienia przy uzyskaniu zgody podmiotu tworzącego na takie działania. Nie wystąpiły przypadki przejmowania długu z tytułu zobowiązań wymagalnych przez podmioty tworzące lub spółki należące do podmiotu tworzącego lub w których podmiot tworzący posiada większość udziałów/akcji.

Zmiana własności wierzytelności SP ZOZ w 2015 r. i 2016 r. wg typu podmiotów tworzących oraz jej rodzaju

Typ SP ZOZ wg podmiotu tworzącego	Zmiana własności wierzytelności z tytułu	2015		2016	
		Liczba	Kwota	Liczba	Kwota
Ogółem		**31**	**81 676 248,18**	**28**	**40 705 892,23**
miasto na prawach powiatu	pożyczki	5	10 353 110,22	-	-
	zobowiązania wymagalne	-	-	-	-
powiat ziemski	kredyt	1	148 152,00	-	-
	pożyczki	-	-	1	9 999 535,66
	inne umowy	19	23 674 124,59	17	18 770 142,30
	zobowiązania wymagalne	1	1 567 093,53	7	7 566 152,78
województwo samorządowe	kredyt	1	1 868 415,13	1	2 347 513,91
	pożyczki	1	9 000 000,00	-	-
	inne umowy	1	9 000 000,00	1	1 011 273,79
	zobowiązania wymagalne	2	26 065 352,71	1	1 011 273,79

Przypadki przejęcia długu przez podmioty tworzące wyniosły zaledwie 3,1% biorąc pod uwagę kwoty zmian własności wierzytelności SP ZOZ ogółem w obu kontrolowanych latach.

Sposób zmiany własności wierzytelności SP ZOZ w 2015 i 2016 r.

Typ SP ZOZ wg podmiotu tworzącego	2015		2016	
	Liczba	Kwota	Liczba	Kwota
Ogółem	**31**	**81 676 248,18**	**28**	**40 705 892,23**
- przejęcia długu	-	-	6	6 921 187,93
- cesje	4	11 264 448,83	4	1 297 691,53
- inne, w tym:	27	70 411 799,35	18	32 487 012,77
- przejęcia przez podmiot tworzący	2	2 016 567,13	1	1 791 958,27

Ponadto, kontrola wykazała, iż zobowiązania wobec wierzyciela przejmującego dług w 6 z 48 badanych przypadków na łączną kwotę 15 023 809,67 zł, nie zakwalifikowano jako tytułu dłużnego podlegającego wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

W 2014 r. korzystając z niestandardowych instrumentów finansowych zbliżonych do umowy pożyczki (nazwanych umowami wekslowymi) instytucja finansowa spoza sektora bankowego udzieliła Beskidzkiemu Centrum Onkologii – Szpital Miejski im. Jana Pawła II w Bielsku-Białej (woj. śląskie) pożyczki na kwotę 12 698 723,55 zł celem spłaty jego wierzycieli. Wierzycielami byli dostawcy towarów i usług dla Szpitala (wierzyciele bezpośredni) oraz wskazana instytucja finansowa, która nabyła zobowiązania Szpitala wobec innych dostawców. W latach 2015 - 2016 zawarto dalszych 5 umów wekslowych na kwotę 10 353 110,22 zł, która wraz ze spłatą na rzecz instytucji finansowej

systematycznie malała (tzw. rolowanie długu). Wspomniane umowy były konsekwencją pierwszej, którą zawarto w 2014 r. W latach 2015 - 2016 różnica pomiędzy sumą wykupu weksli, a ich wartością (suma dyskonta weksli) wyniosła 882 584,34 zł. Powyższe umowy wekslowe, które doprowadziły do faktycznej zmiany wierzyciela Szpitala, zostały zawarte bez uzyskania zgody podmiotu tworzącego, tj. Miasta Bielsko-Biała. Stan ten był niezgodny z art. 54 ust. 5 uodl. Zgodnie ze wskazanym przepisem, czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej może nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot tworzący. Stosownie do wymogów art. 54 ust. 6 ww. ustawy wyżej opisana czynność prawna zawarta bez zgody podmiotu tworzącego jest nieważna.

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krotoszynie (woj. wielkopolskie) zawarł 4 umowy z instytucją finansową spoza sektora bankowego skutkujące zmianą wierzyciela Zakładu, bez uzyskania zgody podmiotu tworzącego, tj. Powiatu Krotoszyńskiego, czym naruszono przepisy art. 54 ust. 5 uodl. Powyższe dotyczyło niżej wymienionych umów:

– *3 umów refinansowania zobowiązań z dnia 30 marca 2015 r., z dnia 31 sierpnia 2015 r. oraz z dnia 26 lutego 2016 r. na podstawie których instytucja finansowa spoza sektora bankowego zrestrukturyzowała zadłużenie Zakładu w łącznej w kwotach odpowiednio: 299 154,83 zł, 576 464,85 zł i 711 416,02 zł,*
– *umowy pożyczki z dnia 21 września 2015 r. na kwotę 895 059,84 zł.*

Egzekucja zobowiązań

W kontrolowanym okresie wierzyciele wszczęli i skutecznie doprowadzili do windykacji zobowiązań SP ZOZ z tytułu kredytów i pożyczek na łączną kwotę należności głównej 3 288 540,77 zł oraz odsetek 1 256 952,15 zł. Wierzyciele dochodzili powyższej kwoty od poręczycieli, którymi były podmioty tworzące tych jednostek. W jednym przypadku prowadzono egzekucję wierzytelności z tytułu nieuregulowanych zobowiązań obejmujących niestandardowe instrumenty finansowania.

W przypadku egzekucji z tytułu zobowiązań wymagalnych, kwota była zdecydowanie wyższa. Ogółem SP ZOZ w kontrolowanym okresie zmuszone zostały wypłacić 54 588 189,97 zł należności głównych, 10 628 625,42 zł odsetek oraz 9 593 559,16 zł innych kosztów. Regulowanie tych zobowiązań następowało prawie w całości (97,6% przypadków) ze środków własnych SP ZOZ.

Egzekucja zobowiązań wymagalnych powstałych z tytułu nabycia usług, dostaw, robót budowalnych zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r. była prowadzona w 22 kontrolowanych SP ZOZ. Tylko w przypadku 2 zakładów wystąpiła egzekucja wierzytelności z tytułu nieuregulowanych zobowiązań o charakterze publiczno-prawnym.

Poręczenia i gwarancje

W okresie 2015 r. i 2016 r. 52 kontrolowane SP ZOZ nie udzielały innym podmiotom gwarancji i poręczeń. Nie występowały zatem żadne dodatkowe obciążenia w postaci zobowiązań wobec ewentualnych zgłaszających roszczenia z tego tytułu.

Ewidencja księgowa i sprawozdawczość w zakresie długu publicznego

Ewidencja księgowa w zakresie długu publicznego

Wszystkie 52 kontrolowane SP ZOZ posiadały opracowaną dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, co jest wymagane art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[38]. W 63% kontrolowanych jednostek regulacje te spełniały wymogi ww. przepisu, w pozostałych występowały różnego rodzaju uchybienia.

W 32 przypadkach zakładowy plan kont zawierał opis zasad ewidencji operacji związanych z zaciąganiem i spłatą pożyczek oraz kredytów na kontach księgi głównej oraz kontach ksiąg pomocniczych. W przypadku tych jednostek, ewidencja księgowa w zakresie operacji związanych z zaciąganiem i spłatą pożyczek i kredytów prowadzona była zgodnie z ustanowionymi zasadami. Mniej więcej połowa ze wszystkich kontrolowanych jednostek posiada zapisy w zakładowym planie kont dotyczące ewidencji zobowiązań wymagalnych i niewymagalnych z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek. Te zakłady, które posiadają takie regulacje, prowadzą zapisy księgowe w tym zakresie zgodnie z nimi.

[38] Dz. U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.

Generalnie w SP ZOZ prowadzona jest ewidencja analityczna dla rozrachunków z pożyczkodawcami i kredytodawcami. Braki takie wystąpiły tylko w 3 jednostkach.

Czynności kontrolne przeprowadzone w badanym okresie 2015 r. i 2016 r. na próbie 31 umów kredytowych na łączną wartość 252 210 154,12 zł wykazały nieprawidłowości przy ewidencji 2 umów na kwotę 11 688 733,98 zł. W przypadku pożyczek na 153 badane przypadki (375 674 068,78 zł), uchybienia stwierdzono w analogicznym okresie przy ewidencjonowaniu 16 pozycji, na ogólną wartość 8 363 744,96 zł.

W zakresie kontroli poprawności ewidencji spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek w księgach rachunkowych skontrolowano 1 368 pozycji na łączną kwotę 489 204 325,89 zł. Nieprawidłowości ujawniono w 39 przypadkach na kwotę 11 123 744,96 zł. Kontrola wykazała, iż w 2015 r. wystąpiło łącznie 18 umorzeń zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek (tylko 1 dotyczyło kredytu) na ogólną kwotę 27 135 405,10 zł. W tych przypadkach SP ZOZ nie miały problemów z prawidłowym przeprowadzeniem tych operacji poprzez urządzenia księgowe.

Wyniki badań w zakresie ewidencji zobowiązań wynikające z umów obejmujących niestandardowe instrumenty finansowania, które w efekcie wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki ujawniły istotne problemy przy ich ewidencjonowaniu w księgach rachunkowych. Na 68 badanych przypadków na łączną kwotę 44 620 027,19 zł, aż 20 z nich, czyli 29,4% wykazywało uchybienia.

W Samodzielnym Publicznym Psychiatrycznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Choroszczy (woj. podlaskie) przyjęto, że strata netto za 2016 r. w wysokości 918 567,07 zł została pokryta z funduszu zakładu wynoszącego na koniec 2016 r. 6 586 317,55 zł, tj. w trybie określonym w art. 57 ust. 2 pkt 1 uodl. Należy jednak zaznaczyć, że w bilansach i ewidencji SPP ZOZ poza funduszem zakładu (stan na koniec 2013 r. – 933 219,01 zł, 2014 r. – 1 745 923,63 zł, 2015 r. – 3 698 207,26 zł i 2016 r. – 6 586 317,55 zł) występuje strata z lat ubiegłych ujęta na odrębnym koncie (saldo Wn konta 820) w wysokości 13 463 703,83 zł. Wynika stąd, że Szpital nie posiada w praktyce dodatniego funduszu zakładu, a przyjmowana jego wartość wynika z nieprzeksięgowywania osiągniętego zysku na pokrycie straty z lat ubiegłych. Stosowany sposób prezentacji danych skutkuje zatem pozornym tylko pokryciem straty za 2016 r. z funduszu zakładowego, ponieważ funduszu takiego Szpital nie posiadał. Koszty amortyzacji za 2016 r. wynosiły 3 340 395 zł, zatem nie zachodziły przesłanki do podjęcia przez podmiot tworzący działań, o których mowa w art. 59 ust. 2 ww. ustawy.

W Zespole Opieki Zdrowotnej w Chełmnie (woj. kujawsko-pomorskie) stwierdzono nierzetelne i niesprawdzalne prowadzenie ksiąg rachunkowych Szpitala w latach 2015 - 2016 w zakresie operacji gospodarczych dotyczących zrestrukturyzowanych zobowiązań w oparciu o porozumienia zawierane z kontrahentami, ich pełnomocnikami lub wierzycielami solidarnymi dotyczące zmiany warunków spłaty zobowiązań z tytułu dostaw i usług. Szpital w latach 2015 - 2016 nie dokonywał stosownych zmian w księgach rachunkowych, pomimo że na skutek zawieranych porozumień w zakresie zmiany warunków spłaty zobowiązań z tytułu dostaw i usług, wyznaczano nowe terminy płatności, jak i wielkości poszczególnych transz zobowiązań bądź zmieniano charakter pierwotnego zobowiązania, w księgach ZOZ zrestrukturyzowane zobowiązania figurowały nadal jako niezapłacone faktury w ewidencji księgowej rozrachunków z poszczególnymi kontrahentami, o pierwotnym terminie płatności. Skontrolowana próba wynosiła 175 325,18 zł.

Ewidencja zobowiązań wymagalnych w Zespole Opieki Zdrowotnej we Włoszczowie (woj. świętokrzyskie) nie odzwierciedlała stanu rzeczywistego, gdyż obejmowała zobowiązania w kwotach: 106 258,30 zł wg stanu na 31 grudnia 2015 r. i 194 792,52 zł wg stanu na 31.12.2016 r., które przestały być wymagalne na koniec powyższych okresów, w związku z zawarciem przez Zespół porozumień, w wyniku których nastąpiła restrukturyzacja wymagalnych zobowiązań, tj. ustalenie ratalnego harmonogramu spłaty i odroczenie ostatecznego terminu spłaty.

Prowadzenie przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Człuchowie (woj. pomorskie) w latach 2015 - 2016 ewidencji księgowej z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz obowiązujących w placówce zasad (polityki) rachunkowości wprowadzonych zarządzeniem Nr 11/2011 Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Człuchowie z dnia 16 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia Polityki i Szczegółowych Zasad Rachunkowości, m.in. poprzez dokonywanie zapisów księgowych (związanych z zaciąganiem i spłatą kredytów) na koncie 131 „Rachunek rozliczeniowy pozostały" oraz na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki" zamiast na koncie 139 „Kredyty bankowe", co naruszyło obowiązujące w jednostce zasady rachunkowości.

Kwota zadłużenia Szpitala Wojewódzkiego w Sieradzu (woj. łódzkie) z tytułu kredytów i pożyczek na dzień 31 grudnia 2016 r. została zawyżona o kwotę 61 866,49 zł dotyczącą spłaty w dniu 30 grudnia 2016 r. raty kapitałowo-odsetkowej. Powyższa operacja nie została zaewidencjonowana jako spłata kredytu na koncie 137 „Kredyty bankowe", w związku z powyższym saldo tego konta zostało zawyżone o ww. kwotę. Dokonanie rozliczenia spłaty przez bank w dniu 2 stycznia 2017 r. nie powinno mieć wypływu na ewidencję powyższej operacji w kontrolowanej jednostce, gdyż dokonuje ona ujęcia operacji bankowych zgodnie z otrzymanymi wyciągami bankowymi (operacja spłaty ww. raty została ujęta w wyciągu bankowym z dnia 30 grudnia 2016 r.). Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek wynikające z ksiąg rachunkowych na dzień 31 grudnia 2016 r. powinno wynieść 3 155 297,41 zł (tj. 3 217 163,90 zł – 61 866,49 zł).

Sprawozdawczość w zakresie długu publicznego

Sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji są w przypadku SP ZOZ podstawowym źródłem informacji o stanie zadłużenia, dlatego też kontrola w szczegółowy sposób dokonała weryfikacji poprawności procesu ich sporządzania i przedkładania podmiotom tworzącym.

Wszystkie skontrolowane SP ZOZ za okresy sprawozdawcze przynależne do 2015 r. i 2016 r. sporządziły wymagane sprawozdania Rb-Z. Wszystkie sprawozdania były podpisane przez kierownika zakładu lub osobę działającą z jego upoważnienia. W 6 przypadkach w 2015 r. i w 7 w 2016 r. kierownicy SP ZOZ mieli problemy z dotrzymaniem terminów na sporządzenie sprawozdania lub jego przedłożenie do podmiotu tworzącego.
Syntetyczne zestawienie nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach Rb-Z przedstawia się następująco:

Rodzaje nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach Rb-Z dotyczących okresu 2015 r. i 2016 r.

Lp	Badane zagadnienie	Nieprawidłowości w sprawozdaniach Rb-Z							
		za 2015 r.				za 2016 r.			
		Liczba	Ogółem	Zaniżenie	Zawyżenie	Liczba	Ogółem	Zaniżenie	Zawyżenie
1.	Zgodność danych w zakresie zaciągniętych kredytów i pożyczek jak również zobowiązań zaliczonych do tej kategorii ze stanem faktycznym	34	27 272 701,78	25 091 673,17	2 181 028,61	29	41 000 978,58	39 931 967,30	1 069 011,28
2.	Zgodność danych w zakresie zaciągniętych kredytów i pożyczek jak również zobowiązań zaliczonych do tej kategorii z ewidencją księgową	27	22 820 419,58	20 639 391,20	2 181 028,38	23	34 136 336,97	33 129 192,19	1 007 144,78
3.	Prawidłowość danych w zakresie zobowiązań wymagalnych	27	5 598 159,81	2 549 284,22	3 048 875,59	43	8 470 022,01	4 144 864,67	4 325 157,34
4.	Prawidłowość danych w zakresie udzielonych poręczeń i gwarancji	1	185 030,00	-	185 030,00	1	185 030,00	-	185 030,00
5.	Prawidłowość zakwalifikowania poszczególnych tytułów dłużnych*	25	23 833 013,39	-	-	45	57 823 577,29	-	-
6.	Zgodność odsetek od zobowiązań niewymagalnych z ewidencją księgową	19	4 100 356,56	3 610 096,77	490 259,79	14	3 412 205,99	3 041 148,92	371 057,07

* W kategorii „Prawidłowość zakwalifikowania poszczególnych tytułów dłużnych" nie wskazano kwot zaniżeń i zawyżeń z uwagi na fakt, że większość różnic występowała pomiędzy poszczególnymi kategoriami w sprawozdaniu Rb-Z i nie miała wpływu na ogólną kwotę wykazanego w nim zadłużenia.

Rodzaje nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach Rb-Z dotyczących okresu 2015 r. i 2016 r.

Lp	Badane zagadnienie	Nieprawidłowości w sprawozdaniach Rb-Z							
		za 2015 r.				za 2016 r.			
		Liczba	Ogółem	Zaniżenie	Zawyżenie	Liczba	Ogółem	Zaniżenie	Zawyżenie
7.	Zgodność odsetek od zobowiązań niewymagalnych ze stanem faktycznym	21	4 628 901,67	4 138 641,88	490 259,79	17	4 554 968,54	4 396 101,51	158 867,03
8.	Zgodność odsetek od zobowiązań wymagalnych z ewidencją księgową	13	731 555,58	666 540,24	65 015,34	17	610 574,26	528 493,56	82 080,70
9.	Zgodność odsetek od zobowiązań wymagalnych ze stanem faktycznym	15	1 389 171,35	1 318 481,23	70 690,12	21	1 572 509,69	1 322 120,36	250 389,33
Ogółem		**182**	**90 559 309,72**	**58 014 108,71**	**8 712 187,62**	**210**	**151 766 203,33**	**86 493 888,51**	**7 448 737,53**

Wyniki powyższe wskazują, iż SP ZOZ mają poważne problemy w wykazywaniu prawidłowych danych w zakresie tytułów dłużnych. W 2015 r. ww. nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 39 badanych zakładów, w 2016 r. – 37. Oznacza to, iż ok. 75% SP ZOZ poddanych kontroli popełniło różnego rodzaju błędy. Bardzo niepokojącym jest fakt, iż w obu badanych latach prawie we wszystkich badanych kategoriach nieprawidłowości wskazywały na zaniżenie kwot wykazywanych w sprawozdaniach w poszczególnych pozycjach. Wyjątkiem jest jedynie większa kwota nieprawidłowych zawyżeń zobowiązań wymagalnych niż ich zaniżeń.

W przypadku niezgodności danych w zakresie zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również zobowiązań zaliczonych do tej kategorii, ze stanem ewidencyjnym oraz faktycznym w dużej mierze zaniżenia wynikają z niewykazywania danych o korzystaniu z niestandardowych instrumentów finansowania.

Oprócz zobowiązań wynikających z należności głównych występują również zobowiązania z tytułu odsetek, które jak wskazują ww. dane w tabeli, również nie podlegały właściwej kontroli na etapie sporządzania sprawozdań.

Można zatem stwierdzić, iż podmioty tworzące oraz inne instytucje korzystające z informacji zawartych w sprawozdaniach Rb-Z, nie mają pełnej wiedzy o stanie zadłużenia podległych SP ZOZ, gdyż dane wynikające z tych sprawozdań są z reguły zaniżone.

Beskidzkie Centrum Onkologii – Szpital Miejski im. Jana Pawła II w Bielsku-Białej (woj. śląskie) wykazywało wartość weksli własnych wystawionych jako poręczenie spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań z tytułu dostaw i usług wobec firmy farmaceutycznej oraz wobec instytucji finansowej spoza sektora bankowego za przejęte długi z tytułu dostaw i usług (mające znamiona pożyczki) w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych", w wierszu E1. „papiery wartościowe", w kwotach:

– *na dzień 31 grudnia 2015 r. – 9 436 968,53 zł,*
– *na dzień 31 grudnia 2016 r. – 3 694 500,00 zł.*

Treść ekonomiczna zawartych przez Szpital umów wekslowych wskazuje, że faktycznie są to umowy, które należy zaliczyć do długu publicznego w kategorii kredyty i pożyczki, zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

W sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych przez Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Augustowie (woj. podlaskie) wykazano dług w zaniżonej wysokości:

– *w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2015 r. wykazano krótkoterminowe zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 14 246 609,70 zł, natomiast należało wykazać w kwocie 14 841 076,04 zł – zaniżenie długu o 594 466,34 zł,*

– *w sprawozdaniu Rb-Z za IV kwartał 2016 r. wykazano krótkoterminowe zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 12 664 281,81 zł, natomiast należało wykazać w kwocie 12 771 281,81 zł – zaniżenie długu o 107 000,00 zł.*

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Wojewódzki Szpital Zespolony w Białymstoku oraz Samodzielny Publiczny Psychiatryczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Choroszczy (woj. podlaskie) nie wykazywały w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów bankowych, w zakresie rat kapitałowych i odsetek spłaconych za Szpitale przez Województwo Podlaskie (podmiot tworzący) w okresie styczeń - maj 2010 r. w ramach poręczenia. Zobowiązania te w ww. jednostkach są traktowane jako niewymagalne zobowiązania, niepodlegające prezentacji w sprawozdaniu Rb-Z. W świetle obowiązujących przepisów, zobowiązania wobec podmiotu tworzącego z tytułu dokonanej w 2010 r. spłaty rat kapitałowych i odsetek od kredytów w dalszym ciągu pozostają zobowiązaniami Szpitali wynikającymi z zaciągniętych kredytów bankowych. W danym przypadku spłata dokonana przez podmiot tworzący spowodowała jedynie zmianę wierzyciela, zaś poziom zobowiązań Szpitali mających swoje źródło w zaciągniętych kredytach nie uległ zmianie. W związku z tym dane wykazane w sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych przez ww. Szpitale za lata 2015 - 2016 w zakresie zadłużenia w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych" poz. E2. „kredyty i pożyczki" zostały zaniżone:

– *w przypadku SP ZOZ WSZ w Białymstoku: na koniec 2015 r. o kwotę 2 566 390,95 zł, na koniec 2016 r. o kwotę 2 566 364,30 zł,*
– *w przypadku SPP ZOZ w Choroszczy: na koniec 2015 r. o kwotę 466 958,93 zł, na koniec 2016 r. o kwotę 351 958,93 zł.*

Nieprawidłowe sporządzenie sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2015 r. oraz na koniec IV kwartału 2016 r. przez Zespół Opieki Zdrowotnej w Chełmnie (woj. kujawsko-pomorskie), m.in. poprzez niewykazanie w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych" w wierszu E2. „kredyty i pożyczki" w kolumnie 2 „kwota zadłużenia ogółem" zobowiązań o wartości 211 667,20 zł (na koniec 2015 r.) i 139 125,65 zł (na koniec 2016 r.). Ww. zobowiązania powstały z tytułu zawartych 23 porozumień z wierzycielami, na mocy których Szpital zobowiązał się do spłaty zadłużenia w ratach i których termin płatności przekracza rok liczony od pierwotnego terminu spłaty (123 653,99 zł w 2015 r. i 70 210,38 zł w 2016 r.), w związku z czym spełnione zostały przesłanki zaliczenia tych tytułów dłużnych do kategorii kredytów i pożyczek, powstałych w wyniku zmiany charakteru tytułu dłużnego na skutek zawarcia porozumienia, gdzie strony umowy (porozumienia) zmieniły charakter dotychczasowego zobowiązania i nadały mu charakter pożyczki (88 013,21 zł – 2015 r. i 68 915,27 zł – 2016 r.).

W sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych przez Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Gostyniu (woj. wielkopolskie) wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. i na koniec IV kwartału 2016 r. nie wykazano w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych" w poz. E2. „kredyty i pożyczki" zobowiązań wobec instytucji finansowej spoza sektora bankowego w kwotach odpowiednio 171 435,97 zł oraz 2 616 719,84 zł. Ponadto, w ww. sprawozdaniu sporządzonym wg stanu na koniec IV kwartału 2016 r. wykazano zobowiązania wymagalne w wysokości 2 525 898,98 zł, zamiast 3 406 546,45 zł, przez co zaniżono ich wartość o kwotę 880 647,47 zł.

W sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych przez Szpital Wojewódzki w Sieradzu (woj. łódzkie) stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

– *w zakresie kredytów i pożyczek:*
  - *na dzień 31 grudnia 2015 r. wykazano w sprawozdaniu Rb-Z w wierszu E2.1. „kredyty i pożyczki krótkoterminowe" kwotę 0,00 zł, natomiast powinna zostać wykazana kwota 668 000,00 zł, tytułem weksli, których termin wykupu przypadał na I kwartał 2016 r.,*
  - *na dzień 31 grudnia 2016 r. w sprawozdaniu Rb-Z w pozycji E2. „kredyty i pożyczki" wykazano kwotę 3 217 163,90 zł, natomiast prawidłowa kwota zadłużenia z ww. tytułu wynosiła 3 155 297,40 zł, tj. była o 61 866,50 zł niższa,*
– *w zakresie odsetek od zobowiązań wymagalnych i niewymagalnych – na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz 31 grudnia 2016 r. wykazano w sprawozdaniu Rb-Z w części E. kwotę 0,00 zł, prawidłowo powinny zostać wykazane kwoty: w 2015 r. – 25 388,39 zł i w 2016 r. – 11 201,77 zł tytułem odsetek naliczonych przez kontrahentów od*

zobowiązań wymagalnych, które nie zostały uregulowane odpowiednio do dnia 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2016 r.

W Zespole Opieki Zdrowotnej we Włoszczowie (woj. świętokrzyskie) w zakresie prawidłowości sporządzenia sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości w części A. „Zobowiązania wg tytułów dłużnych", w wierszu E2. „kredyty i pożyczki" nie ujęto zobowiązań o łącznej wartości 1 208 132,60 zł na koniec IV kwartału 2015 r. i 241 212,65 zł na koniec IV kwartału 2016 r. z tytułu zawartych w latach 2013 - 2014 porozumień nowacyjnych, w wyniku których nastąpiła restrukturyzacja zobowiązań wymagalnych, tj. ustalenie ratalnego harmonogramu spłaty i odroczenie ostatecznego terminu zapłaty z przekroczeniem jednego roku, licząc od pierwotnego terminu spłaty.

Samodzielny Publiczny Zespół Opieki Zdrowotnej w Głubczycach (woj. opolskie) nie wykazał w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2015 r. kwoty 268 921,09 zł oraz za IV kwartał 2016 r. kwoty 144 294,49 zł z tytułu zobowiązań długoterminowych wynikających z umów dostawy, w których cena jest płatna w ratach, o terminie zapłaty dłuższym niż rok. Powyższe kwoty powinny zostać ujęte w ww. sprawozdaniach w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych" w wierszu E2.2. „kredyty i pożyczki długoterminowe".

W Wojewódzkim Szpitalu Zespolonym w Kielcach (woj. świętokrzyskie) w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału 2015 r. i IV kwartału 2016 r. w części A. „Zobowiązania wg tytułów dłużnych", w wierszu E2. „kredyty i pożyczki" nie wykazano zobowiązań wynikających z umów sprzedaży (np. zakup sprzętu i aparatury medycznej), w których cena jest płatna w ratach. Stan tych zobowiązań – o które zaniżono stan zobowiązań w sprawozdaniu Rb-Z – na koniec 2015 r. wynosił 26 066,88 zł, natomiast na koniec 2016 r. – 3 333 813,01 zł.

W Samodzielnym Publicznym Zespole Zakładów Opieki Zdrowotnej w Janowie Lubelskim (woj. lubelskie) nieprawidłowo sporządzono sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, poprzez m.in. wykazanie w części A sprawozdania zaniżonych lub zawyżonych kwot zobowiązań:

- *wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r.:*
  - *w wierszu E2. „kredyty i pożyczki" zaniżono zobowiązania o kwotę 241 142,19 zł,*
  - *w wierszu E4.1. zawyżono zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług o kwotę 640 416,62 zł,*
  - *w wierszu E4.2. zawyżono kwotę pozostałych zobowiązań wymagalnych o 180 000,00 zł,*
- *wg stanu na koniec IV kwartału 2016 r.:*
  - *w wierszu E2. „kredyty i pożyczki" zawyżono zobowiązania łącznie o kwotę 419 151,38 zł,*
  - *w wierszu E4.1. zawyżono zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw i usług o kwotę 50 193,95 zł.*

Specjalistyczny Szpital Miejski im. M. Kopernika w Toruniu (woj. kujawsko-pomorskie), wykazał nieprawidłowe dane w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji m.in. w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych" w wierszu E4.1., gdzie wykazano zobowiązania wymagalne w zawyżonej wysokości:

- *w sprawozdaniu Rb-Z na koniec IV kwartału 2015 r. o kwotę 1 145 588,68 zł,*
- *w sprawozdaniu Rb-Z na koniec IV kwartału 2016 r. o kwotę 1 843 382,32 zł.*

Powyższe zobowiązania powinny zostać wykazane w części D. „Dane o krótkoterminowych zobowiązaniach wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych" w wierszu B. „Krótkoterminowe zobowiązania zrestrukturyzowane".

W Specjalistycznym Szpitalu im. dra Alfreda Sokołowskiego w Wałbrzychu (woj. dolnośląskie), w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonym wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. wykazany został w części A. „Zobowiązania według tytułów dłużnych" w poz. E4. „wymagalne zobowiązania" stan zobowiązań wymagalnych zawyżony o kwotę 274 460,40 zł. W ww. pozycji wykazano zobowiązania Szpitala objęte ugodą zawartą z kontrahentem w dniu 14 grudnia 2015 r., w której zobowiązania Szpitala zostały rozłożone na raty, dla drugiej, trzeciej i czwartej raty wyznaczono nowe terminy płatności przypadające w 2016 r. Z § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika Nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[39] wynika, że zobowiązania wymagalne to zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały przedawnione, ani umorzone. W sytuacji, w której zostanie zawarta ugoda pomiędzy dłużnikiem a wierzycielem i zobowiązanie uprzednio wymagalne zostanie zrestrukturyzowane (tj. wierzyciel wyznaczy nowy harmonogram spłat), zobowiązanie przestaje być wymagalne i nie podlega wykazaniu w ww. sprawozdaniu.

W Szpitalu Powiatowym w Sochaczewie (woj. mazowieckie) w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. oraz wg stanu na koniec IV kwartału 2016 r. stwierdzono nieprawidłowe dane w zakresie poręczeń i gwarancji. W części B. „Poręczenia i gwarancje" w poz. F1. „wartość nominalna niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec okresu sprawozdawczego" wykazywano kwotę w wysokości 185 030,00 zł stanowiącej wartość deklaracji wekslowej złożonej przez Szpital na zabezpieczenie należytego wykonania umowy pożyczki przyznanej ww. Szpitalowi przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, która nie podlega wykazaniu w ww. sprawozdaniu.

Nieterminowe składanie przez Samodzielny Publiczny Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Lęborku (woj. pomorskie) w latach 2015 - 2016 do Zarządu Powiatu Lęborskiego sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (4 przypadki na 8 sprawdzonych – opóźnienie wyniosło od 1 do 3 dni), czym naruszono postanowienia załącznika Nr 8 „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek" do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Zgodnie z przywołanym przepisem samodzielne zakłady opieki zdrowotnej składają do zarządu jednostki samorządu terytorialnego, który nadzoruje zakład, sprawozdania jednostkowe Rb-Z za I, II i III kwartał w terminie nie później niż 14 dni po upływie okresu sprawozdawczego, a sprawozdania jednostkowe Rb-Z za IV kwartał w terminie nie później niż 37 dni po upływie okresu sprawozdawczego.

Szpital Powiatowy w Bartoszycach (woj. warmińsko-mazurskie) nie sporządził korekt sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. oraz wg stanu na koniec IV kwartału 2016 r., pomimo dokonywania zmian w księgach rachunkowych mających wpływ na kwoty zobowiązań wymagalnych wykazanych w ww. sprawozdaniach, po dacie sporządzenia tych sprawozdań. I tak:

- *wg stanu na koniec IV kwartału 2015 r. kwota zobowiązań wymagalnych wynosiła: w sprawozdaniu Rb-Z – 5 411 552,00 zł, w księgach rachunkowych – 5 406 469,17 zł, w związku z czym dane w sprawozdaniu Rb-Z zostały zawyżone o kwotę 5 082,83 zł,*
- *wg stanu na koniec IV kwartału 2016 r. kwota zobowiązań wymagalnych wynosiła: w sprawozdaniu Rb-Z – 5 024 435,00 zł, w księgach rachunkowych – 5 051 353,28 zł, w związku z czym dane w sprawozdaniu Rb-Z* zostały zaniżone o kwotę 26 918,28 zł.

Brak sporządzenia stosownych korekt sprawozdań stanowił naruszenie przepisu określonego w § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

2.3. Postępowanie pokontrolne

Ustalone w toku kontroli koordynowanych nieprawidłowości stanowiły podstawę do sformułowania i przekazania wystąpień pokontrolnych. Zawierają one opisy nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

W wyniku kontroli koordynowanej przeprowadzonej w zakresie zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego, regionalne izby obrachunkowe wydały 252 wnioski pokontrolne, w tym: 209 wniosków skierowano do SP ZOZ, 43 wnioski przekazano do jednostek samorządu terytorialnego będących podmiotami tworzącymi dla SP ZOZ.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń do kolegium izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Z danych przekazanych przez izby wynika, że

[39] Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

z prawa do wniesienia zastrzeżeń w zakresie wniosków pokontrolnych wydanych w wyniku przedmiotowej kontroli koordynowanej skorzystały 2 SP ZOZ. Zastrzeżenia dotyczyły 7 wniosków pokontrolnych, we wszystkich przypadkach zostały oddalone. Pozostałe jednostki objęte kontrolą nie wnosiły zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych.

W wyniku kontroli SP ZOZ i jst będących podmiotami tworzącymi stwierdzono nieprawidłowości stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Do rzeczników dyscypliny finansów publicznych skierowano łącznie 34 zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obejmujących 71 różnego rodzaju czynów, popełnienie których zarzucono 39 osobom. Stwierdzone przypadki dotyczyły głównie:

– niesporządzenia wymaganych sprawozdań lub nieterminowego przekazania sprawozdań odbiorcom (art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[40]) – 35 czynów,
– niewykonania w terminie zobowiązania SP ZOZ, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat (art. 16 ust. 1 ww. ustawy) – 20 czynów,
– nieopłacenia w terminie przez SP ZOZ składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 14 ww. ustawy) – 12 czynów.

  Ponadto, 1 sygnalizację skierowano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w kwestiach związanych z art. 4 pkt 3, lit. ja ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[41] (w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 lipca 2016 r.), zgodnie z którym ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są pożyczki lub kredyty, bez względu na to, czy wiążą się one z emisją, sprzedażą, kupnem lub zbyciem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi[42], z wyjątkiem kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej.

W 1 przypadku materiały z kontroli przekazano do prokuratury rejonowej w związku z wcześniejszym wnioskiem o przeprowadzenie kontroli skierowanym do regionalnej izby obrachunkowej.

2.4. Podsumowanie

Celem kontroli koordynowanej w zakresie zadłużenia SP ZOZ, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego była ocena aktualnego stanu zadłużenia SP ZOZ na przykładzie wybranych jednostek w poszczególnych województwach w latach 2015 - 2016, wskazanie skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego będących ich podmiotami tworzącymi, wynikających ze spłaty zadłużenia za podległe SP ZOZ, weryfikacja prawidłowości kategoryzowania i ujmowania w sprawozdaniach poszczególnych tytułów dłużnych, jak również zbadanie funkcjonowania systemu nadzoru podmiotu tworzącego nad działalnością SP ZOZ.

Zgodnie z założeniami organizacyjnymi zawartymi w Programie kontroli koordynowanej, kontrolą należało objąć SP ZOZ wykazujące zadłużenie wg stanu na koniec III lub IV kwartału 2016 r., lub jednostki, których sprawozdawczość nie potwierdza istnienia znaczącego zadłużenia, jednakże inne źródła informacji wskazują na faktyczne występowanie tego zjawiska. W sytuacji występowania większej liczby jednostek o podobnym poziomie zadłużenia, pomocniczym kryterium do wyboru danych jednostek do kontroli winien być brany pod uwagę jego wpływ (potencjalny lub realny) na budżet jednostki samorządu terytorialnego będącej podmiotem tworzącym SP ZOZ.

W związku z powyższymi założeniami dobór próby kontrolowanych SP ZOZ nie był dowolny, lecz celowy, uwarunkowany stopniem zadłużenia lub ryzykiem jego wystąpienia.

Ocena stopnia zadłużenia SP ZOZ

Zobowiązania ogółem SP ZOZ w całym kraju, dla których podmiotami tworzącymi są jst, we wszystkich kategoriach zaliczanych do długu publicznego wynosiły: w 2015 r. – 4 181 015 tys. zł, w 2016 r. – 4 187 391 tys. zł.[43]

[40] Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.
[41] Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.
[42] Dz. U. z 2017 r. poz. 1768 z późn. zm.
[43] Dane wg *Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*, str. 276.

Zadłużenie ogółem 52 objętych kontrolą koordynowaną SP ZOZ wynosiło: w 2015 r. – 1 509 840 tys. zł, w 2016 r. – 1 626 619 tys. zł (dane uzyskane w wyniku czynności kontrolnych), co stanowiło zatem odpowiednio 36,1% i 38,8% ogółu zadłużenia ww. SP ZOZ.

Łączne zestawienie zadłużenia 52 kontrolowanych SP ZOZ w 2014 r., 2015 r. i 2016 r. wg typu podmiotów tworzących oraz rodzaju

Tytuły zadłużenia	Stan na								
	31.12.2014		31.12.2015			31.12.2016			
	Liczba SP ZOZ	Kwota	Liczba SP ZOZ	Kwota	zmiana % do 2014 r.	Liczba SP ZOZ	Kwota	zmiana % do 2015 r.	zmiana % do 2014 r.
Ogółem		**1 301 215 997,78**		**1 509 839 690,53**	**116,0**		**1 626 619 346,11**	**107,7**	**125,0**
Kredyty	**36**	**392 471 013,36**	**39**	**522 130 814,82**	**133,0**	**38**	**518 393 989,16**	**99,3**	**132,1**
- miasto na prawach powiatu	2	2 972 400,00	2	32 940 000,00	1 108,2	4	54 237 115,93	164,7	1 824,7
- powiat ziemski	17	116 244 153,86	19	121 921 472,82	104,9	16	119 493 734,58	98,0	102,8
- województwo samorządowe	17	273 254 459,50	18	367 269 342,00	134,4	18	344 663 138,65	93,8	126,1
Pożyczki	**41**	**362 029 046,04**	**45**	**414 413 837,70**	**114,5**	**43**	**498 370 815,51**	**120,3**	**137,7**
- miasto na prawach powiatu	4	32 754 864,23	5	25 787 679,86	78,7	5	47 750 662,70	185,2	145,8
- powiat ziemski	20	99 090 235,76	21	122 254 395,05	123,4	20	151 709 968,85	124,1	153,1
- województwo samorządowe	17	230 183 946,05	19	266 371 762,79	115,7	18	298 910 183,96	112,2	129,9
Inne umowy	**18**	**215 792 109,72**	**24**	**198 941 470,04**	**92,2**	**24**	**200 221 790,35**	**100,6**	**92,8**
- miasto na prawach powiatu	3	160 902 903,29	3	136 068 715,88	84,6	2	135 493 633,67	99,6	84,2
- powiat ziemski	8	32 662 072,57	11	32 998 090,50	101,0	12	26 091 870,48	79,1	79,9
- województwo samorządowe	7	22 227 133,86	10	29 874 663,66	134,4	10	38 636 286,20	129,3	173,8
Zobowiązania wymagalne	**40**	**330 923 828,66**	**44**	**374 353 567,97**	**113,1**	**43**	**409 632 751,09**	**109,4**	**123,8**
- miasto na prawach powiatu	4	39 144 297,16	4	68 765 733,44	175,7	4	52 781 735,20	76,8	134,8
- powiat ziemski	21	67 085 902,49	24	75 827 286,63	113,0	23	70 813 555,56	93,4	105,6
- województwo samorządowe	15	224 693 629,01	16	229 760 547,90	102,3	16	286 037 460,33	124,5	127,3

Kontrola koordynowana wykazała, iż w objętych kontrolą SP ZOZ w okresie 2015 - 2016 w ujęciu ogólnym nastąpił dalszy wzrost zadłużenia. Biorąc pod uwagę kwoty globalne wszystkich tytułów dłużnych występujących w SP ZOZ, tj. kredytów i pożyczek, innych umów o charakterze pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych stwierdzono wzrost o 25,0% (licząc stan na 31 grudnia 2016 r. do stanu na 31 grudnia 2014 r.).

Analizując trendy w poszczególnych kategoriach tytułów dłużnych, największy wzrost zanotowano w przypadku pożyczek (o prawie 38%), istotny wzrost wystąpił również w przypadku kredytów i zobowiązań wymagalnych odpowiednio o ok. 32% i 24%.

Należy zauważyć, iż wzrost zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek, które były zaciągane w głównej mierze na pokrycie zobowiązań z tytułu dostaw i usług nie przełożył się na spadek zobowiązań wymagalnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że gospodarka finansowa objętych kontrolą SP ZOZ w większości przypadków była prowadzona z permanentnym naruszeniem zasady wynikającej z art. 44 ust. 3 pkt 3 uofp, w myśl której wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Powyższe przełożyło się na wydatkowanie przez SP ZOZ-y wielomilionowych kwot na zapłatę karnych odsetek od nieterminowych płatności. Należy zaznaczyć, że nieterminowe regulowanie płatności występowało głównie w zakresie zobowiązań cywilnoprawnych wobec wykonawców świadczących dostawy, usługi i roboty budowlane.

W dużo mniejszej skali dotyczyło to płatności rat i odsetek z tytułu kredytów i pożyczek, głównie ze względu na szybkość i skuteczność uruchamianych procedur windykacyjnych przez banki i inne instytucje świadczące te usługi. Ponadto różnego rodzaju zabezpieczenia ustanowione w zawieranych umowach, gwarantowały skuteczność takich egzekucji.

Podobnie mniejsza skala nieterminowych płatności występowała w przypadku zobowiązań publicznoprawnych, w których największa grupę stanowią składki na ubezpieczenia społeczne.

Wskazanie skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego będących ich podmiotami tworzącymi, wynikających ze spłaty zadłużenia za podległe SP ZOZ

Dane statystyczne zebrane w trakcie kontroli wykazały, iż podmioty tworzące w znikomym stopniu wpływały na przychody SP ZOZ. Dotacje przekazywane przez jst do podległych zakładów stanowiły zarówno w 2015 r. jak i 2016 r. zaledwie 1,1% zrealizowanej kwoty przychodów. W 2016 r. liczba SP ZOZ, które zanotowały stratę wzrosła w stosunku do roku 2015 r. o 5 i wyniosła 33 zakłady. W obydwu latach 10 podmiotów tworzących pokryło część straty podległych SP ZOZ, przy czym kwota wydatkowana na ten cel z budżetu jst w 2016 r. była prawie dwukrotnie większa niż w 2015 r. i wyniosła prawie 63 mln zł. Świadczy to o zmniejszających się możliwościach pokrywania strat SP ZOZ we własnym zakresie i rodzi poważne ryzyko kolejnych wydatków z budżetów jst w przypadku dalszego utrzymania się tej tendencji.

Weryfikacja prawidłowości kategoryzowania i ujmowania w sprawozdaniach poszczególnych tytułów dłużnych

W wyniku kontroli koordynowanej stwierdzono liczne nieprawidłowości przy sporządzaniu sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. W ponad połowie kontrolowanych SP ZOZ wykazano zaniżone w stosunku do stanu faktycznego dane w zakresie kredytów i pożyczek, jak również innych zobowiązań zaliczonych do tej kategorii.

Przyczyną wystąpienia nieprawidłowości była przede wszystkim błędna interpretacja obowiązujących zasad sporządzania sprawozdań określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Powyższe sprawozdania powinny stanowić źródło wiarygodnych informacji dla podmiotów tworzących i innych instytucji o stanie zadłużenia SP ZOZ ujętym w podziale na kategorie długu określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

Sporządzane i przekazywane przez kontrolowane SP ZOZ sprawozdania nie w pełni spełniały swą funkcję informacyjną ze względu na liczne rozbieżności wykazywanych w nich danych zarówno z prowadzoną ewidencją księgową jak i stanem faktycznym. Stwierdzone w badanej próbie różnice wynosiły ok. kilka procent w niektórych kategoriach zadłużenia i w sposób istotny nie zniekształcały jego ogólnego poziomu.

Należy jednak zwrócić uwagę na konieczność przywiązywania większej wagi do prawidłowości danych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-Z. Sposobem na osiągnięcie tego celu mogą być m.in. szkolenia pracowników służb księgowych SP ZOZ przygotowujących informacje do tych sprawozdań, bądź wprowadzenie dodatkowych mechanizmów kontrolnych w ramach kontroli zarządczych realizowanych w SP ZOZ.

Zbadanie funkcjonowania systemu nadzoru podmiotu tworzącego nad działalnością SP ZOZ

Podmiot tworzący zgodnie z przepisami uodl posiada prawne narzędzia nadzoru i kontroli działalności podległego SP ZOZ, w tym możliwość żądania informacji, wyjaśnień i dokumentów, jak również przeprowadzania kontroli bezpośrednich na podstawie art. 121 uodl.

Zebrane wnioski w czasie kontroli koordynowanej wskazują, iż sposób prowadzenia tego nadzoru przez podmioty tworzące nie był adekwatny do faktycznej sytuacji. Co prawda były podejmowane działania nadzorcze, w tym kontrole bezpośrednie, żądanie dokumentów i wyjaśnień, jednak nie przekładało się to na poprawę racjonalności zarządzania długiem SP ZOZ. Należałoby oczekiwać ze strony podmiotów tworzących większej skuteczności nadzoru i ukierunkowania go na poprawę sytuacji finansowej SP ZOZ.

Niestety brak jest w ustawie konkretnie sprecyzowanych wymogów odnośnie np. terminów przeprowadzania przez podmioty tworzące kontroli SP ZOZ. Wydaje się, że należałoby rozważyć doprecyzowanie tych przepisów przez ustawodawcę by wzmóc nadzór sprawowany przez podmioty tworzące nad działalnością prowadzoną przez SP ZOZ.

W związku z dużym zadłużeniem i trudną sytuacją finansową, skutkującą z reguły problemami z utrzymaniem płynności finansowej, SP ZOZ w celu zachowania ciągłości działania zmuszone są do korzystania z instrumentów finansowych oferowanych przez instytucje liczące się z dużym ryzykiem finansowym i jednocześnie rekompensujące tą sytuację wyższymi kosztami obsługi długu, niż banki i inne podmioty funkcjonujące w sektorze bankowym.

Zaciąganie zobowiązań, w tym z tytułu kredytów i pożyczek, przez SP ZOZ nie podlega żadnym ograniczeniom ustawowym, inaczej niż ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. W powyższym zakresie obowiązują SP ZOZ jedynie zasady ogólne wynikające z uofp, nie wskazujące jednak konkretnych limitów w tym obszarze.

Jako formę nadzoru podmiotu tworzącego nad stanem i strukturą zadłużenia SP ZOZ wprowadzono od dnia 1 lipca 2011 r. zapis art. 54 ust. 5 uodl wskazujący, że czynność prawna mająca na celu zmianę wierzyciela

samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej może nastąpić po wyrażeniu zgody przez podmiot tworzący. Powyższe nie zmieniło faktu, że podmiot tworzący nie otrzymał realnego wpływu na wysokość zaciąganych kredytów i pożyczek, a jedynie możliwość decydowania o zmianie wierzyciela już powstałych zobowiązań.

Zaciąganie kredytów i pożyczek o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro podlegało rygorom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Powyższa ogólna reguła została zmieniona od dnia 28 lipca 2016 r. na podstawie art. 4 pkt 3, lit. ja ww. ustawy, wskazującego że jej przepisów nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są pożyczki lub kredyty, bez względu na to, czy wiążą się one z emisją, sprzedażą, kupnem lub zbyciem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, z wyjątkiem kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej.

W związku z wejściem w życie ww. przepisu SP ZOZ zostały zwolnione z obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych przy wyborze podmiotu udzielającego kredytu, pożyczki lub oferującego inne instrumenty finansowe o charakterze pożyczki.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym (od dnia 28 lipca 2016 r.), przedsiębiorcy wyspecjalizowani w przejmowaniu wierzytelności SP ZOZ nie muszą stosować skomplikowanych konstrukcji prawnych, zmierzających docelowo do zmiany wierzyciela SP ZOZ przy jednoczesnym pominięciu wymogu zgody podmiotu tworzącego. Prostszym i legalnym sposobem obejścia rygorów art. 54 ust. 5 uodl jest zaciągnięcie pożyczki, bez rygoru stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, a której faktycznym celem będzie spłata dotychczasowych wierzycieli i powstanie zobowiązania wobec nowego podmiotu.

Wyżej opisane uwarunkowania prawne skutkują tym, że podmiot tworzący nie ma faktycznie bieżącego wpływu na wysokość kredytów i pożyczek zaciąganych przez podległy SP ZOZ, a ponadto warunek zgody podmiotu tworzącego na zmianę wierzyciela może być zgodnie z prawem omijany poprzez zaciąganie nowych zobowiązań.

Powyższe stawia podmioty tworzące w trudnej sytuacji, ze względu na wejście w życie z dniem 15 lipca 2016 r. zmiany do art. 59 uodl nakładającej na ww. podmioty obowiązek pokrywania straty SP ZOZ, jeżeli nie może być ona pokryta przez zakład we własnym zakresie, jednak w kwocie nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji. Alternatywą jest wydanie przez podmiot tworzący rozporządzenia, zarządzenia albo podjęcie uchwały o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej – jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta we własnym zakresie przez SP ZOZ oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną.

Reasumując, podmioty tworzące wobec wynikającej z przepisów potencjalnej możliwości obciążania własnych budżetów stratami ponoszonymi przez podległy SP ZOZ powinny zostać wyposażone w instrumenty prawne dające im uprzedni wpływ na wysokość zobowiązań finansowych zaciąganych przez zakład.

W związku z tym niezbędna jest dokładna analiza przepisów obowiązujących w tym zakresie i rozważenie wprowadzenia dodatkowych ograniczeń przy zaciąganiu kredytów i pożyczek przez SP ZOZ np. obowiązku każdorazowego uzyskania zgody podmiotu tworzącego na ich zaciągnięcie.

Należy również podkreślić, że w przypadku dokonywania stosownych zmian w obowiązujących przepisach konieczne jest rozszerzenie pojęcia „pożyczki" o instrumenty finansowe o różnym nazewnictwie, ale w konsekwencji wywołujące skutki tożsame do pożyczek.

2.5. Inne zagadnienia

Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 uodl w podmiocie leczniczym niebędącym przedsiębiorcą działa rada społeczna, która jest organem inicjującym i opiniodawczym podmiotu tworzącego oraz pełni funkcję doradczą dla kierownika. Do zadań rady społecznej należy m.in. przedstawianie kierownikowi wniosków i opinii w sprawach kredytów bankowych. Wątpliwości budzi fakt, że w przepisie art. 48 ust. 2 pkt 2 lit. c uodl jest mowa jedynie o kredytach bankowych, brak w nim zapisów odnośnie pożyczek oraz niestandardowych instrumentów finansowania, które w efekcie wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki. W związku z faktem, że zarówno pożyczki, jak inne instrumenty o zbliżonym charakterze stanowią wraz z kredytami równoległe źródło finansowania działalności SP ZOZ, należałoby rozważyć uzupełnienie ww. przepisu o zapisy odnośnie opiniowania przez radę społeczną również tych zobowiązań finansowych. Dodatkowo należy podkreślić, że negatywna opinia rady społecznej przy zaciąganiu kredytów bankowych nie wstrzymuje możliwości ich zaciągnięcia przez kierownika SP ZOZ.

3. Wyniki kontroli koordynowanej „Kontrola dotacji celowych na referenda, wybory prezydenckie i parlamentarne w 2015 r.”[44]

3.1. Założenia ogólne

Celem kontroli było zbadanie i ocena przestrzegania prawidłowości wykorzystania i rozliczania dotacji udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego na wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10 maja i 24 maja 2015 r., referendum ogólnokrajowe w dniu 6 września 2015 r. oraz wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 października 2015 r.

Kontrola przeprowadzona była w jednostkach samorządu terytorialnego i obejmowała następujące zagadnienia:

– prawidłowość wykorzystania otrzymanych dotacji przez gminę,
– rzetelność dokumentowania rozliczeń otrzymanych dotacji przez gminę,
– zwrot dotacji niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie lub nadmiernie pobranej,
– ewidencja księgowa i sprawozdawczość budżetowa związana z dotacją.

3.2. Szczegółowe wyniki kontroli

Kontrolą objęto 69 jednostek samorządu terytorialnego wybranych z obszaru działania 16 regionalnych izb obrachunkowych. Wszystkie regionalne izby obrachunkowe przeprowadziły kontrolę co najmniej 3 jst, wybranych spośród ujętych w planie kontroli kompleksowych na 2017 r., które otrzymały dotacje celową na realizację zadań zleconych wynikających z ustawy Kodeks wyborczy. Kontrola przeprowadzona przez poszczególne izby każdorazowo obejmowała dokumentację wytworzoną w okresie od 10 kwietnia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.

Badaniu poddano rzetelność sporządzania sprawozdań z wykorzystania środków finansowych przyznanych na 2015 r. na realizację zadań zleconych w związku z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2015 r. i ponownym głosowaniem w dniu 24 maja 2015 r., referendum ogólnokrajowego zarządzonego na dzień 6 września 2015 r. oraz wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 25 października 2015 r.

Kontrola kategorii wydatków określonych w badanych sprawozdaniach polegała na sprawdzeniu dokumentów źródłowych (umów, faktur, delegacji, list wypłat diet zryczałtowanych) dotyczących wskazanych wydatków, poprawności ujęcia wydatku w określonym w sprawozdaniu rodzaju wydatku oraz sprawdzeniu poprawności wyliczenia sumy poszczególnych rodzajów wydatków.

Szczególną uwagę zwrócono na pozycję sprawozdań pn. „Zryczałtowane diety dla członków obwodowych komisji wyborczych” mając na uwadze, że podane kwoty należało stosować w jednakowej wysokości w całym kraju oraz, że diety mogą być pomniejszone zgodnie z przepisami określonymi w uchwale Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy lub rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom obwodowych komisji do spraw referendum w referendum ogólnokrajowym oraz trybu udzielania im dni wolnych od pracy.

Po zakończeniu czynności weryfikujących kwoty poszczególnych rodzajów wydatków określonych w sprawozdaniach sprawdzono poprawność arytmetyczną sporządzonego sprawozdania oraz porównano ogólną kwotę wydaną na obsługę wyborów z całkowitą kwotą przyznaną przez dysponenta środków. W protokołach kontroli zamieszczono powyższe sprawozdania oraz stwierdzano ich poprawność.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przy dokonywaniu poszczególnych rodzajów wydatków określonych w sprawozdaniach, mających wpływ na prawidłowość rozliczenia dotacji, w protokołach formułowano ustalenia opisujące naruszenie przepisu prawa, w wystąpieniu pokontrolnym wniosek zmierzający do usunięcia nieprawidłowości i usprawnienia badanej działalności, a ponadto o naruszeniu prawa powiadamiano dysponenta środków.

[44] Kontrola podjęta z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych na podstawie uchwały Nr 5/2016 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie tematów koordynowanej kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r.

W przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w większości jednostek, tj. w 40 z 69 kontrola potwierdziła prawidłowość wykorzystania dotacji.

Stwierdzone jednostkowe przypadki nieprawidłowości (6) dotyczyły np. wydatkowania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub po terminie przeprowadzenia wyborów, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 lit. a i b, art. 126 i art. 254 pkt 3 uofp. Wystąpiły w:

– *Mieście Koło (woj. wielkopolskie) i Gminach Ruda Maleniecka (woj. świętokrzyskie), Kuźnica (woj. podlaskie) i Rewal (woj. zachodniopomorskie) – polegały na wydatkowaniu środków dotacji w łącznej kwocie 7 921,88 zł niezgodnie z przeznaczeniem określonym w zawiadomieniach dyrektorów właściwych Delegatur Krajowego Biura Wyborczego,*
– *Gminie Słubice (woj. mazowieckie) oraz Mieście i Gminie Radomyśl Wielki (woj. podkarpackie) – polegały na wskazaniu wydatkowania środków dotacji, jako wydatkowane z dotacji na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów wydatki (w łącznej kwocie 4 455,00 zł) poniesione od 23 do 59 dni po terminie ich przeprowadzenia.*
  W jednym przypadku w Mieście i Gminie Radomyśl Wielki (woj. podkarpackie) nie określano w poleceniach wyjazdów służbowych miejscowości rozpoczęcia podróży, co stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.

W 5 jednostkach, tj. w 3 Gminach Warta Bolesławiecka (woj. dolnośląskie), Bodzanów (woj. mazowieckie), Słubice (woj. mazowieckie) oraz 2 Miastach i Gminach Prochowice (woj. dolnośląskie) i Radomyśl Wielki (woj. podkarpackie) stwierdzono brak kontrasygnaty skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej na umowach skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Kontrola wykorzystania dotacji na referendum ogólnokrajowe również w większości badanych jednostek (43 z 69) nie wykazała nieprawidłowego wykorzystania dotacji.

Stwierdzone zaciąganie zobowiązań bez upoważnienia określonego planem finansowym, tj. z naruszeniem art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych, wystąpiło w 2 jednostkach: Gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie) i Mieście i Gminie Dziwnów (woj. zachodniopomorskie) na łączną kwotę 6 249,87 zł.

W 3 jednostkach: Gminach Paszowice (woj. dolnośląskie) i Rewal (woj. zachodniopomorskie) oraz Mieście i Gminie Dziwnów (woj. zachodniopomorskie) stwierdzono dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia, tj. z naruszeniem art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 254 pkt 3 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 uofp, w łącznej kwocie 6 211,26 zł.

W 3 przypadkach, tj. w Mieście Łowicz (woj. łódzkie) oraz Gminach Rewal (woj. zachodniopomorskie) i Paszowice (woj. dolnośląskie) nieprawidłowo klasyfikowano wydatki, czym naruszono zasady określone załącznikiem Nr 2 i Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Podobne ustalenia kontroli uzyskano przy kontroli wykorzystania dotacji na wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – w 38 z 69 kontrolowanych jednostek nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości.

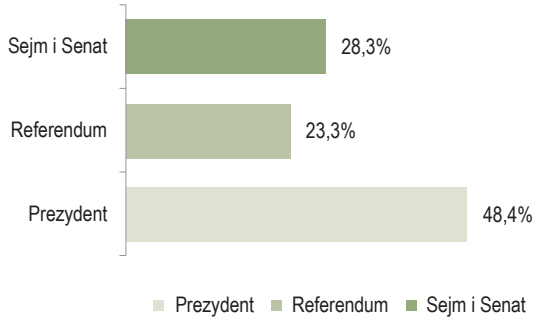
W 7 jednostkach, tj. w 3 Miastach: Łowicz (woj. łódzkie), Szczawno-Zdrój (woj. dolnośląskie) i Wojkowice (woj. śląskie), Mieście i Gminie Wolbórz (woj. łódzkie) oraz 3 Gminach: Słubice (woj. mazowieckie), Marianowo (woj. zachodniopomorskie) i Dolice (woj. zachodniopomorskie) stwierdzono ewidencjonowanie w księgach rachunkowych budżetu dotacji celowych i wydatków z niej finansowanych z naruszeniem zasad funkcjonowania jednego lub kilku kont, tj.: 133 „Rachunek budżetu", 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych", 224 „Rozrachunki budżetu", 901 „Dochody budżetu", 902 „Wydatki budżetu" określonych załącznikiem Nr 2 pn. Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego do 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.

W 6 przypadkach, tj. w 3 Miastach i Gminach Biskupiec (woj. warmińsko-mazurskie), Prochowice (woj. dolnośląskie) i Krotoszyn (woj. wielkopolskie), Gminach Warta Bolesławiecka (woj. dolnośląskie) i Zagrodno (woj. dolnośląskie) oraz w Mieście Koło (woj. wielkopolskie), dokonywano wypłat na podstawie dowodów księgowych nie zawierających wszystkich elementów wymaganych przepisem art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

W 3 jednostkach: Mieście Płońsk (woj. mazowieckie), Mieście i Gminie Namysłów (woj. opolskie) i Gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie) zobowiązania regulowano po terminach, tj. z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 44 ust. 2 uofp.

Udział procentowy zrealizowanych wydatków na wybory Prezydenta RP, referendum ogólnokrajowe oraz wybory do Sejmu RP i do Senatu RP



3.3. Postępowanie pokontrolne

Z przeprowadzonych kontroli sporządzane były protokoły. Jeżeli w wyniku kontroli stwierdzone zostały nieprawidłowości izby kierowały do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne. Do wniosków pokontrolnych, w zakresie kontroli koordynowanej nie wpłynęły zastrzeżenia.

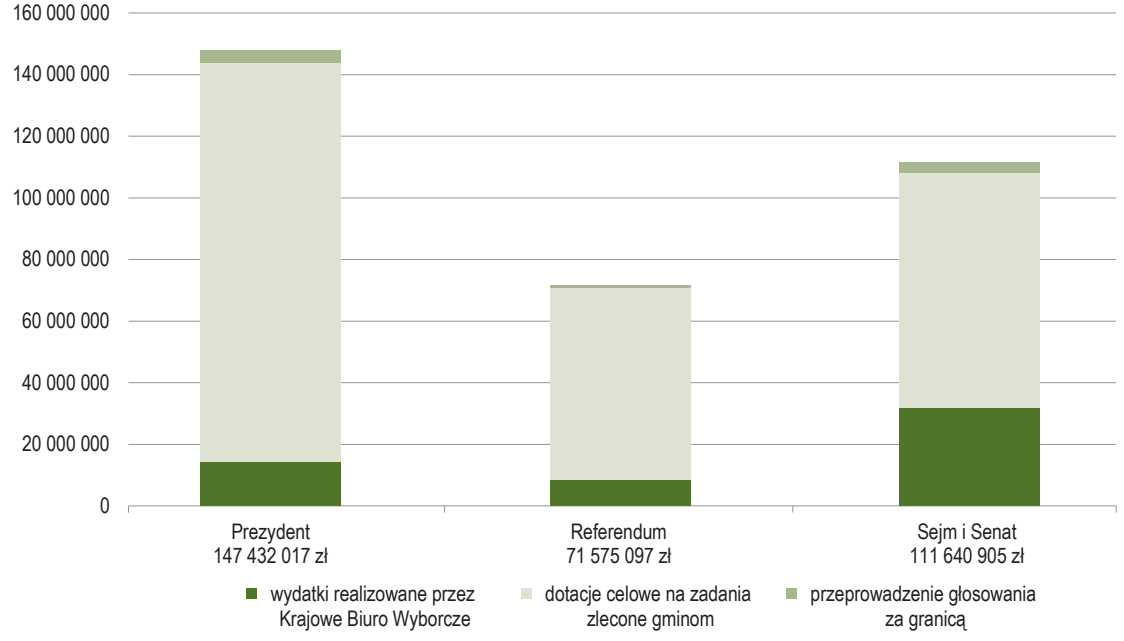
W jednym przypadku, tj. w trakcie kontroli prowadzonej w Gminie Malczyce przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu, ujawniono okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 uodfp, w wyniku czego Prezes Izby skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych właściwego w sprawach rozpatrywanych przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO we Wrocławiu.

Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych stwierdził, że zarzucany czyn wyczerpuje znamiona ustawowe naruszenia dyscypliny finansów publicznych, jednakże mając na uwadze charakter wydatkowanych środków, jak również fakt, że zmiana planu wydatków nastąpiła w tym samym miesiącu, w którym dokonano wydatków (odpowiednio: 15, 1 i 4 dni po dokonaniu wydatku) odmówił wszczęcia postępowania wyjaśniającego ze względu na znikomą szkodliwość czynu dla finansów publicznych.

3.4. Podsumowanie

Przeprowadzone w ramach kontroli koordynowanej kontrole wykazały, że jednostki kontrolowane prawidłowo wykorzystały dotacje na wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, referendum ogólnokrajowe oraz wybory do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Kwoty zrealizowanych wydatków na wybory Prezydenta RP, referendum ogólnokrajowe oraz wybory do Sejmu RP i do Senatu RP wg KBW



Kwoty zrealizowanych wydatków na wybory Prezydenta RP, referendum ogólnokrajowe oraz wybory do Sejmu RP i do Senatu RP wg KBW (w zł)

Rodzaj	Wydatki realizowane przez Krajowe Biuro Wyborcze	Dotacje celowe na zadania zlecone gminom	Przeprowadzenie głosowania za granicą
Prezydent	14 355 406	129 613 611	3 463 000
Referendum	8 481 803	62 436 294	657 000
Sejm i Senat	31 932 142	76 394 763	3 314 000
Ogółem	**54 769 351**	**268 444 668**	**7 434 000**

Niżej wskazane nieliczne nieprawidłowości, które stwierdzone zostały w czasie prowadzonych kontroli mogły wystąpić tylko przy kontroli przedmiotowego zagadnienia i wynikały z:

– nieegzekwowania wystawienia przez przewodniczącego albo, z jego upoważnienia, przez zastępcę przewodniczącego właściwej obwodowej komisji wyborczej pisemnego potwierdzenia udziału członków komisji w czynnościach związanych z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania, które powinno stanowić podstawę wypłaty i ustalenia wysokości zryczałtowanej diety, co stanowiło naruszenie § 8 ust. 7 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 14 marca 2011 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy. Wystąpiło przy wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 9 przypadkach, tj. w: Miastach Koło (woj. wielkopolskie), Łowicz (woj. łódzkie), Nowy Dwór Mazowiecki (woj. mazowieckie), Ostrołęka (woj. mazowieckie) i Zawiercie (woj. śląskie), Mieście i Gminie Prochowice (woj. dolnośląskie) oraz Gminach Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie), Korczyce (woj. śląskie) i Fałków (woj. świętokrzyskie) oraz przy wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 8 przypadkach, tj. w: Gminach Korczyce (woj. śląskie), Zielonki (woj. małopolskie), Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie), Fałków (woj. świętokrzyskie) oraz Miastach Zawiercie (woj. śląskie), Koło (woj. wielkopolskie), Łowicz (woj. łódzkie) i Ostrołęka (woj. mazowieckie),
– wydania przez przewodniczącego właściwej obwodowej komisji wyborczej zgody na zwrot członkom komisji, w związku z udziałem w pracach tych komisji, kosztów przejazdu własnym samochodem osobowym, motocyklem lub motorowerem według stawek określonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych

samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy bez porozumienia przewodniczącego właściwej obwodowej komisji wyborczej z dyrektorem właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 3 pkt 2 w związku z § 4 ust. 2 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Parlamentu Europejskiego oraz sposobu dokumentowania dni zwolnienia od pracy. Wystąpiło przy wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2 przypadkach: Gminie Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie) i Mieście i Gminie Namysłów (woj. opolskie) oraz przy wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w 3 przypadkach: Miastach i Gminach Namysłów (woj. opolskie) i Trzciel (woj. zielonogórskie) oraz Gminie Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie),

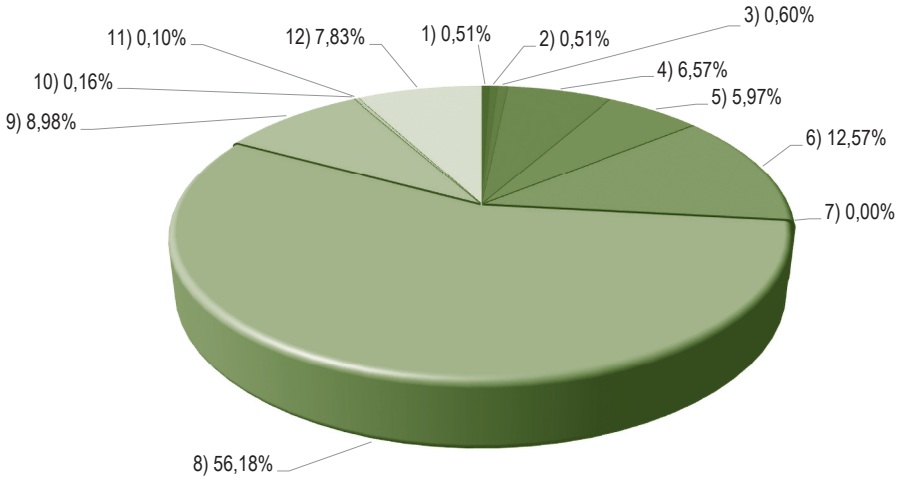
– nieegzekwowania, od przewodniczącego albo z jego upoważnienia od zastępcy przewodniczącego właściwej obwodowej komisji wyborczej, podpisania pisma potwierdzającego udział członków komisji w czynnościach związanych z przeprowadzeniem głosowania oraz ustaleniem wyników głosowania, które powinno stanowić podstawę wypłaty zryczałtowanej diety, co stanowiło naruszenie § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2003 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom obwodowych komisji do spraw referendum w referendum ogólnokrajowym oraz trybu udzielania im dni wolnych od pracy. Wystąpiło w 9 przypadkach, tj. w: Gminach Korczyce (woj. śląskie), Gietrzwałd (woj. warmińsko-mazurskie), Zielonki (woj. małopolskie) i Fałków (woj. świętokrzyskie) oraz Miastach Zawiercie (woj. śląskie), Ostrołęka (woj. mazowieckie), Koło (woj. wielkopolskie), Nowy Dwór Mazowiecki (woj. mazowieckie) i Łowicz (woj. łódzkie),
– wydania przez przewodniczącego właściwej obwodowej komisji wyborczej zgody na zwrot przysługujących członkom komisji, zamieszkałym poza miejscowością stanowiącą siedzibę komisji obwodowej, kosztów przejazdu własnym samochodem osobowym, motocyklem lub motorowerem według stawek określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym bez uzgodnienia powyższej zgody z dyrektorem właściwej miejscowo delegatury Krajowego Biura Wyborczego, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom obwodowych komisji do spraw referendum w referendum ogólnokrajowym oraz trybu udzielania im dni wolnych od pracy. Wystąpiło w 2 przypadkach, tj. w: Mieście i Gminie Namysłów (woj. opolskie) i Gminie Gietrzwałd (woj. warmisko-mazurskie).

Ponadto, w trakcie kontroli stwierdzono pojedyncze przypadki nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub po terminie przeprowadzenia wyborów, tj. w 6 (z 69) kontrolowanych jednostkach w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w 3 (z 69) przy referendum ogólnokrajowym i 4 (z 69) w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

W wyniku porównania realizacji poszczególnych rodzajów wydatków przez jednostki poddane kontroli w ramach kontroli koordynowanej (69 jst) ze zrealizowanymi wydatkami wykazanymi przez Krajowe Biuro Wyborcze dla wszystkich jednostek (2 544 jst) stwierdzono, że w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, referendum ogólnokrajowego oraz wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej:

– struktura wykorzystania dotacji celowej na poszczególne rodzaje wydatków kształtowała się na zbliżonym poziomie,
– wydatki na zadanie pn. zryczałtowane diety dla członków komisji stanowiły około 50% wszystkich wydatków.

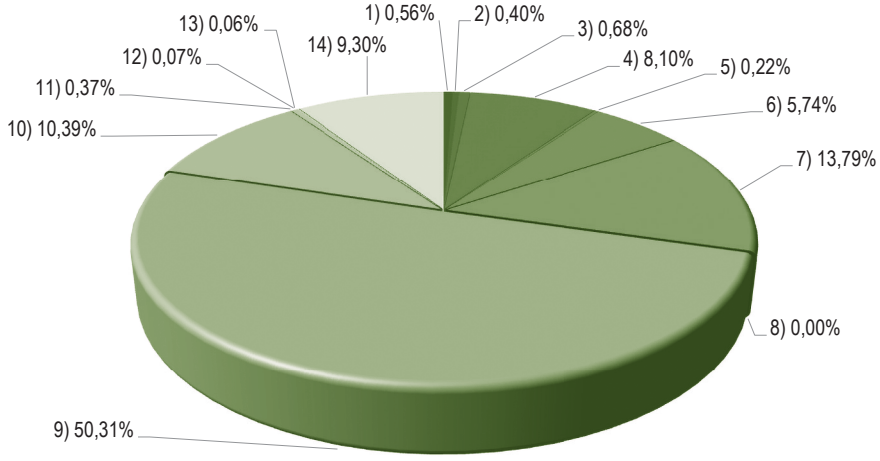
Wykorzystanie środków finansowych przyznanych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 10 maja i 24 maja 2015 r.



LEGENDA:

1) *Druk obwieszczenia o podziale na obwody i o siedzibach obwodowych komisji wyborczych*
2) *Plakatowanie obwieszczeń wyborczych*
3) *Transport kart do głosowania*
4) *Sporządzenie spisów wyborców*
5) *Uzupełnienie wyposażenia lokali wyborczych*
6) *Wydatki kancelaryjne i obsługa obwodowych komisji wyborczych*
7) *Koszty zorganizowania lokali wyborczych w nowoutworzonych obwodach głosowania*
8) *Zryczałtowane diety dla członków obwodowych komisji wyborczych*
9) *Wsparcie informatyczne obwodowych komisji wyborczych*
10) *Koszty głosowania przez pełnomocnika*
11) *Koszty głosowania korespondencyjnego*
12) *Inne wydatki związane z funkcjonowaniem obwodu*

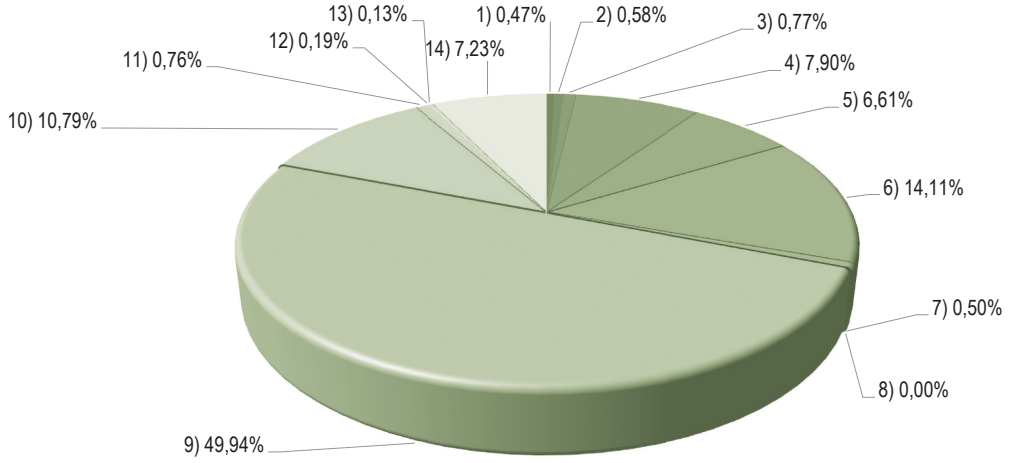
Wykorzystanie środków finansowych przyznanych na przygotowanie i przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w dniu 6 września 2015 r.



LEGENDA:

1) *Druk obwieszczenia o podziale na obwody i o siedzibach obwodowych komisji ds. referendum*
2) *Plakatowanie obwieszczeń o referendum*
3) *Transport kart do głosowania*
4) *Sporządzenie spisów osób uprawnionych do udziału w referendum*
5) *Nakładki na spisy osób uprawnionych do udziału w referendum*
6) *Uzupełnienie wyposażenia lokali wyborczych*
7) *Wydatki kancelaryjne i obsługa obwodowych komisji ds. referendum*
8) *Koszty zorganizowania lokali wyborczych w nowoutworzonych obwodach głosowania*
9) *Zryczałtowane diety dla członków obwodowych komisji ds. referendum*
10) *Wsparcie informatyczne obwodowych komisji ds. referendum*
11) *Działalność koordynatora ds. informatyki w gminie*
12) *Koszty głosowania przez pełnomocnika*
13) *Koszty głosowania korespondencyjnego*
14) *Inne wydatki związane z funkcjonowaniem obwodu*

Wykorzystania środków finansowych przyznanych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 października 2015 r. (próba badana – 69 jst)



LEGENDA:

1) Druk obwieszczenia o podziale na obwody i o siedzibach obwodowych komisji wyborczych
2) Plakatowanie obwieszczeń wyborczych
3) Transport kart do głosowania
4) Sporządzenie spisów wyborców i aktualizacja
5) Uzupełnienie wyposażenia lokali wyborczych
6) Wydatki kancelaryjne i obsługa obwodowych komisji wyborczych
7) Druki formularzy i protokołów głosowania
8) Koszty zorganizowania lokali wyborczych w nowoutworzonych obwodach głosowania
9) Zryczałtowane diety dla członków obwodowych komisji wyborczych
10) Wsparcie informatyczne obwodowych komisji wyborczych
11) Działalność koordynatora ds. informatyki w gminie
12) Koszty głosowania przez pełnomocnika
13) Koszty głosowania korespondencyjnego
14) Inne wydatki związane z funkcjonowaniem obwodów głosowania

W trakcie każdej kontroli wypełniano i załączono do protokołu kontroli test dotyczący ewidencji księgowej i prezentowania w sprawozdaniach budżetowych dotacji celowych i ich wydatkowania na wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, referendum ogólnokrajowe, wybory do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustalenia kontroli w ww. zakresie wykazały, że:

- każdorazowo dotacje celowe ujmowano w budżecie gmin stosownie do pism Dyrektorów Delegatur Krajowego Biura Wyborczego zawiadamiających o ich przyznaniu,
- rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco prowadzono księgi rachunkowe budżetu w zakresie zaewidencjonowanych dotacji celowych.
- stwierdzono odosobnione przypadki:
  - nieprawidłowego ewidencjonowania dotacji i wydatków z nich finansowanych na kontach syntetycznych budżetów gmin,
  - nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej wydatków,
  - ewidencjonowania wydatków na podstawie dowodów księgowych nie zawierających wszystkich elementów wymaganych art. 21 ustawy o rachunkowości,
  - nierzetelnego, błędnego, niesprawdzalnego i niebieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych jednostki budżetowej operacji gospodarczych dotyczących wydatkowania dotacji celowej,
  - nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych.

Odnosząc się do stwierdzonych ww. nielicznych nieprawidłowości należy dodać, że występują one zwykle z różnym nasileniem przy niemal każdej kontroli gospodarki finansowej.

Pojedyncze przypadki błędów i nieprawidłowości ujawnione w trakcie przeprowadzonych kontroli upoważniają do stwierdzenia, że dotacje celowe na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, referendum ogólnokrajowego oraz, wyborów do Sejmu i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem określonym w pismach dyrektorów właściwych delegatur Krajowego Biura Wyborczego adresowanych do poszczególnych jednostek.

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 – Prawo oświatowe 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 2017 r. izby skontrolowały łącznie **117 279 sprawozdań z wykonania budżetów jst**, z tego 84 416 sprawozdań budżetowych i 32 863 sprawozdania 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 22 762 korekty sprawozdań, co stanowiło 19,4% ogólnej liczby zbadanych sprawozdań. W 2017 r. jst przekazały o 4 822 (o 3,9%) sprawozdania mniej niż w 2016 r., w tym o 4 761 (o 17,3%) mniej korekt. Liczba sprawozdań przekazanych w 2017 r. ukształtowała się na poziomie porównywalnym do roku 2015. Większa liczba korekt w 2016 r. związana była m.in. z komunikatami Ministerstwa Finansów dotyczącymi przesunięcia daty publikacji informacji o kwotach udziału jst we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych.

Wyniki kontroli sprawozdań budżetowych w latach 2016 i 2017 przedstawia poniższe zestawienie.

Sprawozdania budżetowe oraz w zakresie operacji finansowych jst zbadane w latach 2016 i 2017

2016			2017		
Ogółem	w tym skorygowane	% (2:1)	Ogółem	w tym skorygowane	% (5:4)
1	2	3	4	5	6
122 101	27 523	22,5	117 279	22 762	19,4

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", w tym w zakresie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i części oświatowej subwencji ogólnej,
- 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 zaangażowania wydatków w nieprawidłowej wysokości,
- 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,

- niewykazania przychodów lub rozchodów z tytułu kredytów i pożyczek oraz obligacji lub nieprawidłowe ich wykazanie,
- wykazania błędnych kwot nadwyżki i wolnych środków po stronie wykonania w sprawozdaniu Rb-NDS lub wykazania ich w nieprawidłowej pozycji sprawozdania,
- 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,
- braku bilansowania przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego,
- nieprawidłowego ujęcia zobowiązań w sprawozdaniu Rb-Z w układzie podmiotowym (wg grup dłużników), jak i przedmiotowym (wg tytułów dłużnych), w tym niezaliczenia do kategorii „kredytów i pożyczek" papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona,
- wykazania nieprawidłowej kwoty długu w sprawozdaniu Rb-Z, w tym braku wykazania 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,
- nieprawidłowego ujęcia należności w sprawozdaniu Rb-N w układzie podmiotowym lub przedmiotowym,
- braku spójności między sprawozdaniami, w tym m.in. w zakresie dochodów, wydatków, zobowiązań wymagalnych, należności wymagalnych i pozostałych należności, zadłużenia,
- niezgodności planu z uchwałą budżetową po zmianach,
- błędów klasyfikacyjnych, rachunkowych i formalnych.

W 2017 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[45]. 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 2016 r. przysługiwała 19 gminom[46] z sześciu województw (dolnośląskiego, łódzkiego, podkarpackiego, pomorskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego). Oprócz jednostek uprawnionych negatywny wniosek złożyła 1 gmina z obszaru województwa podlaskiego.

W 2017 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

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

[46] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2016 (Dz. U. poz. 2156).

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 2017 r. izby otrzymały i skontrolowały 45 461 sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostek sektora finansów publicznych, będących samorządowymi osobami prawnymi (w tym 1 693 korekty).

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,
– niewykazania lub 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, brak podpisów na wersji papierowej sprawozdania, niezgodność wersji papierowej z elektroniczną, stosowanie niewłaściwych formularzy, niewskazanie lub wskazanie nieprawidłowego okresu sprawozdawczego),
– braku spójności danych pomiędzy sprawozdaniami.

W 2017 r., na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[47], 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 2017 r. izby realizowały, na podstawie art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela[48], obowiązek gromadzenia sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli w 2016 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) 2 942 sprawozdania przekazane do izb przez jst (wraz z korektami).

Izby w 2017 r. otrzymały także do wiadomości w systemie zarządzania budżetami jst BeSTi@ 60 129 sprawozdań dotyczących realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (wraz z korektami), z tego 46 737 sprawozdań Rb-50 i 13 392 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 2017 r. w formie elektronicznej **3 122 skonsolidowane bilanse 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 rocznych sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2016 r. z uwzględnieniem korekt, złożonych do końca czerwca 2017 r. stanowiła podstawę do ustalenia wysokości kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej na rok 2018. Nieprawidłowe

[47] Dz. U. z 2018 r. poz. 362.
[48] Dz. U. z 2018 r. poz. 967.

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 2017 r. nieprawidłowościach były wysyłane przez izby do Ministerstwa Finansów. Dotyczyły one nieprawidłowo sporządzonych w latach 2012 - 2016 sprawozdań Rb-PDP w 175 gminach (w 2016 r. – 137) i zawierały dane z 179 korekt tych sprawozdań (w 2016 r. – 151).

Na podstawie przeprowadzonych w 2017 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 brakami formalnymi (brak podpisu przewodniczącego komisji wyborczej na potwierdzeniu do wypłaty), nierzetelnym sporządzeniem raportów kasowych poprzez ujmowanie w nich wypłat z tytułu diet członkom komisji wyborczych biorących udział w wyborach na Prezydenta RP lub referendum ogólnokrajowego, które miały miejsce po terminie zamknięcia raportu kasowego, zatwierdzaniem nierzetelnych raportów kasowych dotyczących wypłat diet dla członków komisji wyborczych, tj. zatwierdzeniem raportu kasowego przed datą wyborów, dokonaniem wydatku poza planem;
– zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej – poprzez przyjęcie faktury dokumentującej zakup benzyny lub oleju silnikowego zamiast oleju napędowego, uwzględnienie faktur wystawionych na inną osobę, przyjęcie do obliczenia kwoty zwrotu faktury z okresu wcześniejszego niż 6 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku lub z innego niewłaściwego okresu, poprzez nieprawidłowe ustalenie wysokości rocznego limitu zwrotu podatku akcyzowego oraz kwoty zwrotu w wyniku przyjmowania do obliczeń innej powierzchni użytków rolnych niż wynikająca z ewidencji gruntów lub niebędących w posiadaniu wnioskodawcy, co doprowadziło do naliczenia i wypłacenia zwrotu podatku akcyzowego w zawyżonej lub w zaniżonej wysokości;
– zwrotu z budżetu państwa części wydatków poniesionych przez gminy w 2016 r. w ramach funduszu sołeckiego – nieprawidłowości przejawiających się w przyjęciu wniosków niespełniających wymogów ustawy o funduszu sołeckim, podlegających odrzuceniu ze względu na zakwalifikowanie do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, które nie wynikały z wniosku sołectwa, pochodziły ze zmian pierwotnych wniosków sołectwa, ale obarczonych wadami wyczerpującymi przesłanki ich całkowitego odrzucenia, nie były w żaden sposób zadaniami własnymi gmin lecz stanowiącymi zadania własne powiatu (nakłady na drogi powiatowe), 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 wydatków 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 2017 r. regionalne izby obrachunkowe skierowały do 4 jst (3 gmin i 1 powiatu) łącznie 4 wezwania do opracowania programów postępowań naprawczych. Tylko w 1 powiecie organ stanowiący nie podjął wymaganej uchwały. W pozostałych trzech przypadkach organ stanowiący jst przekazał wymaganą uchwałę w terminie, w tym w jednym przypadku (1 gmina) w grudniu 2017 r., co spowodowało, że czynności opiniodawcze i nadzorcze izba wykonywała już w 2018 r. Ogółem w 2017 r. wpłynęły 2 programy postępowania naprawczego (z 1 powiatu i z 1 gminy), które były wynikiem wezwań skierowanych do jst przez regionalne izby obrachunkowe w 2016 r. oraz 2 uchwały rad gmin w tej sprawie w wyniku działań izb podjętych w 2017 r. Ponadto, wpłynęły 2 uchwały w przedmiocie zmian w programie postępowania naprawczego (2 gminy), które podlegały badaniu w 2017 r.

Regionalne izby obrachunkowe w 2017 r. wydały 6 opinii w tym przedmiocie (5 w gminach i 1 w powiecie), w tym 1 w stosunku do programu postępowania naprawczego, który wpłynął w 2016 r. Składy orzekające wydały:

- 1 opinię negatywną (w 1 powiecie),
- 3 opinie pozytywne (w 3 gminach),
- 2 opinie pozytywne z zastrzeżeniami (w 2 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 izb, opiniując przedłożone programy postępowań naprawczych, zwracały uwagę 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, czym podważono wiarygodność kolejnej wersji opracowania programu postępowania naprawczego. Ponadto, akcentowano ryzyka wynikające z przyjęcia nierealistycznych założeń dotyczących wzrostu dochodów bieżących, w tym części oświatowej subwencji ogólnej oraz obniżenia wydatków bieżących, w tym związanych z finansowaniem oświaty, co przy uwzględnieniu ograniczonej możliwości oddziaływania organów gminy na zwiększenie tego źródła dochodów oraz obniżenie wydatków związanych z dostosowaniem organizacji szkół do nowych rozwiązań, niepomyślnie rokuje na możliwość znaczącego podwyższenia wyniku operacyjnego budżetu w 2017 r., w celu zmniejszenia zagrożenia niezachowania relacji określonej w art. 243 uofp w roku następującym po trzyletnim okresie realizacji programu naprawczego – w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych. Zwracano także uwagę na nieuwzględnienie – wbrew wymogom art. 240a ust. 4 i 5 uofp – warunków i ograniczeń obowiązujących

[1] Dz. U. poz. 1646.

w okresie realizacji programu, w tym dotyczących możliwości niezachowania relacji określonych w art. 242 - 244 jedynie w okresie realizacji programu i w odniesieniu do spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu – w uwagach i zastrzeżeniach opinii pozytywnych, w tym wydanych o aktualizacji i zmianach programu postępowania naprawczego w związku z przedstawieniem zamiaru wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 224 uofp.

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 i wynikający z tego wysoki poziom zadłużenia. Jedna z gmin wskazała na problem skumulowanych zobowiązań z lat poprzednich oraz konieczność spłaty zaciągniętych na niekorzystnych warunkach kredytów i pożyczek w takich instytucjach jak Magellan i MW TRADE. Na niezachowanie ustawowego wskaźnika spłat w jednej z gmin miał wpływ także brak płynności finansowej skutkującej przekształcaniem kredytów krótkoterminowych w długoterminowe, generujące większe koszty oraz wykup wierzytelności na niekorzystnych warunkach. Wszystkie gminy wskazywały na wysokie koszty utrzymania jednostek oświatowych, w tym koszty reformy oświatowej, przy systematycznie spadających dochodach z tytułu subwencji oświatowej i niżu demograficznym. Jednym z powodów pogorszenia sytuacji finansowej w 2 gminach była konieczność realizowania dopłat do ceny wody i ścieków, które nie miały pokrycia po stronie dochodowej. Jedna z jst wskazała także na przeszacowany plan dochodów ze sprzedaży majątku o ok. 5 mln zł, przy wykonaniu planu na poziomie kilku tysięcy złotych w I półroczu 2017 r.

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.

Do przedsięwzięć mających na celu ograniczanie wydatków jst zaliczały najczęściej ograniczanie wydatków na bieżące zakupy i remonty, zamrażanie i zmniejszanie wynagrodzeń w administracji, zmniejszenie diet radnym, restrukturyzację zatrudnienia – program dobrowolnych odejść pracowników, ograniczenia kosztów energii elektrycznej. Wskazywano na korzyści płynące ze zmiany organizacji pracy i funkcjonowania podległych jednostek. Wskazywano także na zamrożenie wysokości dopłat gminy do ceny wody i ścieków oraz na ograniczenie wydatków majątkowych 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.

2. Programy postępowania naprawczego opracowane na szczeblu powiatów

W 2017 r. regionalne izby obrachunkowe zbadały 1 program postępowania naprawczego przedłożony przez powiat (wezwany w 2016 r.). Powiat jako przyczynę niestabilności finansowej podał znaczne zadłużenie jst zaciągnięte w latach poprzednich oraz wskazał na aktywne działania inwestycyjne z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu UE, co znacznie przyczyniło się do wzrostu zadłużenia. Wśród przyczyn niezachowania obligatoryjnych wskaźników należy upatrywać też pokrywanie ujemnych wyników finansowych SP ZOZ oraz ponoszenie wydatków z tytułu udzielonych poręczeń.

Powiat skupił swoje działania naprawcze na ograniczeniu wydatków bieżących mi.in. na wydatki osobowe w związku ze zmianami organizacyjnymi w administracji, usługi pocztowe, wydatki oświatowe. Ponadto, jako przedsięwzięcie wskazano utworzenie Centrum Usług Wspólnych, ograniczenie wydatków na promocję oraz na dotacje dla stowarzyszeń. Duże znaczenie w programie postępowania naprawczego powiat przypisał też konsolidacji i restrukturyzacji zadłużenia.

Rozdział VI.
Raporty o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Przyznanie izbom zadania w zakresie sporządzania raportu o stanie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło poprzez wprowadzenie zmian do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych[1]. Zgodnie z art. 10a ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izba przedstawia raport w razie potrzeby wskazania organom jednostki samorządu terytorialnego powtarzających się nieprawidłowości lub zagrożenia niewykonania ustawowych zadań.

O sporządzeniu raportu decyduje kolegium izby podejmując stosowną uchwałę, w której określa jego zakres i termin, wyznaczając członka kolegium odpowiedzialnego za przygotowanie projektu raportu. Podstawą opracowania raportu o stanie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego są ustalenia izby wynikające z oceny działalności nadzorczej, kontrolnej i opiniodawczej. 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.

Po przyjęciu raportu przez kolegium, prezes izby przekazuje raport organom właściwej jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce raporty przekazywane były również do wojewodów, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Do sporządzonego raportu, organy jednostki samorządu terytorialnego mogą wnieść zastrzeżenia do kolegium izby, 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 wejścia w życie przepisu art. 10a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, izby sporządziły 68 raportów (dla 46 gmin, 17 powiatów, 2 miast na prawach powiatu, 1 województwa samorządowego i 2 związków samorządowych).

Jednostki samorządu terytorialnego dla których izby sporządziły raport o stanie gospodarki finansowej w latach 2004 - 2017

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
2017	3	2	-	-	-	5
Łącznie w latach 2004 - 2017	46	17	2	1	2	68

W 2017 r. regionalne izby obrachunkowe sporządziły 5 raportów, z czego 3 dotyczyły gmin, a 2 powiatów.

[1] Ustawa z dnia 24 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawy o kształtowaniu wynagrodzenia w państwowej strefie budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 149, poz. 1454).

Do sporządzonych raportów zastrzeżenia wniosła 1 jednostka. Zastrzeżenia nie zostały uwzględnione przez kolegium izby.

Cztery raporty dotyczące 3 gmin i 1 powiatu sporządzone zostały na wniosek organu wykonawczego jednostki, złożonego w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa na podstawie przepisu art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych[2]. W świetle powołanego przepisu ustawy o finansach publicznych pożyczka z budżetu państwa może być udzielona jednostce samorządu terytorialnego, jeżeli realizuje ona postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji, a z analizy programu 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, zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

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

Raporty sporządzone przez Izbę w związku z ubieganiem się o pożyczkę z budżetu państwa

Gmina Grzmiąca[3]

Celem sporządzenia raportu było dokonanie pogłębionej analizy sytuacji finansowej gminy Grzmiąca i określenie ewentualnego ryzyka zagrożenia wykonywania ustawowych zadań. Raport obejmował lata 2014 - 2016 i pierwsze półrocze roku 2017.

Niepokojącym zjawiskiem w analizowanym okresie było wysokie zadłużenie Gminy. Na dzień 30 czerwca 2017 r. kwota zobowiązań stanowiących dług publiczny wyniosła 6 209 279,93 zł w tym kwota 5 996 454,05 zł to zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz umowa wywołująca skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu oraz zobowiązania wymagalne w kwocie 212 825,88 zł z tytułu dostaw towarów i usług, które wystąpiły w I półroczu 2017 r.

Z powodu braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej na 2017 r., zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 - 243 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wezwało gminę do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Gmina w ramach postępowania naprawczego dokonała restrukturyzacji zadłużenia, polegającego na wydłużeniu terminu spłaty zobowiązań oraz zmniejszeniu wysokości rat kapitałowych do roku 2026. W programie postępowania naprawczego założono zaciągnięcie w 2017 r. pożyczki w wysokości 2 316 000 zł, przeznaczonej na uregulowanie zobowiązań w wysokości 881 816,05 zł, których spłata przypada w 2017 r., oraz restrukturyzację zadłużenia w kwocie 1 434 183,95 zł. Ostateczną spłatę pożyczki zaplanowano w 2026 r.

Z uwagi na odmowę udzielenia finansowania przez banki, Rada Gminy Grzmiąca podjęła uchwałę w sprawie zmiany programu postępowania naprawczego, w ramach którego założono pozyskanie w 2017 r. pożyczki z budżetu państwa w kwocie 2 316 000 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zaplanowano, że spłata pożyczki rozpocznie się w roku 2019, zaś ostatnia rata spłacona zostanie w 2026 r. Zgodnie z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, tj. 2026 r., zachowane zostaną zasady określone w art. 242 - 243 ustawy o finansach publicznych.

Wniosek gminy o udzielenie pożyczki w kwocie 2 316 000 zł został pozytywnie zaopiniowany przez Ministra Rozwoju i Finansów Rzeczypospolitej Polskiej.

---

[2] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730).

[3] Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Grzmiąca, [dostęp: 6 kwietnia 2018 r.], <http://www.bip.szczecin.rio.gov.pl/?a=4431>

Miasto i Gmina Biały Bór[4]

Raport dla miasta i gminy Biały Bór sporządzony został w związku z ubieganiem się przez jednostkę o pożyczkę z budżetu państwa, brakiem możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 - 243 ustawy o finansach publicznych oraz problemem zachowania płynności finansowej, który w 2017 r. spowodował konieczność pozyskania środków zewnętrznych. Raport obejmuje ocenę gospodarki finansowej jednostki za lata 2015 - 2016 i jest kolejnym raportem (poprzedni sporządzono w 2015 r.).

Przyczyną trudnej sytuacji finansowej miasta i gminy było przeinwestowanie gminy, finansowanie inwestycji w znacznym stopniu ze środków zewnętrznych, wysokie dopłaty do ceny ścieków i wody na rzecz spółki komunalnej, spadek dochodów oparty w dużej mierze na źródle, jakim były mandaty i grzywny uzyskiwane z fotoradarów, brak wzrostu dochodów wynikający z tytułu braku wpływów z inwestycji, które były społecznie nieakceptowane, rozbudowany system niedochodowych instytucji publicznych (oświatowo-opiekuńczych). Na dzień 1 stycznia 2017 r. kwota zobowiązań stanowiących dług publiczny wynosiła 16 246 561,00 zł, na co złożyły się zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz obligacje wyemitowane w celu restrukturyzacji zobowiązań w 2013 r.

Program naprawczy jednostka opracowała na lata 2017 - 2019, mając na celu osiągnięcie długofalowych rezultatów, które pozwoliłyby na wypracowanie wystarczającej nadwyżki w budżecie operacyjnym. W celu poprawy sytuacji finansowej gminy mającej niewielkie możliwości wpływu na zwiększenie wysokości dochodów, skupiono się na ograniczeniu wydatków, uwzględniając przy tym konieczność realizacji ustawowych zadań. Efekty finansowe mają spowodować zmniejszenie wydatków w latach 2017 - 2019 w porównaniu do lat poprzednich. Stąd też w programie założono pozyskanie w 2017 r. pożyczki z budżetu państwa w wysokości 15 750 000,00 zł, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ostateczna spłata pożyczki ma nastąpić w 2036 r., zgodnie z wymogiem przepisu art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki, zachowane zostaną zasady określone w art. 242 - 243 tej ustawy.

Wniosek miasta i gminy o udzielenie pożyczki został pozytywnie zaopiniowany przez Ministra Rozwoju i Finansów Rzeczypospolitej Polskiej.

Gmina Rąbino[5]

Raport sporządzony został w celu dokonania analizy sytuacji finansowej i określenia ewentualnego ryzyka zagrożenia wykonywania przez Gminę zadań. Zachowanie płynności finansowej w 2017 r. spowodowało konieczność pozyskania środków z zewnątrz. Raport obejmował lata 2014 - 2016.

Gmina Rąbino z powodu braku możliwości uchwalenia budżetu na 2017 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 - 243 ustawy o finansach publicznych została na podstawie art. 240a ust. 1 ww. ustawy zobligowana do opracowania i uchwalenia Programu postępowania naprawczego.

Z przedstawionej w programie naprawczym analizy finansów Gminy wynikało zagrożenie realizacji zadań publicznych związanych z trudną sytuacją finansową Gminy, na skutek spadku dochodów bieżących w zakresie uzyskiwanej subwencji, niewielkich wpływów z tytułu sprzedaży mienia, dopłat do ceny ścieków i wody oraz zobowiązań Gminy wynikających z zawartej umowy o wykup wierzytelności z Bankiem Gospodarstwa Krajowego oraz konsorcjum firm na realizację inwestycji dotyczącej zaprojektowania i wykonania kompleksu budynków przy szkole podstawowej. Na dzień 1 stycznia 2017 r. zobowiązanie z tytułu umowy wyniosło 3 428 568 zł, a spłata planowana jest do 2026 r.

Gmina Rąbino boryka się z problemem braku płynności finansowej. Niespłacone zobowiązania wymagalne, które wystąpiły na koniec 2016 r. kształtowały się na poziomie 1 134 568,28 zł.

Gmina nie jest w stanie samodzielnie wygenerować nadwyżki operacyjnej przy obecnym stanie finansów i dlatego ubiega się o pożyczkę z budżetu państwa na cele naprawcze w kwocie 3 450 396 zł z okresem spłaty od 2021 r. do 2027 r. Pożyczka przeznaczona będzie na pokrycie planowanego deficytu, spłatę zobowiązań wymagalnych Gminy z 2016 r.

Wniosek Gminy o udzielenie pożyczki został pozytywnie zaopiniowany przez Ministra Rozwoju i Finansów Rzeczypospolitej Polskiej.

[4] Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Biały Bór, [dostęp: 6 kwietnia 2018 r.], <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=3642>

[5] Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie. Raport o stanie gospodarki finansowej Gminy Rąbino, [dostęp: 6 kwietnia 2018 r.], <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?a=3313>

Powiat Śremski[6]

Raport o stanie gospodarki finansowej został opracowany w związku z wnioskiem Starosty Powiatu Śremskiego z uwagi na rozpoczęcie działań zmierzających do zaspokojenia wierzycieli Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Szpital w likwidacji poprzez pozyskanie pożyczki z budżetu państwa. Powiat pełni funkcję organu założycielskiego wobec SP ZOZ, który z powodu wysokich strat finansowych oraz zobowiązań wymagalnych pozostaje w likwidacji.

Raport obejmuje sytuację finansową Powiatu w okresie od 2014 r. do III kwartału 2017 r.

Przejęcie zobowiązań SP ZOZ przez Powiat będący organem nadzorującym wskazywało, że jeśli przejęcie zadłużenia nastąpiłoby w 2016 r., to skumulowana wartość zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego i SP ZOZ wyniosłaby 128,87% dochodów wykonanych Powiatu (wzrost zadłużenia o 110,42 punktu procentowego). W przypadku, gdy przejęcie zadłużenia nastąpiłoby w roku 2017 (przyjmując zadłużenie SP ZOZ wg stanu na dzień 30 września 2017 r. i planowane zadłużenie Powiatu), skumulowana wartość zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego i SP ZOZ wyniosłaby 121,98% dochodów planowanych Powiatu (wzrost zadłużenia o 104,04 punktu procentowego). Stan taki może w znaczący sposób wpłynąć na sytuację finansową Powiatu, a w konsekwencji na brak możliwości spełnienia relacji, o których mowa w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Powiat nie jest jednak w stanie jednorazowo ze środków własnych spłacić zobowiązań SP ZOZ Szpital w Śremie w likwidacji.

Uzasadnione było, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wystąpienie z wnioskiem o pożyczkę z budżetu państwa. Powiat zamierza ubiegać się o pożyczkę w 2018 r.

Raport sporządzony w związku z sytuacją finansową jednostki oraz koniecznością spłaty zobowiązań

Powiat Słubicki[7]

W 2017 r. Powiat Słubicki został wezwany przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w trybie art. 240a ust. 1 ustawy o finansach publicznych do opracowania programu postępowania naprawczego w związku z zagrożeniem niewykonania przez Powiat ustawowych zadań oraz zagrożenia spełnienia relacji, o której mowa w art. 242 - 243 ustawy o finansach publicznych. W związku z nieopracowaniem programu postępowania naprawczego, Kolegium Izby na podstawie art. 240a ust. 8 ustawy o finansach publicznych ustaliło budżet Powiatu na 2017 r.

Decyzja o sporządzeniu raportu dla Powiatu Słubickiego za rok 2016 i I kwartał 2017 r. podjęta została ze względu na sytuację finansową Powiatu związaną z brakiem możliwości spłaty zobowiązań wobec Skarbu Państwa.

Powiat zobowiązany był w 2017 r. do zwrotu do budżetu państwa z tytułu pobranych, a nieprzekazanych opłat eksploatacyjnych: za lata 2010 - 2011 kwoty należności głównej łącznie z odsetkami w wysokości 5 639 009,73 zł, za lata 2012 i trzy miesiące roku 2013 – kwoty 2 400 392,98 zł (należność główna z odsetkami), za lata 2013 - 2016 kwoty 8 264 279,53 zł oraz zwrotu z tytułu dochodów budżetowych uzyskanych z tytułu czynszów najmu/dzierżawy/władania wraz z odsetkami z tytułu nieterminowego regulowania tych zobowiązań w kwocie 5 474 231,94 zł.

Spłata zobowiązań w takiej wysokości stanowi istotne i realne ryzyko niespełnienia przez Powiat relacji określonych w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby w Raporcie wskazało na konieczność niezwłocznego opracowania i wdrożenia kompleksowej strategii restrukturyzacji finansów Powiatu w szczególności w zakresie zapewnienia zdolności wykonywania zadań publicznych, spłaty zobowiązań, zapewnienia płynności finansowej i zachowania wskaźników określonych w ustawie o finansach publicznych. Mając na uwadze przesłanki wynikające z art. 224 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych, Kolegium Izby zaleciło rozważenie wystąpienia do Ministra Rozwoju i Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa.

W roku 2017 Powiat Słubicki nie podjął działań mających na celu uzyskanie pożyczki z budżetu państwa.

[6] Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu. Raport o stanie gospodarki finansowej Powiatu Śremskiego, [dostęp: 6 kwietnia 2018 r.], <http://www.bip.poznan.rio.gov.pl>

[7] Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze. Raport o stanie gospodarki finansowej Powiatu Słubickiego, [dostęp: 6 kwietnia 2018 r.], <http://www.zielonagora.rio.gov.pl/esi-admin/upload/raport-pow-slubicki-2016-2017.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 2017 r. do izb wpłynęły 2 powiadomienia od skarbników powiatów o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika.

Pierwsze powiadomienie dotyczyło odmowy kontrasygnaty umowy zlecenia na świadczenie obsługi prawnej zawartej pomiędzy powiatem a kancelarią radcy prawnego – z uwagi na brak jej akceptacji przez radców prawnych starostwa, wyrażonej w opinii prawnej. Komisja po rozpatrzeniu sprawy uznała, iż wskazany przez skarbnika powiatu powód odmowy kontrasygnaty, opisany w opinii prawnej, nie mógł stanowić samoistnej przyczyny tej odmowy. W budżecie powiatu na 2017 r., wg stanu na dzień zawarcia kwestionowanej przez skarbnika umowy, zaplanowano wydatki na realizację zadania określonego w umowie. Zarząd powiatu posiadał zatem upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania określonego w umowie zlecenia na świadczenie obsługi prawnej rady powiatu. Komisja postanowiła uznać odmowę kontrasygnaty za nieuzasadnioną.

W drugim przypadku powiadomienie dotyczyło odmowy kontrasygnaty umowy zawartej pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a powiatem o udzielenie dotacji celowej na dofinansowanie zakupu pomocy dydaktycznych dla szkoły publicznej prowadzonej przez powiat. Jako powód odmowy skarbnik wskazywał zawarty w umowie „obowiązek zawarcia porozumienia na przekazanie środków w formie dotacji własnej jednostce budżetowej". Komisja po rozpatrzeniu sprawy uznała, że odmowa kontrasygnaty była nieuzasadniona. Z umowy nie wynikał bowiem obowiązek udzielenia dotacji ze środków budżetu powiatu, lecz obowiązek przekazania środków pochodzących z otrzymanej dotacji szkole w celu sfinansowania zakupów na zasadach ogólnych wynikających z ustawy o finansach publicznych.

W wyniku kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonych przez izby w 2017 r., w jednostkach samorządu terytorialnego stwierdzono 80 przypadków braku kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach.

Porównanie liczby powiadomień przez skarbników o dokonaniu kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika z nieprawidłowościami stwierdzonymi przez inspektorów kontroli wskazuje, podobnie jak w latach poprzednich, 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 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.); art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.); art. 57 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 z późn. zm.).

[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 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 2017 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęło łącznie 611 pism i skarg, w których podnoszono naruszenie praworządności lub interesów osób wnoszących, w tym 178 dotyczyło działalności organów stanowiących jst.

W porównaniu z 2016 r. pisma i skargi skierowane do regionalnych izb obrachunkowych utrzymały się na zbliżonym poziomie (wzrost o 2,0%). Analiza liczby wpływających do izb pism i skarg w latach 1999 - 2017 wskazuje na znaczące odchylenia w tym okresie, przy czym w latach 2001 - 2017 liczba ta utrzymywała się na poziomie przekraczającym 300 rocznie, z wyjątkiem 2007 r.

Z ogólnej liczby 178 skarg na działalność organów stanowiących jst, 160 dotyczyło 163 uchwał podjętych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych. Podnoszone zarzuty dotyczyły:

1) naruszenia trybu podejmowania uchwał (42), w tym w zakresie:
   - naruszenia wymogów formalnych dotyczących zwołania sesji (niedochowania terminu zwołania sesji), rozszerzenia porządku obrad sesji nadzwyczajnej zwołanej na wniosek zarządu powiatu o uchwałę w sprawie rozpatrzenia skargi radnego na działalność starosty,
   - nieprzekazania radnym informacji o terminie sesji, porządku obrad oraz materiałów na sesję (w tym uchwały komisji budżetu),
   - wprowadzenia uchwały na sesji bez przedstawienia wcześniej radnym projektu uchwały,
   - nieprzekazania wójtowi opinii i wniosków do projektu budżetu i wieloletniej prognozy finansowej przed sesją rady, skutkujące brakiem możliwości zapoznania się z nimi przez organ wykonawczy,
   - nieprzekazania sołtysowi porządku obrad sesji oraz projektów uchwał,
   - nieudzielenia głosu mieszkańcowi na sesji,
   - braku uczestnictwa przewodniczących komisji rady w trakcie prac nad projektem budżetu,
   - podjęcia uchwał bez uprzedniego przeprowadzenia konsultacji społecznych,
   - podjęcia uchwały budżetowej z naruszeniem procedury głosowania,
   - podjęcia uchwał z naruszeniem postanowień statutu gminy, dotyczących obowiązku przeprowadzenia dyskusji nad projektem uchwały,
   - podjęcia uchwały w sprawie budżetu gminy z naruszeniem postanowień uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej,
   - naruszenia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym poprzez niewyłączenie radnych z głosowania nad uchwałą, która dotyczy interesu prawnego tych radnych,
   - nieuwzględnienia w uchwałach treści poprawek wniesionych i przegłosowanych przez radę gminy,
   - uwzględnienia wniosku komisji działającej w niewłaściwym składzie,
   - nieuwzględnienia przez organ wykonawczy w projekcie uchwały wniosków złożonych przez radnych oraz przyjęcia wniosków w innym kształcie niż przedstawili radni;
2) uchwał w sprawie:
   a) procedury uchwalania budżetu (4), w tym braku podstaw prawnych do regulowania przez organ stanowiący jst prac poprzedzających sporządzanie projektu uchwały budżetowej,
   b) budżetu i jego zmian (42), w tym:
      - wprowadzenia przez radę na sesji zmiany do budżetu bez zgody organu wykonawczego lub z naruszeniem inicjatywy uchwałodawczej organu wykonawczego,
      - zmiany budżetu niezgodnej z projektem wójta, w tym zwiększającej deficyt, na co organ wykonawczy nie wyraził zgody,

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.

- nieprzegłosowania autopoprawki zgłoszonej podczas sesji przez organ wykonawczy,
- uchwalenia budżetu w kształcie, który uniemożliwia realizację zadań gminy, w tym zmniejszenia planu wydatków na inwestycje lub remonty poniżej kwoty wynikającej z zawartych umów, zmniejszenia planu wydatków bieżących na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń,
- wprowadzenia do budżetu zadania niemożliwego do wykonania z uwagi na brak prawa do dysponowania terenem, na którym zadanie ma być realizowane,
- zaplanowania niewystarczających kwot na zadania własne gminy, w tym niedoszacowanie wydatków na oświatę, na dotację podmiotową dla samorządowej instytucji kultury, dotację dla zespołu szkolno-przedszkolnego prowadzonego przez stowarzyszenie,
- nieuwzględnienia w budżecie gminy wszystkich przedsięwzięć ujętych w gminnych planach i programach,
- zaplanowania niewystarczającej kwoty na zapłatę kary umownej, kosztów sądowych i odsetek,
- zaplanowania wydatków na inwestycję sprzeczną z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,
- zaplanowania środków na zwiększenie wartości obcego środka trwałego (remont poczekalni PKP),
- nieprawidłowego przyjęcia w uchwale wydatków na fundusz sołecki, w tym na remont kapliczki,
- przeznaczenia środków budżetowych na rozbiórkę budynku,
- rozbieżności pomiędzy kwotami ujętymi w wersji papierowej budżetu a podjętą uchwałą na sesji rady,
- niezgodności uchwały budżetowej z uchwałą w sprawie wpf, w tym w zakresie limitu wydatków na wieloletnie przedsięwzięcie, z uwagi na dokonanie zmiany uchwały budżetowej bez wcześniejszej uchwały zmieniającej zakres lub wstrzymującej wykonanie przedsięwzięcia (co stanowiło naruszenie art. 231 ust. 1 i 3 uofp),

c) zaciągania zobowiązań (2), w tym emisji obligacji komunalnych, zaciągnięcia kredytu w Europejskim Banku Inwestycyjnym w Luksemburgu oraz łącznej kwoty zaciągniętych przez miasto kredytów,

d) określania zasad i wysokości dotacji (16), w szczególności:
- trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych przez inne niż gmina osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (w tym w zakresie uprawnień kontrolujących, dotacji przekazywanych za lipiec i sierpień, obowiązku comiesięcznego przekazywania danych osobowych uczniów, żądania dołączenia do wniosku o udzielenie dotacji poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii zaświadczenia wydanego przez bank),
- określenia wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobki na terenie miasta (w tym uzależnienia wysokości miesięcznej transzy od liczby dzieci zapisanych i objętych opieką w miesiącu poprzedzającym przekazanie transzy oraz nakazanie organowi wykonawczemu ustalenie w umowie szczegółowych zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji),
- regulaminu udzielania dotacji na dofinansowanie wymiany istniejących źródeł ciepła na nowe, wysoko sprawne jednostki w budynkach/lokalach mieszkalnych zlokalizowanych na terenie gminy,
- podjęcia uchwały o udzieleniu pomocy finansowej dla jst bez zabezpieczenia środków na ten cel w budżecie,

e) określenia stawek podatków i opłat lokalnych (28), które w szczególności dotyczyły:
- wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz zasad poboru tego podatku od osób fizycznych, w tym ustalenia za wysokich stawek podatku od poszczególnych rodzajów nieruchomości;
- zmiany uchwały w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości bez oceny skutków finansowych dla budżetu,
- szczegółowych warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą,
- zwolnień od podatku od środków transportowych,
- opłaty targowej, w tym różnicowania wysokości stawek opłaty targowej na poszczególnych targowiskach,
- uchwalenia opłaty miejscowej na terenie miejscowości, która nie spełnia warunków do pobierania tej opłaty,
- określenia inkasentów opłaty miejscowej,
- uchwał w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty, w tym wyboru nieprawidłowej metody ustalenia opłaty (jednolitej dla

wszystkich mieszkańców, niezależnie od zarobków), nieprawidłowego ustalenia stawki opłaty od właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, a także wysokości ryczałtowej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, ustalenia stawek bez rzetelnej kalkulacji, podniesienia stawek,
  - uchwały w sprawie wzorów deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;

f) absolutorium (14), w tym:
  - podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi powiatu pomimo braku wniosku komisji rewizyjnej i opinii regionalnej izby obrachunkowej,
  - nieprawidłowego składu osobowego komisji rewizyjnej,
  - nieprawidłowości podczas głosowania,
  - podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium bez wskazania przesłanek (uzasadnienia) nieudzielenia absolutorium,
  - braku merytorycznych podstaw do nieudzielenia absolutorium,
  - udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu gminy pomimo „nierzetelności budżetu gminy", działania wójta skutkującego narażeniem gminy na straty czy rażącego naruszenia prawa mieszkańców do informacji;

g) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (7), w tym:
  - przyjęcia błędnych kwot wydatków na wynagrodzenia oraz w zakresie wydatków związanych z funkcjonowaniem organów jst,
  - wykazania danych w zakresie roku 2016 niezgodnie ze sprawozdaniami za 2016 rok,
  - wprowadzenia do wykazu przedsięwzięć nowego zadania niezgodnie z umową oraz wnioskiem o dofinansowanie projektu;

h) uchwał w pozostałych sprawach (8), w tym programu postępowania naprawczego, ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, funduszu sołeckiego (niewyodrębnienia funduszu, wyodrębnienia funduszu na okres ograniczony do jednego roku budżetowego), wyrażenia zgody na zawarcie przez gminę umowy na planowane przedsięwzięcie inwestycyjne.

Skargi dotyczące uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych w latach 2016 i 2017

Skargi w sprawie	2016		2017		Dynamika % (4:2)
	Liczba skarg	Struktura %	Liczba skarg	Struktura %	
1	2	3	4	5	6
Ogółem, z tego:	**198**	**100,0**	**163**	**100,0**	**82,3**
- trybu podejmowania uchwał	22	11,1	42	25,8	190,9
- procedury uchwalania budżetu	-	x	4	2,4	x
- budżetu i jego zmian	39	19,7	42	25,8	107,7
- zaciągania zobowiązań	8	4,0	2	1,2	25,0
- określenia zasad i wysokości dotacji	19	9,6	16	9,8	84,2
- podatków i opłat lokalnych	78	39,4	28	17,2	35,9
- absolutorium	15	7,6	14	8,6	93,3
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian	11	5,6	7	4,3	63,6
- inne	6	3,0	8	4,9	133,3

Skargi na działalność organów stanowiących kierowane były najczęściej przez osoby fizyczne i radnych, a także przez stowarzyszenia, organy wykonawcze jst, osoby prawne i organy ścigania. Wśród podmiotów skarżących występowali również sołtysi, fundacje, organizacje społeczne i związkowe oraz jednostki organizacyjne jst. Pisma kierowały również organy kontroli i organy administracji państwowej oraz parlamentarzyści. Do izb wpływały także pisma anonimowe.

Z analizy danych wynika, że w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. zmniejszyła się o 17,7% liczba skarg dotyczących uchwał objętych nadzorem regionalnych izb obrachunkowych. Największy spadek liczby skarg dotyczył uchwał w sprawie zaciągania zobowiązań (o 75,0%) oraz podatków i opłat lokalnych (o 64,1%). Zmniejszyła się również liczba zarzutów dotyczących uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian (o 36,4%), określenia zasad

i wysokości dotacji (o 15,8%) i absolutorium (o 6,7%). Zwiększyła się liczba skarg dotyczących trybu podejmowania uchwał (o 90,9%), ujętych w kategorii inne (o 33,3%) oraz budżetu i jego zmian (o 7,7%).

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

– uznały uchwały za nieważne (27 przypadków),
– stwierdziły nieistotne naruszenie prawa (6),
– wszczęły postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, w wyniku którego organ stanowiący usunął naruszenie prawa (12),
– 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 2017 r. do regionalnych izb obrachunkowych wpłynęły **433 skargi** na działalność organów wykonawczych jst (art. 229 pkt 3 - 5 kpa), z tego 393 na działalność wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i przewodniczących zarządów związków gmin, 34 na działalność starostów i zarządów powiatów oraz 6 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 2017 r. izby zorganizowały 169 szkoleń, w których wzięły udział 15 053 osoby. Uczestnikami szkoleń byli m.in. skarbnicy gmin, powiatów i województw, główni księgowi związków gminnych, powiatowo-gminnych i powiatowych, pracownicy referatów finansowo-księgowych, radni, radcowie prawni, przedstawiciele organów wykonawczych, sekretarze, pracownicy zajmujący się dochodzeniem należności publicznoprawnych, należności podatkowych, wymiarem i przygotowywaniem uchwał podatkowych, pracownicy, którzy zajmują się nakładaniem, dochodzeniem i egzekucją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, kierownicy i główni księgowi jednostek organizacyjnych jst. W szkoleniach uczestniczyły również osoby zajmujące się procedurą zamówień publicznych, informatycy, pracownicy instytucji kultury oraz pracownicy izb.

Szkolenia radnych i pracowników jst w latach 1993, 2016 i 2017

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
2016	195	16 509	186	16 203	9	306
2017	**169**	**15 053**	**151**	**14 054**	**18**	**999**

Tematyka przeprowadzonych szkoleń obejmowała zagadnienia związane z gospodarką finansową samorządu terytorialnego, w tym m.in.:

- projekt uchwały budżetowej na 2018 r. oraz projekt wieloletniej prognozy finansowej na 2018 r. i lata następne,
- zamknięcie ksiąg rachunkowych i zasady sporządzania sprawozdania finansowego za 2016 r.,
- zasady rachunkowości obowiązujące od 2017 r.,
- rozliczanie wybranych dotacji najczęściej udzielanych z budżetów jst,
- ewidencja księgowa rozliczeń podatku VAT po centralizacji,
- sprawozdawczość budżetowa oraz sprawozdawczość w zakresie operacji finansowych jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych,
- finansowanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- Prawo zamówień publicznych po nowelizacji z 2016 r.,
- kontrola zarządcza,
- fundusz sołecki,
- zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,
- zadania komisji rewizyjnej jst w procedurze udzielania absolutorium organowi wykonawczemu,
- zamówienia *in house* w polskim systemie prawnym,
- inwentaryzacja w jst,
- klasyfikacja budżetowa,
- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- procedury kontroli oraz zasady księgowe realizacji programów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej,
- pożytek publiczny po zmianach – aspekty praktyczne udzielania i rozliczania dotacji,
- system zarządzania budżetami BeSTi@,
- wyniki działalności kontrolnej izby,

– uchwały podatkowe na 2018 r.,
– postępowanie podatkowe i windykacyjne z podatnikiem zmarłym,
– dochodzenie i egzekucja należności cywilnoprawnych.

Prowadzącymi szkolenia byli m.in.: pracownicy izb, przedstawiciel Urzędu Zamówień Publicznych, ekspert Ministerstwa Edukacji Narodowej, pracownicy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pracownicy naukowi wyższych uczelni, eksperci z zakresu różnych dziedzin gospodarki finansowej jst, Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, a także przedstawiciel Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich.

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 2017 r. izby udzieliły 745 pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień dotyczących m.in.:

– **podatków i opłat lokalnych**, w tym: zwrotu nadpłaty w podatku od nieruchomości w związku z wygaśnięciem umowy dzierżawy (art. 21, art. 75 ustawy Ordynacja podatkowa), opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych (art. 1a ust. 1 pkt 2, art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), dochodzenia wierzytelności od dłużników z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6b i art. 6q ust. 1 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), zwolnień w podatku leśnym lasów z drzewostanem w wieku do 40 lat (art. 7 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o podatku leśnym), zasad opodatkowania gruntów rolnych i lasów stanowiących współwłasność Skarbu Państwa i osób fizycznych (art. 3 ust. 5 i art. 6a ustawy o podatku rolnym, art. 2 ust. 4, art. 6 ust. 7 ustawy o podatku leśnym, art. 32 ust. 1 ustawy o lasach);
– **kompetencji organów jst i komisji stałych organów stanowiących jst**, w tym: właściwych organów do przeprowadzenia inwentaryzacji Centrum Usług Wspólnych (art. 53 ust. 1, 4 i 5 uofp), rozdysponowania przez wójta środków z rezerwy ogólnej na dowolny cel (art. 259 uofp), możliwości kontrolowania przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy samorządowej instytucji kultury (art. 18a ustawy o samorządzie gminnym, art. 27 i 28 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej), możliwości wglądu członków Komisji Rewizyjnej w dokumentację dotyczącą wywiadów środowiskowych oraz do innych dokumentów związanych z przyznawaniem indywidualnych świadczeń z zakresu pomocy społecznej (art. 18a ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 1 i art. 23 ustawy o ochronie danych osobowych, art. 100 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej), dokonywania przez organ wykonawczy zmian w planie wydatków majątkowych na podstawie upoważnienia rady (art. 258 ust. 1 pkt 1 i art. 257 pkt 3 uofp);
– **klasyfikacji budżetowej**, w tym: klasyfikowania wydatków na wynagrodzenia asystenta rodziny (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych), klasyfikowania oddziałów gimnazjalnych w szkołach podstawowych (art. 39 uofp), klasyfikowania dochodów i wydatków wynikających z porozumień zawartych pomiędzy jst w związku z przyjęciem dziecka oraz warunkami jego pobytu w placówce (art. 191 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, art. 46 ustawy o dochodach jst), zakwalifikowania zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jst w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego (art. 39 ust. 1 i art. 251 ust. 1 uofp), właściwego zastosowania § 291 oraz § 295 w przypadku zwrotu dotacji (rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych);
– **zasad gospodarowania mieniem komunalnym** w tym: najmu pomieszczeń szkoły (art. 659 § 2 Kodeksu cywilnego), użyczenia i dzierżawy nieruchomości gminnej na działalność związaną z budową i utrzymaniem żłobka (art. 13 ust. 1 i art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 50 ustawy o samorządzie

gminnym), przekazania samorządowemu zakładowi budżetowemu dotacji na remont budynku mieszkalnego o nieuregulowanym stanie prawnym, będącego w zarządzie tego zakładu (art. 15 ust. 3 pkt 3 uofp), ustalenia podmiotu obowiązanego do wprowadzenia nieruchomości na stan ewidencyjny środków trwałych oraz prowadzenia książki obiektu w przypadku udostępnienia nieruchomości gminnej w drodze użyczenia dla samorządowej instytucji kultury (art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, art. 64 ustawy prawo budowlane), rozliczeń gminy ze spółką komunalną, w której posiada 100% udziałów, za pomocą kompensat wzajemnych wierzytelności (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 i 3 ustawy o gospodarce komunalnej, art. 498 § 1 Kodeksu cywilnego);

- **zaciągania zobowiązań**, w tym: dopuszczalności podpisania w 2017 r. umowy pożyczki uruchamianej w roku 2018 (art. 89 ust. 1 uofp), wpływu umowy o poprawę efektywności energetycznej na poziom zadłużenia gminy i jej zdolność kredytową (art. 18 ustawy Prawo energetyczne, art. 7 ustawy o efektywności energetycznej, art. 2 ust. 27 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym), możliwości zaciągnięcia przez jst preferencyjnej pożyczki ze środków WFOŚiGW na realizację zadania w ramach wydatków bieżących (art. 89 ust. 1 i art. 242 uofp), stosowania wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań zgodnie z art. 243 ust. 3 i 3a uofp (art. 243 uofp);
- **zamówień publicznych**, w tym: możliwości partycypacji przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w kosztach budowy drogi gminnej (art. 3 ust. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego), stosowania art. 67 ust. 1 pkt 15 ustawy Prawo zamówień publicznych, w sytuacji zawierania umów pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych (art. 67 ust. 1 pkt 15 ustawy Prawo zamówień publicznych), wyboru banku wykonującego bankową obsługę budżetu jednostki (art. 44 i art. 264 uofp, art. 4 i art. 34 ustawy Prawo zamówień publicznych), udzielenia zamówienia na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 14 pkt 4 uofp oraz art. 78 - 79 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym);
- **sprawozdawczości jst**, w tym: podpisywania przez właściwe osoby sprawozdań budżetowych i finansowych w przypadku wspólnej obsługi jednostek (art. 53 uofp, art. 10a - 10d ustawy o samorządzie gminnym), sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych w związku z likwidacją gimnazjów oraz ich przekształceniem bądź włączeniem do innych szkół zgodnie z reformą oświaty (art. 12 uofp, art. 12 ustawy o rachunkowości, art. 210 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych); wykazywania w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-27ZZ zwrotu świadczeń rodzinnych z funduszu alimentacyjnego oraz odsetek od tych świadczeń (art. 30 ustawy o świadczeniach rodzinnych, art. 23, art. 27 ust. 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej), prawidłowości ujęcia w sprawozdaniu Rb-N pożyczki krótkoterminowej udzielonej stowarzyszeniu (§ 10 ust. 9 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych);
- **pracowników samorządowych**, w tym: prawidłowego naliczania dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2016 r. (art. 2 i art. 4 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej), prawidłowego naliczenia wynagrodzenia nauczycielowi podczas urlopu na poratowanie zdrowia (art. 44 uofp, art. 73 Karty Nauczyciela), ustalenia wynagrodzenia osobie pełniącej funkcję wójta na czas do wyboru nowego wójta (art. 28f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), zawarcia umowy z wójtem na korzystanie z samochodu prywatnego do celów służbowych i rozliczania delegacji służbowych (art. 8 ustawy o pracownikach samorządowych, § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych), zatrudniania członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (art. 13 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych);
- **dotowania placówek oświatowych**, w tym: zwrotu kosztów dowozu dziecka do szkoły położonej poza granicami administracyjnymi gminy (art. 17 ust. 2, 3 i 3a ustawy o systemie oświaty), obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli (art. 78a ust. 2, art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty), dotowania niepublicznych placówek – bursy szkolnej przez miesiące wakacyjne (art. 90 ust. 3a i 3c ustawy o systemie oświaty), zasad rozliczeń między jst z tytułu uczęszczania dzieci z terenu jednej gminy do placówek prowadzonych przez gminę sąsiednią (art. 79 i art. 79a ustawy o systemie oświaty), składania korekt rozliczenia, pobrania i wykorzystania dotacji oświatowej (art.80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 30 ust. 3 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym);

– **zasad i form finansowania zadań jst**, w tym: finansowania z budżetu gminy leczenia rannych dzikich zwierząt znalezionych na drogach lub nieruchomościach gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 i art. 4 ustawy o ochronie przyrody), dofinansowania kosztów działania warsztatów terapii zajęciowej z przeznaczeniem na zakup samochodu służącego do przewozu osób niepełnosprawnych (art. 10 ust. 2, art. 35a ust. 1 pkt 8 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych), finansowania z budżetu gminy specjalizacji lekarskich lekarzy zatrudnionych w SP ZOZ (art. 114 ust. 1 pkt 1 - 7 ustawy o działalności leczniczej), finansowanie przyłączy kanalizacyjnych na prywatnych posesjach (art. 44 ust.1 i ust. 2 uofp, art. 3 ust.1, art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków), finansowania przez gminę oświetlenia w ciągu drogi wojewódzkiej na gruntach niebędących własnością gminy (art. 7 ust.1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art.216 uofp, art.18 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy Prawo energetyczne, art. 20 ustawy o drogach publicznych).

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@ oraz informacje o zmianach w obowiązujących przepisach prawa.

W ramach prowadzonej działalności wydawniczej izby wydawały przede wszystkim biuletyny informacyjne i 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 2016 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 budżetowym państwa i samorządu" czy „Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym".

Wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze kolegiów regionalnych izb obrachunkowych udostępniane były wydawnictwu „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych".

W 2017 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 izb dotyczące stosowania przepisów, 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 2017 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 2017 r. izby udostępniały zarówno informacje (dokumenty) wytworzone przez izby, jak i wytworzone przez podmioty zewnętrzne.

Na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej udostępniano dokumenty na zasadach określonych ustawą o dostępie do informacji publicznej. Prezentowano dane dotyczące adresów i godzin pracy. Udostępniano

[1] Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 1764 z późn. zm.

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 i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

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 2016 roku*, informacja o wynikach kontroli koordynowanych przeprowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe, komunikat w sprawie sprawozdań Rb-WS i klasyfikacji wydatków strukturalnych, informacje dotyczące systemów sprawozdawczych.

Udostępnianie informacji na wniosek osób fizycznych i innych podmiotów

Regionalne izby obrachunkowe w 2017 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 2017 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, placówki oświatowe, firmy prywatne, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, związki pracodawców, związki zawodowe, kancelarie prawne, redakcje czasopism, wydawnictwa i banki.

W 2017 r. wpłynęło 481 wniosków o udostępnienie informacji publicznej. Wyniki analizy wniosków, które wpłynęły w okresie sprawozdawczym wskazują, że największe zainteresowanie budziły:

- wyniki działalności nadzorczej, 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,
- materiały dotyczące niestandardowych instrumentów finansowych,
- informacje o podatkach lokalnych w gminach,
- sprawozdania budżetowe i bilanse jst,
- udzielane wyjaśnienia w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych,
- skutki realizacji ustawy Karta Nauczyciela,
- 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	58	29	29
Działalność opiniodawcza	52	12	40
Działalność kontrolna	164	127	37
Sprawozdawczość	70	49	21
Pozostałe	137	67	70
Ogółem	**481**	**284**	**197**

Informacje bądź dokumenty przekazywane były we wskazanej przez wnioskodawcę formie. W niektórych przypadkach wnioskodawcy byli odsyłani do informacji już zamieszczonych na stronach BIP.

Wobec żadnego z wniosków nie podjęto decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

W jednym przypadku termin udostępnienia informacji został przedłużony zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i odpowiedzi udzielono w 2018 r.

Wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych

Podobnie jak w latach poprzednich, regionalne izby obrachunkowe w 2017 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 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 2017 r. odbyły się cztery posiedzenia KR RIO. Wśród zagadnień poruszanych podczas obrad były m.in.:

– projekt zmiany ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych,
– realizacja dochodów z tytułu opłat za odbiór odpadów komunalnych i wydatków na finansowanie gospodarowania odpadami oraz utrzymania czystości za 2016 r.,
– zamówienia *in house* na odbiór odpadów komunalnych,
– projekt zmiany ustawy o finansach publicznych,
– zmiany w Prawie wodnym w aspekcie regulacji dotyczących gospodarki finansowej jst,
– wydatkowanie środków publicznych na realizację przez jst zadań z zakresu kształcenia, wychowania i opieki w świetle regulacji prawnych określonych w ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych[2].

W toku dyskusji omawiano także zagadnienia dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (w tym w instytucjach parabankowych) i postępowania w sprawach programów naprawczych. Przedmiotem szczególnej uwagi była sprawa nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Przewodnicząca KR RIO i jej zastępcy uczestniczyli aktywnie w pracach sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które opiniowały projekt ustawy o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw. Po uchwaleniu ustawy przez Sejm w dniu 8 czerwca 2017 r.,

[1] Dz. U. Nr 113, poz. 734.
[2] Dz. U. poz. 2203.

Przewodnicząca KR RIO prezentowała stanowisko izb na wspólnym posiedzeniu Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.

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 2016 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 5/2017 z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia wniosków *de lege ferenda*.

Tematykę obrad plenarnych KR RIO uzupełniały zagadnienia o wewnętrznym charakterze związane z bieżącą działalnością izb, a w szczególności planowanie środków finansowych na 2018 r. niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania izb i realizacji zadań, wykonanie budżetu zadaniowego, obowiązki informacyjno-sprawozdawcze izb, ustalenie tematów kontroli koordynowanych w 2018 r.

KR RIO prowadziła również działalność bieżącą związaną 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 2016 roku*,
– zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach.

Na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej prezentowane były wyniki kontroli koordynowanych przeprowadzonych w 2016 r. w zakresie realizacji dochodów z mienia jednostek samorządu terytorialnego wynikających z najmu lokali użytkowych oraz w zakresie przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Krajowa Rada w 2017 r. wzorem lat ubiegłych zaopiniowała i wniosła szereg uwag do przesłanych jej projektów aktów normatywnych, m.in. projektów ustaw: o zmianie ustawy o finansach publicznych, ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, projektów rozporządzeń Ministra Rozwoju i Finansów: w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego.

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. W ramach współpracy z MEN w 2017 r. opracowano i udostępniono m.in. sporządzoną na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek samorządu terytorialnego zbiorczą informację o wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jst w 2016 r.

W dniu 6 lutego 2017 r. z inicjatywy KR RIO odbyło się spotkanie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym uczestniczyli także przedstawiciele Ministerstwa Finansów, w sprawie usankcjonowania możliwości przedkładania przez jst uchwał (oraz zarządzeń) podlegających nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej w formie dokumentu elektronicznego oraz wprowadzenia regulacji określających minimalne wymagania dla formatu wymiany danych w postaci elektronicznej w celu usprawnienia obiegu dokumentów między podmiotami publicznymi i ujednolicenia ich formy.

W dniu 8 czerwca 2017 r. w Warszawie odbyła się IX Konferencja „Finansów Komunalnych" – miesięcznika regionalnych izb obrachunkowych przy współpracy Wydawnictwa Wolters Kluwer, poświęcona zagadnieniom finansowania zadań przez jst. Redaktorem merytorycznym Konferencji był Tadeusz Dobek, Prezes RIO w Bydgoszczy.

Przewodnicząca KR RIO uczestniczyła także w konferencjach nt.: „Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych", organizowanej przez Biuro Rzecznika Spraw Obywatelskich oraz Urząd Zamówień Publicznych, „Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych udzielanych przez administrację rządową", organizowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Urząd Zamówień Publicznych, a także „Wspólnie o Konstytucji, wspólnie o samorządzie" w Kancelarii Prezydenta RP.

Kontynuowana była współpraca międzynarodowa KR RIO i poszczególnych izb z Europejską Organizacją Zrzeszającą Regionalne Instytucje Audytu Zewnętrznego Środków Publicznych (EURORAI). W 2017 r. przedstawiciele regionalnych izb obrachunkowych reprezentowali Polskę na dwóch seminariach EURORAI, podczas których prezentowano doświadczenia w zakresie kontroli inwestycji publicznych w sporcie (w Kazaniu) oraz analizę najlepszych praktyk dotyczących „E-administracji i audytu publicznego" (w Sewilli).

W 2017 r. koszty działalności KR RIO wyniosły 80 000 zł. W kwocie tej, wzorem lat ubiegłych, największą pozycję stanowiły wydatki poligraficzne na sporządzenie *Sprawozdania* dla Sejmu i Senatu.

Skład Krajowej Rady w 2017 r. przedstawiał się następująco: Stanisław Srocki i Dariusz Renczyński (RIO w Białymstoku), Tadeusz Dobek (do lipca 2017 r.), Daniel Jurewicz (od grudnia 2017 r.) i Włodzimierz Bartkowiak (RIO w Bydgoszczy), Luiza Budner-Iwanicka i Józef Orłowski (do października 2017 r.) (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 (do marca 2017 r.) a następnie Paweł Dobrzyński (RIO w Łodzi), Iwona Bendorf-Bundorf i Bogdan Gaber (RIO w Olsztynie), 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 (do czerwca 2017 r.) (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; krrio@poznan.rio.gov.pl).

2. Rozwój infrastruktury informatycznej

W 2017 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 regionalnych izb obrachunkowych.

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 2017 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 wskaźników ustawowych.

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 2017 r. przedstawiciele Zespołu bardzo aktywnie uczestniczyli w projektowaniu i wdrażaniu dwóch nowych funkcjonalności systemu BeSTi@ tj.:

- modelu „Symulacje WPF" przeznaczonego w szczególności dla jednostek samorządu terytorialnego, będącego wynikiem współpracy Ministerstwa Finansów, Związku Miast Polskich realizującego wraz z Ministerstwem Rozwoju projekt współfinansowany ze środków EOG „Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzi rozwoju lokalnego i regionalnego";

  Głównym celem wdrożenia tej funkcjonalności było ułatwienie opracowania WPF uwzględniających nie tylko harmonogram spłat ewentualnego zadłużenia (kredyt, pożyczka, emisja obligacji) zaciąganego na sfinansowanie przedsięwzięcia oraz zbilansowanych z prognozowanymi limitami wydatków źródeł finansowania nowego przedsięwzięcia, ale także zawierających prognozowane skutki finansowe dla budżetów lat przyszłych powstałych po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia.

W wyniku wprowadzonej funkcjonalności jst uzyskały możliwość precyzyjniejszego, wariantowego ustalenia wpływu przewidzianych do realizacji przedsięwzięć m.in. na równowagę budżetową oraz spełnienie relacji z art. 242 - 243 ustawy o finansach publicznych, zaś zestaw kilku nowych wskaźników ekonomiczno-statystycznych oraz udostępnionych wykresów informacji z danych zawartych w symulacji WPF ułatwia przeanalizowanie wpływu planowanych przedsięwzięć na sytuację finansową jst w perspektywie wieloletniej;

– obsługi sprawozdania podatkowego (druk SP-1) wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (Dz. U. poz. 2455).

W IV kwartale 2017 r. przedstawiciele Zespołu ds. Rozwoju Technologii Informatycznych przy KR RIO na zaproszenie Ministerstwa Finansów uczestniczyli w pracach nad opracowaniem wizji modernizacji systemu BeSTi@ w ramach nowego projektu „System BeSTi@ – modernizacja", który ma być realizowany w latach 2017-2022. Celem nowego projektu jest w szczególności modernizacja istniejących systemów tj. BeSTi@ i SJO BeSTi@ w zakresie zmiany technologii i architektury przy zachowaniu obecnie użytkowanych funkcjonalności, z zapewnieniem płynnego, bezawaryjnego przejścia użytkowników na nowe zmodyfikowane rozwiązanie. Projekt zakłada także wdrożenie nowych funkcjonalności uzgodnionych z przedstawicielami użytkowników, a także zbudowanie i wdrożenie hurtowni danych dla potrzeb Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz wybranych przedstawicieli jst.

Na wniosek przedstawicieli Zespołu wprowadzono do systemu BeSTi@ szereg usprawnień dotyczących w szczególności obsługi wieloletniej prognozy finansowej jst, wydruków załączników budżetowych oraz 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.

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 2017 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.

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. Odstąpienie od opiniowania uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy

W świetle postanowień art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy:
- przed powzięciem uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta
- winna zapoznać się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium.

Obowiązek ten komplikuje procedowanie rady oraz postępowanie nadzorcze wobec uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Organ nadzoru zmuszony jest bowiem do dwukrotnego zajmowania stanowiska w tej samej sprawie; raz wydając opinię o uchwale, w której rada odmówiła udzielenia absolutorium oraz ponownie, podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do tej samej uchwały.

Opinię o takiej uchwale wydaje skład orzekający w terminie 14 dni (art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Radzie przysługuje odwołanie od tej opinii do pełnego składu kolegium izby, które winno być rozpatrzone w terminie następnych 14 dni (art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych). Tymczasem ogólny (trzydziestodniowy) termin do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego ma zastosowanie także do uchwał o nieudzieleniu absolutorium (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym).

W praktyce omawiane uregulowanie prowadzi do dwukrotnego orzekania w tej samej sprawie – raz w formie niewiążącej opinii i drugi raz w formie rozstrzygnięcia nadzorczego i jest niezrozumiałe dla społeczności lokalnych i pracowników samorządowych.

Krajowa Rada ponownie wnioskuje o wykreślenie z art. 28a ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych postanowień dotyczących opinii regionalnej izby w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi gminy absolutorium.

2. Doprowadzenie do zgodności przepisów dotyczących obowiązków jednostek samorządu terytorialnego i regionalnych izb obrachunkowych w procedurze absolutoryjnej

Obowiązki organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz organów nadzoru w postępowaniu absolutoryjnym określają samorządowe ustawy ustrojowe, ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych oraz ustawa o finansach publicznych. Ustawodawca nie doprowadził do zgodności przepisów tych ustaw, tak aby wzajemnie się uzupełniały i były ze sobą zgodne.

Szczegółowo uregulowany w ustawie o finansach publicznych tryb postępowania absolutoryjnego nie uwzględnia bowiem postanowień ww. ustaw w zakresie spraw związanych z absolutorium, co skutkuje m.in. tym, że – przykładowo – regionalne izby obrachunkowe mają obowiązek opiniowania wskazanych w ustawie dokumentów (informacji o stanie mienia jednostek 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).

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 podmiotów zobowiązanych do ich przestrzegania uzasadnione wątpliwości co do sposobu ich stosowania.

Krajowa Rada wnioskuje, po raz kolejny, o jednoznaczne i spójne określenie przez ustawodawcę obowiązków jednostek samorządu terytorialnego oraz organu nadzoru w postępowaniu absolutoryjnym, przez dostosowanie

postanowień ustaw ustrojowych do uregulowanego w ustawie o finansach publicznych trybu postępowania absolutoryjnego.

3. Uprawnienia do zgłaszania zmian w budżecie w związku z rozbieżnym orzecznictwem sądów administracyjnych

W toku wykonywania budżetu zawsze pojawia się konieczność dokonania jego zmian, innych niż te, do których upoważniony jest organ wykonawczy. Mimo że ustawy nie regulują tego zagadnienia, nie budzi wątpliwości, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – który uchwalił uchwałę budżetową – może ją zmienić w ciągu roku budżetowego.

Organ stanowiący ma ograniczone kompetencje do dokonywania zmian uchwały budżetowej. Zgodnie bowiem z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu jst. Ustawy ustrojowe (art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 70 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie województwa) regulują te sprawy jeszcze bardziej jednoznacznie, przyznając organom wykonawczym wyłączne prawo zgłaszania propozycji zmian w budżecie. Wystąpienie wójta (zarządu) do rady (sejmiku) z projektem zmian uchwały budżetowej jest warunkiem koniecznym uchwalenia tych zmian. Rada (sejmik) z własnej inicjatywy nie może uchwalić zmian uchwały budżetowej, co jest uzasadnione odpowiedzialnością organu wykonawczego za realizację budżetu, bo skoro organ ten odpowiada za wykonanie budżetu, zmiany w budżecie powinny być dokonywane zawsze za jego wiedzą i przy jego udziale. Ponadto z art 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że bez zgody organu wykonawczego organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu tej jednostki. Powyższe uregulowanie nie budzi wątpliwości; stanowisko sądów administracyjnych i doktryny prawa jest w tej kwestii jednolite.

Wątpliwości dotyczą natomiast kompetencji rady (sejmiku) do dokonywania modyfikacji budżetu w stosunku do przedłożonego przez wójta (zarząd) projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, tj. czy rada (sejmik) jest uprawniona do wprowadzania z własnej inicjatywy zmian nieobjętych tym projektem? W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie prawa w tej kwestii prezentowane są dwa (odmienne) stanowiska.

Pierwsze stanowisko zakłada, że kompetencja organu stanowiącego do podejmowania uchwał budżetowych oraz ich zmian, wynikająca z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie może być interpretowana zawężająco; ograniczyć może ją tylko przepis ustawy. Takim przepisem jest art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zakazujący – bez zgody organu wykonawczego – dokonywania w projekcie uchwały budżetowej zmian propozycji wysokości dochodów i wydatków budżetowych, ale tylko prowadzących do zwiększenia deficytu budżetowego. Z przepisu tego nie wynika natomiast zakaz dokonywania przez radę – bez zgody organu wykonawczego – innych zmian w treści projektu zmiany uchwały budżetowej niż przewidzianych w ww. art. 240 ust. 2.

Za taką wykładnią wypowiedział się m.in. NSA w wyroku z dnia 19 marca 2008 r. (sygn. akt II GSK 427/07, stwierdzając, że „(…) *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi mieć wpływ na kształt przyjmowany w uchwale budżetowej. Art. 183 ust. 2 ustawy o finansach publicznych* (obecnie art. 240 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia z 2009 r. o finansach publicznych) *wprowadza istotne ograniczenia organu stanowiącego w tym zakresie, w szczególności organ stanowiący nie może bowiem zmieniać zawartych w projekcie uchwały propozycji wysokości dochodów i wydatków budżetowych – ale tylko w sposób, który prowadziłby do zwiększenia wysokości deficytu budżetowego przedstawionej w projekcie. Z omawianego przepisu nie wynika natomiast zakaz dokonywania przez radę gminy bez zgody organu wykonawczego zmian innych niż powodujące zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednoczesne zwiększenie deficytu jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym możliwe są inne zmiany*". Podobne stanowisko wyraził NSA w wyroku z dnia 16 lutego 2011 r. sygn akt II GSK 224/10 wskazując, że „(…) *żaden przepis ustawy nie wyłącza uprawnienia rady gminy do dokonywania określonych zmian w treści projektu zmiany uchwały budżetowej*" oraz w wyroku z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt 984/10, a także wojewódzkie sądy administracyjne (wyrok WSA we Wrocławiu I SA/Wr 362/06 z dnia 10 lipca 2007 r., I SA/Wr 2544/03 z dnia 10 lutego 2004 r. oraz wyrok WSA w Białymstoku I SA/Bk 361/07 z 10 lipca 2007 r.).

Drugie stanowisko opiera się na wąskim rozumieniu kompetencji uchwałodawczej rady gminy. Wynika z niego, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, uchwalając zmiany do już uchwalonego budżetu nie jest uprawniony do wprowadzania własnych poprawek do projektu uchwały zgłoszonego przez wójta, chyba że wyraził on zgodę na propozycję rady. Przykładowo NSA w wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. sygn. akt II GSK 276/09 wyraził pogląd, że „(…) *propozycja zmian w budżecie już uchwalonym musi pochodzić od organu wykonawczego. W wypadku gdy organ stanowiący zamierza wprowadzić zmiany w budżecie, mimo braku inicjatywy organu wykonawczego,*

musi uzyskać jego akceptację (zgodę). Również w wypadku gdy w wyniku wystąpienia przez organ wykonawczy z inicjatywą w sprawie zmian w budżecie, organ stanowiący chce wprowadzić w nim zmiany nie objęte tą inicjatywą musi uzyskać zgodę organu wykonawczego. Wspomniana zgoda powinna być wyrażona w sposób wyraźny, nie pozostawiający żadnych wątpliwości. W związku z tym należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu pierwszej instancji, że organ stanowiący uchwalając zmiany uchwały budżetowej na podstawie przedstawionego projektu, nie jest uprawniony do wprowadzania przy tej okazji, z własnej inicjatywy, zmian nie objętych tym projektem". Podobnie NSA w wyroku z 20 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 163/13 stwierdził, że „*organ stanowiący podejmując, na podstawie przedłożenia organu stanowiącego uchwałę o zmianie uchwały budżetowej, nie dość, że nie jest uprawniony do wprowadzania do niego takich zmian, których przyjęcie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego, to również i wprowadzania do niego z własnej inicjatywy takiej propozycji poprawek, których przyjęcie wykraczałoby poza zakres przekazanej mu do rozpatrzenia materii*".

Rozbieżne orzecznictwo powoduje brak stabilności w stosowaniu przepisów zarówno przez organy samorządu terytorialnego jak i przez organy nadzoru w skali całego kraju.

Krajowa Rada wnioskuje zatem o zmianę przepisów ustawy o finansach publicznych, która doprowadzi do czytelnego – nie tylko dla organów jst oraz organów nadzoru, ale również dla sądownictwa administracyjnego (w dalszym ciągu rozbieżnego) – umiejscowienia roli organu wykonawczego i organu stanowiącego w procesie zarówno uchwalania budżetu oraz dokonywania zmian w budżecie jst w trakcie roku.

4. 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.

Inne są okresy, na jakie są uchwalane te programy – według art. 240a ustawy o finansach publicznych organ stanowiący uchwala program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych, natomiast w myśl art. 224 ustawy o finansach publicznych – na okres spłaty pożyczki (może być nawet dwudziestoletni). W art. 240a ustawy o finansach publicznych nie przewiduje się jako jednego z działań naprawczych zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa. Zarówno art. 224 jak i art. 240a stanowią *lex specialis*, w związku z tym zapisy tych norm prawnych winny być spójne, a nie sprzeczne i budzące kontrowersje.

5. Gospodarowanie odpadami komunalnymi

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 za gospodarowanie odpadami komunalnymi – na poziomie zabezpieczającym pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

W 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.

Jak wskazują zarówno wyniki przeprowadzonej w 2016 r. przez Izby kontroli koordynowanej, jak i przeprowadzanych przez poszczególne regionalne izby obrachunkowe analiz, wielkości przede wszystkim wydatków na gospodarowanie odpadami komunalnymi, ale również dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami zmieniają się na przestrzeni lat w sposób znaczący. Jest to głównie efekt zmian kosztów funkcjonowania systemu. Ponadto, mają na to wpływ również zmiany wysokości opłat ustalanych przez organy stanowiące, skuteczność

prowadzonej egzekucji, prawidłowość sortowania odpadów przez mieszkańców czy zmiany częstotliwości odbioru odpadów. Wskazać należy również, że okres rozliczania przez gminy i związki międzygminne nadwyżek dochodów nad kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami 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 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 przetargu na odbiór lub odbiór i zagospodarowanie odpadów.

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 – nadwyżki lub niedoboru środków pochodzących z opłat w stosunku do wydatków systemu) stanowiłoby niewątpliwie dla radnych oraz społeczności lokalnej 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), 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, obejmujących informację o przeznaczeniu nadwyżki powstałej w tym zakresie w roku poprzednim.

Ułatwi to również radnym ewentualne podjęcie decyzji o weryfikacji wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami i może prowadzić do lepszego wykorzystania nadwyżek środków z opłat na cele zgodne z art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości porządku w gminach, najbardziej odpowiadające aktualnym potrzebom danej wspólnoty samorządowej. Wprowadzenie takiej regulacji pozwoli również na większą transparentność systemu gospodarowania odpadami oraz na weryfikację przez Izby nie tylko kwestii, czy nadwyżka została wypracowana, ale również na ocenę tego, czy została prawidłowo wydatkowana w kolejnym roku budżetowym.

6. Wzmocnienie pozycji skarbnika

Obowiązujące przepisy czynią skarbnika jedynym aktualnie pracownikiem aparatu urzędniczego powoływanym i odwoływanym przez organ stanowiący i nadają mu szczególne kompetencje w zakresie gospodarki finansowej jst.

Skarbnikiem jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie gospodarki finansowej, m.in. za prowadzenie rachunkowości jednostki, wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi oraz dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, czego dowodem jest złożenie podpisu na dokumentach dotyczących danej operacji. Ujawnienie nieprawidłowości w tym zakresie obliguje skarbnika do odmowy podpisania dokumentu, a w przypadku polecenia zwierzchnika – zawiadomienia o tym fakcie organu stanowiącego oraz właściwej regionalnej izby obrachunkowej.

Również dla ważności czynności prawnych polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek, udzielaniu pożyczek i gwarancji, emisji papierów wartościowych, niezbędna jest kontrasygnata skarbnika, który w przypadku odmowy złożenia kontrasygnaty, dokonuje jej na pisemne polecenie przewodniczącego zarządu jst, z wyjątkiem przypadku, gdyby wykonanie tego polecenia stanowiło przestępstwo lub wykroczenie; wówczas skarbnik ma obowiązek powiadomić organ stanowiący i regionalną izbę obrachunkową.

Tymczasem analiza treści opracowywanych za lata poprzednie *Sprawozdań…* wskazuje, iż instytucja odmowy dokonania kontrasygnaty skarbnika jest w praktyce martwa. Przypadki dokonania kontrasygnaty na pisemne polecenie zwierzchnika są całkowicie incydentalne. Z danych zawartych w *Sprawozdaniu z działalności regionalnych izb obrachunkowych […] w 2017 roku* wynika, że w latach 2015 i 2016 w całym kraju nie wystąpił ani jeden taki przypadek, a od roku 2010 wystąpiło ich łącznie 18. Wymaga przy tym podkreślenia, że w większości przypadków powołane w izbach komisje uznawały odmowy dokonania kontrasygnaty za uzasadnione. Przykładowo dotyczyły one:

– umowy o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 - 2013 oraz aneksu do umowy – z powodu niezaplanowania w budżecie gminy i w wpf środków na realizację wieloletniego przedsięwzięcia określonego w umowie,
– umowy o kredyt obrotowy – z powodu niezabezpieczenia w budżecie gminy wydatków na spłatę należnych odsetek z tytułu zaciągniętego zobowiązania,
– 3 porozumień gminy z instytucją finansową ustalających warunki spłaty zobowiązań gminy, w związku z wstąpieniem instytucji finansowej w prawa zaspokojonego wierzyciela w zakresie wierzytelności z tytułu pożyczki i kredytu określonych w porozumieniach – z powodu zawarcia przedmiotowych porozumień bez uprzedniego oszacowania efektów finansowych w wieloletniej prognozie finansowej gminy.

Należy także zauważyć, że w tym samym okresie (od roku 2010), izby stwierdziły w toku przeprowadzonych kontroli aż 884 przypadki zawarcia umów powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych, które nie były kontrasygnowane przez skarbników. Może to świadczyć o tym, że umowy co do których skarbnicy mają lub mogą mieć obiekcje są podpisywane przez organ wykonawczy bez uzyskania kontrasygnaty i bez wydawania formalnego polecenia jej wykonania. Oznacza to również, że przepisy kreujące izby na arbitra, który rozstrzyga spór pomiędzy skarbnikiem a jego zwierzchnikiem nie funkcjonują w praktyce. Prawdopodobnie skarbnicy unikają nagłaśniania konfliktów ze swoim pracodawcą, ponieważ ich stosunek pracy nie jest chroniony. Zarazem pomijanie skarbnika przy zawieraniu umów (za wyjątkiem tych dotyczących zobowiązań wspomnianych w ustawie o finansach publicznych) nie jest obciążone istotną sankcją. Powoduje to, że w sytuacji braku porozumienia pomiędzy organem wykonawczym a skarbnikiem, kontrasygnata nie odgrywa swojej roli.

Krajowa Rada wnioskuje o zmianę przepisów regulujących pozycję prawną skarbnika w samorządzie, przez wprowadzenie przy odwołaniu skarbnika wymogu większości 3/5 głosów ustawowego składu rady. Jest to większość kwalifikowana, wymagana obecnie w ustawach ustrojowych między innymi dla uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta czy odwołania starosty.

7. Wprowadzenie obowiązku ujawniania informacji o spadkach odziedziczonych ustawowo przez gminę

Zgodnie z brzmieniem art. 935 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.), w braku małżonka spadkodawcy, jego krewnych i dzieci małżonka spadkodawcy, powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jeżeli ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić albo ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu. Dodatkowo z art. 1023 Kodeksu cywilnego wynika, że Skarb Państwa ani gmina nie mogą odrzucić spadku, który im przypadł z mocy ustawy. Podmioty te składają także oświadczenia o przyjęciu spadku, a spadek uważa się za przyjęty z dobrodziejstwem inwentarza. Dziedziczenie z dobrodziejstwem inwentarza oznacza, że spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe tylko do wartości ustalonego w wykazie inwentarza albo spisie inwentarza stanu czynnego spadku. Powyższego ograniczenia odpowiedzialności nie stosuje się, jeżeli spadkobierca podstępnie pominął w wykazie inwentarza lub podstępnie nie podał do spisu inwentarza przedmiotów należących do spadku lub przedmiotów zapisów windykacyjnych albo podstępnie uwzględnił w wykazie inwentarza lub podstępnie podał do spisu inwentarza nieistniejące długi (art. 1031 § 2 Kodeksu cywilnego).

W praktyce niejednokrotnie pojawiają się przypadki, że spadek jest obciążony zobowiązaniami liczonymi w setkach tysięcy złotych. Często należności posiada kilkunastu wierzycieli, a pozostawionych przez spadkodawcę nieruchomości nie można niezwłocznie zbyć, gdyż są obciążone hipotekami lub trudno je zbyć z powodu braku potencjalnych nabywców. Zdarza się, że na skutek podejmowanych czynności egzekucyjnych zajmowane są konta bankowe gminy. Dodatkowo gmina zmuszona jest w toku takiego postępowania do podejmowania działań związanych m.in. z określeniem składników majątku wchodzących w skład masy spadkowej, ustalaniem ich wartości, a także sporządzeniem planu spłaty zadłużenia wobec wierzycieli mając na względzie ograniczoną odpowiedzialność gminy za długi spadkowe.

W ocenie Krajowej Rady zasadne byłoby wprowadzenie obowiązku ujawniania informacji w tym zakresie radnym i obywatelom. Wydaje się, że najbardziej właściwym miejscem do zaprezentowania informacji o przypadłych gminie spadkach oraz informacji o długach spadkowych 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 izby), rozpatrywany na sesji, a następnie publikowany w dzienniku urzędowym województwa.

Wskazane jest więc wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych obowiązku zaprezentowania takich informacji w sprawozdaniu z wykonania budżetu.

Biorąc pod uwagę powyższe Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych proponuje dodanie w art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych pkt 4 w brzmieniu: „*W sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gmina ujmuje informacje o przypadłych spadkach, w tym w szczególności przejętych zobowiązaniach i wydatkach poniesionych z tego tytułu.*"

Z tego punktu widzenia, zasadne wydaje się również wprowadzenie w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych odrębnego paragrafu wydatkowego. Przyczyni się to do określenia skali wydatków ponoszonych przez gminy w tym zakresie. Ponadto dane te mogą zostać wykorzystane przy kolejnych nowelizacjach kodeksu cywilnego w zakresie dotyczącym dziedziczenia przez gminę z mocy ustawy.

8. Zniesienie obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości, w podatku od środków transportowych i w podatku leśnym w stosunku do gmin

Krajowa Rada wnioskuje o wprowadzenie do ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym generalnej zasady, zgodnie z którą obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości, od środków transportowych i podatku leśnego nie dotyczy gmin.

Gmina jako osoba prawna – co do zasady – uznawana jest za podatnika podatku od nieruchomości w sytuacji gdy jest właścicielem nieruchomości lub obiektów budowlanych podlegających opodatkowaniu (art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) oraz podatnika podatku od środków transportowych, których jest właścicielem (art. 9 tej ustawy), a także podatnika podatku leśnego – gdy jest właścicielem lasu (art. 2 ustawy o podatku leśnym).

Taka konstrukcja przepisów podatkowych powoduje, że zobowiązanie podatkowe gminy polega na obowiązku zapłacenia, na swoją rzecz, podatku z mienia stanowiącego jej własność. Uznając, że jest to rozwiązanie niecelowe, Krajowa Rada w *Sprawozdaniach…* za lata 2012 - 2014 zgłaszała – szeroko uzasadniony – wniosek aby analogicznie, jak to przyjęto w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, znieść obowiązek podatkowy w stosunku do gmin, w podatkach będącym jej dochodem.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. wszedł w życie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dodany przez art. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który wprowadził zwolnienia z podatku od nieruchomości dla – będących w posiadaniu gmin i niezajętych na działalność gospodarczą – gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gmin. Rozwiązanie to nie spełniło jednak postulatów zgłaszanych przez Krajową Radę oraz środowiska samorządowe. Pozostała m.in. konieczność wypełniania i składania przez gminy deklaracji podatkowych, a także ich korekt. Nie została również rozwiązana kwestia podatku leśnego, który gmina zobowiązana jest płacić sama sobie.

9. Reprezentacja gminy przy zbywaniu mienia komunalnego

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych wskazuje na potrzebę zmian regulacji prawnych dotyczących reprezentowania gmin przy zbywaniu (obrocie) mienia komunalnego. Rozbieżności interpretacyjne budzi stosowanie wybranych regulacji ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994) w kontekście sposobu reprezentacji gminy przy zbywaniu mienia komunalnego. Zgodnie z art. 46 ww. ustawy, oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie, albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Natomiast powszechna jest praktyka (stwierdzana w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych) składania w imieniu gminy oświadczeń woli samodzielnie, jedynie przez upoważnionego przez wójta gminy pracownika jednostki.

Problemy interpretacyjne powstają na tle wzajemnego stosunku art. 31 i art. 46 ww. ustawy i ewentualnego stosowania przepisów art. 95 - 108 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.) – dotyczących pełnomocnictwa. Dodatkowo wskazanych wątpliwości nie rozstrzyga uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2003 r. (sygn. akt III CZP 63/03). Co istotne, podłożem wydania ww. orzeczenia była odmowa dokonania czynności notarialnej przez notariusza w sytuacji, gdy umocowanym do samodzielnego składania oświadczeń woli w imieniu gminy był pracownik urzędu, nie będący jednak zastępcą wójta. Jak wynika z treści ww. uchwały Sąd Najwyższy w rozpatrywanej sprawie pochylił się nad kwestią, czy art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyklucza możliwość udzielenia przez wójta (burmistrza, prezydenta) pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu jej mieniem innym osobom na podstawie art. 31

ww. ustawy oraz art. 96 Kodeksu cywilnego. Zatem przedmiotem rozważań Sądu nie była kwestia tego, czy skuteczne oświadczenie woli w imieniu gminy mają składać łącznie zastępca wójta i osoba upoważniona przez wójta, czy jednoosobowo osoba upoważniona.

Na uwagę zasługuje również okoliczność, że art. 46 ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem szczególnym wobec przepisu art. 31 tej ustawy, a stanowiącym o reprezentowaniu gminy na zewnątrz przez wójta. Taki kierunek interpretacyjny znajduje potwierdzenie w doktrynie (por. np. komentarz do art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pod red. R. Hauser, Z. Niewiadomski – Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. Warszawa 2011). Z istoty art. 46 ustawy wynika, że ma on znaczenie autonomiczne, w szczególności w sprawach zarządu mieniem. Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy nie było określenie zamkniętego kręgu pełnomocników, to wówczas art. 46 ust. 1 ww. ustawy zostałby uchylony. Jednakże skoro przepis ten obowiązuje, to nie ma możliwości udzielenia przez wójta upoważnienia do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem w imieniu gminy innym osobom niż tam wymienionym.

Z uwagi na doniosłość znaczenia praktycznego ww. regulacji, niezbędna jest pogłębiona analiza prawna wspomnianej problematyki, ukierunkowana na ewentualne zmiany legislacyjne w zakresie ww. art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wydaje się również, że winien zostać zmieniony przepis regulujący przedmiotowe zagadnienie na szczeblu powiatowym, tj. art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995), zgodnie z którym oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd.

Natomiast zasady reprezentacji w województwach samorządowych określono w art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913) w sposób odmienny do tych obowiązujących w gminach i powiatach, nie nastręcza więc problemów interpretacyjnych, zgodnie bowiem z wymienionym przepisem oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej.

W związku z powyższym zasadna wydaje się zmiana art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 48 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, która jednoznacznie pozwoli (albo wykluczy taką możliwość) wójtowi gminy bądź zarządowi powiatu upoważnić do samodzielnego składania oświadczenia woli w imieniu jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zarządu mieniem również inne osoby.

Tabela 1. **Informacja o uchwałach i zarządzeniach organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe w 2017 r.**

Lp.	Uchwały i zarządzenia w zakresie spraw finansowych dotyczące:	Liczba zbadanych uchwał i zarządzeń			Wyniki badania nadzorczego						
		ogółem w 2016 r.	ogółem w 2017 r.	w tym: uchwał i zarządzeń organów wykonawczych	bez naruszenia prawa	z naruszeniem prawa	z tego:				
							z nieistotnym naruszeniem prawa	wszczęte postępowania umorzono	nieważne	z tego:	
										nieważne w części	nieważne w całości
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	budżetu	2 942	**2 937**	x	2 764	173	68	94	8	6	2
2	zmian budżetu	101 161	**101 282**	71 061	100 157	1 125	534	426	98	65	33
3	wieloletniej prognozy finansowej i zmian	24 941	**27 011**	3 693	26 334	677	450	134	84	25	59
4	procedury uchwalania budżetu	129	**148**	12	141	7	-	1	6	5	1
5	emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez organ wykonawczy	418	**596**	8	564	32	3	9	20	7	13
6	zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący	806	**863**	x	821	42	1	23	18	-	18
7	zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów	2 371	**3 629**	579	3 544	85	1	31	53	16	37
8	udzielania pożyczek	125	**199**	79	193	6	1	-	5	-	5
9	udzielania poręczeń	116	**108**	20	87	21	2	1	18	-	18
10	zaciągania krótkoterminowych pożyczek i kredytów	101	**184**	134	182	2	-	-	2	-	2
11	zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego	6 110	**11 065**	25	10 383	682	32	103	544	302	242
12	podatków i opłat lokalnych, w tym:	15 863	**9 675**	x	9 256	419	67	85	266	181	85
	- opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi	4 743	**1 538**	x	1 450	88	19	22	47	35	12
13	absolutorium	2 918	**2 896**	x	2 869	27	6	6	15	-	15
14	pozostałe uchwały i zarządzenia	14 814	**11 634**	2 209	11 496	138	15	23	99	29	70
Ogółem		172 815	**172 227**	**77 820**	**168 791**	**3 436**[1)]	**1 180**	**936**	**1 236**	**636**	**600**

[1)] *W tym: 31 uchwał i 7 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2016 r., a zbadanych w 2017 r.; 11 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 12 uchwał i 23 zarządzenia z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 2. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w 2017 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
2016	172 815	168 765	97,7	4 050	2,3	1 285	0,7	961	0,6	1 739	1,0	1 084	0,6	655	0,4
2017	**172 227**	**168 791**	**98,0**	**3 436**[1)]	**2,0**	**1 180**	**0,7**	**936**	**0,5**	**1 236**	**0,7**	**636**	**0,4**	**600**	**0,3**
z tego:															
- gminy	140 775	137 831	97,9	2 944	2,1	1 007	0,7	825	0,6	1 047	0,7	537	0,4	510	0,4
- powiaty	18 697	18 360	98,2	337	1,8	133	0,7	73	0,4	121	0,6	60	0,3	61	0,3
- miasta na prawach powiatu	8 820	8 714	98,8	106	1,2	25	0,3	22	0,2	52	0,6	28	0,3	24	0,3
- województwa samorządowe	2 256	2 248	99,6	8	0,4	2	0,1	2	0,1	4	0,2	2	0,1	2	0,1
- związki międzygminne	1 557	1 521	97,7	36	2,3	11	0,7	13	0,8	10	0,6	8	0,5	2	0,1
- związki powiatów	62	59	95,2	3	4,8	-	x	1	1,6	2	3,2	1	1,6	1	1,6
- związki powiatowo-gminne	52	50	96,2	2	3,8	2	3,8	-	x	-	x	-	x	-	x
- związek metropolitalny	8	8	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 31 uchwał i 7 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2016 r., a zbadanych w 2017 r.; 11 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 12 uchwał i 23 zarządzenia 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 2017 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
2016	2 942	2 781	94,5	161	5,5	62	2,1	88	3,0	10	0,3	7	0,2	3	0
2017	**2 937**	**2 764**	**94,1**	**173**[1)]	**5,9**	**68**	**2,3**	**94**	**3,2**	**8**	**0,3**	**6**	**0,2**	**2**	**0,1**
z tego:															
- gminy	2 394	2 245	93,8	149	6,2	55	2,3	87	3,6	5	0,2	4	0,2	1	0,0
- powiaty	310	292	94,2	18	5,8	12	3,9	4	1,3	2	0,6	1	0,3	1	0,3
- miasta na prawach powiatu	66	63	95,5	3	4,5	1	1,5	1	1,5	-	x	-	x	-	x
- województwa samorządowe	16	16	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne	135	134	99,3	1	0,7	-	x	1	0,7	-	x	-	x	-	x
- związki powiatów	8	6	75,0	2	25,0	-	x	1	12,5	1	12,5	1	12,5	-	x
- związki powiatowo-gminne	7	7	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związek metropolitalny	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 2 uchwały z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 1 uchwała z naruszeniem prawa bez wszczęcia postępowania (jst usunęła nieprawidłowości we własnym zakresie).*

Tabela 4. **Wyniki badania nadzorczego uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych w sprawie zmian budżetu w 2017 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
2016	101 161	100 075	98,9	1 086	1,1	564	0,6	390	0,4	79	0,1	53	0,1	26	0,0
2017	**101 282**	**100 157**	**98,9**	**1 125**[1)]	**1,1**	**534**	**0,5**	**426**	**0,4**	**98**	**0,1**	**65**	**0,1**	**33**	**0,0**
z tego:															
- gminy	82 078	81 128	98,8	950	1,2	454	0,6	370	0,5	73	0,1	49	0,1	24	0,0
- powiaty	11 275	11 150	98,9	125	1,1	62	0,5	39	0,3	16	0,1	8	0,1	8	0,1
- miasta na prawach powiatu	6 055	6 024	99,5	31	0,5	12	0,2	8	0,1	6	0,1	5	0,1	1	0,0
- województwa samorządowe	1 216	1 211	99,6	5	0,4	1	0,1	2	0,2	2	0,2	2	0,2	-	x
- związki międzygminne	620	607	97,9	13	2,1	4	0,6	7	1,1	1	0,2	1	0,2	-	x
- związki powiatów	18	18	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatowo-gminne	16	15	93,8	1	6,3	1	6,3	-	x	-	x	-	x	-	x
- związek metropolitalny	4	4	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 31 uchwał i 7 zarządzeń z naruszeniem prawa dotyczących 2016 r., a zbadanych w 2017 r.; 7 uchwał z naruszeniem prawa bez orzekania o ich nieważności; 2 uchwały i 20 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 2017 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
2016	24 941	24 330	97,6	611	2,4	364	1,5	124	0,5	118	0,5	35	0,1	83	0,3
2017	**27 011**	**26 334**	**97,5**	**677**[1)]	**2,5**	**450**	**1,7**	**134**	**0,5**	**84**	**0,3**	**25**	**0,1**	**59**	**0,2**
z tego:															
- gminy	22 335	21 766	97,5	569	2,5	385	1,7	113	0,5	66	0,3	18	0,1	48	0,2
- powiaty	3 105	3 030	97,6	75	2,4	49	1,6	15	0,5	9	0,3	3	0,1	6	0,2
- miasta na prawach powiatu	887	866	97,6	21	2,4	9	1,0	4	0,5	7	0,8	3	0,3	4	0,5
- województwa samorządowe	233	232	99,6	1	0,4	1	0,4	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki międzygminne	421	412	97,9	9	2,1	5	1,2	2	0,5	1	0,2	1	0,2	-	x
- związki powiatów	12	11	91,7	1	8,3	-	x	-	x	1	8,3	-	x	1	8,3
- związki powiatowo-gminne	17	16	94,1	1	5,9	1	5,9	-	x	-	x	-	x	-	x
- związek metropolitalny	1	1	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekanai o nieważności; 6 uchwał i 2 zarządzenia 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 2017 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
2016 - ogółem, z tego:	2 918	2 897	99,3	21	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	61,5	-	x	1	4	14	53,8	-	x	14	53,8
2017 - ogółem, z tego:	**2 896**	**2 869**	**99,1**	**27**	**0,9**	**6**	**0,2**	**6**	**0,2**	**15**	**0,5**	**-**	**x**	**15**	**0,5**
- udzielenie	**2 877**	**2 862**	**99,5**	**15**	**0,5**	**6**	**0,2**	**5**	**0**	**4**	**0,1**	**-**	**x**	**4**	**0,1**
- nieudzielenie	**19**	**7**	**36,8**	**12**	**63,2**	**-**	**x**	**1**	**5,3**	**11**	**57,9**	**-**	**x**	**11**	**57,9**
z tego:															
- gminy															
- ogółem, z tego:	2 353	2 338	99,4	15	0,6	5	0,2	2	0,1	8	0,3	-	x	8	0,3
- udzielenie	2 340	2 332	99,7	8	0,3	5	0,2	2	0	1	0,0	-	x	1	0,0
- nieudzielenie	13	6	46,2	7	53,8	-	x	-	x	7	53,8	-	x	7	53,8
- powiaty															
- ogółem, z tego:	314	304	96,8	10	3,2	1	0	3	1	6	1,9	-	x	6	1,9
- udzielenie	310	304	98,1	6	2	1	0	2	1	3	1	-	x	3	1
- nieudzielenie	4	-	x	4	100,0	-	x	1	25	3	75,0	-	x	3	75,0
- miasta na prawach powiatu															
- ogółem, z tego:	58	57	98,3	1	1,7	-	x	-	x	1	1,7	-	x	1	1,7
- udzielenie	56	56	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	2	1	50,0	1	50,0	-	x	-	x	1	50,0	-	x	1	50,0
- województwa samorządowe															
- ogółem, z tego:	16	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:	150	149	99,3	1	1	-	x	1	1	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	150	149	99,3	1	1	-	x	1	1	-	x	-	x	-	x
- nieudzielenie	-	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatów															
- ogółem, z tego:	5	5	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- udzielenie	5	5	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
- związek metropolitalny															
- 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.*

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 2017 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
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
2017	**38 101**	**36 667**	**96,2**	**1 434**[1)]	**3,8**	**122**	**0,3**	**276**	**0,7**	**1 031**	**2,7**	**540**	**1,4**	**491**	**1,3**
z tego:															
- gminy	31 615	30 354	96,0	1 261	4,0	108	0,3	253	0,8	895	2,8	466	1,5	429	1,4
- powiaty	3 693	3 584	97,0	109	3,0	9	0,2	12	0,3	88	2,4	48	1,3	40	1,1
- miasta na prawach powiatu	1 754	1 704	97,1	50	2,9	3	0,2	9	0,5	38	2,2	20	1,1	18	1,0
- województwa samorządowe	775	773	99,7	2	0,3	-	x	-	x	2	0,3	-	x	2	0,3
- związki międzygminne	231	219	94,8	12	5,2	2	0,9	2	0,9	8	3,5	6	2,6	2	0,9
- związki powiatów	19	19	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki powiatowo-gminne	12	12	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związek metropolitalny	2	2	100,0	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] *W tym: 1 uchwała z naruszeniem prawa bez orzekania o nieważności; 3 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 2017 r.**

Lp.	WYSZCZEGÓLNIENIE	LATA	
		2016	2017
1	2	3	4
I.	**Liczba uchwał zbadanych przez regionalne izby obrachunkowe, w tym:**	172 815	**172 227**
	- uznane za nieważne	1 739	**1 236**
	- stwierdzono nieistotne naruszenie prawa	1 285	**1 180**
II.	**Liczba skarg skierowanych do WSA**	61	**66**
	1. Liczba skarg na uchwały kolegiów izb skierowane do WSA przez jednostki samorządu terytorialnego	48	**45**
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń:	56	**49**
	- oddalających skargi jednostek samorządu terytorialnego	27	**36**
	- uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	12	**8**
	- w części oddalajacych skargi i w części uchylających rozstrzygnięcia nadzorcze kolegium	3	**3**
	- umarzających postępowanie	7	**1**
	- inne rozstrzygnięcia (odrzucenie skargi)	7	**1**
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do dnia 31 grudnia	9	**7**
	2. Liczba uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaskarżonych przez izby do WSA	13	**19**
	a) liczba wydanych przez WSA orzeczeń	7	**25**
	- oddalających skargę regionalnych izb obrachunkowych	1	**3**
	- stwierdzających nieważność uchwały organu jednostek samorządu terytorialnego	5	**4**
	- umarzających postępowanie	1	**6**
	- inne rozstrzygnięcia (odrzucenie skargi)	-	**12**
	b) liczba spraw nie rozpatrzonych przez WSA do 31 grudnia	6	**1**

Tabela 9. **Wyniki działalności opiniodawczej izb i charakter wydanych opinii w 2017 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
1	**1993 r. - ogółem:**	**4 030**	**3 067**	**793**	**.**	**170**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	130	129	-	.	1
	b) projektów budżetów wraz z informacjami o stanie mienia jst,	495	357	95	.	43
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 113	1 580	468	.	65
	d) sprawozdań z wykonania budżetu gminy i zadań zleconych gminom,	1 288	997	230	.	61
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	-	-	-	.	-
	f) zamiaru emisji papierów wartościowych.	4	4	-	.	-
2	**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
	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 pos tępowania naprawczego.	18	8	3	3	4
3	**2017 r. - ogółem:**	**25 882**	**22 331**	**2 773**	**652**	**126**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	**3 070**	**2 849**	**136**	**81**	**4**
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	**2 978**	**2 158**	**677**	**122**	**21**
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	**2 970**	**2 532**	**376**	**51**	**11**
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	**2 963**	**2 508**	**388**	**57**	**10**
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	**2 960**	**2 779**	**146**	**16**	**19**
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	**382**	**333**	**34**	**9**	**6**
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	**2 367**	**2 274**	**63**	**26**	**4**
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	**13**	**7**	**1**	**-**	**5**
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	**2 968**	**2 163**	**627**	**153**	**25**
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	**2 363**	**2 112**	**159**	**81**	**11**
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	**2 842**	**2 613**	**166**	**54**	**9**
	l) programu postępowania naprawczego.	**6**	**3**	**-**	**2**	**1**
	z tego:					
4	**2017 r. - gminy**	**21 495**	**18 543**	**2 327**	**517**	**108**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	2 795	2 601	116	74	4
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	2 417	1 726	574	98	19
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	2 413	2 056	309	38	10
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	2 412	2 023	334	46	9
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	2 412	2 264	123	11	14
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	304	266	26	8	4
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	1 939	1 866	50	20	3
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	11	6	-	-	5
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	2 410	1 740	530	117	23
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	1 980	1 779	129	62	10
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	2 397	2 213	136	41	7
	l) programu postępowania naprawczego.	5	3	-	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
5	**2017 r. - powiaty**	**2 637**	**2 275**	**276**	**77**	**9**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	175	164	8	3	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	314	236	62	15	1
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	314	264	42	8	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	314	275	34	5	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	312	293	12	3	4
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	59	51	7	-	1
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	272	262	7	3	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	313	232	60	20	1
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	240	210	20	10	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	323	288	24	10	1
	l) programu postępowania naprawczego.	1	-	-	-	1
6	**2017 r. - miasta na prawach powiatu**	**626**	**514**	**78**	**29**	**5**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	81	69	10	2	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	66	45	16	5	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	66	56	9	1	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	66	58	6	1	1
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	66	61	2	2	1
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	17	14	1	1	1
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	65	56	5	3	1
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	2	1	1	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	66	43	16	7	-
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	60	48	7	5	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	71	63	5	2	1
	l) programu postępowania naprawczego.					
7	**2017 r. - województwa samorządowe**	**138**	**124**	**11**	**-**	**3**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	10	10	-	-	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	16	11	4	-	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,	1	1	-	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	13	13	-	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	16	10	5	-	1
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	16	15	-	-	1
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu,	18	18	-	-	-
	l) programu postępowania naprawczego.	-	-	-	-	-
8	**2017 r. - związki międzygminne**	**920**	**818**	**72**	**29**	**1**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	9	5	2	2	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	147	127	16	4	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	150	131	14	4	1
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	150	132	13	5	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	149	140	9	-	-
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	-	-	-	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	75	74	1	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	146	124	13	9	-
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	64	57	3	4	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu.	30	28	1	1	-

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
9	**2017 r. - związki międzypowiatowe**	**37**	**34**	**3**	**-**	**-**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	6	6	-	-	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	6	5	1	-	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	6	6	-	-	-
	d) sprawozdań z wykonania budżetu jst,	5	5	-	-	-
	e) wniosków komisji rewizyjnych o absolutorium,	5	5	-	-	-
	f) możliwości wykupu papierów wartościowych,	1	1	-	-	-
	g) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w uchwale budżetowej,	3	3	-	-	-
	h) uchwał o nieudzieleniu absolutorium,	-	-	-	-	-
	i) projektów uchwał o wieloletnich prognozach finansowych,	6	4	2	-	-
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	3	3	-	-	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu.	2	2	-	-	-
10	**2017 r. - związki powiatowo-gminne**	**24**	**18**	**6**	**-**	**-**
	a) możliwości spłaty kredytów lub pożyczek,	-	-	-	-	-
	b) projektów uchwał budżetowych jst,	10	6	4	-	-
	c) informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze,	5	4	1	-	-
	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,	9	8	1	-	-
	j) możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w projekcie uchwały budżetowej,	-	-	-	-	-
	k) prawidłowości planowanej kwoty długu.	-	-	-	-	-
11	**2017 r. - związki metropolitalne**	**5**	**5**	**-**	**-**	**-**
	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.	1	1	-	-	-

II.

WYKONANIE BUDŻETU PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2017 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 2017 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 2017 r. dochowało 81,1% jst (w 2016 r. – 85,6%).

Terminy przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym projektów budżetów jst na 2017 r.

Wyszczególnienie	Liczba przedłożonych projektów budżetów na 2017 r.				
	ogółem	do 15.11.2016 r.	w %	po 15.11.2016 r.	w %
Ogółem, z tego:	**2 971**	**2 408**	**81,1**	**563**	**18,9**
- gminy	2 412	1 937	80,3	475	19,7
- miasta na prawach powiatu	66	61	92,4	5	7,6
- powiaty	314	267	85,0	47	15,0
- województwa samorządowe	16	14	87,5	2	12,5
- związki komunalne	163	129	79,1	34	20,9

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 2017 r. projekty budżetów (bez względu na datę wydania opinii) składy orzekające wydały 2 971 opinii, z tego 2 158 opinii pozytywnych, 786 opinii pozytywnych z uwagami i 27 opinii negatywnych. W ogólnej liczbie opinii pozytywnych z uwagami mieszczą się opinie pozytywne z zastrzeżeniami. 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 28 do 27. Dane dotyczące wyników opiniowania projektów budżetów na 2017 r. przedstawia poniższe zestawienie.

Liczba i rodzaj wydanych opinii o projektach budżetów jst na 2017 r.

Wyszczególnienie	Liczba opinii ogółem	z tego:					
		pozytywne	w %	pozytywne z uwagami	w %	negatywne	w %
Ogółem, z tego:	**2 971**	**2 158**	**72,6**	**786**	**26,5**	**27**	**0,9**
- gminy	2 412	1 698	70,4	693	28,7	21[1)]	0,9
- miasta na prawach powiatu	66	53	80,3	11	16,7	2	3,0
- powiaty	314	252	80,2	59	18,8	3	1,0
- województwa samorządowe	16	15	93,8	1	6,2	-	-
- związki komunalne	163	140	85,9	22	13,5	1	0,6

[1)] Gmina Cieszków otrzymała opinię negatywną, jednakże Kolegium RIO we Wrocławiu uwzględniło odwołanie gminy i zmieniło opinię na pozytywną z uwagami.

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 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

[2] Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

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 89,8% jst uchwaliło budżety na 2017 r. do 31 grudnia 2016 r. (w 2016 r. – 83,2%), do 31 stycznia 2017 r. budżety uchwaliło 9,8% jednostek (w 2016 r. – 16,4%), a 0,3% budżetów (tj. dla 9 jst) ustaliły regionalne izby obrachunkowe (w 2016 r. – 0,3%, tj. 10 jst). W związku z powstaniem nowych związków komunalnych po 31 stycznia 2017 r., w ciągu roku budżetowego zostały przez nie uchwalone 4 budżety (0,1%).

Zgodnie z przepisem art. 240a ust. 4 ustawy o finansach publicznych jst, które opracowały program postępowania naprawczego i uzyskały pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej mają możliwość uchwalenia budżetu bez zachowania relacji określonej w art. 242 - 244 uofp. Żadna z jednostek samorządu terytorialnego nie uchwaliła budżetu na 2017 r. po dniu 31 stycznia tego roku. Natomiast w myśl 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 2017 r. 3 budżety jst zostały ustalone przez regionalne izby obrachunkowe (w 2016 r. – 7 budżetów jst). Ponadto, w 2017 r. regionalne izby obrachunkowe ustaliły dla 3 jst budżety na podstawie art. 240b ust. 1 uofp.

Terminy uchwalenia budżetów na 2017 r.

Wyszczególnienie	Liczba budżetów	Liczba uchwalonych budżetów						Liczba budżetów ustalonych przez RIO					
		do 31.12.2016 r.	w %	do 31.01.2017 r.	w %	po 31.01.2017 r. (art. 240a ust. 4)	w %	na podstawie art. 240 ust. 3 uofp	w %	na podstawie art. 240a ust. 8 uofp	w %	na podstawie art. 240b ust. 1 uofp	w %
Ogółem, z tego:	**2 971**[1)]	**2 666**	**89,8**	**292**	**9,8**	**-**	**x**	**3**	**0,1**	**3**	**0,1**	**3**	**0,1**
- gminy	2 412	2 177	90,3	228	9,4	-	x	3	0,1	2	0,1	2	0,1
- miasta na prawach powiatu	66	62	93,9	4	6,1	-	x	-	x	-	x	-	x
- powiaty	314	300	95,6	12	3,8	-	x	-	x	1	0,3	1	0,3
- województwa samorządowe	16	16	100	-	x	-	x	-	x	-	x	-	x
- związki komunalne	163[1)]	111	68,1	48	29,4	-	x	-	x	-	x	-	x

[1)] Różnica pomiędzy ogólną liczbą uchwalonych budżetów, a danymi wykazanymi w kolejnych kolumnach tabeli dotyczy 4 nowo powstałych (po 31 stycznia 2017 r.) związków komunalnych i uchwalenia przez nie budżetów w trakcie 2017 r. (co stanowi odpowiednio: 0,1% budżetów ogółem i 2,5% budżetów związków).

2. Uprawnienia organów jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania budżetu i jego zmian

Uchwalanie budżetu, zgodnie z zapisami ustaw ustrojowych[3], należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie budżetu jest zadaniem zarządu powiatu lub województwa, a w gminach wójta (burmistrza, prezydenta). W ciągu roku budżetowego jst dokonują zmian budżetów i w budżetach. Dokonywanie zmian w zakresie przenoszenia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej, zmian budżetu w wyniku angażowania nadwyżki budżetowej, wolnych środków, kredytów, pożyczek oraz wprowadzanie do budżetu środków ze źródeł pozabudżetowych należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zakres uprawnień organu wykonawczego jst do dokonywania zmian w budżecie został określony w art. 257 uofp.

Ustawa o finansach publicznych w art. 212 zawiera katalog upoważnień, w które organ stanowiący, w celu sprawnej realizacji budżetu, może wyposażyć organ wykonawczy. Są to 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.

W toku wykonywania budżetu jst korzystały w szczególności z upoważnienia dającego organowi wykonawczemu możliwość dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków, związanych ze zmianą lub uzyskaniem kwot dotacji

[3] Art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.), art. 12 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.), art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913).

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, które nie mają 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 2017 r. liczba uchwał i zarządzeń zmieniających budżet, podjętych przez organy jst wyniosła 101 282 i była o 0,1% wyższa niż w 2016 r. (101 161 uchwał i zarządzeń).

Zmiany wprowadzone w budżetach na 2017 r. spowodowały wzrost planowanych wydatków ogółem o 1,1%, w tym wydatków bieżących o 5,7% oraz spadek planowanych wydatków majątkowych o 16,2% w stosunku do ustalonych w uchwałach budżetowych.

Zmiany budżetów jst w 2017 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:	**227 693 584,8**	**233 058 593,5**	**100,0**	**100,0**	**102,4**
- dochody własne	110 239 414,5	112 264 384,6	48,4	48,2	101,8
- dotacje celowe	63 785 440,5	66 537 219,2	28,0	28,5	104,3
- subwencja ogólna	53 668 729,8	54 256 989,7	23,6	23,3	101,1
Wydatki ogółem, z tego:	**243 420 750,3**	**246 202 739,7**	**100,0**	**100,0**	**101,1**
- wydatki bieżące	192 484 916,7	203 531 007,6	79,1	82,7	105,7
- wydatki majątkowe	50 935 833,6	42 671 732,1	20,9	17,3	83,8
Deficyt budżetu	**-15 727 165,5**	**-13 144 146,2**	**x**	**x**	**83,6**

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 ostateczne terminy ich wykonania, nie późniejsze niż do dnia 30 czerwca roku następującego po zakończeniu roku budżetowego. 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 2017 r. 926 uchwał o wydatkach, które nie wygasają z upływem roku budżetowego na kwotę 2 048 867 tys. zł (w 2016 r. – 877 na kwotę 1 404 678 tys. zł). Wydatki niewygasające dotyczyły głównie zadań inwestycyjnych, które z różnych przyczyn (np. przedłużającej się procedury wyłonienia wykonawcy w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych[4]), niezależnie od posiadanych na te zadania środków finansowych, nie mogły zostać zrealizowane przed upływem roku budżetowego. Były to zadania dotyczące m.in. budowy i modernizacji dróg, budowy sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i urządzeń towarzyszących, oczyszczalni ścieków komunalnych, oświetlenia ulicznego, informatyzacji oświaty i administracji publicznej, budowy

[4] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 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 2017 podjęto dwa zarządzenia o blokowaniu planowanych wydatków. Blokowaniem objęto wydatki bieżące na zadania własne w tym pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym, środki przeznaczone na opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku.

4. Poprawność dokonywanych zmian

Nieprawidłowości stwierdzane w uchwałach budżetowych oraz w uchwałach i zarządzeniach zmieniających budżety w 2017 r. nie odbiegają swym zakresem od występujących w latach poprzednich. Wyniki nadzoru z lat ubiegłych, wskazują na utrzymywanie się na tym samym poziomie liczby uchwał i zarządzeń podjętych bez naruszenia prawa. W roku 2017, analogicznie jak w 2016 r., bez naruszenia prawa podjęto 98,9% uchwał i zarządzeń zmieniających budżet. 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 2017 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 transferowych z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej oraz dotacji celowych.

W 2017 r. dochody budżetowe jst zaplanowane na poziomie 233 058 594 tys. zł zrealizowane zostały w 98,6%. Na niepełne wykonanie planu dochodów ogółem wpływ miało niższe o 6,3% wykonanie dochodów z tytułu dotacji celowych. Pozostałe grupy dochodów charakteryzowały się wyższym (zgodnym z planem) wykonaniem.

Od II kwartału 2016 r. samorządy wszystkich szczebli realizują rządowy program „Rodzina 500+"[3] stanowiący pomoc w wychowaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych, których celem jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowaniem dziecka, w tym opieką nad nim i zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. Czynności te są zadaniem zleconym przez administrację rządową, a koszty działań pokrywane są ze środków budżetu państwa.

Rok 2017 był pierwszym pełnym okresem rozdysponowywania przez jednostki samorządu terytorialnego środków z budżetu państwa na wypłatę beneficjentom świadczeń wychowawczych. W programie „Rodzina 500+" wprowadzono szereg zmian[4], które miały zastosowanie przy ustalaniu świadczeń za okres rozpoczynający się 1 października 2017 r., służących „uszczelnieniu systemu" (m.in. wymóg ustalenia alimentów na rzecz dziecka od drugiego rodzica i weryfikacja prawa do świadczenia pod kątem miejsca zamieszkania).

Planowane dochody budżetowe jst wykonane zostały na poziomie nieznacznie niższym niż w roku poprzednim. W skali kraju większość samorządów (84,3%) zrealizowała dochody na poziomie 95% - 105% dochodów planowanych, wystąpiły jednak przypadki (16 gmin i powiat słubicki) wykonania dochodów ogółem na poziomie niższym niż 80% planu. W odniesieniu do typów jst w 2017 r. tylko m.st. Warszawa wykonało dochody wyższe niż zaplanowano (101,8%).

Dochody budżetowe jst w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Dochody ogółem, z tego:	**199 018 949,0**	**213 668 930,4**	**229 878 740,9**	**98,9**	**99,6**	**98,6**
Dochody własne	103 439 324,4	106 682 489,8	113 244 212,9	99,4	100,6	100,9
Dotacje celowe, w tym:	44 236 321,4	53 950 348,4	62 353 778,6	96,6	97,3	93,7
- na zadania zlecone, w tym:	17 834 261,7	36 896 649,0	43 832 525,9	98,4	99,2	98,8
- program „Rodzina 500+"	-	17 617 999,9	23 766 647,5	x	99,4	99,1
Subwencja ogólna	51 343 303,2	53 036 092,2	54 280 749,5	100,0	100,0	100,0

Szczególny rodzaj dochodów samorządowych stanowią dochody własne. Przesądzają one o stopniu i zakresie samodzielności finansowej jednostek. Dochody te zostały zrealizowane w stopniu wyższym niż w latach 2015 i 2016, tj. na poziomie 100,9% planu. Podobnie jak w latach poprzednich nie osiągnięto w pełni zaplanowanych kwot dotacji celowych, pomimo że 64,6% jednostek wykonało je na poziomie 95% - 100% dochodów planowanych. Wśród głównych źródeł dochodów samorządowych wskaźnik wykonania dotacji celowych był niższy niż zaplanowany.

1 Dz. U. z 2017 r. poz. 1453 z późn. zm.
2 Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.
3 Ustawa z 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1851 z późn. zm.), która weszła w życie 1 kwietnia 2016 r.
4 Ustawa z 7 lipca 2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz. U. z 2017 r. poz. 1428), która weszła w życie 1 sierpnia 2017 r.

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 98,5% samorządów.

Regułą jest, że subwencja ogólna wpływa na rachunki jst w zaplanowanej wielkości – kwoty w pełni zgodne z zaplanowanymi otrzymało 92,7% jst.

Począwszy od 2008 r. dochody gromadzone przez jst obligatoryjnie ujmowane są w podziale na dochody bieżące i majątkowe[5]. Do dochodów majątkowych zaliczane są dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody pochodzące ze sprzedaży majątku oraz dochody otrzymywane w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi stanowią dochody bieżące. Cechą dochodów bieżących jest cykliczny i przewidywalny wpływ do budżetów, natomiast wielkości dochodów majątkowych są trudne do oszacowania.

W budżetach jst dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem, zostały wykonane na poziomie 100,3% planu. W granicach 95% - 105% wykonało je 96,3% wszystkich jst.

Realizacja dochodów majątkowych w 2017 r. kształtowała się mniej korzystnie niż w roku poprzednim – wskaźnik zmniejszył się o 10,0 punktów procentowych w stosunku do ubiegłego roku i wyniósł 78,4%. Dochody te w przedziale 90% - 100% planu osiągnęło 26,7% jednostek, mniej niż 70% planu – 33,0% jst (w tym 108 jednostek na poziomie niższym niż 20% planu). Z kolei wyższe niż zaplanowane dochody majątkowe uzyskało 17,2% samorządów. Dochodów ze sprzedaży majątku nie zaplanowało w swoich budżetach 215 jst (193 gminy i 22 powiaty), przy czym ostatecznie 75 jednostek uzyskało dochody, a 55 jednostkom (51 gmin i 4 powiaty), które zaplanowały dochody z tego tytułu nie udało się ich pozyskać.

Dochody budżetowe jst w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Dochody ogółem, z tego:	**199 018 949,0**	**213 668 930,4**	**229 878 740,9**	**98,9**	**99,6**	**98,6**
Dochody bieżące, z tego:	176 067 029,0	200 729 570,7	216 130 148,3	99,9	100,5	100,3
Dochody własne, w tym:	97 915 011,5	102 332 506,9	108 550 782,0	100,5	101,6	101,7
- PIT, CIT	45 176 246,3	48 549 332,2	53 266 533,7	101,3	102,2	102,3
Dotacje celowe, w tym:	27 103 200,1	45 658 033,0	53 579 866,3	97,4	98,5	97,7
- na zadania zlecone, w tym:	17 230 392,9	36 578 858,6	43 534 654,1	98,7	99,2	98,9
- program „Rodzina 500+"	-	17 606 971,6	23 766 106,9	x	99,4	99,1
Subwencja ogólna	51 048 817,4	52 739 030,7	53 999 500,0	100,0	100,0	100,0
Dochody majątkowe, z tego:	22 951 920,0	12 939 359,7	13 748 592,6	92,2	88,4	78,4
Dochody własne, w tym:	5 524 312,9	4 349 382,9	4 693 430,9	83,2	82,3	84,2
- dochody ze sprzedaży majątku	3 515 748,5	3 379 632,7	3 525 321,7	78,8	81,5	85,2
Dotacje celowe, w tym:	17 133 121,4	8 292 315,3	8 773 912,3	95,4	91,5	75,1
- na zadania zlecone, w tym:	603 868,8	317 790,5	297 871,8	89,0	96,7	94,8
- program „Rodzina 500+"	-	11 028,3	540,6	x	96,2	90,1
Subwencja ogólna	294 485,8	297 061,5	281 249,5	100,0	99,9	100,0

Podobnie jak w latach ubiegłych jst uzyskały ponadplanowe dochody własne na zadania bieżące (101,7%). 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), stanowiących łącznie 49,1% zrealizowanych bieżących dochodów własnych. W 2017 r. większość jst (89,6% ogółu) uzyskało dochody z tytułu udziału w podatkach dochodowych na poziomie 100% - 105% planu.

W 2017 r. dochody pochodzące ze środków zewnętrznych – z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z innych źródeł zagranicznych – wykonane zostały na poziomie 71,9% planu i stanowiły 3,9% wykonanych dochodów ogółem. Dotacje i środki bieżące to 1,4% uzyskanych dochodów bieżących i 1,3% dochodów ogółem, natomiast wśród dochodów majątkowych 43,2% to środki zewnętrzne, stanowiące 2,6% dochodów ogółem.

[5] 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).

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Dochody ogółem, w tym:	**199 018 949,0**	**213 668 930,4**	**229 878 740,9**	**98,9**	**99,6**	**98,6**
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	17 412 763,1	7 347 116,3	8 894 283,0	93,9	88,5	71,9
Dochody bieżące, w tym:	**176 067 029,0**	**200 729 570,7**	**216 130 148,3**	**99,9**	**100,5**	**100,3**
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	2 545 638,1	1 723 880,5	2 954 120,5	85,7	84,1	82,1
Dochody majątkowe, w tym:	**22 951 920,0**	**12 939 359,7**	**13 748 592,6**	**92,2**	**88,4**	**78,4**
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	14 867 125,1	5 623 235,8	5 940 162,5	95,4	89,9	67,8

[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 2017 r. o 2 949 878 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania, co stanowiło 2,6% kwoty wykonanych dochodów własnych.

Największe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły podatku od nieruchomości – 68,4% ogółu tych skutków. Stawki tego podatku zostały obniżone przez organy stanowiące jst w nieco mniejszym stopniu niż w ubiegłym roku. Samorządy wykonały dochody niższe o 8,1% od możliwych do uzyskania (w roku 2016 skutki obniżenia stawek tego podatku wyniosły 8,8%).

Podstawowe dochody podatkowe[1)] gmin i miast na prawach powiatu możliwe do uzyskania w latach 2015 - 2017 (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	2017	2017		
Dochody ogółem, w tym:	**162 970 150,2**	**180 165 113,5**	**193 643 504,2**	**189 718 824,6**	**2 949 878,0**	**974 801,6**
Dochody bieżące, w tym:	147 705 671,1	171 100 487,3	184 351 350,8	180 426 761,2	2 949 878,0	974 801,6
Podstawowe dochody podatkowe ogółem, w tym:	61 426 865,5	64 166 622,4	68 817 704,9	64 893 025,3	2 949 878,0	974 801,6
- PIT, CIT	31 065 098,4	33 483 387,4	36 654 443,7	36 654 443,7	-	-
- podatek rolny	1 903 093,2	1 664 539,9	1 612 291,0	1 485 185,6	116 202,4	10 903,0
- podatek od nieruchomości	23 873 919,0	23 791 097,3	24 795 946,2	21 828 968,3	2 018 648,2	948 329,7
- podatek leśny	232 358,8	298 873,4	297 276,9	295 017,8	1 453,0	806,1
- podatek od środków transportowych	1 740 635,9	1 832 023,5	1 918 666,3	1 092 413,2	813 574,5	12 678,7
- pozostałe podatki i opłaty	2 611 760,2	3 096 700,9	3 539 080,8	3 536 996,6	-	2 084,2

[1)] Dochody podatkowe, o których mowa w art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin i miast na prawach powiatu.

Kolejny rok z rzędu rady gmin i miast na prawach powiatu rzadziej niż w latach poprzednich rezygnowały z wpływów na skutek obniżenia stawek podatku rolnego. Jednostki te wykonały dochody z tego tytułu niższe o 7,2% od możliwych do uzyskania (w latach 2015 i 2016 wskaźniki te wyniosły odpowiednio 15,3% i 8,3%).

Wydane przez organy podatkowe decyzje w sprawie udzielenia ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń obniżyły o 974 802 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 (97,3%). Łączne skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń wyniosły 3 924 680 tys. zł, co stanowiło 3,5% dochodów własnych jst i 1,7% dochodów ogółem zrealizowanych przez samorządy.

1.2. Wykonanie planu wydatków

Podobnie jak w latach wcześniejszych wydatki budżetowe jst ogółem nie zostały wykonane w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości ich realizacja wyniosła 93,5% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (94,0%).

Powyżej średniej wydatki wykonane zostały w m.st. Warszawa (94,8%), miastach na prawach powiatu (94,4%) i powiatach (93,6%) a poniżej – w gminach (93,3%) oraz województwach samorządowych (89,6%). Analogiczna sytuacja wystąpiła rok wcześniej.

Spośród 2 808 jst:

– zdecydowana większość jst (82,4%) wykonała wydatki w przedziale 90% - 100% planu,
– żadna jednostka nie przekroczyła planu wydatków ogółem (najwyższy stopień wykonania wyniósł 99,8%),
– 7 jst osiągnęło poziom realizacji wydatków poniżej 70% planu (najniższy poziom wykonania wydatków wyniósł 59,2%).

Powtarzające się co roku zjawisko trafniejszego planowania przez jst wydatków bieżących niż majątkowych wystąpiło również w 2017 r. Wydatki bieżące (do których zalicza się wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, dotacje przekazane innym podmiotom, 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 w 95,8%, podczas gdy majątkowe (inwestycje, zakupy inwestycyjne, dotacje inwestycyjne oraz wydatki kapitałowe) – w 82,5%. Na niższy poziom realizacji wydatków majątkowych, zwłaszcza inwestycyjnych bezpośredni wpływ miały wysokość 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 (98,3%), wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (98,1%) oraz na dotacje dla innych podmiotów (98,0%). Najniższe wykonanie planu w tej grupie wydatków dotyczyło środków związanych z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych, na które samorządy przeznaczyły 74,3% zaplanowanych na ten cel środków, choć poziom ten był wyższy niż w roku poprzednim o 3,4 punktu procentowego.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Wykonanie planu (w %)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Wydatki ogółem, z tego:	**196 415 299,9**	**206 034 558,1**	**230 166 344,2**	**94,2**	**94,0**	**93,5**
Wydatki bieżące, z tego:	157 839 415,0	180 203 914,1	194 951 708,5	95,6	95,7	95,8
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	120 206 455,6	123 888 132,6	129 260 027,1	95,6	95,3	95,5
- wynagrodzenia i pochodne	70 522 511,6	72 879 007,7	75 955 302,6	98,2	98,1	98,1
- pozostałe bieżące	49 683 944,0	51 009 124,9	53 404 724,5	92,2	91,7	92,0
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	16 825 125,0	35 534 951,9	41 957 037,9	97,4	98,5	98,3
- dotacje	16 090 826,8	17 377 312,3	18 796 699,3	98,2	97,9	98,0
- wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	2 085 234,7	1 957 206,5	1 882 988,9	76,9	81,3	82,9
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 631 772,9	1 446 310,8	2 954 955,2	84,8	70,9	74,3
Wydatki majątkowe, w tym:	38 575 885,0	25 830 643,9	35 214 635,7	88,9	83,2	82,5
- wydatki inwestycyjne, w tym:	37 219 959,0	24 407 526,7	33 484 015,3	88,7	82,5	81,9
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	16 712 840,3	3 209 329,9	10 014 656,6	92,2	69,1	74,1

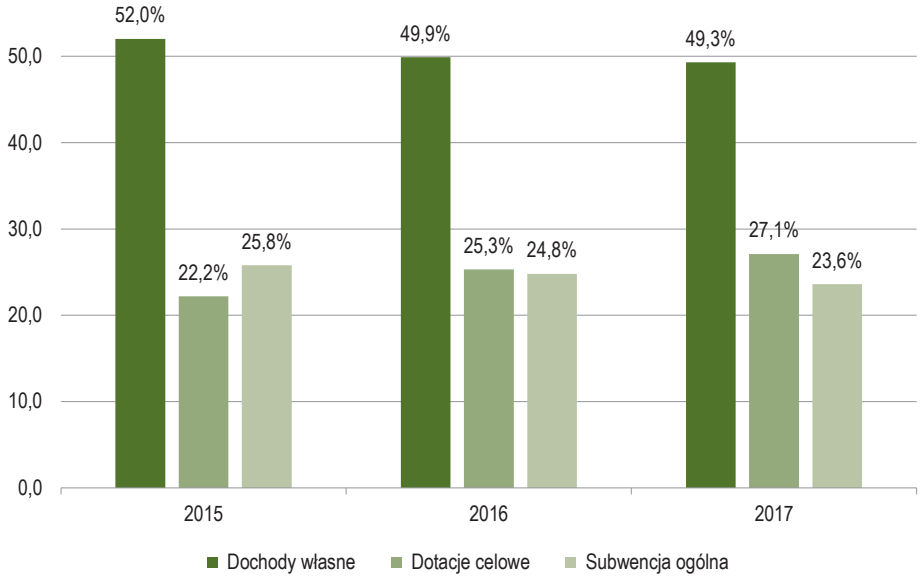
Po najniższym od 2008 r. poziomie zrealizowanych wydatków majątkowych w 2016 r., rok 2017 przyniósł dalszy jego spadek. Wskaźnik wykonania wydatków majątkowych wyniósł 82,5% i był niższy od ubiegłorocznego o 0,7 punktu procentowego. W stosunku do roku ubiegłego nie uległa zmianie liczba jednostek, które wykonały co najmniej 80% zaplanowanych inwestycji – 67,5% ogółu jst (w 2016 r. – 67,4%), jak również takich, które zrealizowały ich mniej niż połowę – 7,1% (w 2016 r. – 7,1%). Zmniejszyła się natomiast – z 8 do 5 – liczba jednostek, w budżetach których wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 10% planu. Najniższy poziom realizacji wydatków inwestycyjnych wyniósł 2,3%, a najwyższy – 100,0%.

2. Struktura dochodów i wydatków

W 2017 r. budżety jst w połowie (50,7%) opierały się na dotacjach i subwencjach przekazywanych z budżetu państwa, natomiast pozostałe 49,3% dochodów ogółem stanowiły własne dochody budżetowe, będące szczególnym rodzajem dochodów świadczących o poziomie samodzielności finansowej samorządu (w latach 2015 i 2016 dochody własne stanowiły odpowiednio 52,0% i 49,9%). Wśród wszystkich samorządów wysoką samodzielność finansową, mierzoną wskaźnikiem osiągniętego przez nie udziału dochodów własnych na poziomie przekraczającym 70,0% zrealizowanych dochodów zanotowały tylko 34 samorządy – 29 gmin, 2 miasta na prawach powiatu (Wrocław i Sopot), m.st. Warszawa i 2 województwa samorządowe (mazowieckie i wielkopolskie). W gronie najbardziej niesamodzielnych finansowo samorządów znalazło się 21 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 2015 i 2016, odpowiednio o 4,9 i 1,8 punktu procentowego. Udział subwencji w ogólnej kwocie dochodów w stosunku do ubiegłych lat nieznacznie się obniżył.

Struktura dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015 - 2017

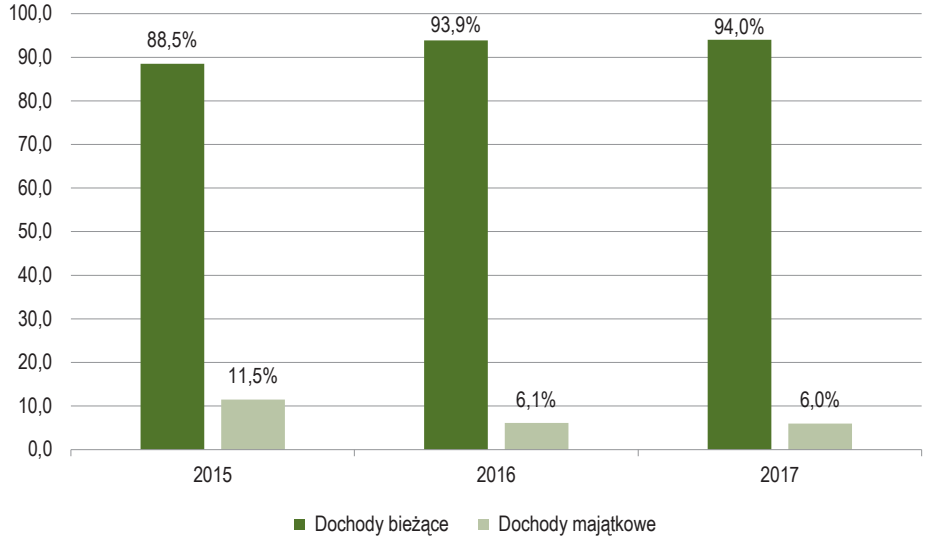


Analogicznie jak w roku poprzednim, analiza struktury zarówno dochodów, jak i wydatków w 2017 r. wskazuje na istotny wpływ środków otrzymanych z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+".

W uzyskanych przez jst dochodach niezmiennie dominowały dochody bieżące, kształtując się na poziomie 94,0%, natomiast udział dochodów majątkowych wyniósł 6,0%. W 2017 r. w 88,6% samorządów dochody bieżące stanowiły od 90% do 100% dochodów ogółem. Taki sam odsetek jst (88,5%) uzyskał dochody majątkowe na poziomie nieprzekraczającym 10% ogólnej kwoty dochodów (w tym w budżetach 62,8% jednostek stanowiły one mniej niż 5% wszystkich zrealizowanych dochodów, a do 5 gmin takie dochody nie wpłynęły)[6].

[6] W gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie) udział dochodów majątkowych był najwyższy w kraju i osiągnął poziom 56,3% wykonanych dochodów ogółem.

Struktura dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015 - 2017

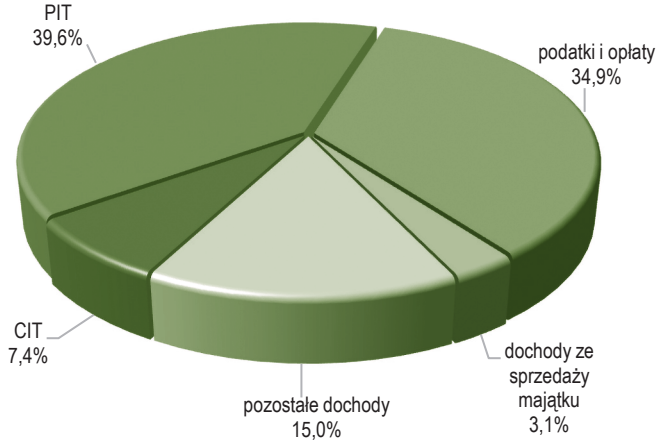


W dochodach uzyskanych przez jst w 2017 r. dochody własne stanowiły 49,3%, z czego dochody bieżące 47,2% (w tym udziały w podatkach dochodowych – 23,2%, podatki i opłaty – 17,2%, pozostałe własne dochody bieżące – 6,9%), natomiast własne dochody majątkowe – 2,0% (w tym dochody ze sprzedaży majątku – 1,5% dochodów ogółem, które dla prawie 2/3 jst (63,6%) nie stanowiły w budżecie nawet 1%, a 195 jst nie zrealizowało żadnych dochodów z tego źródła).

W strukturze wszystkich zrealizowanych dochodów dla ponad 3/4 samorządów (77,1%) udział własnych dochodów bieżących nie przekraczał 45%, a w 21,4% jst osiągnął poziom od 45% do 65%. Jedynie dla 6 samorządów (5 gmin i województwa mazowieckiego) 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 60,1% jst wskaźnik udziału w podatkach dochodowych wyniósł poniżej 15%, a dla blisko 1/3 (31,5%) udziały te mieściły się w przedziale 15% - 25% dochodów ogółem. Pozostałe podatki i opłaty w budżetach 64,2% jst stanowiły 10% - 25% dochodów ogółem, a ponad 1/5 jednostek (23,0%) odnotowała 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 największe znaczenie miały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (39,6%). Istotnym źródłem dochodów własnych były także dochody z podatku od nieruchomości (19,3%), stanowiącego najbardziej efektywny i najważniejszy podatek lokalny, natomiast niewielkie znaczenie miały dochody ze sprzedaży majątku (3,1%).

Struktura dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r.



Dotacje celowe na realizację zadań zleconych lub dofinansowanie zadań własnych samorządu, stanowiły w 2017 r. 27,1% dochodów ogółem jst, z tego dotacje na zadania bieżące – 23,3% i majątkowe – 3,8%.

Struktura dotacji celowych jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r.



W uzyskanych przez samorządy kwotach dotacji przeważały środki otrzymane na realizację zadań bieżących – 85,9%, a 14,1% dotacji miało przeznaczenie inwestycyjne (udział dotacji bieżących wzrósł, a majątkowych zmniejszył się o 1,3 punktu procentowego).

Odmiennie niż w latach ubiegłych, drugi rok z rzędu do budżetów jst zdecydowanie większe środki wpłynęły na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej niż otrzymane na dofinansowanie zadań własnych. Jest to związane z przekazaniem samorządom (przede wszystkim gminom i miastom na prawach powiatu) środków na wypłatę świadczeń wychowawczych w ramach rządowego programu „Rodzina 500+". Wpływy z tego tytułu stanowiły ponad połowę (54,2%) dotacji na zadania zlecone i przekraczały 1/3 (38,1%) ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych. Dla niemal 3/4 samorządów (74,8%) dochody otrzymane na wypłatę świadczenia wychowawczego i obsługę programu mieściły się w przedziale 10% - 20% wszystkich zrealizowanych dochodów.

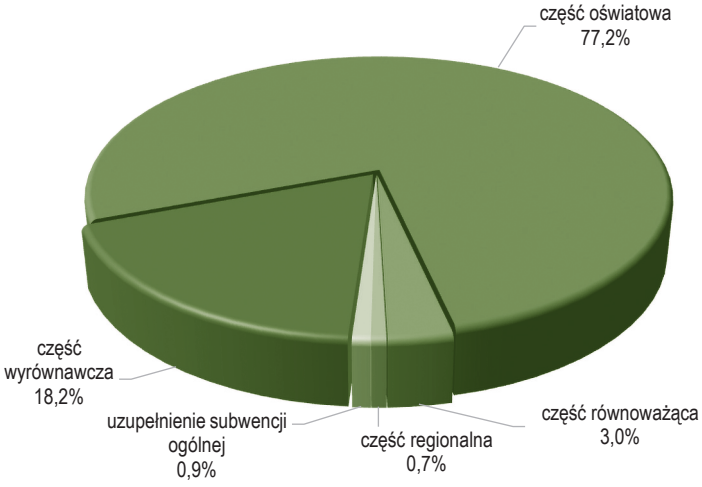
Różnica między udziałem dotacji na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej a zadań własnych w kwocie otrzymanych dotacji ogółem wyniosła 45,3 punktu procentowego.

W strukturze dochodów ogółem zwiększyło się znaczenie dotacji na zadania bieżące (o 1,9 punktu procentowego), natomiast dotacje na zadania inwestycyjne zmniejszyły się o 0,1 punktu procentowego. Dochody otrzymane z tytułu dotacji celowych na zadania bieżące w ponad połowie wszystkich samorządów (55,0%) ukształtowały się na poziomie 30% - 40% ogółu dochodów, a dla 130 jednostek stanowiły ponad 40% dochodów. W zdecydowanej większości jst (96,7%) udział dochodów z tytułu dotacji celowych na inwestycje był niższy niż 1/5 dochodów ogółem, z tego 22,2% samorządów otrzymało je w przedziale stanowiącym 5% - 20%, a 3/4 jednostek (74,5%) na poziomie niższym niż 5%. Ponadto, 76 jst nie uzyskało dochodów z tytułu dotacji celowych na inwestycje.

W 2017 r. w strukturze wszystkich samorządowych dochodów udział środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej kształtował się na poziomie 23,6% (w tym zdecydowana większość to część bieżąca – 23,5%). Dla 51,9% samorządów udział dochodów z tego źródła był niższy niż 30% dochodów ogółem, w przedziale od 30% do 50% znalazło się 46,3% jst, a w pozostałej części jednostek (51) subwencja ogólna przekroczyła 50% zrealizowanych dochodów.

W kwocie otrzymanych przez jst środków pochodzących z subwencji ogólnej wciąż największe znaczenie ma jej część oświatowa, stanowiąca w 2017 r. ponad 3/4 dochodów zrealizowanych z tego źródła i niemal 1/5 (18,2%) kwoty dochodów ogółem wykonanych przez samorządy.

Struktura subwencji ogólnej[1)] jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r.



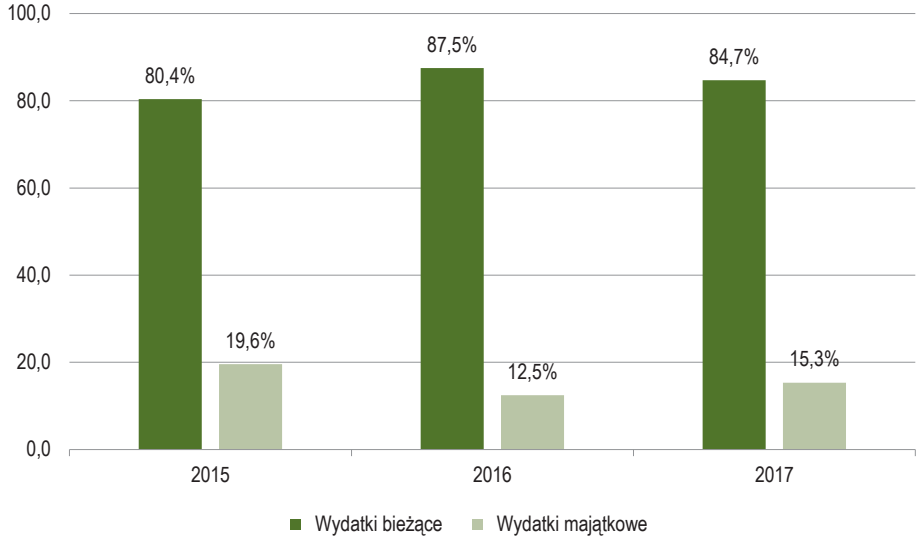
[1)] Na wykresie nie ujęto części rekompensującej subwencji ogólnej stanowiącej w strukturze 0,02%.

Regułą jest, że główną część zadań samorządowych realizują gminy i miasta na prawach powiatu. Ich udział w ogólnej kwocie dochodów jst wyniósł odpowiednio 48,4% i 27,4%. 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 75,2% i 58,2%, uzupełniające znaczenie miały natomiast dochody pochodzące z dotacji celowych i subwencji. Dochody otrzymane z tytułu dotacji celowych odegrały istotną rolę w budżetach województw samorządowych – 32,9% (w tym prawie połowa miała przeznaczenie inwestycyjne – 15,1%) i gmin – 32,4% (w tym 15,7% 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 – 40,4%.

W 2017 r. w strukturze wydatków zaszły niewielkie zmiany. Udział części bieżącej wciąż był wysoki, choć zmniejszył się w stosunku do ubiegłego roku o 2,8 punktu procentowego i wyniósł 84,7%. Tym samym wzrosła część wydatków majątkowych do poziomu 15,3%.

Przyczyną takiego stanu rzeczy było uruchomienie środków z perspektywy finansowej na lata 2014 - 2020 związanej z finansowaniem projektów unijnych, co spowodowało wzrost poziomu inwestycji realizowanych przez jst.

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015 - 2017



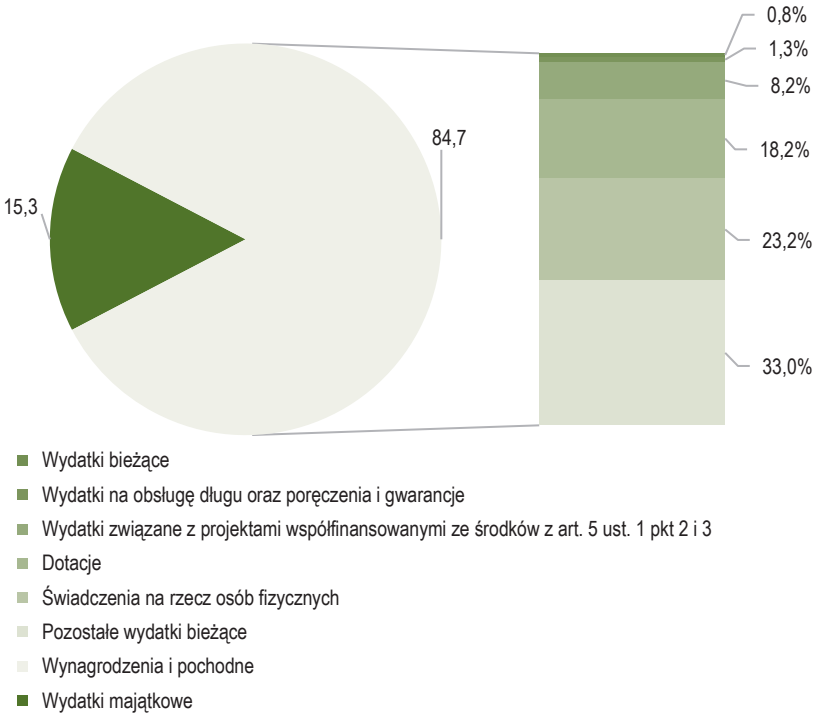
Wzrost poziomu inwestycji znalazł odzwierciedlenie w zmianie struktury wydatków w całym kraju. Do 30,8% ogółu jst zmniejszyła się liczba jst, w których udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem nie przekraczał

10% (w 2016 r. – w 55,3%), w 66,7% kształtował się w granicach 10% - 30%, a w pozostałych 2,5% – oscylował w przedziale 30% - 55%. Największą część budżetu na inwestycje przeznaczył powiat leszczyński (54,3%), podczas gdy rok wcześniej nie wystąpił przypadek, w którym jst przeznaczyła na inwestycje ponad połowę swoich wydatków.

W stosunku do roku ubiegłego zwiększyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – w 2017 r. jednostki takie stanowiły 85,5% ogółu jst, podczas gdy w 2016 r. odsetek ten wynosił 56,6%.

Finansowanie przez jst poszczególnych grup wydatków bieżących było zbliżone do poziomu roku ubiegłego. Mniejszy o 2,4 punktu procentowego lecz wciąż najwyższy, był udział wydatków przeznaczanych przez samorządy na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (33,0%), a w 3 jednostkach udział ten przekroczył 65% wydatków ogółem. Największą część budżetu na wynagrodzenia nadal przeznaczają powiaty (51,1%), choć w stosunku do roku ubiegłego część ta była niższa o 2,5 punktu procentowego. Udział tej grupy wydatków zmniejszył się również we wszystkich pozostałych typach jst – o 2,9 punktu procentowego w gminach, o 0,9 punktu procentowego w m.st. Warszawie, o 1,5 punktu procentowego w miastach na prawach powiatu i o 1,4 punktu procentowego w województwach samorządowych.

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego w 2017 r.



Zmniejszeniu uległy również inne grupy wydatków bieżących. Wielkość dotacji udzielanych przez jst spadła z 8,4% do 8,2% ogółu wydatków, zmalał również – kolejny rok z rzędu – udział wydatków na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje (z 0,9% do 0,8%).

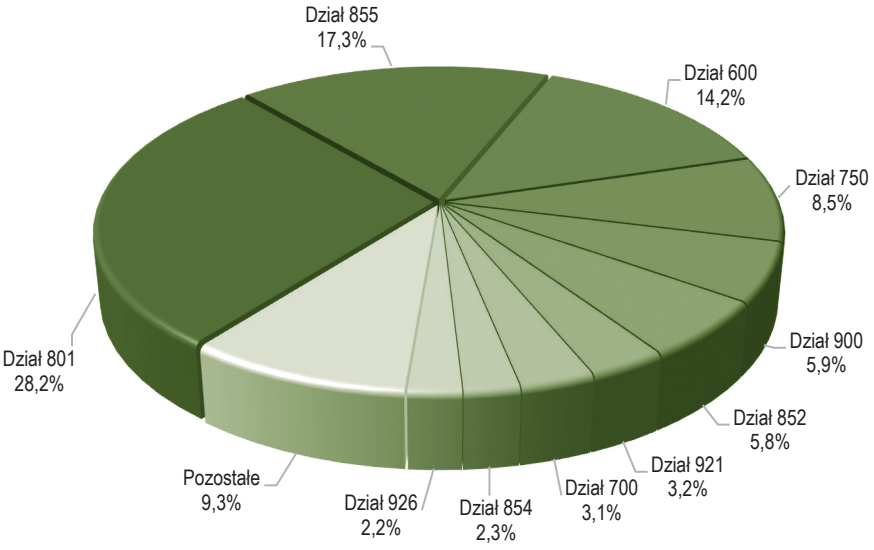
Na wydatki na świadczenia społeczne jst przeznaczyły z kolei o punkt procentowy więcej swoich środków niż rok wcześniej (ich poziom wyniósł 18,2%), zwiększeniu uległ również udział wydatków bieżących związanych z realizacją projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych – stanowiły one 1,3% wydatków ogółem i ich poziom był dwa razy wyższy niż w roku ubiegłym.

Wydatki jst koncentrowały się głównie w następujących działach klasyfikacji budżetowej: Oświata i wychowanie (28,2%), Rodzina[7] (17,3%), Transport i łączność (14,2%), Administracja publiczna (8,5%), Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (5,9%) oraz Pomoc społeczna (5,8%).

Na realizację zadań związanych z oświatą i wychowaniem najwięcej środków przeznaczały gminy (30,8%), miasta na prawach powiatu (29,8%) oraz powiaty (29,2%). Wydatki w dziale Rodzina w największym stopniu obciążały budżety gmin (24,7%) i miast na prawach powiatu (14,8%), które są podmiotami właściwymi do wypłaty świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+"), natomiast na pomoc społeczną najwięcej środków wydatkowały powiaty – przeznaczyły na ten cel 10,1% swoich wydatków.

[7] Dział „Rodzina" wydzielony został od 2017 r. w znacznej części z działu „Pomoc społeczna". W dziale „Rodzina" klasyfikowane są m.in. wydatki przeznaczane na pomoc państwa w wychowywaniu dzieci (program „Rodzina 500+").

Struktura wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



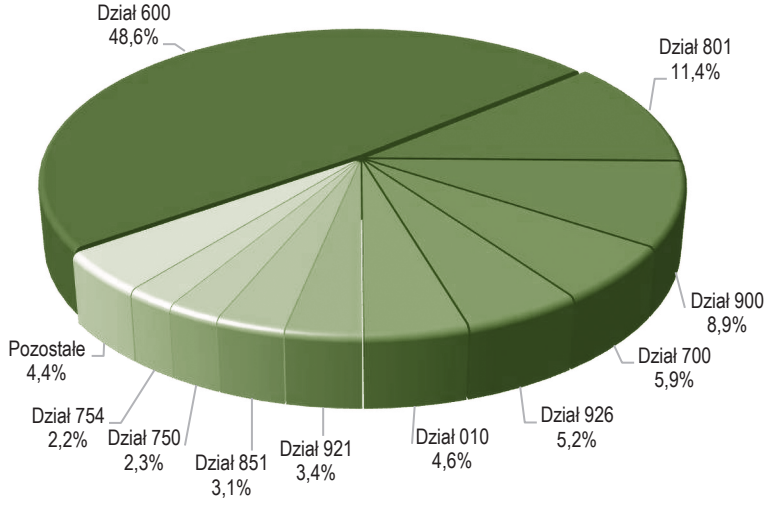
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 926 – Kultura fizyczna.

Wydatki w zakresie transportu stanowiły najpoważniejszą część wydatków województw samorządowych (43,0%) i m.st. Warszawy (26,9%), natomiast na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska najwięcej swoich wydatków przeznaczyły gminy (7,3%) i miasta na prawach powiatu (7,2%). Koszty administracyjne w największym stopniu obciążały budżety województw samorządowych (11,9%) i powiatów (11,3%).

W skali całego kraju zdecydowaną część zadań samorządowych realizowały gminy (48,7%). Wydatki miast na prawach powiatu stanowiły 27,5% wszystkich wydatków samorządowych, powiatów – 11,0%, a udział wydatków województw samorządowych i m.st. Warszawy nie przekroczył 10% (odpowiednio 6,2% i 6,6%).

Główne kierunki inwestowania samorządów nie zmieniają się od lat. W 2017 r. wydatki przeznaczone przez jst na budowę i modernizację dróg były wyższe niż rok wcześniej i osiągnęły najwyższy udział w inwestycjach ogółem, stanowiąc połowę wszystkich samorządowych wydatków inwestycyjnych (48,6%). Kolejnymi dziedzinami inwestowania, choć już nie tak znaczącymi, były zadania związane z oświatą (11,4%) oraz gospodarką komunalną i ochroną środowiska (8,9%).

Struktura wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 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 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 750 – Administracja publiczna, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

3. Dynamika dochodów i wydatków

W 2017 r. dochody sektora samorządowego wzrosły o 7,6% w porównaniu do dochodów z 2016 r. (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji[8] o 5,6%), na co wpływ miał wzrost dochodów uzyskiwanych z tytułu dotacji celowych (o 15,6%). Dochody własne i subwencja ogólna wzrosły odpowiednio o 6,2% i 2,3%.

Na wzrost ogólnej kwoty samorządowych dochodów miały wpływ środki przekazane jst na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, związane z finansowaniem programu „Rodzina 500+" – ich dynamika wyniosła 134,9% dochodów roku ubiegłego (w 2016 r. program realizowany był od II kwartału).

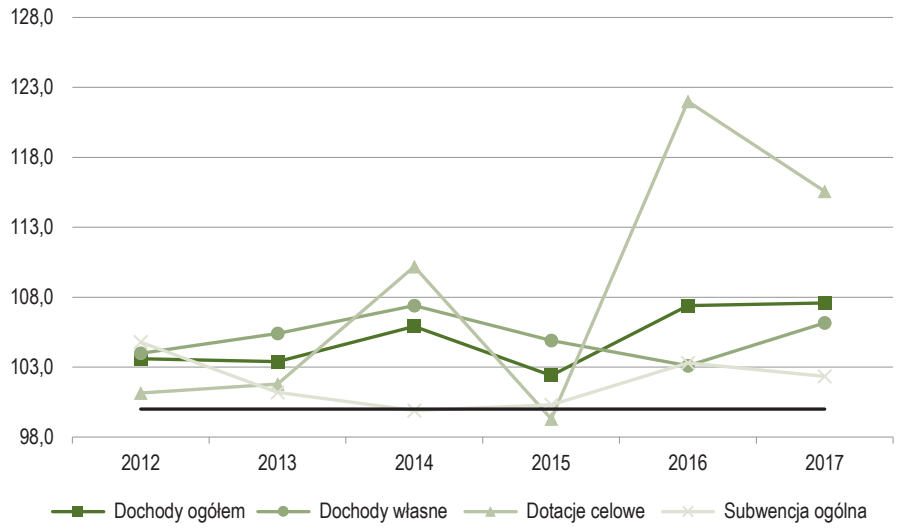
Wynik osiągnięty w 2017 r. był nieco wyższy od dynamiki z lat 2015 i 2016, wynoszącej odpowiednio 102,4% i 107,4%.

Wzrost wskaźnika dochodów odnotowano we wszystkich typach samorządów: m.st. Warszawa zwiększyło dochody o 5,1%, miasta na prawach powiatu – o 5,6%, powiaty – o 6,0%, gminy – o 9,2%. Najwyższy wzrost wskaźnika dochodów odnotowano w województwach samorządowych (o 9,4%), przede wszystkim wskutek zrealizowania wyższych dochodów z tytułu dotacji celowych, na poziomie 112,3% dochodów roku ubiegłego, w tym bieżące dotacje celowe wzrosły o 16,5%, a o przeznaczeniu inwestycyjnym – o 7,6%. Do budżetów województw samorządowych wpłynęło także więcej dochodów ze sprzedaży majątku, na poziomie 127,6% dochodów ubiegłego roku (w tym dynamika dochodów śląskiego województwa samorządowego kształtowała się na poziomie 1 384,7%).

Wzrost dochodów ogółem na poziomie niższym niż 20% odnotowano w 86,3% wszystkich samorządów. W 182 jst wzrost był wyższy, w tym w 3 jednostkach (2 gminy – Sośno[9] i Wiskitki oraz powiat leszczyński) o więcej niż połowę dochodów zrealizowanych rok wcześniej (maksymalnie do 76,7%). Spadek dochodów ogółem poniżej dochodów roku poprzedniego dotyczył 7,2% wszystkich samorządów, z tego w 184 samorządach nie był niższy niż 10%.

W porównaniu do ubiegłego roku dochody bieżące wzrosły o 7,7%, natomiast majątkowe wyniosły 106,3% dochodów poprzedniego roku, z powodu znacznie większych wpływów do budżetów powiatów i gmin dotacji celowych o przeznaczeniu inwestycyjnym (wzrost odpowiednio o 31,6% i 26,2%). Dynamika dochodów bieżących na poziomie wyższym niż 10% dotyczyła ponad 1/4 jednostek (27,0%), w tym w 1 gminie (Sośno[10]) wzrost wyniósł ponad 70%. W 2017 r. na wzrost dochodów bieżących jst wpływ miało przekazanie środków z tytułu bieżących dotacji celowych na poziomie 117,4% dochodów roku ubiegłego.

Dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



Dochody majątkowe samorządy zrealizowały na poziomie 106,3% ubiegłego roku. Nieprzekraczający 10% wzrost dochodów majątkowych odnotowało tylko 3,8% samorządów. Wyższy wskaźnik dotyczył 57,3% jst, w tym najliczniejsza

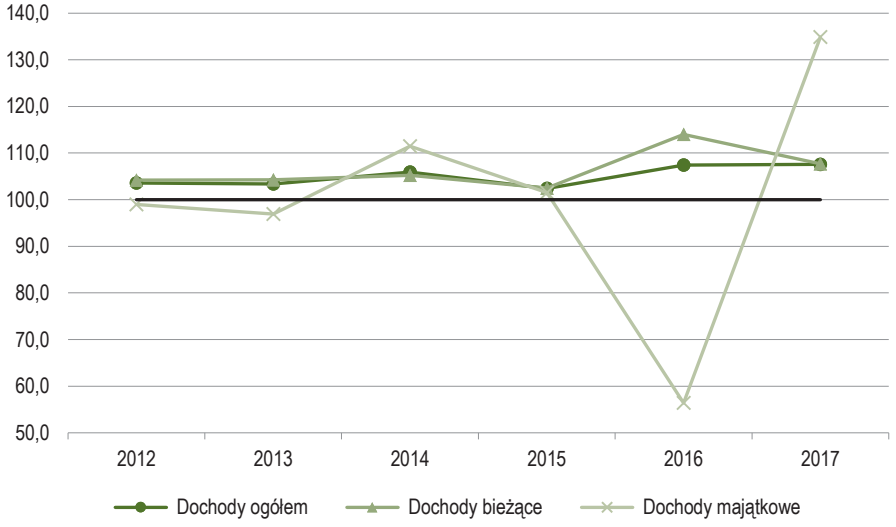
[8] Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wg GUS na koniec 2017 r. wyniósł 102,0 (wzrost cen o 2,0%). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 15 stycznia 2018 r. (M. P. poz. 106).

[9] Wzrost dochodów ogółem wynikał z pozyskania przez Gminę Sośno dodatkowych środków na usuwanie skutków klęski żywiołowej.

[10] Wzrost dochodów bieżących wynikał z pozyskania przez Gminę Sośno dodatkowych środków na usuwanie skutków klęski żywiołowej.

grupa – 1 198 jednostek (42,7%) uzyskała wskaźnik dynamiki ponad 60%. Spadek dochodów z tego tytułu zanotowano w ponad 1/3 jst (38,6%), w tym w 465 jednostkach dochody te były niższe niż połowa dochodów poprzedniego roku.

Dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



Zwiększenie dochodów z tytułu dotacji celowych o przeznaczeniu inwestycyjnym miało wpływ na wzrost dochodów majątkowych w 2017 r. w powiatach i gminach (odpowiednio o 28,8% i o 23,3%). W mniejszym zakresie zwiększenie dochodów majątkowych odnotowały województwa samorządowe – o 5,5%, głównie wskutek uzyskania wyższych dochodów ze sprzedaży majątku. Z kolei w miastach na prawach powiatu i m.st. Warszawa niższe niż w roku ubiegłym wpływy z tytułu majątkowych dotacji celowych spowodowały spadek ogólnej kwoty dochodów majątkowych. W m.st. Warszawa dochody te obniżyły się do poziomu 64,2% dochodów roku poprzedniego także wskutek zrealizowania dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie 44,9% dochodów ubiegłorocznych (w 2016 r. wskaźnik ten wyniósł 50,3%, natomiast w 2015 r. miasto osiągnęło wysoki wskaźnik dynamiki tych dochodów – 195,1%).

Podstawową grupę dochodów jst, od których uzależniona jest samodzielność finansowa jednostek stanowią dochody własne. Ich poziom wyniósł 106,2% dochodów roku ubiegłego. Dochody bieżące z tego źródła zwiększyły się o 6,1%.

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 9,7% (w latach 2015 i 2016 odpowiednio o 8,7% i 7,5%), w tym dochody z tytułu udziału jst w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) o 12,6%, natomiast od osób fizycznych (PIT) o 9,2%. Zwiększyły się także wpływy z podatków i opłat samorządowych – o 4,5% (w 2016 r. wzrost dochodów z tego źródła wyniósł 5,9%).

Własne dochody majątkowe samorządów były wyższe o 7,9% niż w 2016 r. (w którym spadły o 21,3% w stosunku do roku poprzedniego). Sprzedaż majątku w latach 2015 i 2016 przyniosła spadek dochodów wynoszący 9,2% i 3,9%, a w 2017 r. dochody z tego tytułu wyniosły 104,3% dochodów ubiegłorocznych.

W stosunku do roku ubiegłego swoją samodzielność finansową zwiększyło 4/5 jst (81,5%) uzyskując wzrost dochodów własnych, wśród nich ponad połowa jednostek (53,2%), na poziomie zbliżonym do ubiegłorocznego (dynamika nieprzekraczająca 110%). W 31 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 15,6%. W znacznej większości samorządów (91,7%) dochody z tytułu dotacji celowych wzrosły, ale istotne zwiększenie, na poziomie przekraczającym 60%, zanotowało tylko 67 jednostek. Dochody w wysokości niższej niż połowa dochodów ubiegłorocznych otrzymała jedynie gmina Imielin. Na wzrost ogólnej kwoty dochodów pochodzących z dotacji celowych wpływ miało zwiększenie dotacji bieżących do poziomu 117,4%, w tym dotacje na zadania zlecone wzrosły o 19,0% w związku z przekazaniem samorządom środków w ramach finansowania programu „Rodzina 500+" (134,9% dochodów roku ubiegłego). Dotacje celowe inwestycyjne samorządy zrealizowały na poziomie 105,8% dochodów roku ubiegłego (wzrost dotacji na zadania własne o 4,8% oraz obniżenie dotacji na zadania zlecone do poziomu 93,7% dochodów roku ubiegłego).

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 118,4% i 117,6% dochodów roku ubiegłego, a ogólna kwota dotacji celowych była wyższa w przypadku gmin o 19,0%, a miast na prawach powiatu – o 10,6%.

Dochody jst uzyskiwane z tytułu subwencji ogólnej od lat wykazują dużą stabilność. W 2017 r. samorządom przekazano nieco wyższe środki niż wpłynęły w roku ubiegłym, na poziomie 102,3%. Wzrost dochodów dotyczył 70,2% jednostek, ale w 2/3 (64,2%) z nich nie był wyższy niż 10%. W 169 samorządach (6,0%) wystąpił wzrost przekraczający 10%, z kolei spadek dochodów z tego tytułu w tych granicach uzyskała blisko 1/3 jst (786 jednostek). Na poprawę dynamiki subwencji ogólnej miało wpływ zwiększenie o 7,5% części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminy, powiaty i województwa, które charakteryzuje niższy poziom dochodów podatkowych na 1 mieszkańca w porównaniu do średniej krajowej.

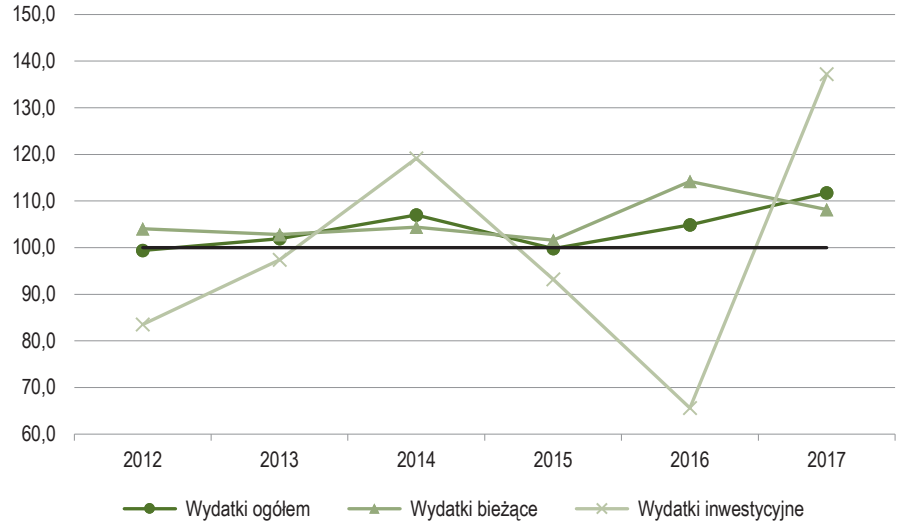
W 2017 r. odwrócone zostało utrzymujące się od dwóch lat zjawisko większej dynamiki dochodów niż wydatków. Wzrost wydatków był o 4,1 punktu procentowego wyższy niż dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 11,7% (realnie o 9,7%), podczas gdy rok wcześniej – o 4,9%. Większe wydatki niż w roku poprzednim zrealizowało 95,9% jst. W większości z nich (75,2%) wzrost ten nie przekraczał 120% poziomu roku ubiegłego. Maksymalny wskaźnik dynamiki wydatków ogółem wyniósł 190,5%, natomiast minimalny – zaledwie 56,2%. W największym stopniu wzrosły wydatki gmin (o 14,1%) i województw samorządowych (o 13,5%), w najmniejszym – miast na prawach powiatu (o 8,7%) i powiatów (o 8,8%).

Pozytywnym zjawiskiem była wysoka dynamika wydatków inwestycyjnych, które były wyższe niż w 2016 r. prawie o 40% (wskaźnik dynamiki 137,2%). Powyżej średniej wzrosły wydatki inwestycyjne gmin (o 50,9%) i m.st. Warszawy (o 48,6%). Wysoka dynamika wydatków inwestycyjnych była wynikiem zwiększenia o ponad 1/3, w stosunku do roku ubiegłego, skali realizowanych inwestycji przez 60,7% jst. Wiązało się to z uruchomieniem środków nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014 - 2020 – wskaźnik wzrostu wydatków inwestycyjnych przeznaczanych przez samorządy na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp wyniósł w 2017 r. 312,0% (w 2016 r. – 19,2%).

Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 8,2% i było niższe niż rok wcześniej o 6,0 punktów procentowych. Najwyższy wzrost wydatków bieżących – podobnie jak wydatków inwestycyjnych – wystąpił w gminach (o 9,6%).

W tej grupie wydatków w największym stopniu wzrosła część przeznaczana przez jst na wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków o których mowa art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – o 104,3% (w 2016 r. wydatki te były niższe niż rok wcześniej o 45,0%). Zwiększyły się również wydatki wypłacane przez jst na świadczenia na rzecz osób fizycznych (o 18,1%), co wiązało się z kontynuacją realizowanego przez samorządy programu „Rodzina 500+" (w 2016 r. środki na program wypłacane były od kwietnia). Wydatki na dotacje były wyższe o 8,2%, a na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń samorządy przeznaczyły średnio o 4,2% środków więcej niż rok wcześniej. Kolejny rok z rzędu zmniejszeniu uległy koszty obsługi długu – wskaźnik dynamiki tej grupy wydatków bieżących wyniósł 96,4%.

Dynamika wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W latach 2008 - 2014 *per saldo* jst zamykały budżety deficytem, kolejne dwa lata samorządy zakończyły rok budżetowy dodatnim wynikiem finansowym. W 2017 r. samorządy planowały deficyt budżetowy w kwocie 13 144 146 tys. zł, stanowiący 5,6% planowanych dochodów. Realizacja dochodów na poziomie 98,6% i wydatków w 93,5% planu spowodowała, że wykonanie deficytu było znacznie mniejsze niż plan i ostatecznie wyniosło 0,1% w relacji do osiągniętych przez nie dochodów.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		
	2015	2016	2017
Wynik budżetu	**2 603 649,0**	**7 634 372,3**	**- 287 603,3**
- nadwyżka	6 317 898,3	8 682 820,6	3 986 703,7
- deficyt	-3 714 249,3	-1 048 448,3	-4 274 307,0
Przychody ogółem, w tym:	**20 257 746,0**	**19 380 400,1**	**27 439 515,9**
- zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	8 090 975,7	5 000 345,1	8 415 338,6
- w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 427 542,4	263 638,4	794 202,1
- wolne środki i nadwyżka	11 996 644,1	14 249 802,9	18 897 355,1
Rozchody ogółem, w tym:	**11 332 132,8**	**11 184 834,2**	**12 015 018,4**
- spłata długu zwrotnego, w tym:	8 291 576,2	7 837 599,6	8 472 860,4
- zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 538 735,4	764 018,9	596 232,6

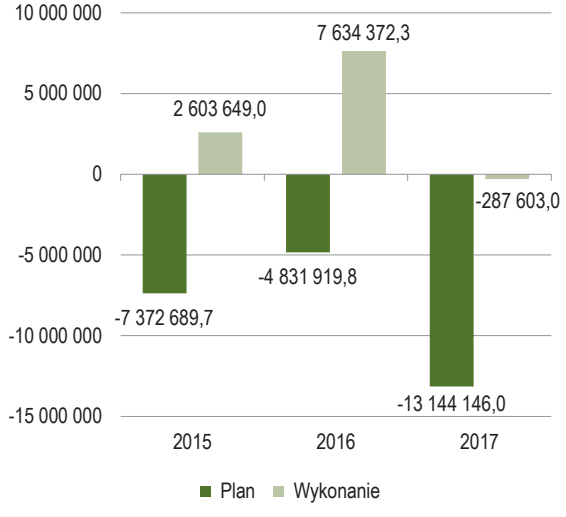
[1)] Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Podział jednostek ze względu na osiągnięty wynik rozłożył się w zasadzie równo, z niewielką przewagą jednostek „deficytowych", stanowiących 51,0% ogółu jst. Liczba jednostek, które zakończyły rok budżetowy wynikiem ujemnym zwiększyła się w stosunku do poprzedniego roku o 869, natomiast w 2015 r. stanowiły one 28,5% ogółu jst.

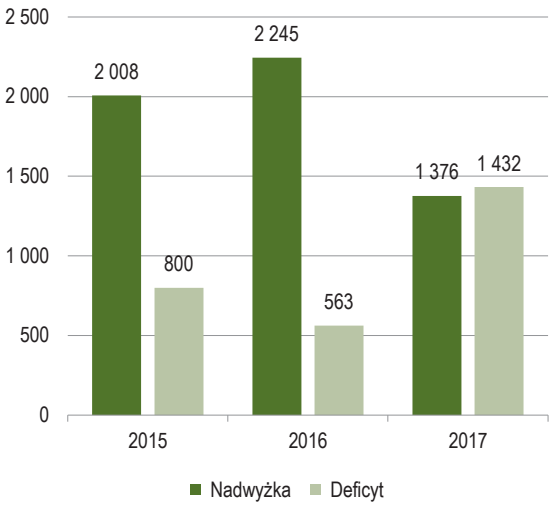
Wśród jednostek z deficytem budżetowym najliczniejszą grupę stanowiły samorządy o relacji deficytu do dochodów poniżej 10%. Ich udział w grupie jednostek, których budżety zamknęły się deficytem, wyniósł 89,9%. Nadwyżką budżetową zamknęły się budżety 1 376 jst, w tym 95,6% z nich osiągnęło ją na poziomie nieprzekraczającym 10% dochodów.

Najwyższy odsetek jst z deficytem budżetowym wystąpił w miastach na prawach powiatu – 58,5%. Ujemny wynik finansowy osiągnęła także ponad połowa gmin (51,7%), natomiast najwięcej jednostek z dodatnim wynikiem finansowym – (68,7%) odnotowano w województwach samorządowych.

Wynik budżetu *(per saldo)* jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015 - 2017 (w tys. zł)



Liczba jednostek samorządu terytorialnego z nadwyżką i deficytem z w latach 2015 - 2017



Jednostki, które zrealizowały dochody niższe od wydatków sfinansowały niedobór budżetowy środkami pochodzącymi głównie z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (64,6%). Udział wolnych środków w finansowaniu deficytu stanowił 29,0%, mniejsze znaczenie – na poziomie 6,4% – miała nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych.

Zaplanowane przychody zrealizowano w kwocie 27 439 516 tys. zł, a rozchody – 12 015 018 tys. zł.

W 2017 r. samorządy zaciągnęły kredyty i pożyczki na kwotę wyższą o 74,6% w stosunku do poprzedniego roku, a obligacji wyemitowano mniej o 9,2%. Przychody z wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych wzrosły łącznie o 32,3%. Ogółem, w porównaniu do 2016 r., jst zaciągnęły o 68,3% więcej przychodów zwrotnych, w tym przychody na realizację projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych były aż trzykrotnie wyższe niż w roku ubiegłym (301,2%).

Łączna kwota rozchodów sektora samorządowego była o 7,4% wyższa niż w roku ubiegłym. Na spłatę długu zwrotnego jednostki przeznaczyły o 8,1% więcej środków, w tym spłata krajowych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wzrosły o 11,3%, natomiast spłata długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyła się o prawie 1/5 (do poziomu 78,0%) i stanowiła 7,0% kwoty spłaconego długu.

W strukturze przychodów ogółem wolne środki pochodzące z wcześniej zaciągniętych a niewykorzystanych kredytów i pożyczek oraz nadwyżki budżetowe stanowiły w 2017 r. dużo wyższy udział niż zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe (odpowiednio 68,7% i 30,6%). Przychody pozyskane na realizację programów i projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych stanowiły 9,4% ogólnej kwoty zaciągniętych w 2017 r. kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. W przypadku rozchodów dominowała spłata długu zwrotnego (70,5%), w tym spłata zobowiązań krajowych była trzynastokrotnie 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 kredytów i pożyczek 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[11].

Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego zaliczane do długu publicznego w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)			Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)		
	2015	2016	2017	2016	2017	2015	2016	2017
Kwota długu, w tym:	**71 634 679,8**	**69 019 934,3**	**68 926 076,4**	**96,3**	**99,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
- kredyty, pożyczki, obligacje	71 634 679,8	68 925 920,6	68 849 411,1	96,4	99,9	99,8	99,9	99,9
- zobowiązania wymagalne	148 037,0	94 013,7	76 665,3	63,5	81,5	0,2	0,1	0,1
Relacja zobowiązań do dochodów	36,0%	32,3%	30,0%	x	x	x	x	x

Rok 2017 był kolejnym, w którym kwota długu generowana przez jst nie rosła. Wielkość zadłużenia ogółem zmniejszyła się w stosunku do ubiegłego roku o 0,1%. Rokrocznie wyższa dynamika dochodów niż długu przekłada się na wciąż malejący poziom relacji zobowiązań do dochodów; relacja ta w 2017 r. była niższa niż rok wcześniej o 2,3 punktu procentowego i wyniosła 30,0%. Tendencja malejącego poziomu długu do dochodów utrzymuje się od 2012 r.

Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jst w 77,8% miały charakter krajowy. Podobnie jak w latach poprzednich, główną grupą wierzycieli były banki (71,7% zadłużenia jst), zobowiązania wobec sektora finansów

[11] 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).

publicznych stanowiły 4,7% ogólnej kwoty wliczonych do długu publicznego zobowiązań jst. Proporcje te pozostają niezmienne od 2005 r. Zobowiązania na poziomie roku ubiegłego utrzymały 22 jednostki, wzrost kwoty zobowiązań wystąpił w 1 249 jst (44,5% przy 22,4% w 2016 r.) przy czym w 409 przekroczył poziom 30%. Spadła liczba niezadłużonych jst – z 95 w 2016 r. (90 gmin i 5 powiatów) do 85 (78 gmin i 7 powiatów).

Kwota należności jst wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 5,2%, w tym należności wymagalne zwiększyły się o 5,4% i na koniec roku wyniosły 20 155 340 tys. zł. Aż 70% należności wymagalnych generowały gospodarstwa domowe.

W 2017 r. samorządy udzieliły o 23,8% więcej poręczeń i gwarancji niż rok wcześniej – kwota poręczonych zobowiązań zaciągniętych przez inne podmioty wyniosła 639 452 tys. zł. Zmniejszyła się (o 60 710 tys. zł) wartość niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń (do poziomu 5 089 236 tys. zł), zmniejszyła się również wartość wymagalnych zobowiązań z tego tytułu (do poziomu 2 333 tys. zł). Należności z tytułu udzielonych poręczeń, czyli kwoty zapłacone przez jednostki za dłużników (beneficjentów poręczenia) i jeszcze od nich niewyegzekwowane były niższe niż rok wcześniej i wyniosły na koniec 2017 r. 22 664 tys. zł., mniejsze były również kwoty odzyskanych od beneficjentów poręczeń, które wyniosły 3 737 tys. zł.

Tabela 2.1. **Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015 - 2017 (w mln zł)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie		2017		Wskaźnik dynamiki (w %)		Wykonanie (w %)
		2015	2016	Plan	Wykonanie	4:3	6:4	6:5
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	**Budżet państwa**							
1.	Dochody	289 137	314 684	325 428	350 415	108,8	111,4	107,7
2.	Wydatki	331 743	360 843	384 774	375 768	108,8	104,2	97,7
II.	**Zbiorczy budżet jst**							
1.	Dochody	199 019	213 669	233 059	229 879	107,4	107,6	98,6
2.	Wydatki	196 415	206 035	246 203	230 166	104,9	111,7	93,5
3.	Dochody jst do dochodów budżetu państwa (w %)	68,8	67,9	71,6	65,6	x	x	x
4.	Wydatki jst do wydatków budżetu państwa (w %)	59,2	57,1	64,0	61,2	x	x	x
III.	**Budżet gmin**							
1.	Dochody	87 667	101 795	112 869	111 189	116,1	109,2	98,5
2.	Wydatki	85 944	98 175	120 031	111 984	114,2	114,1	93,3
3.	Dochody gmin do dochodów jst (w %)	44,0	47,6	48,4	48,4	x	x	x
4.	Wydatki gmin do wydatków jst (w %)	43,8	47,6	48,8	48,7	x	x	x
IV.	**Budżet Warszawy**							
1.	Dochody	14 314	14 722	15 209	15 477	102,9	105,1	101,8
2.	Wydatki	12 894	13 790	16 110	15 272	106,9	110,7	94,8
3.	Dochody Warszawy do dochodów jst (w %)	7,2	6,9	6,5	6,7	x	x	x
4.	Wydatki Warszawy do wydatków jst (w %)	6,6	6,7	6,5	6,6	x	x	x
V.	**Budżety miast na prawach powiatów**							
1.	Dochody	56 246	59 698	63 717	63 053	106,1	105,6	99,0
2.	Wydatki	56 930	58 152	67 005	63 232	102,1	108,7	94,4
3.	Dochody miast na prawach powiatów do dochodów jst (w %)	28,3	27,9	27,3	27,4	x	x	x
4.	Wydatki miast na prawach powiatów do wydatków jst (w %)	29,0	28,2	27,2	27,5	x	x	x
VI.	**Budżety powiatów**							
1.	Dochody	23 681	23 948	25 819	25 389	101,1	106,0	98,3
2.	Wydatki	23 444	23 301	27 084	25 360	99,4	108,8	93,6
3.	Dochody powiatów do dochodów jst (w %)	11,9	11,2	11,1	11,0	x	x	x
4.	Wydatki powiatów do wydatków jst (w %)	11,9	11,3	11,0	11,0	x	x	x
VII.	**Budżety samorządów województwa**							
1.	Dochody	17 110	13 506	15 445	14 771	78,9	109,4	95,6
2.	Wydatki	17 203	12 617	15 973	14 317	73,3	113,5	89,6
3.	Dochody samorządów województwa do dochodów jst (w %)	8,6	6,3	6,6	6,4	x	x	x
4.	Wydatki samorządów województwa do wydatków jst (w %)	8,8	6,1	6,5	6,2	x	x	x

Tabela 2.2. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego według województw w 2017 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:**	**233 058 594**	**229 878 741**	**98,6**	**246 202 740**	**230 166 344**	**93,5**	**-13 144 146**	**-287 603**
2	gminy	112 868 775	111 189 285	98,5	120 030 666	111 984 447	93,3	-7 161 891	-795 162
3	m.st. Warszawa	15 208 787	15 476 720	101,8	16 109 508	15 271 678	94,8	-900 721	205 042
4	miasta na prawach powiatu	63 717 003	63 052 820	99,0	67 005 326	63 232 374	94,4	-3 288 323	-179 555
5	powiaty	25 819 403	25 388 531	98,3	27 084 076	25 360 416	93,6	-1 264 673	28 115
6	województwa samorządowe	15 444 625	14 771 385	95,6	15 973 164	14 317 429	89,6	-528 539	453 956
7	**Dolnośląskie w tym:**	**17 760 571**	**17 507 747**	**98,6**	**18 813 870**	**17 579 411**	**93,4**	**-1 053 299**	**-71 664**
8	gminy	8 893 356	8 673 439	97,5	9 562 629	8 802 231	92,0	-669 274	-128 791
9	miasta na prawach powiatu	5 668 590	5 674 810	100,1	5 973 051	5 670 445	94,9	-304 462	4 365
10	powiaty	2 065 688	2 003 561	97,0	2 139 147	1 986 505	92,9	-73 459	17 056
11	województwo samorządowe	1 132 938	1 155 937	102,0	1 139 043	1 120 230	98,3	-6 105	35 707
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**12 040 108**	**11 994 437**	**99,6**	**12 540 333**	**11 927 064**	**95,1**	**-500 226**	**67 373**
13	gminy	5 890 203	5 871 196	99,7	6 232 138	5 875 909	94,3	-341 935	-4 713
14	miasta na prawach powiatu	4 133 027	4 138 133	100,1	4 217 068	4 086 305	96,9	-84 041	51 829
15	powiaty	1 296 331	1 294 695	99,9	1 337 080	1 276 132	95,4	-40 749	18 563
16	województwo samorządowe	720 547	690 413	95,8	754 047	688 719	91,3	-33 500	1 694
17	**Lubelskie w tym:**	**12 225 124**	**11 819 786**	**96,7**	**12 784 563**	**11 910 282**	**93,2**	**-559 439**	**-90 496**
18	gminy	6 642 570	6 414 443	96,6	6 960 831	6 424 310	92,3	-318 261	-9 867
19	miasta na prawach powiatu	3 147 711	3 035 818	96,4	3 254 585	3 096 121	95,1	-106 874	-60 303
20	powiaty	1 526 355	1 500 203	98,3	1 605 546	1 530 951	95,4	-79 191	-30 748
21	województwo samorządowe	908 488	869 322	95,7	963 601	858 899	89,1	-55 113	10 422
22	**Lubuskie w tym:**	**6 088 871**	**5 972 123**	**98,1**	**6 432 577**	**5 943 385**	**92,4**	**-343 705**	**28 738**
23	gminy	3 287 789	3 244 110	98,7	3 454 464	3 232 434	93,6	-166 675	11 675
24	miasta na prawach powiatu	1 542 314	1 509 254	97,9	1 632 310	1 459 619	89,4	-89 997	49 635
25	powiaty	816 339	778 105	95,3	850 258	774 221	91,1	-33 919	3 884
26	województwo samorządowe	442 429	440 654	99,6	495 544	477 111	96,3	-53 115	-36 457

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:**	**14 243 685**	**13 978 843**	**98,1**	**14 983 339**	**14 083 876**	**94,0**	**-739 653**	**-105 033**
28	gminy	7 211 287	7 124 487	98,8	7 686 180	7 191 123	93,6	-474 893	-66 636
29	miasta na prawach powiatu	4 632 595	4 563 850	98,5	4 836 866	4 624 051	95,6	-204 271	-60 201
30	powiaty	1 598 498	1 589 080	99,4	1 697 496	1 622 627	95,6	-98 998	-33 546
31	województwo samorządowe	801 305	701 426	87,5	762 796	646 076	84,7	38 509	55 350
32	**Małopolskie w tym:**	**19 730 735**	**19 672 830**	**99,7**	**20 708 360**	**19 644 191**	**94,9**	**-977 625**	**28 638**
33	gminy	10 173 949	10 133 052	99,6	10 684 840	10 114 955	94,7	-510 892	18 097
34	miasta na prawach powiatu	6 153 728	6 145 948	99,9	6 516 660	6 197 533	95,1	-362 932	-51 585
35	powiaty	2 061 638	2 056 160	99,7	2 149 185	2 036 923	94,8	-87 547	19 237
36	województwo samorządowe	1 341 420	1 337 669	99,7	1 357 674	1 294 780	95,4	-16 254	42 889
37	**Mazowieckie w tym:**	**38 352 100**	**38 416 718**	**100,2**	**40 347 641**	**38 154 916**	**94,6**	**-1 995 541**	**261 803**
38	gminy	14 355 732	14 294 146	99,6	15 420 655	14 469 466	93,8	-1 064 923	-175 320
39	m.st. Warszawa	15 208 787	15 476 720	101,8	16 109 508	15 271 678	94,8	-900 721	205 042
40	miasta na prawach powiatu	2 900 521	2 878 283	99,2	2 987 500	2 882 449	96,5	-86 980	-4 166
41	powiaty	3 236 671	3 217 446	99,4	3 428 412	3 232 284	94,3	-191 741	-14 838
42	województwo samorządowe	2 650 388	2 550 123	96,2	2 401 565	2 299 039	95,7	248 823	251 084
43	**Opolskie w tym:**	**5 463 931**	**5 405 876**	**98,9**	**5 761 194**	**5 422 041**	**94,1**	**-297 263**	**-16 165**
44	gminy	3 305 725	3 260 731	98,6	3 539 940	3 293 378	93,0	-234 215	-32 647
45	miasta na prawach powiatu	851 879	858 659	100,8	879 662	855 773	97,3	-27 783	2 886
46	powiaty	818 539	806 749	98,6	866 975	825 592	95,2	-48 436	-18 843
47	województwo samorządowe	487 788	479 737	98,3	474 618	447 298	94,2	13 170	32 438
48	**Podkarpackie w tym:**	**12 435 454**	**12 165 257**	**97,8**	**13 262 230**	**12 306 012**	**92,8**	**-826 776**	**-140 755**
49	gminy	7 561 168	7 395 707	97,8	8 090 283	7 507 280	92,8	-529 115	-111 573
50	miasta na prawach powiatu	2 093 270	2 062 246	98,5	2 229 348	2 116 970	95,0	-136 078	-54 723
51	powiaty	1 783 780	1 764 681	98,9	1 895 616	1 765 166	93,1	-111 836	-486
52	województwo samorządowe	997 236	942 623	94,5	1 046 982	916 596	87,5	-49 747	26 027
53	**Podlaskie w tym:**	**7 111 111**	**6 961 283**	**97,9**	**7 599 971**	**7 047 553**	**92,7**	**-488 860**	**-86 270**
54	gminy	3 160 740	3 096 175	98,0	3 375 016	3 130 804	92,8	-214 277	-34 629
55	miasta na prawach powiatu	2 585 500	2 529 706	97,8	2 748 008	2 644 365	96,2	-162 508	-114 659
56	powiaty	787 919	767 571	97,4	827 328	750 988	90,8	-39 409	16 583
57	województwo samorządowe	576 953	567 831	98,4	649 619	521 395	80,3	-72 666	46 436
58	**Pomorskie w tym:**	**14 999 710**	**14 766 456**	**98,4**	**15 953 904**	**14 769 065**	**92,6**	**-954 194**	**-2 608**
59	gminy	7 301 394	7 191 643	98,5	7 842 627	7 263 352	92,6	-541 232	-71 710
60	miasta na prawach powiatu	5 228 443	5 161 199	98,7	5 476 064	5 123 507	93,6	-247 621	37 692
61	powiaty	1 654 231	1 595 626	96,5	1 738 226	1 547 200	89,0	-83 994	48 426
62	województwo samorządowe	815 642	817 989	100,3	896 988	835 005	93,1	-81 346	-17 016
63	**Śląskie w tym:**	**25 408 362**	**24 732 217**	**97,3**	**27 051 149**	**24 751 558**	**91,5**	**-1 642 787**	**-19 340**
64	gminy	8 296 055	8 155 732	98,3	8 792 068	8 177 972	93,0	-496 013	-22 240
65	miasta na prawach powiatu	13 867 429	13 580 632	97,9	14 695 004	13 617 145	92,7	-827 575	-36 513
66	powiaty	1 769 385	1 745 726	98,7	1 846 811	1 729 322	93,6	-77 427	16 405
67	województwo samorządowe	1 475 493	1 250 128	84,7	1 717 265	1 227 119	71,5	-241 772	23 008
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**7 163 725**	**6 979 398**	**97,4**	**7 546 547**	**6 981 048**	**92,5**	**-382 822**	**-1 650**
69	gminy	4 278 705	4 162 500	97,3	4 517 459	4 158 461	92,1	-238 753	4 039
70	miasta na prawach powiatu	1 243 317	1 226 759	98,7	1 334 597	1 268 520	95,0	-91 280	-41 761
71	powiaty	1 114 814	1 076 295	96,5	1 155 684	1 069 828	92,6	-40 870	6 467
72	województwo samorządowe	526 889	513 843	97,5	538 807	484 238	89,9	-11 918	29 605
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**8 846 826**	**8 533 328**	**96,5**	**9 277 406**	**8 559 722**	**92,3**	**-430 580**	**-26 393**
74	gminy	5 139 050	4 983 182	97,0	5 435 740	5 054 865	93,0	-296 690	-71 683
75	miasta na prawach powiatu	1 761 325	1 736 836	98,6	1 792 732	1 679 068	93,7	-31 407	57 768
76	powiaty	1 344 669	1 302 213	96,8	1 392 209	1 304 005	93,7	-47 540	-1 792
77	województwo samorządowe	601 782	511 097	84,9	656 725	521 783	79,5	-54 943	-10 686
78	**Wielkopolskie w tym:**	**20 645 048**	**20 457 656**	**99,1**	**21 985 744**	**20 740 342**	**94,3**	**-1 340 695**	**-282 686**
79	gminy	11 980 801	11 834 141	98,8	12 890 893	12 139 279	94,2	-910 092	-305 138
80	miasta na prawach powiatu	4 874 813	4 907 257	100,7	5 041 357	4 815 857	95,5	-166 544	91 400
81	powiaty	2 621 403	2 579 192	98,4	2 783 370	2 612 018	93,8	-161 966	-32 826
82	województwo samorządowe	1 168 031	1 137 065	97,3	1 270 125	1 173 188	92,4	-102 094	-36 122
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**10 543 231**	**10 514 786**	**99,7**	**11 153 912**	**10 345 879**	**92,8**	**-610 681**	**168 907**
84	gminy	5 390 251	5 354 602	99,3	5 544 901	5 148 628	92,9	-154 650	205 973
85	miasta na prawach powiatu	3 032 541	3 043 428	100,4	3 390 513	3 094 646	91,3	-357 972	-51 219
86	powiaty	1 323 142	1 311 227	99,1	1 370 733	1 296 653	94,6	-47 591	14 575
87	województwo samorządowe	797 297	805 529	101,0	847 765	805 952	95,1	-50 468	-423

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:**	**-287 603**	**3 986 704**	**1 376**	**4 274 307**	**1 432**	**141 792**	**2 617 953**	**-**	**275 320**	**1 238 848**
2	gminy	-795 162	1 959 462	1 166	2 754 625	1 246	130 082	1 663 060	-	228 847	733 600
3	m.st. Warszawa	205 042	205 042	1	-	-	-	-	-	-	-
4	miasta na prawach powiatu	-179 555	851 961	27	1 031 516	38	-	681 351	-	20 174	328 633
5	powiaty	28 115	415 577	171	387 462	143	11 709	250 543	-	25 876	99 334
6	województwa samorządowe	453 956	554 661	11	100 704	5	-	23 000	-	423	77 282
7	**Dolnośląskie w tym:**	**-71 664**	**257 784**	**93**	**329 448**	**103**	**15 616**	**239 722**	**-**	**5 006**	**69 103**
8	gminy	-128 791	158 828	73	287 619	92	15 616	205 285	-	5 006	61 712
9	miasta na prawach powiatu	4 365	29 957	2	25 592	2	-	25 592	-	-	-
10	powiaty	17 056	33 292	17	16 237	9	-	8 846	-	-	7 391
11	województwo samorządowe	35 707	35 707	1	-	-	-	-	-	-	-
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**67 373**	**212 417**	**96**	**145 044**	**68**	**14 989**	**81 525**	**-**	**13 132**	**35 398**
13	gminy	-4 713	114 802	79	119 514	61	14 989	65 144	-	7 765	31 616
14	miasta na prawach powiatu	51 829	68 241	3	16 412	1	-	12 912	-	-	3 500
15	powiaty	18 563	27 681	13	9 118	6	-	3 469	-	5 366	282
16	województwo samorządowe	1 694	1 694	1	-	-	-	-	-	-	-
17	**Lubelskie w tym:**	**-90 496**	**148 212**	**114**	**238 708**	**120**	**-**	**185 523**	**-**	**18 808**	**33 872**
18	gminy	-9 867	106 490	104	116 357	105	-	78 038	-	10 045	27 770
19	miasta na prawach powiatu	-60 303	22 561	2	82 864	2	-	82 864	-	-	-
20	powiaty	-30 748	8 739	7	39 487	13	-	24 621	-	8 764	6 102
21	województwo samorządowe	10 422	10 422	1	-	-	-	-	-	-	-
22	**Lubuskie w tym:**	**28 738**	**132 551**	**55**	**103 813**	**40**	**1 030**	**72 733**	**-**	**1 430**	**28 177**
23	gminy	11 675	69 880	45	58 204	35	1 030	43 327	-	1 430	11 974
24	miasta na prawach powiatu	49 635	49 635	2	-	-	-	-	-	-	-
25	powiaty	3 884	13 036	8	9 152	4	-	6 407	-	-	2 746
26	województwo samorządowe	-36 457	0	0	36 457	1	-	23 000	-	-	13 457
27	**Łódzkie w tym:**	**-105 033**	**166 697**	**90**	**271 730**	**109**	**12 241**	**152 828**	**-**	**16 843**	**89 819**
28	gminy	-66 636	97 695	84	164 331	90	12 241	98 541	-	12 777	40 773
29	miasta na prawach powiatu	-60 201	4 946	1	65 146	2	-	31 021	-	-	34 125
30	powiaty	-33 546	8 706	4	42 252	17	-	23 266	-	4 066	14 920
31	województwo samorządowe	55 350	55 350	1	-	-	-	-	-	-	-
32	**Małopolskie w tym:**	**28 638**	**296 086**	**109**	**267 447**	**93**	**1 234**	**213 571**	**-**	**8 702**	**43 941**
33	gminy	18 097	209 847	98	191 750	81	1 234	143 714	-	8 702	38 100
34	miasta na prawach powiatu	-51 585	4 561	1	56 145	2	-	56 145	-	-	-
35	powiaty	19 237	38 789	9	19 552	10	-	13 711	-	-	5 841
36	województwo samorządowe	42 889	42 889	1	-	-	-	-	-	-	-
37	**Mazowieckie w tym:**	**261 803**	**787 873**	**160**	**526 070**	**192**	**-**	**359 100**	**-**	**36 852**	**128 704**
38	gminy	-175 320	228 417	141	403 737	168	-	250 712	-	36 852	116 117
39	m.st. Warszawa	205 042	205 042	1	-	-	-	-	-	-	-
40	miasta na prawach powiatu	-4 166	49 371	2	53 536	2	-	52 178	-	-	-
41	powiaty	-14 838	53 959	15	68 797	22	-	56 210	-	-	12 587
42	województwo samorządowe	251 084	251 084	1	-	-	-	-	-	-	-
43	**Opolskie w tym:**	**-16 165**	**81 707**	**42**	**97 872**	**41**	**-**	**53 722**	**-**	**2 104**	**42 046**
44	gminy	-32 647	44 999	36	77 646	34	-	39 456	-	2 104	36 087
45	miasta na prawach powiatu	2 886	2 886	1	-	-	-	-	-	-	-
46	powiaty	-18 843	1 383	4	20 226	7	-	14 266	-	-	5 960
47	województwo samorządowe	32 438	32 438	1	-	-	-	-	-	-	-
48	**Podkarpackie w tym:**	**-140 755**	**149 452**	**90**	**290 207**	**92**	**17 314**	**178 103**	**-**	**28 635**	**66 155**
49	gminy	-111 573	89 095	77	200 668	79	17 314	100 879	-	25 379	57 095
50	miasta na prawach powiatu	-54 723	4 962	1	59 685	3	-	55 533	-	-	4 152
51	powiaty	-486	29 368	11	29 853	10	-	21 691	-	3 255	4 907
52	województwo samorządowe	26 027	26 027	1	-	-	-	-	-	-	-
53	**Podlaskie w tym:**	**-86 270**	**124 906**	**67**	**211 176**	**66**	**5 160**	**105 608**	**-**	**13 688**	**88 688**
54	gminy	-34 629	53 978	55	88 607	60	5 160	52 565	-	12 563	20 288
55	miasta na prawach powiatu	-114 659	-	-	114 659	3	-	47 201	-	-	67 459
56	powiaty	16 583	24 493	11	7 910	3	-	5 843	-	1 125	942
57	województwo samorządowe	46 436	46 436	1	-	-	-	-	-	-	-
58	**Pomorskie w tym:**	**-2 608**	**236 027**	**61**	**238 635**	**79**	**50 401**	**113 471**	**-**	**18 944**	**55 818**
59	gminy	-71 710	94 407	46	166 117	73	46 552	65 384	-	18 944	35 237
60	miasta na prawach powiatu	37 692	82 613	3	44 921	1	-	44 921	-	-	-
61	powiaty	48 426	59 007	12	10 581	4	3 849	3 167	-	-	3 565
62	województwo samorządowe	-17 016	-	-	17 016	1	-	-	-	-	17 016

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:**	**-19 340**	**467 069**	**94**	**486 410**	**91**	**9 977**	**302 393**	**-**	**49 410**	**124 630**
64	gminy	-22 240	155 071	74	177 311	74	9 977	83 238	-	29 236	54 859
65	miasta na prawach powiatu	-36 513	257 230	6	293 744	13	-	208 077	-	20 174	65 493
66	powiaty	16 405	31 760	13	15 355	4	-	11 077	-	-	4 278
67	województwo samorządowe	23 008	23 008	1	-	-	-	-	-	-	-
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**-1 650**	**121 232**	**66**	**122 882**	**50**	**8 354**	**80 092**	**-**	**4 718**	**29 718**
69	gminy	4 039	71 396	58	67 356	43	1 854	46 641	-	3 430	15 431
70	miasta na prawach powiatu	-41 761	-	-	41 761	1	-	33 450	-	-	8 311
71	powiaty	6 467	20 231	7	13 764	6	6 500	-	-	1 289	5 976
72	województwo samorządowe	29 605	29 605	1	-	-	-	-	-	-	-
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**-26 393**	**141 810**	**50**	**168 203**	**86**	**4 970**	**98 423**	**-**	**11 768**	**53 042**
74	gminy	-71 683	64 497	37	136 180	77	3 610	86 962	-	11 187	34 422
75	miasta na prawach powiatu	57 768	59 381	1	1 613	1	-	-	-	-	1 613
76	powiaty	-1 792	17 931	12	19 723	7	1 360	11 462	-	582	6 320
77	województwo samorządowe	-10 686	-	-	10 686	1	-	-	-	-	10 686
78	**Wielkopolskie w tym:**	**-282 686**	**321 622**	**101**	**604 309**	**157**	**-**	**340 051**	**-**	**30 738**	**233 519**
79	gminy	-305 138	136 861	86	441 999	136	-	272 512	-	29 310	140 177
80	miasta na prawach powiatu	91 400	161 580	1	70 180	3	-	25 400	-	-	44 780
81	powiaty	-32 826	23 182	14	56 008	17	-	42 139	-	1 429	12 440
82	województwo samorządowe	-36 122	-	-	36 122	1	-	-	-	-	36 122
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**168 907**	**341 260**	**88**	**172 353**	**45**	**505**	**41 087**	**-**	**14 542**	**116 218**
84	gminy	205 973	263 201	73	57 228	38	505	30 662	-	14 120	11 940
85	miasta na prawach powiatu	-51 219	54 038	1	105 257	2	-	6 058	-	-	99 199
86	powiaty	14 575	24 020	14	9 446	4	-	4 367	-	-	5 078
87	województwo samorządowe	-423	-	-	423	1	-	-	-	423	-

Tabela 2.3. **Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2017 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:**	**229 878 741**	**94,0**	**47,2**	**23,2**	**17,2**	**23,5**	**23,3**	**6,0**	**1,5**	**3,8**
2	gminy	111 189 285	95,3	41,1	17,2	19,9	24,3	29,8	4,7	1,5	2,6
3	m.st. Warszawa	15 476 720	96,2	74,4	37,3	21,0	11,8	10,1	3,8	0,6	2,9
4	miasta na prawach powiatu	63 052 820	94,4	55,3	25,9	20,2	20,4	18,7	5,6	2,3	2,6
5	powiaty	25 388 531	92,0	34,7	20,2	4,3	39,8	17,4	8,0	0,7	6,4
6	województwa samorządowe	14 771 385	83,6	51,5	46,4	1,9	14,2	17,9	16,4	0,7	15,1
7	**Dolnośląskie w tym:**	**17 507 747**	**92,7**	**53,0**	**25,3**	**20,3**	**19,3**	**20,4**	**7,3**	**2,8**	**3,9**
8	gminy	8 673 439	93,8	50,3	19,9	25,8	19,0	24,5	6,2	2,4	3,2
9	miasta na prawach powiatu	5 674 810	92,6	61,3	28,2	21,2	16,3	15,1	7,4	4,6	2,1
10	powiaty	2 003 561	94,6	37,4	23,0	4,0	37,3	19,8	5,4	0,4	4,6
11	województwo samorządowe	1 155 937	81,5	59,7	55,3	3,0	4,7	17,1	18,5	1,1	16,5
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**11 994 437**	**95,7**	**42,6**	**19,5**	**16,7**	**26,5**	**26,5**	**4,3**	**1,3**	**2,4**
13	gminy	5 871 196	96,3	37,6	14,7	18,8	25,5	33,2	3,7	1,0	2,0
14	miasta na prawach powiatu	4 138 133	96,1	53,0	23,7	20,0	22,7	20,3	3,9	2,0	1,4
15	powiaty	1 294 695	93,3	32,6	17,9	4,1	42,9	17,8	6,7	0,7	5,4
16	województwo samorządowe	690 413	92,8	42,5	37,8	2,7	27,6	22,8	7,2	0,1	6,7
17	**Lubelskie w tym:**	**11 819 786**	**92,4**	**34,4**	**16,0**	**13,0**	**30,3**	**27,7**	**7,6**	**0,8**	**6,2**
18	gminy	6 414 443	95,1	31,1	12,9	15,2	30,1	33,9	4,9	0,6	3,7
19	miasta na prawach powiatu	3 035 818	92,6	45,9	21,8	16,2	25,1	21,6	7,4	1,3	5,6
20	powiaty	1 500 203	90,2	29,7	14,8	4,0	43,0	17,5	9,8	0,5	7,9
21	województwo samorządowe	869 322	75,3	26,5	21,4	1,2	28,2	20,6	24,7	0,5	23,7
22	**Lubuskie w tym:**	**5 972 123**	**91,9**	**42,4**	**19,6**	**17,3**	**23,2**	**26,3**	**8,1**	**2,2**	**4,8**
23	gminy	3 244 110	93,9	43,2	16,1	22,5	21,1	29,6	6,1	2,5	2,8
24	miasta na prawach powiatu	1 509 254	89,9	47,7	25,0	17,2	21,8	20,4	10,1	3,1	5,0
25	powiaty	778 105	93,0	33,5	18,0	4,4	36,3	23,1	7,0	0,6	5,7
26	województwo samorządowe	440 654	82,0	34,1	29,9	1,2	20,2	27,6	18,0	0,0	17,6
27	**Łódzkie w tym:**	**13 978 843**	**95,2**	**49,3**	**22,6**	**19,5**	**22,1**	**23,8**	**4,8**	**1,5**	**2,7**
28	gminy	7 124 487	95,8	45,0	17,6	22,8	22,3	28,5	4,2	1,0	2,7
29	miasta na prawach powiatu	4 563 850	95,8	59,1	26,5	22,2	17,4	19,3	4,2	2,7	0,7
30	powiaty	1 589 080	93,9	37,8	21,1	4,8	38,2	17,9	6,1	0,4	5,3
31	województwo samorządowe	701 426	88,7	55,7	50,3	2,9	14,6	18,3	11,3	1,1	10,0

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:**	**19 672 830**	**93,8**	**44,2**	**22,1**	**15,0**	**25,6**	**24,0**	**6,2**	**1,1**	**4,1**
33	gminy	10 133 052	96,4	36,5	16,7	15,7	28,5	31,4	3,6	1,1	1,9
34	miasta na prawach powiatu	6 145 948	95,2	59,8	27,9	20,6	19,1	16,4	4,8	1,6	1,9
35	powiaty	2 056 160	92,5	35,8	22,1	4,1	40,4	16,3	7,5	0,5	5,8
36	województwo samorządowe	1 337 669	70,1	44,6	37,1	1,5	10,2	15,3	29,9	0,0	28,5
37	**Mazowieckie w tym:**	**38 416 718**	**95,7**	**58,9**	**32,3**	**17,3**	**18,8**	**18,0**	**4,3**	**1,0**	**2,8**
38	gminy	14 294 146	95,7	43,8	21,3	18,5	23,8	28,1	4,3	1,4	2,1
39	m.st. Warszawa	15 476 720	96,2	74,4	37,3	21,0	11,8	10,1	3,8	0,6	2,9
40	miasta na prawach powiatu	2 878 283	96,3	49,8	23,9	20,5	25,0	21,5	3,7	0,7	1,9
41	powiaty	3 217 446	90,8	38,4	25,4	4,5	36,9	15,5	9,2	1,5	6,5
42	województwo samorządowe	2 550 123	97,1	85,5	82,5	1,2	3,3	8,3	2,9	0,4	2,1
43	**Opolskie w tym:**	**5 405 876**	**93,1**	**44,6**	**19,9**	**18,7**	**24,8**	**23,6**	**6,9**	**1,1**	**5,3**
44	gminy	3 260 731	96,5	46,3	18,1	24,0	23,6	26,6	3,5	1,2	2,0
45	miasta na prawach powiatu	858 659	92,7	57,3	24,6	22,2	20,0	15,4	7,3	2,0	4,2
46	powiaty	806 749	93,3	35,2	19,6	3,5	39,9	18,2	6,7	0,3	5,7
47	województwo samorządowe	479 737	70,0	26,4	24,3	1,2	16,7	26,9	30,0	0,2	28,6
48	**Podkarpackie w tym:**	**12 165 257**	**91,5**	**33,0**	**15,7**	**12,8**	**30,4**	**28,1**	**8,5**	**1,2**	**6,5**
49	gminy	7 395 707	93,9	32,1	13,5	15,1	29,1	32,7	6,1	1,2	4,2
50	miasta na prawach powiatu	2 062 246	93,4	44,2	21,1	17,1	28,2	21,1	6,6	1,3	4,5
51	powiaty	1 764 681	88,3	27,1	15,1	4,0	41,8	19,3	11,7	0,9	9,8
52	województwo samorządowe	942 623	74,8	27,0	22,2	1,8	24,2	23,6	25,2	1,9	22,6
53	**Podlaskie w tym:**	**6 961 283**	**89,9**	**37,4**	**16,5**	**14,8**	**26,9**	**25,6**	**10,1**	**1,4**	**8,2**
54	gminy	3 096 175	95,7	35,9	13,4	19,1	27,1	32,7	4,3	0,9	3,2
55	miasta na prawach powiatu	2 529 706	89,3	45,2	20,3	15,9	24,0	20,1	10,7	2,4	8,1
56	powiaty	767 571	86,0	28,1	14,5	4,2	37,6	20,3	14,0	0,6	11,7
57	województwo samorządowe	567 831	67,0	24,2	18,9	0,7	24,0	18,9	33,0	0,8	31,2
58	**Pomorskie w tym:**	**14 766 456**	**94,0**	**46,5**	**22,0**	**17,6**	**23,0**	**24,6**	**6,0**	**1,8**	**3,4**
59	gminy	7 191 643	94,6	37,5	14,8	19,2	24,5	32,5	5,4	1,9	3,1
60	miasta na prawach powiatu	5 161 199	95,6	62,0	28,9	22,1	17,0	16,6	4,4	2,2	1,5
61	powiaty	1 595 626	90,4	33,2	17,9	3,9	41,6	15,6	9,6	0,8	6,4
62	województwo samorządowe	817 989	86,8	54,0	49,1	1,6	10,5	22,3	13,2	0,2	12,4
63	**Śląskie w tym:**	**24 732 217**	**95,3**	**52,8**	**26,8**	**19,4**	**21,5**	**21,1**	**4,7**	**1,8**	**2,5**
64	gminy	8 155 732	95,5	49,0	22,4	21,9	21,7	24,8	4,5	1,4	2,4
65	miasta na prawach powiatu	13 580 632	95,8	55,4	26,4	21,4	20,5	19,8	4,2	2,2	1,8
66	powiaty	1 745 726	93,2	41,5	28,0	4,6	33,3	18,5	6,8	0,4	5,9
67	województwo samorządowe	1 250 128	91,9	64,6	58,5	0,9	13,1	14,2	8,1	1,8	5,9
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**6 979 398**	**93,1**	**35,9**	**16,3**	**13,8**	**29,3**	**27,9**	**6,9**	**0,7**	**5,9**
69	gminy	4 162 500	96,2	35,4	14,5	17,5	27,4	33,4	3,8	0,8	2,8
70	miasta na prawach powiatu	1 226 759	91,7	48,9	22,5	15,6	22,4	20,4	8,3	1,2	6,9
71	powiaty	1 076 295	93,0	29,4	15,0	3,9	46,0	17,6	7,0	0,3	6,2
72	województwo samorządowe	513 843	72,4	22,5	18,7	0,7	27,0	22,9	27,6	0,0	27,3
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**8 533 328**	**92,9**	**35,8**	**15,9**	**14,8**	**28,4**	**28,7**	**7,1**	**1,5**	**4,7**
74	gminy	4 983 182	94,8	35,2	13,4	18,0	25,2	34,4	5,2	1,6	2,7
75	miasta na prawach powiatu	1 736 836	89,1	46,6	22,7	17,7	22,0	20,5	10,9	2,9	7,4
76	powiaty	1 302 213	93,1	28,2	13,8	3,9	47,7	17,3	6,9	0,2	5,8
77	województwo samorządowe	511 097	87,4	24,7	22,6	1,5	32,4	30,2	12,6	0,1	11,7
78	**Wielkopolskie w tym:**	**20 457 656**	**95,3**	**48,1**	**24,5**	**17,7**	**23,0**	**24,2**	**4,7**	**1,4**	**2,8**
79	gminy	11 834 141	96,6	43,8	19,0	21,2	22,9	29,9	3,4	1,2	1,8
80	miasta na prawach powiatu	4 907 257	94,6	58,1	29,8	18,9	19,3	17,3	5,4	2,6	2,1
81	powiaty	2 579 192	92,2	38,8	23,2	5,3	38,3	15,1	7,8	0,7	6,4
82	województwo samorządowe	1 137 065	91,3	70,1	61,9	5,4	4,9	16,3	8,7	0,3	8,2
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**10 514 786**	**92,2**	**47,5**	**18,8**	**21,0**	**22,3**	**22,4**	**7,8**	**3,5**	**3,7**
84	gminy	5 354 602	93,1	46,9	15,1	26,9	19,2	26,9	6,9	4,6	1,7
85	miasta na prawach powiatu	3 043 428	95,5	57,8	24,6	22,6	20,2	17,4	4,5	3,1	1,0
86	powiaty	1 311 227	93,3	34,0	16,6	4,6	42,9	16,4	6,7	1,0	5,0
87	województwo samorządowe	805 529	72,1	34,2	24,8	1,9	17,1	20,8	27,9	2,4	25,0

Tabela 2.4. **Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2017 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:**	**230 166 344**	**84,7**	**33,0**	**18,2**	**8,2**	**0,8**	**15,3**	**14,5**
2	gminy	111 984 447	85,4	31,7	27,0	5,8	0,6	14,6	14,3
3	m.st. Warszawa	15 271 678	87,3	27,9	8,1	7,6	1,5	12,7	12,0
4	miasta na prawach powiatu	63 232 374	86,6	33,5	15,0	9,3	1,0	13,4	12,0
5	powiaty	25 360 416	83,9	51,1	3,9	6,1	0,6	16,1	15,9
6	województwa samorządowe	14 317 429	69,8	14,8	0,3	26,1	1,2	30,2	27,8
7	**Dolnośląskie w tym:**	**17 579 411**	**83,5**	**31,3**	**15,4**	**9,2**	**1,0**	**16,5**	**15,0**
8	gminy	8 802 231	82,7	29,6	21,9	6,9	0,8	17,3	16,7
9	miasta na prawach powiatu	5 670 445	85,6	29,7	12,1	9,9	1,3	14,4	11,3
10	powiaty	1 986 505	88,7	52,6	4,7	6,8	1,0	11,3	11,1
11	województwo samorządowe	1 120 230	69,9	14,9	0,3	27,5	1,7	30,1	27,7
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**11 927 064**	**86,4**	**33,5**	**21,4**	**7,3**	**0,9**	**13,6**	**12,6**
13	gminy	5 875 909	86,9	31,2	30,5	4,5	0,6	13,1	13,0
14	miasta na prawach powiatu	4 086 305	87,1	33,0	17,3	8,8	1,4	12,9	11,2
15	powiaty	1 276 132	85,7	53,1	4,3	5,0	0,5	14,3	14,1
16	województwo samorządowe	688 719	78,7	19,9	0,4	26,0	1,1	21,3	13,7
17	**Lubelskie w tym:**	**11 910 282**	**84,4**	**35,4**	**21,1**	**7,3**	**0,9**	**15,6**	**15,1**
18	gminy	6 424 310	86,7	33,6	30,3	4,9	0,5	13,3	13,2
19	miasta na prawach powiatu	3 096 121	86,9	36,3	16,5	10,4	1,3	13,1	11,9
20	powiaty	1 530 951	81,2	51,6	3,6	4,0	0,6	18,8	18,5
21	województwo samorządowe	858 899	63,2	16,2	0,4	20,1	2,2	36,8	34,4
22	**Lubuskie w tym:**	**5 943 385**	**84,5**	**34,3**	**19,5**	**8,0**	**0,8**	**15,5**	**15,3**
23	gminy	3 232 434	85,9	31,8	27,2	5,0	0,7	14,1	13,9
24	miasta na prawach powiatu	1 459 619	85,6	35,5	16,7	11,7	0,5	14,4	14,3
25	powiaty	774 221	87,6	52,6	4,6	4,0	1,2	12,4	11,8
26	województwo samorządowe	477 111	66,5	17,3	0,3	22,7	1,3	33,5	33,5
27	**Łódzkie w tym:**	**14 083 876**	**85,7**	**34,1**	**18,5**	**7,0**	**0,8**	**14,3**	**13,5**
28	gminy	7 191 123	84,9	32,3	25,7	4,6	0,5	15,1	15,0
29	miasta na prawach powiatu	4 624 051	87,7	32,3	15,0	8,1	1,5	12,3	10,2
30	powiaty	1 622 627	85,6	54,0	4,1	4,4	0,6	14,4	14,4
31	województwo samorządowe	646 076	80,5	18,4	0,5	32,9	1,3	19,5	18,2
32	**Małopolskie w tym:**	**19 644 191**	**85,1**	**32,6**	**18,8**	**9,1**	**0,8**	**14,9**	**14,4**
33	gminy	10 114 955	87,1	32,4	28,4	6,1	0,7	12,9	12,6
34	miasta na prawach powiatu	6 197 533	88,3	31,7	12,2	10,9	1,2	11,7	10,8
35	powiaty	2 036 923	82,7	49,9	3,0	8,0	0,6	17,3	17,2
36	województwo samorządowe	1 294 780	58,0	12,0	0,2	24,6	0,3	42,0	41,9
37	**Mazowieckie w tym:**	**38 154 916**	**85,1**	**31,2**	**14,7**	**8,1**	**1,1**	**14,9**	**14,3**
38	gminy	14 469 466	84,0	32,0	25,7	6,2	0,5	16,0	15,8
39	m.st. Warszawa	15 271 678	87,3	27,9	8,1	7,6	1,5	12,7	12,0
40	miasta na prawach powiatu	2 882 449	88,3	39,5	18,0	7,9	1,2	11,7	9,1
41	powiaty	3 232 284	81,6	48,3	3,4	6,9	0,6	18,4	18,2
42	województwo samorządowe	2 299 039	78,0	13,8	0,1	25,3	2,3	22,0	20,1
43	**Opolskie w tym:**	**5 422 041**	**85,4**	**37,0**	**16,5**	**7,7**	**0,6**	**14,6**	**14,1**
44	gminy	3 293 378	88,1	35,8	23,3	5,7	0,6	11,9	11,4
45	miasta na prawach powiatu	855 773	87,3	37,3	10,6	9,4	0,6	12,7	12,4
46	powiaty	825 592	85,7	55,2	4,0	5,7	0,5	14,3	14,0
47	województwo samorządowe	447 298	61,5	11,7	0,4	23,7	1,1	38,5	37,1
48	**Podkarpackie w tym:**	**12 306 012**	**81,9**	**34,3**	**21,0**	**7,0**	**0,6**	**18,1**	**17,8**
49	gminy	7 507 280	84,3	32,3	29,4	5,3	0,5	15,7	15,6
50	miasta na prawach powiatu	2 116 970	84,4	38,0	15,6	8,5	1,2	15,6	15,3
51	powiaty	1 765 166	78,4	48,3	2,7	6,2	0,5	21,6	21,4
52	województwo samorządowe	916 596	63,6	14,6	0,4	18,6	0,8	36,4	35,1
53	**Podlaskie w tym:**	**7 047 553**	**80,2**	**33,0**	**19,5**	**7,2**	**0,5**	**19,8**	**19,5**
54	gminy	3 130 804	84,8	32,1	29,1	4,2	0,4	15,2	15,1
55	miasta na prawach powiatu	2 644 365	80,1	34,0	16,4	9,1	0,8	19,9	19,6
56	powiaty	750 988	76,5	46,4	3,4	3,9	0,2	23,5	23,5
57	województwo samorządowe	521 395	58,8	14,6	0,4	19,6	0,2	41,2	40,4
58	**Pomorskie w tym:**	**14 769 065**	**84,9**	**30,9**	**19,2**	**9,1**	**0,7**	**15,1**	**13,8**
59	gminy	7 263 352	85,1	28,6	28,9	6,3	0,6	14,9	14,5
60	miasta na prawach powiatu	5 123 507	86,7	30,7	13,0	9,8	0,8	13,3	11,3
61	powiaty	1 547 200	85,4	51,6	4,5	6,5	0,6	14,6	14,3
62	województwo samorządowe	835 005	71,2	13,1	0,3	34,1	0,8	28,8	21,8

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:**	**24 751 558**	**86,4**	**34,9**	**17,0**	**8,6**	**0,6**	**13,6**	**12,5**
64	gminy	8 177 972	86,3	34,8	22,9	5,8	0,5	13,7	13,5
65	miasta na prawach powiatu	13 617 145	87,5	34,9	16,6	8,0	0,6	12,5	11,4
66	powiaty	1 729 322	85,5	48,9	4,0	8,3	0,5	14,5	14,4
67	województwo samorządowe	1 227 119	77,2	15,9	0,3	33,9	1,2	22,8	17,0
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**6 981 048**	**85,7**	**35,6**	**21,4**	**6,9**	**0,9**	**14,3**	**14,0**
69	gminy	4 158 461	88,1	33,2	29,9	5,4	0,8	11,9	11,7
70	miasta na prawach powiatu	1 268 520	85,2	33,6	16,8	7,3	1,4	14,8	14,1
71	powiaty	1 069 828	87,2	55,7	3,4	6,2	0,9	12,8	12,5
72	województwo samorządowe	484 238	62,9	16,5	0,3	20,6	0,8	37,1	36,8
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**8 559 722**	**85,8**	**33,2**	**22,2**	**8,3**	**0,8**	**14,2**	**13,4**
74	gminy	5 054 865	86,2	29,5	30,9	5,6	0,7	13,8	13,4
75	miasta na prawach powiatu	1 679 068	87,1	34,2	16,4	11,7	1,1	12,9	11,6
76	powiaty	1 304 005	85,4	52,2	4,9	6,4	0,7	14,6	14,5
77	województwo samorządowe	521 783	78,6	18,8	0,4	27,6	1,0	21,4	16,0
78	**Wielkopolskie w tym:**	**20 740 342**	**83,2**	**31,9**	**19,5**	**8,6**	**0,6**	**16,8**	**16,1**
79	gminy	12 139 279	83,5	29,6	26,9	6,5	0,5	16,5	15,9
80	miasta na prawach powiatu	4 815 857	86,4	32,3	13,9	11,0	0,9	13,6	12,6
81	powiaty	2 612 018	81,9	50,4	3,7	5,1	0,5	18,1	17,6
82	województwo samorządowe	1 173 188	70,6	13,1	0,4	29,4	1,0	29,4	29,4
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**10 345 879**	**84,6**	**32,7**	**17,3**	**8,6**	**0,9**	**15,4**	**14,7**
84	gminy	5 148 628	87,4	31,1	25,1	6,4	0,8	12,6	12,2
85	miasta na prawach powiatu	3 094 646	84,8	32,3	14,0	8,6	1,1	15,2	14,1
86	powiaty	1 296 653	87,7	53,0	4,9	7,3	0,8	12,3	11,8
87	województwo samorządowe	805 952	61,0	11,9	0,2	24,0	0,7	39,0	37,7

Tabela 2.5. **Dynamika dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2017 r. (2016 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:**	**107,6**	**105,6**	**107,7**	**106,1**	**109,7**	**104,5**	**102,4**	**117,4**	**106,3**	**104,3**	**105,8**
2	gminy	109,2	107,2	108,6	105,9	110,1	104,5	102,7	118,4	123,3	116,9	126,2
3	m.st. Warszawa	105,1	103,1	107,8	106,8	109,7	107,8	107,5	116,6	64,2	44,9	71,0
4	miasta na prawach powiatu	105,6	103,6	106,8	105,3	108,3	104,4	102,0	117,6	89,1	99,2	77,3
5	powiaty	106,0	104,0	104,4	106,8	109,8	98,0	100,1	110,3	128,8	108,1	131,6
6	województwa samorządowe	109,4	107,4	110,2	108,7	111,9	97,6	108,2	116,5	105,5	127,6	107,6
7	**Dolnośląskie w tym:**	**106,9**	**104,9**	**107,6**	**106,7**	**111,4**	**104,2**	**101,5**	**116,6**	**99,1**	**100,8**	**97,6**
8	gminy	110,1	108,1	108,6	106,7	111,3	104,6	103,4	117,6	138,6	110,6	177,3
9	miasta na prawach powiatu	103,8	101,8	106,9	105,2	109,1	104,7	102,4	120,0	76,0	94,3	48,0
10	powiaty	105,3	103,3	104,2	107,4	110,8	87,8	99,3	108,2	127,4	98,4	130,1
11	województwo samorządowe	102,4	100,4	109,2	113,2	118,4	99,4	72,3	110,9	80,2	101,4	86,1
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**106,5**	**104,5**	**107,4**	**105,7**	**107,8**	**104,5**	**102,8**	**115,7**	**88,8**	**130,3**	**77,2**
13	gminy	109,4	107,4	109,3	106,7	110,3	104,7	103,2	117,8	113,0	138,1	105,9
14	miasta na prawach powiatu	105,2	103,2	106,4	104,9	107,2	104,2	101,8	116,7	82,8	125,1	60,0
15	powiaty	105,5	103,5	103,8	107,2	110,3	99,4	100,2	107,0	134,8	403,7	122,0
16	województwo samorządowe	93,2	91,2	104,8	101,7	100,5	123,1	114,4	100,4	38,4	10,9	41,0
17	**Lubelskie w tym:**	**108,1**	**106,1**	**106,7**	**103,2**	**107,7**	**101,7**	**103,5**	**115,5**	**127,3**	**111,0**	**128,0**
18	gminy	108,7	106,7	107,5	102,3	108,2	101,5	103,8	116,6	138,7	99,3	135,3
19	miasta na prawach powiatu	109,5	107,5	107,1	105,4	106,2	102,2	102,4	117,4	153,5	139,8	172,4
20	powiaty	103,5	101,5	102,8	104,8	107,9	99,4	99,7	107,5	110,8	98,3	109,6
21	województwo samorządowe	106,6	104,6	106,7	96,7	110,8	115,6	116,8	108,4	106,2	68,1	108,6
22	**Lubuskie w tym:**	**110,2**	**108,2**	**108,2**	**107,4**	**110,4**	**105,8**	**100,9**	**117,0**	**139,2**	**134,1**	**133,4**
23	gminy	110,8	108,8	108,4	107,1	110,6	106,8	102,3	115,6	165,7	149,0	174,0
24	miasta na prawach powiatu	111,7	109,7	108,5	108,2	109,8	103,4	100,1	120,1	151,9	115,5	180,6
25	powiaty	109,6	107,6	107,2	105,0	108,8	99,0	97,6	131,3	157,3	151,3	145,1
26	województwo samorządowe	102,3	100,3	107,2	111,9	113,2	143,4	104,9	103,4	84,8	18,3	84,9

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:**	**104,7**	**102,7**	**107,0**	**105,4**	**107,7**	**103,9**	**101,4**	**116,5**	**73,9**	**78,8**	**65,9**
28	gminy	109,0	107,0	108,2	106,4	110,4	104,7	102,3	116,5	130,8	109,6	147,7
29	miasta na prawach powiatu	99,7	97,7	106,7	104,7	106,0	103,4	101,5	119,1	40,3	66,7	12,4
30	powiaty	104,2	102,2	103,9	106,4	110,1	96,0	98,9	110,2	109,4	72,4	113,7
31	województwo samorządowe	99,2	97,2	103,8	101,4	102,0	96,5	100,9	114,4	73,7	107,4	69,9
32	**Małopolskie w tym:**	**108,7**	**106,7**	**109,0**	**107,5**	**110,3**	**104,7**	**101,9**	**121,0**	**105,3**	**106,4**	**98,4**
33	gminy	108,8	106,8	109,5	106,4	110,7	104,7	102,2	121,3	93,2	139,2	80,5
34	miasta na prawach powiatu	106,8	104,8	108,1	107,4	111,4	105,4	102,6	118,6	86,0	81,0	57,7
35	powiaty	105,1	103,1	104,8	107,3	110,5	98,6	99,4	114,3	108,9	180,8	99,2
36	województwo samorządowe	125,2	123,2	118,4	115,3	105,5	93,1	104,5	142,8	144,6	101,0	145,5
37	**Mazowieckie w tym:**	**107,1**	**105,1**	**108,3**	**107,2**	**111,8**	**105,7**	**104,0**	**117,1**	**86,0**	**87,4**	**80,9**
38	gminy	108,5	106,5	108,6	105,4	109,3	104,5	103,4	119,3	105,5	134,8	83,0
39	m.st. Warszawa	105,1	103,1	107,8	106,8	109,7	107,8	107,5	116,6	64,2	44,9	71,0
40	miasta na prawach powiatu	109,3	107,3	108,8	109,1	118,8	102,8	103,0	115,9	123,6	66,2	137,5
41	powiaty	105,9	103,9	103,9	105,3	109,1	99,5	101,8	105,7	130,4	173,9	130,9
42	województwo samorządowe	110,7	108,7	114,5	115,6	120,7	85,1	96,4	112,0	52,3	187,5	42,3
43	**Opolskie w tym:**	**106,1**	**104,1**	**107,3**	**105,0**	**108,0**	**102,9**	**101,4**	**119,2**	**92,9**	**70,1**	**102,4**
44	gminy	106,0	104,0	105,9	101,8	107,7	99,1	101,4	119,0	108,3	81,4	145,1
45	miasta na prawach powiatu	117,7	115,7	118,0	117,4	112,8	124,6	108,4	136,0	114,1	101,0	131,2
46	powiaty	103,1	101,1	101,8	104,1	107,8	92,8	98,0	106,0	125,8	32,0	149,2
47	województwo samorządowe	94,8	92,8	109,7	103,5	102,1	113,3	102,6	122,3	71,8	6,3	78,6
48	**Podkarpackie w tym:**	**112,0**	**110,0**	**108,7**	**105,4**	**109,5**	**103,8**	**103,5**	**119,8**	**164,7**	**110,8**	**187,2**
49	gminy	111,9	109,9	109,2	106,1	110,0	104,3	103,5	118,4	179,9	116,1	212,3
50	miasta na prawach powiatu	107,1	105,1	107,7	105,2	108,7	102,4	103,8	119,8	99,2	99,8	96,1
51	powiaty	110,7	108,7	106,7	109,5	109,8	102,4	102,0	114,3	153,2	87,1	182,1
52	województwo samorządowe	127,6	125,6	111,0	92,9	108,2	104,7	107,0	150,5	228,8	132,0	254,3
53	**Podlaskie w tym:**	**111,2**	**109,2**	**105,7**	**103,7**	**109,8**	**104,1**	**102,1**	**113,3**	**205,8**	**116,5**	**253,4**
54	gminy	108,2	106,2	107,2	105,4	110,4	103,8	101,2	115,0	135,0	103,9	151,5
55	miasta na prawach powiatu	112,0	110,0	103,6	101,4	108,7	104,8	103,1	109,8	338,6	138,6	743,9
56	powiaty	107,1	105,1	105,8	106,2	110,1	98,0	99,9	118,1	116,2	48,3	132,1
57	województwo samorządowe	133,9	131,9	107,0	106,3	111,9	134,1	107,4	107,4	274,4	137,5	273,3
58	**Pomorskie w tym:**	**108,8**	**106,8**	**109,4**	**107,4**	**110,9**	**106,8**	**102,3**	**121,3**	**100,8**	**99,7**	**97,5**
59	gminy	111,9	109,9	110,7	107,2	111,7	107,0	102,8	122,3	137,9	99,2	193,6
60	miasta na prawach powiatu	104,1	102,1	108,2	107,1	109,9	107,3	102,3	119,6	57,6	101,5	32,4
61	powiaty	109,5	107,5	105,3	107,7	111,4	98,1	99,7	117,1	176,5	88,8	166,1
62	województwo samorządowe	112,2	110,2	114,2	111,1	112,7	94,9	116,6	121,2	100,5	107,7	101,5
63	**Śląskie w tym:**	**105,7**	**103,7**	**106,7**	**104,7**	**107,0**	**102,5**	**102,2**	**117,3**	**88,8**	**125,4**	**72,2**
64	gminy	107,4	105,4	108,4	105,3	108,3	103,8	103,5	120,5	89,0	116,1	73,1
65	miasta na prawach powiatu	105,1	103,1	105,7	104,1	105,9	101,9	101,6	115,5	93,9	121,3	75,6
66	powiaty	104,9	102,9	104,6	107,0	107,9	98,0	98,6	111,0	109,7	101,8	109,7
67	województwo samorządowe	101,8	99,8	109,1	106,3	109,3	85,4	112,2	120,5	57,8	1 384,7	43,8
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**107,8**	**105,8**	**105,3**	**101,7**	**108,5**	**99,3**	**102,8**	**113,6**	**156,7**	**112,3**	**176,6**
69	gminy	106,7	104,7	106,1	101,7	109,0	99,5	101,7	115,6	122,5	105,5	129,5
70	miasta na prawach powiatu	110,1	108,1	105,7	102,7	109,9	99,5	103,4	116,8	203,3	122,6	248,1
71	powiaty	103,1	101,1	102,3	106,2	108,9	97,1	100,5	101,1	114,8	158,2	118,4
72	województwo samorządowe	123,3	121,3	104,1	87,1	101,5	92,5	121,6	106,5	239,0	15,6	278,7
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**106,8**	**104,8**	**105,2**	**102,5**	**106,5**	**105,0**	**101,4**	**113,0**	**134,1**	**115,4**	**143,5**
74	gminy	108,3	106,3	107,1	104,7	108,5	104,5	102,4	113,5	136,6	103,2	187,9
75	miasta na prawach powiatu	106,2	104,2	102,1	98,8	104,7	107,9	96,4	118,2	159,7	178,4	148,4
76	powiaty	104,9	102,9	103,5	107,3	108,2	97,8	100,6	105,6	129,4	35,0	139,0
77	województwo samorządowe	99,6	97,6	101,2	86,0	99,0	98,3	110,0	107,5	89,8	19,4	92,3
78	**Wielkopolskie w tym:**	**108,9**	**106,9**	**108,9**	**107,7**	**110,0**	**105,2**	**101,2**	**119,9**	**110,4**	**99,2**	**118,7**
79	gminy	110,3	108,3	110,1	108,3	111,9	105,9	101,8	120,7	117,4	89,9	141,0
80	miasta na prawach powiatu	107,6	105,6	107,9	106,9	107,9	105,2	101,1	120,5	102,1	116,3	96,2
81	powiaty	107,2	105,2	105,1	107,9	111,7	100,2	99,9	112,2	142,1	85,7	159,2
82	województwo samorządowe	104,5	102,5	108,7	107,0	107,2	89,5	100,9	119,4	74,5	68,2	76,4
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**106,2**	**104,2**	**106,9**	**105,8**	**109,7**	**107,0**	**102,6**	**114,3**	**98,3**	**115,1**	**88,7**
84	gminy	109,5	107,5	107,9	107,0	112,4	106,4	101,6	114,7	136,8	150,0	110,0
85	miasta na prawach powiatu	97,9	95,9	104,9	102,4	106,9	108,8	102,8	117,7	40,4	65,3	16,8
86	powiaty	106,3	104,3	104,8	108,7	112,0	100,9	101,9	105,1	133,1	157,7	132,1
87	województwo samorządowe	120,7	118,7	114,0	114,5	107,8	117,5	113,1	114,1	142,1	260,8	153,7

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 2.6. **Dynamika wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego według rodzajów w podziale na województwa w 2017 r. (2016 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:**	**111,7**	**109,7**	**108,2**	**104,2**	**118,1**	**108,2**	**96,2**	**136,3**	**137,2**
2	gminy	114,1	112,1	109,6	104,3	118,3	109,6	94,6	149,7	150,9
3	m.st. Warszawa	110,7	108,7	106,7	107,2	124,7	111,0	97,4	149,6	148,6
4	miasta na prawach powiatu	108,7	106,7	107,6	103,9	118,2	109,8	98,5	116,5	117,0
5	powiaty	108,8	106,8	104,8	103,7	104,6	105,0	96,4	136,2	135,8
6	województwa samorządowe	113,5	111,5	107,3	103,1	102,2	103,9	92,6	130,7	129,1
7	**Dolnośląskie w tym:**	**110,1**	**108,1**	**107,2**	**104,0**	**117,6**	**107,3**	**98,7**	**127,7**	**127,8**
8	gminy	114,8	112,8	108,6	105,1	117,6	107,8	98,5	158,2	160,7
9	miasta na prawach powiatu	105,8	103,8	106,3	103,1	119,2	109,6	103,6	103,0	98,3
10	powiaty	107,0	105,0	104,9	103,3	106,7	101,7	91,7	126,6	125,7
11	województwo samorządowe	103,4	101,4	105,3	101,0	99,5	105,0	89,4	99,3	95,7
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**110,3**	**108,3**	**107,7**	**103,6**	**117,7**	**106,7**	**94,7**	**130,7**	**133,8**
13	gminy	113,9	111,9	110,3	104,5	118,7	109,8	94,0	144,9	145,6
14	miasta na prawach powiatu	107,4	105,4	105,1	102,1	116,3	107,5	98,9	125,8	130,9
15	powiaty	108,7	106,7	105,2	103,9	105,8	109,4	91,0	135,7	135,9
16	województwo samorządowe	102,6	100,6	106,0	103,1	101,2	100,2	74,9	91,7	85,0
17	**Lubelskie w tym:**	**112,1**	**110,1**	**107,7**	**103,6**	**116,9**	**106,2**	**100,0**	**144,3**	**144,7**
18	gminy	112,6	110,6	108,5	103,3	117,1	106,6	94,8	150,2	150,0
19	miasta na prawach powiatu	112,1	110,1	108,1	104,2	117,9	110,3	108,2	148,7	150,7
20	powiaty	107,8	105,8	103,2	103,3	104,5	97,0	99,3	133,0	131,1
21	województwo samorządowe	116,8	114,8	108,3	105,4	99,3	101,7	95,1	135,2	137,5
22	**Lubuskie w tym:**	**114,6**	**112,6**	**109,2**	**104,7**	**114,9**	**106,8**	**96,7**	**156,1**	**155,6**
23	gminy	114,4	112,4	109,2	104,3	114,6	111,4	97,0	161,2	161,1
24	miasta na prawach powiatu	113,2	111,2	109,8	106,3	119,0	106,1	91,2	138,6	137,7
25	powiaty	112,6	110,6	108,6	103,7	99,6	103,5	99,6	153,3	151,0
26	województwo samorządowe	123,5	121,5	108,3	103,9	94,4	102,4	98,7	171,1	171,1
27	**Łódzkie w tym:**	**109,1**	**107,1**	**107,8**	**104,6**	**116,8**	**107,6**	**95,6**	**117,9**	**119,1**
28	gminy	114,3	112,3	108,8	104,6	117,5	108,3	93,0	158,7	160,0
29	miasta na prawach powiatu	103,4	101,4	107,6	105,3	116,3	112,1	97,8	80,9	76,7
30	powiaty	108,5	106,5	105,0	103,8	103,8	109,0	95,0	135,1	136,9
31	województwo samorządowe	100,0	98,0	104,6	100,6	106,0	99,2	88,9	84,4	86,2
32	**Małopolskie w tym:**	**110,7**	**108,7**	**109,1**	**104,3**	**121,4**	**107,0**	**102,4**	**120,4**	**122,1**
33	gminy	112,4	110,4	110,3	104,0	121,9	108,1	97,1	128,9	129,6
34	miasta na prawach powiatu	107,8	105,8	108,1	105,1	121,4	105,7	110,0	105,6	110,2
35	powiaty	107,9	105,9	104,7	103,7	104,2	103,9	91,6	126,6	126,5
36	województwo samorządowe	116,1	114,1	113,7	105,5	88,3	109,6	112,7	119,7	119,4
37	**Mazowieckie w tym:**	**110,9**	**108,9**	**107,2**	**105,3**	**120,2**	**109,3**	**97,3**	**138,8**	**137,6**
38	gminy	113,5	111,5	110,2	104,7	119,9	114,0	94,0	135,2	136,2
39	m.st. Warszawa	110,7	108,7	106,7	107,2	124,7	111,0	97,4	149,6	148,6
40	miasta na prawach powiatu	109,7	107,7	106,6	102,7	116,1	106,3	98,1	141,2	142,7
41	powiaty	108,4	106,4	104,6	104,1	106,2	109,7	108,9	129,4	128,7
42	województwo samorządowe	102,3	100,3	96,8	102,0	102,3	100,8	97,6	128,1	116,8
43	**Opolskie w tym:**	**109,5**	**107,5**	**108,1**	**104,1**	**118,6**	**107,7**	**92,0**	**118,7**	**120,3**
44	gminy	110,1	108,1	106,6	102,9	117,8	106,3	98,7	145,9	149,4
45	miasta na prawach powiatu	117,8	115,8	118,4	109,7	133,0	116,5	102,3	113,5	122,5
46	powiaty	106,5	104,5	102,3	103,4	103,8	95,5	107,0	140,9	144,7
47	województwo samorządowe	97,6	95,6	114,5	102,9	142,2	110,0	61,8	78,9	76,7
48	**Podkarpackie w tym:**	**118,4**	**116,4**	**109,7**	**103,9**	**117,5**	**107,6**	**95,8**	**185,0**	**185,7**
49	gminy	116,8	114,8	110,1	104,1	117,6	109,2	96,1	172,9	173,5
50	miasta na prawach powiatu	115,5	113,5	109,0	104,3	119,7	108,3	98,4	171,3	172,8
51	powiaty	116,3	114,3	105,7	103,5	100,1	104,8	93,6	182,9	181,4
52	województwo samorządowe	149,3	147,3	117,8	101,6	104,0	104,9	88,5	280,0	290,3
53	**Podlaskie w tym:**	**117,5**	**115,5**	**108,0**	**104,0**	**116,9**	**111,8**	**81,8**	**182,8**	**183,1**
54	gminy	114,9	112,9	108,7	104,1	115,8	107,5	90,8	167,7	166,7
55	miasta na prawach powiatu	119,6	117,6	107,9	104,4	120,0	114,8	76,2	211,8	214,0
56	powiaty	109,1	107,1	103,9	102,7	106,1	107,0	93,2	130,5	131,2
57	województwo samorządowe	139,4	137,4	109,9	104,5	101,9	111,9	77,3	225,9	227,9
58	**Pomorskie w tym:**	**113,0**	**111,0**	**110,4**	**104,7**	**119,3**	**109,5**	**92,7**	**130,4**	**128,9**
59	gminy	117,3	115,3	112,8	105,2	119,6	108,6	96,3	152,3	152,4
60	miasta na prawach powiatu	108,3	106,3	109,1	104,5	120,1	118,9	88,4	103,2	103,1
61	powiaty	107,7	105,7	105,7	104,4	104,6	106,8	97,3	121,7	121,0
62	województwo samorządowe	118,2	116,2	107,6	102,5	98,6	98,0	94,1	156,3	127,2

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:**	**108,8**	**106,8**	**107,5**	**103,4**	**118,4**	**107,1**	**95,9**	**118,3**	**119,1**
64	gminy	112,9	110,9	109,2	104,0	120,5	107,8	93,5	143,5	144,2
65	miasta na prawach powiatu	107,3	105,3	106,7	103,1	117,3	108,7	96,2	111,5	111,1
66	powiaty	108,1	106,1	105,6	103,2	105,1	105,3	90,8	125,8	125,5
67	województwo samorządowe	101,7	99,7	107,7	104,6	101,8	102,9	105,0	85,6	82,4
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**111,5**	**109,5**	**106,7**	**102,8**	**115,0**	**109,0**	**98,3**	**153,9**	**157,3**
69	gminy	112,3	110,3	107,9	103,3	114,8	109,3	92,0	161,4	164,3
70	miasta na prawach powiatu	110,3	108,3	106,8	99,5	118,8	110,6	105,6	135,6	145,8
71	powiaty	104,8	102,8	102,4	104,1	102,1	104,2	102,0	124,5	121,9
72	województwo samorządowe	126,0	124,0	105,1	102,7	102,3	110,1	118,1	190,7	192,2
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**113,0**	**111,0**	**107,3**	**103,7**	**112,8**	**108,4**	**96,0**	**166,8**	**170,9**
74	gminy	114,1	112,1	108,3	104,2	112,7	110,9	96,4	171,9	171,5
75	miasta na prawach powiatu	113,7	111,7	107,0	103,1	116,2	113,5	100,1	195,9	217,4
76	powiaty	108,1	106,1	103,5	103,1	104,5	100,8	94,0	146,7	146,3
77	województwo samorządowe	113,3	111,3	108,6	103,2	97,5	102,1	85,0	134,7	149,6
78	**Wielkopolskie w tym:**	**113,8**	**111,8**	**110,5**	**104,7**	**120,0**	**110,3**	**95,9**	**134,0**	**134,9**
79	gminy	116,5	114,5	111,3	104,7	120,8	111,8	98,5	152,2	155,6
80	miasta na prawach powiatu	107,0	105,0	109,7	105,6	118,4	108,7	95,6	92,9	89,7
81	powiaty	111,1	109,1	105,8	103,6	104,3	108,5	91,9	144,2	146,2
82	województwo samorządowe	123,3	121,3	117,1	106,1	109,3	109,9	88,2	141,3	141,0
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**112,6**	**110,6**	**107,5**	**104,1**	**114,7**	**107,8**	**87,6**	**151,9**	**152,0**
84	gminy	110,7	108,7	107,2	103,8	114,1	108,6	80,9	144,0	145,0
85	miasta na prawach powiatu	112,0	110,0	107,9	104,5	117,9	109,3	94,5	142,1	142,9
86	powiaty	107,9	105,9	104,8	104,7	106,4	103,5	97,5	136,9	131,1
87	województwo samorządowe	139,7	137,7	115,3	101,0	98,2	106,4	88,7	209,0	209,2

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 2.7. **Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 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:**	**68 926 076**	**3 942 024**	**64 907 387**	**-**	**76 665**	**39 338**	**30,0**
2	gminy	24 838 221	162 830	24 619 114	-	56 276	27 822	22,3
3	m.st. Warszawa	5 126 113	1 899 411	3 226 692	-	10	-	33,1
4	miasta na prawach powiatu	27 241 161	1 520 420	25 707 714	-	13 026	10 231	43,2
5	powiaty	5 628 367	73 240	5 549 592	-	5 534	905	22,2
6	województwa samorządowe	6 092 215	286 123	5 804 273	-	1 819	380	41,2
7	**Dolnośląskie w tym:**	**7 395 260**	**97 000**	**7 282 760**	**-**	**15 500**	**8 781**	**42,2**
8	gminy	2 443 679	-	2 429 675	-	14 004	8 638	28,2
9	miasta na prawach powiatu	3 651 515	97 000	3 553 862	-	653	140	64,3
10	powiaty	609 771	-	609 103	-	668	3	30,4
11	województwo samorządowe	690 294	-	690 120	-	174	-	59,7
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**4 058 215**	**105 845**	**3 947 151**	**-**	**5 219**	**2 804**	**33,8**
13	gminy	1 206 648	23 900	1 180 967	-	1 780	1 629	20,6
14	miasta na prawach powiatu	2 360 262	70 000	2 288 293	-	1 969	1 174	57,0
15	powiaty	217 760	11 945	205 408	-	407	1	16,8
16	województwo samorządowe	273 545	-	272 482	-	1 063	-	39,6
17	**Lubelskie w tym:**	**3 852 144**	**-**	**3 849 999**	**-**	**2 145**	**715**	**32,6**
18	gminy	1 240 596	-	1 238 505	-	2 091	664	19,3
19	miasta na prawach powiatu	1 631 023	-	1 630 973	-	50	50	53,7
20	powiaty	326 001	-	325 998	-	3	1	21,7
21	województwo samorządowe	654 523	-	654 523	-	-	-	75,3
22	**Lubuskie w tym:**	**1 610 907**	**30 600**	**1 574 928**	**-**	**5 379**	**1 668**	**27,0**
23	gminy	777 341	-	776 444	-	897	602	24,0
24	miasta na prawach powiatu	379 208	-	379 208	-	-	-	25,1
25	powiaty	282 489	30 600	247 988	-	3 901	686	36,3
26	województwo samorządowe	171 868	-	171 287	-	581	380	39,0

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:**	**4 807 781**	**3 000**	**4 804 269**	**-**	**512**	**401**	**34,4**
28	gminy	1 353 803	-	1 353 382	-	421	400	19,0
29	miasta na prawach powiatu	2 875 296	-	2 875 295	-	1	1	63,0
30	powiaty	303 382	3 000	300 292	-	91	-	19,1
31	województwo samorządowe	275 300	-	275 300	-	-	-	39,2
32	**Małopolskie w tym:**	**6 190 892**	**788 704**	**5 401 161**	**-**	**1 026**	**203**	**31,5**
33	gminy	2 605 138	38 704	2 565 444	-	991	195	25,7
34	miasta na prawach powiatu	2 654 006	720 000	1 933 978	-	28	-	43,2
35	powiaty	496 370	-	496 363	-	8	8	24,1
36	województwo samorządowe	435 377	30 000	405 377	-	-	-	32,5
37	**Mazowieckie w tym:**	**11 387 354**	**2 399 634**	**8 985 159**	**-**	**2 561**	**575**	**29,6**
38	gminy	2 965 274	-	2 962 727	-	2 547	572	20,7
39	m.st. Warszawa	5 126 113	1 899 411	3 226 692	-	10	-	33,1
40	miasta na prawach powiatu	1 391 975	272 100	1 119 875	-	1	-	48,4
41	powiaty	709 297	-	709 294	-	3	3	22,0
42	województwo samorządowe	1 194 694	228 123	966 571	-	-	-	46,8
43	**Opolskie w tym:**	**1 342 836**	**28 000**	**1 314 554**	**-**	**282**	**270**	**24,8**
44	gminy	811 249	-	810 968	-	281	270	24,9
45	miasta na prawach powiatu	227 012	-	227 012	-	-	-	26,4
46	powiaty	168 275	-	168 274	-	1	-	20,9
47	województwo samorządowe	136 300	28 000	108 300	-	-	-	28,4
48	**Podkarpackie w tym:**	**3 143 342**	**24 420**	**3 115 232**	**-**	**3 689**	**904**	**25,8**
49	gminy	1 440 944	-	1 438 233	-	2 711	625	19,5
50	miasta na prawach powiatu	1 118 626	24 420	1 093 254	-	952	273	54,2
51	powiaty	354 291	-	354 265	-	26	6	20,1
52	województwo samorządowe	229 480	-	229 480	-	-	-	24,3
53	**Podlaskie w tym:**	**1 524 920**	**9 420**	**1 514 153**	**-**	**1 347**	**722**	**21,9**
54	gminy	526 140	9 420	515 373	-	1 346	722	17,0
55	miasta na prawach powiatu	901 792	-	901 792	-	-	-	35,6
56	powiaty	56 533	-	56 533	-	-	-	7,4
57	województwo samorządowe	40 455	-	40 455	-	-	-	7,1
58	**Pomorskie w tym:**	**4 008 392**	**-**	**4 006 926**	**-**	**1 466**	**690**	**27,1**
59	gminy	1 637 146	-	1 636 029	-	1 117	546	22,8
60	miasta na prawach powiatu	1 752 593	-	1 752 388	-	205	-	34,0
61	powiaty	353 653	-	353 509	-	144	144	22,2
62	województwo samorządowe	265 000	-	265 000	-	-	-	32,4
63	**Śląskie w tym:**	**6 455 552**	**205 900**	**6 240 801**	**-**	**8 851**	**7 576**	**26,1**
64	gminy	1 584 121	-	1 581 752	-	2 369	1 543	19,4
65	miasta na prawach powiatu	3 918 726	205 900	3 706 345	-	6 481	6 032	28,9
66	powiaty	264 366	-	264 365	-	1	1	15,1
67	województwo samorządowe	688 340	-	688 340	-	-	-	55,1
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**2 370 055**	**3 084**	**2 366 910**	**-**	**61**	**29**	**34,0**
69	gminy	1 113 351	3 084	1 110 205	-	61	29	26,7
70	miasta na prawach powiatu	765 418	-	765 418	-	-	-	62,4
71	powiaty	324 888	-	324 888	-	-	-	30,2
72	województwo samorządowe	166 399	-	166 399	-	-	-	32,4
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**2 396 482**	**166 417**	**2 223 293**	**-**	**6 772**	**5 949**	**28,1**
74	gminy	1 226 516	31 722	1 189 087	-	5 708	4 897	24,6
75	miasta na prawach powiatu	555 042	131 000	422 990	-	1 052	1 052	32,0
76	powiaty	314 080	3 695	310 372	-	13	-	24,1
77	województwo samorządowe	300 844	-	300 844	-	-	-	58,9
78	**Wielkopolskie w tym:**	**5 073 087**	**56 000**	**5 013 981**	**-**	**3 106**	**2 429**	**24,8**
79	gminy	2 515 630	56 000	2 458 186	-	1 443	870	21,3
80	miasta na prawach powiatu	1 708 853	-	1 707 241	-	1 612	1 509	34,8
81	powiaty	515 105	-	515 054	-	51	50	20,0
82	województwo samorządowe	333 500	-	333 500	-	-	-	29,3
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**3 308 858**	**24 000**	**3 266 109**	**-**	**18 749**	**5 621**	**31,5**
84	gminy	1 390 645	-	1 372 137	-	18 508	5 619	26,0
85	miasta na prawach powiatu	1 349 813	-	1 349 790	-	23	-	44,4
86	powiaty	332 105	24 000	307 887	-	218	2	25,3
87	województwo samorządowe	236 295	-	236 295	-	-	-	29,3

Rozdział III.
Wykonanie budżetów przez gminy

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

Gminy w 2017 r. wykonały dochody ogółem w wysokości 111 189 285 tys. zł, tj. na poziomie 98,5% planu (w 2016 r. – 99,7% i było to najwyższe wykonanie planu od czterech lat). Dochody wyższe od planowanych uzyskało 731 gmin (30,3%), w 2016 r. było ich 1 037 (43,0%).

Dochody gmin w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**101 794 831,4**	**111 189 284,9**	**98,5**	**109,2**	**100,0**
Dochody własne	45 133 952,4	48 075 475,6	100,3	106,5	43,2
Dotacje celowe, w tym:	30 299 625,0	36 042 712,3	95,1	119,0	32,4
- na zadania zlecone, w tym:	23 890 302,5	28 923 507,1	98,9	121,1	26,0
- program „Rodzina 500+”	13 037 379,8	17 493 866,9	99,1	134,2	15,7
Subwencja ogólna	26 361 254,0	27 071 097,0	100,1	102,7	24,4

Wykonanie dochodów własnych gmin drugi raz z rzędu było wyższe od planowanego (100,4% w 2016 r., 100,3% w 2017 r.). W 55,0% gmin (1 326 jednostkach) wystąpiła ponad 100% realizacja tych dochodów, natomiast w 7,5% gmin (182 jednostkach) odnotowano stosunkowo niskie (niższe niż 90%) wykonanie planu. Dotacje celowe zostały wykonane w 95,1% planu (w 2016 r. – 98,4%). Większość gmin – 83,2% (2 006 jednostek) – otrzymała dotacje w wysokości od 90% do 100% planu, a tylko 56 jednostek otrzymało dotacje niższe niż 75% planowanych. Subwencja ogólna została wykonana w 100%. Jednostek, które nie dostosowały swoich budżetów do informacji udostępnionej przez Ministerstwo Finansów w zakresie subwencji ogólnej było 148 (w 2016 r. – 166).

Podobnie jak w roku ubiegłym dobry wskaźnik wykonania planu dla dochodów własnych (100,3%) oraz dochodów bieżących (100,1%) uzyskany został przez gminy dzięki wysokiemu wykonaniu dochodów z tytułu udziałów w podatkach PIT – 102,4% (w 2016 r. – 102,1%) i CIT – 103,7% (w 2016 r. – 104,9%). Tylko w 111 jednostkach dochody z tych tytułów okazały się niższe od zaplanowanych.

Spośród głównych źródeł dochodów bieżących najniższy poziom wykonania planu odnotowano dla dotacji na zadania bieżące – 98,4% (spadek o 0,5 punktu procentowego w stosunku do 2016 r.). W 2017 r. – 1 637 jednostek (w 2016 r. – 1 906) zrealizowało plan dotacji w przedziale 98% - 100%, a tylko 55 jednostek, z powodu nieurealnienia swoich budżetów, osiągnęło dochody wyższe niż wynikające z planu. Na znacznie niższym poziomie – 94,9% planu (w 2016 r. o 2,0 punkty procentowe więcej) – wykonano dotacje bieżące na zadania własne w porównaniu z dotacjami na zadania zlecone – 98,9%.

Dla funkcjonowania gmin istotne znaczenie ma poziom dochodów bieżących, gdyż stanowi podstawę do wyliczenia relacji z art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskaźnik wykonania planu dla tych dochodów w latach 2016 i 2017 kształtował się na podobnym poziomie (100,3% i 100,1%). W 2017 r. plan został przekroczony w 1 125 jednostkach, a w 954 jednostkach plan dochodów bieżących wykonano w przedziale 98% - 100%.

Poziom 74,9% wykonania planu dochodów majątkowych w 2017 r. był najniższy od pięciu lat. W prawie 20% gmin stopień wykonania planu dochodów majątkowych wyniósł mniej niż 50% (w 2016 r. było ich ok. 13%), dochody wyższe niż planowano uzyskało 437 gmin (18,1%), a w 44 z nich plan został przekroczony o więcej niż 50%.

Na niski poziom wykonania dochodów majątkowych miała wpływ niska (68,3% planu) realizacja wpływów z zaplanowanych dotacji inwestycyjnych (w 2016 r. – 91,8%). Najniższy poziom – 63,1% planu charakteryzuje wykonanie dotacji na własne zadania inwestycyjne (co wynika w szczególności z niskiego wykonania dochodów z tytułu bezzwrotnych środków zagranicznych). Zaplanowane dotacje inwestycyjne otrzymało 508 jednostek (w 2016 r. – 716 jednostek), natomiast 53 jednostki nie planowały tego typu dotacji, a w 457 jednostkach wskaźnik wykonania planu nie osiągnął 50%.

W 2017 r. gminy uzyskały najwyższy od pięciu lat wskaźnik wykonania planu dochodów ze sprzedaży majątku stanowiący 88,3%. W 193 gminach (8,0%) nie zostały zaplanowane dochody z tego tytułu (w 2016 r. – w 185 gminach). Z kolei w prawie 29% gmin zrealizowano wyższe od planowanych dochody, w tym na poziomie wyższym niż 150% planu w 135 gminach.

Dochody gmin w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**101 794 831,4**	**111 189 284,9**	**98,5**	**109,2**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	97 582 565,2	105 994 393,6	100,1	108,6	95,3
Dochody własne, z tego:	43 187 329,1	45 739 460,0	101,3	105,9	41,1
- PIT	16 616 164,5	18 296 709,0	102,4	110,1	16,5
- CIT	778 292,8	861 749,0	103,7	110,7	0,8
- podatki i opłaty	21 200 501,1	22 146 607,7	100,7	104,5	19,9
- pozostałe	4 592 370,6	4 434 394,4	99,3	96,6	4,0
Dotacje celowe, w tym:	28 033 982,1	33 183 836,6	98,4	118,4	29,8
- na zadania zlecone, w tym:	23 871 817,7	28 908 027,6	98,9	121,1	26,0
- program „Rodzina 500+"	13 031 484,0	17 493 581,6	99,1	134,2	15,7
- na zadania własne	3 830 109,9	3 910 611,9	94,9	102,1	3,5
Subwencja ogólna, w tym:	26 361 254,0	27 071 097,0	100,1	102,7	24,4
- oświatowa	19 603 600,8	19 912 260,1	100,0	101,6	17,9
- wyrównawcza	6 360 805,6	6 749 308,8	100,0	106,1	6,1
Dochody majątkowe, z tego:	4 212 266,2	5 194 891,3	74,9	123,3	4,7
Dochody własne, w tym:	1 946 623,2	2 336 015,6	85,0	120,0	2,1
- dochody ze sprzedaży majątku	1 434 195,4	1 676 649,5	88,3	116,9	1,5
Dotacje celowe, w tym:	2 265 643,0	2 858 875,8	68,3	126,2	2,6
- na zadania zlecone, w tym:	18 484,8	15 479,5	84,8	83,7	0,0
- program „Rodzina 500+"	5 895,8	285,3	96,9	4,8	0,0
- na zadania własne	1 686 952,0	2 156 460,5	63,1	127,8	1,9
Subwencja ogólna	-	-	x	x	x

Pomimo że do budżetów gmin w 2017 r. wpłynęło o 57,9% (tj. o 829 151 tys. zł) wiecej bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niż w roku poprzednim, to i tak gminy otrzymały ich o 53,4% (tj. o 2 592 200 tys. zł) mniej w stosunku do 2015 r. Wysoki wskaźnik dynamiki w 2017 r. jest efektem dużego spadku w 2016 r. Dochody te wykonane zostały na niskim poziomie 60,3% planu (w 2016 r. – 84,9%). Środki zagraniczne zasiliły przede wszystkim dochody majątkowe gmin (podobnie było w latach poprzednich) i stanowiły 31,5% ich wartości (w 2016 r. – 27,8%), natomiast ich udział w dochodach bieżących wyniósł zaledwie 0,6% (w 2016 r. – 0,3%).

Dochody gmin na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	**101 794 831,4**	**111 189 284,9**	**98,5**	**109,2**	**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	1 432 212,5	2 261 363,7	60,3	157,9	2,0
Dochody bieżące, w tym:	**97 582 565,2**	**105 994 393,6**	**100,1**	**108,6**	**95,3**
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	260 729,0	625 263,4	82,1	239,8	0,6
Dochody majątkowe, w tym:	**4 212 266,2**	**5 194 891,3**	**74,9**	**123,3**	**4,7**
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	1 171 483,5	1 636 100,3	54,8	139,7	1,5

[1)] Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

Podstawowe dochody podatkowe

W 2017 r. organy stanowiące gmin uchwaliły stawki podatków niższe od maksymalnych o 2 516 099 tys. zł, co stanowiło 2,2% możliwych do uzyskania dochodów ogółem (o 0,2 punktu procentowego mniej w porównaniu z 2016 r.).

Udzielone przez organy podatkowe gmin ulgi, odroczenia, umorzenia i zwolnienia w podatkach wyniosły 779 561 tys. zł i spowodowały, że zrealizowane dochody ogółem były, podobnie jak w trzech poprzednich latach, niższe o 0,7% od możliwych do uzyskania.

Podstawowe dochody podatkowe[1)] gmin możliwe do uzyskania w latach 2016 i 2017 (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
	2016	2017	2017		
Dochody ogółem, w tym:	**105 116 541,8**	**114 484 944,8**	**111 189 284,9**	**2 516 098,5**	**779 561,4**
Dochody bieżące, w tym:	100 904 275,6	109 290 053,5	105 994 393,6	2 516 098,5	779 561,4
Podstawowe dochody podatkowe ogółem, w tym:	37 396 944,7	39 979 220,0	36 683 560,1	2 516 098,5	779 561,4
- PIT, CIT	17 394 457,3	19 158 458,0	19 158 458,0	-	-
- podatek rolny	1 641 395,7	1 589 501,1	1 463 712,4	115 456,8	10 332,3
- podatek od nieruchomości	15 235 738,8	15 940 747,6	13 372 486,2	1 811 821,6	756 439,8
- podatek leśny	294 303,5	292 674,3	290 432,8	1 453,0	788,5
- podatek od środków transportowych	1 283 128,8	1 350 599,2	752 497,4	587 367,1	10 734,7
- pozostałe podatki i opłaty	1 547 920,6	1 647 239,4	1 645 973,3	-	1 266,1

[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 2017 r. poz. 1453 z późn. zm.). Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

Łączna kwota skutków obniżenia maksymalnych stawek oraz udzielonych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych wyniosła 3 295 660 tys. zł i obniżyła się o 0,8% w porównaniu z 2016 r. W kwocie tej:

– 77,9% dotyczyło podatku od nieruchomości (spadek o 0,7 punktu procentowego w stosunku do poprzedniego roku) – zrealizowane dochody z tego tytułu stanowiły 83,9% możliwych do uzyskania (wzrost o 1,0 punkt procentowy), uchwały podjęte w sprawie obniżenia stawek podatkowych uszczupliły dochody z tego źródła

o 11,4% (w 2016 r. o 12,3%), a udzielone ulgi, odroczenia, umorzenia i zwolnienia stanowiły, podobnie jak w poprzednim roku, 4,8% dochodów możliwych do uzyskania;

– 18,1% dotyczyło podatku od środków transportowych (wzrost o 1,3 punktu procentowego) – do gminnych budżetów wpłynęło tylko 55,7% możliwych do uzyskania dochodów z tego tytułu (mniej o 0,8 punktu procentowego w porównaniu z poprzednim rokiem), a na skutek obniżenia maksymalnych stawek podatkowych potencjalne dochody były niższe o 43,5% (wzrost o 0,8 punktu procentowego), natomiast udzielone przez organy podatkowe ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych utrzymały się na poziomie 2016 r. i stanowiły 0,8% potencjalnych dochodów z tego tytułu;

– 3,8% dotyczyło podatku rolnego (spadek o 0,7 punktu procentowego) – dochody gmin z tytułu podatku rolnego stanowiły 92,1% możliwych do uzyskania (wzrost o 1,2 punktu procentowego), a obniżenie maksymalnych stawek oraz udzielone ulgi stanowiły odpowiednio 7,3% i 0,7% możliwych do uzyskania wpływów z tego tytułu (w 2016 r. odpowiednio 8,4% i 0,8 %).

W związku z uchwaleniem niższych niż maksymalne stawek podatkowych oraz na skutek udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień kwota obniżenia dochodów gmin była niższa o 26 050 tys. zł w porównaniu z 2016 r. Statystyczna gmina w 2017 r. zrealizowała dochody podatkowe niższe o 1 366 tys. zł od możliwych do uzyskania (o 11 tys. zł mniej niż w 2016 r.).

1.2. Wykonanie planu wydatków

W 2017 r. gminy zrealizowały wydatki w kwocie 111 984 447 tys. zł, tj. 93,3% planowanych wydatków ogółem (w 2016 r. – 93,6%). Wykonały 95,5% zaplanowanych wydatków bieżących (w 2016 r. – 95,3%) i 82,2% wydatków majątkowych (w 2016 r. – 82,1%).

Wydatki gmin w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**98 175 077,5**	**111 984 447,2**	**93,3**	**114,1**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	87 221 538,7	95 588 525,5	95,5	109,6	85,4
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	54 895 487,7	57 617 557,1	94,4	105,0	51,5
- wynagrodzenia i pochodne	33 988 912,3	35 447 697,3	97,4	104,3	31,7
- pozostałe bieżące	20 906 575,5	22 169 859,9	90,0	106,0	19,8
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	25 539 937,1	30 209 135,4	98,3	118,3	27,0
- dotacje	5 902 834,1	6 468 794,7	97,6	109,6	5,8
- wydatki na poręczenia i gwarancje	6 672,7	6 590,5	12,0	98,8	0,0
- wydatki na obsługę długu	701 271,0	663 088,3	86,3	94,6	0,6
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	175 336,0	623 359,5	72,3	355,5	0,6
Wydatki majątkowe, w tym:	10 953 538,8	16 395 921,7	82,2	149,7	14,6
- wydatki inwestycyjne, w tym:	10 648 782,2	16 065 944,2	82,0	150,9	14,3
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	728 218,5	4 000 915,2	72,4	549,4	3,6

Przeciętny wskaźnik wykonania planu wydatków bieżących jest dość wysoki 95,5% i w zdecydowanej większości gmin (2 362 jednostki) plan zrealizowano w co najmniej 90%, natomiast w 50 jednostkach wykonano mniej niż 90% zaplanowanych wydatków bieżących (w tym w 2 gminach poniżej 85%).

Najwyższy stopień realizacji planu 98,3% dotyczył wypłaconych świadczeń na rzecz osób fizycznych (w tym w ramach programu „Rodzina 500+") i w zdecydowanej większości gmin (2 357 jednostek) zrealizowano ponad 95,0% 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 97,6% – jednakże w 24 gminach stopień wykonania planu był dużo niższy i nie przekroczył 80,0%.

W równie wysokim stopniu (97,4%) gminy wykonały plan wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, chociaż w 16 jednostkach wskaźnik wykonania planu nie osiągnął 90%.

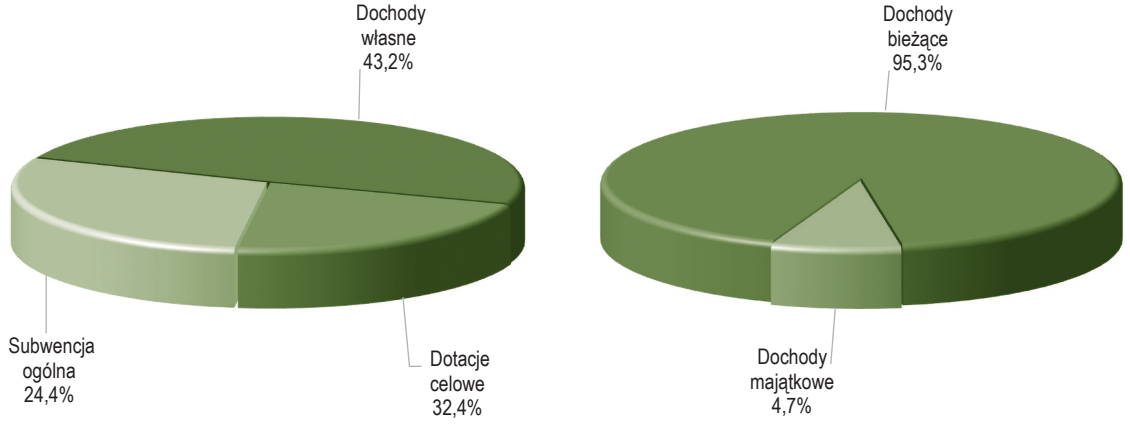
W 2017 r. 275 gmin zabezpieczyło w swoich budżetach łącznie 54 807 tys. zł na ewentualne wydatki związane z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami. Jedynie 12 z nich poniosło wydatki z tego tytułu na łączną kwotę 6 591 tys. zł stanowiącą zaledwie 12,0% planu.

Wydatki majątkowe gmin to głównie wydatki inwestycyjne (98,0%). Plan wydatków inwestycyjnych zrealizowano w 82,0% (w 2016 r. w 81,8%). W 175 gminach wskaźnik wykonania nie osiągnął poziomu 50%. Z kolei ponad 90% wskaźnik wykonania planu uzyskało 1 058 gmin, w tym 5 gmin zrealizowało 100% zaplanowanych wydatków inwestycyjnych.

2. Struktura dochodów i wydatków

W związku z realizacją od 1 kwietnia 2016 r. programu „Rodzina 500+" finansowanego dotacjami celowymi z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom, w strukturze dochodów gmin w latach 2016 i 2017 nastąpiły istotne zmiany. Udział dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem, który w 2016 r. wzrósł o 8,5 punktu procentowego w stosunku do 2015 r. do poziomu 29,8%, w roku 2017 wzrósł o kolejne 2,6 punktu procentowego i wynósł 32,4%, obniżając tym samym udział pozostałych głównych źródeł dochodów. Udział dochodów własnych spadł o 1,1 punktu procentowego w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł 43,2% (w 2016 r. – 44,3%). Dla ponad 61% gmin dochody własne stanowiły mniej niż 40% dochodów ogółem, dla prawie 36% gmin od 40% do 65%, a tylko dla niecałych 3% gmin udział dochodów własnych był bardziej znaczący – powyżej 65% dochodów ogółem. Udział subwencji ogólnej w 2017 r. wyniósł 24,4% (w 2016 r. – 25,9%), co oznacza spadek o 1,5 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego.

Struktura dochodów ogółem gmin w 2017 r.



W strukturze dochodów ogółem znaczący udział stanowiły dochody z podatków i opłat – 19,9% (w 2016 r. – 20,8%), chociaż ich udział obniżył się o 0,9 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego (w 2016 r. spadek wyniósł 2,1 punktu procentowego). Dla prawie 68% gmin podatki i opłaty stanowiły mniej niż 20% dochodów ogółem, dla 25% gmin udział wyniósł od 20% do 30%, a dla 7% gmin – więcej niż 30%. W gminach województwa zachodniopomorskiego udział ich był najwyższy – 26,9% natomiast w gminach województwa podkarpackiego najniższy – 15,1%.

Od wielu lat, wpływy z podatku od nieruchomości były ważnym źródłem dochodów i stanowiły znaczącą część (ponad 60%) uzyskanych dochodów z tytułu podatków i opłat. Również w strukturze dochodów ogółem wpływy z tego tytułu stanowiły istotny udział (12,0%). Dla 741 gmin (30,7%) wpływy z tego źródła dochodów stanowiły więcej niż 12% dochodów ogółem.

Dochody z udziałów w podatkach PIT i CIT, są dla gmin istotnym źródłem dochodów ogółem – 17,2% (w 2016 r. – 17,1%), zaś w dochodach własnych udział ich wyniósł 39,8% (w 2016 r. – 38,5%)[1]. Dla 26,4% gmin (636 jednostek) udział wpływów z PIT i CIT w strukturze dochodów ogółem stanowił więcej niż 17% dochodów, natomiast w gminach miejskich województwa mazowieckiego był najwyższy – 28,2%, a w gminach wiejskich województwa podlaskiego najmniejszy – 9,8%.

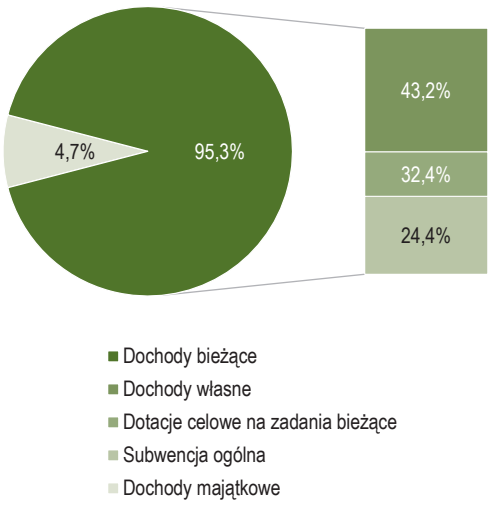
W 2017 r. w ramach programu „Rodzina 500+" gminy otrzymały dotacje w kwocie 17 493 867 tys. zł, co stanowiło 15,7% ich dochodów ogółem (o 2,9 punktu procentowego więcej w stosunku do roku poprzedniego). Tak duże źródło dochodów spowodowało zmiany w strukturze dochodów budżetowych gmin. Udział dotacji celowych w dochodach ogółem wzrósł o 2,6 punktu procentowego (w 2016 r. o 8,5 punktu procentowego), natomiast dotacji na zadania zlecone o 2,5 punktu procentowego (w 2016 r. o 12,7 punktu procentowego) i wyniósł odpowiednio 32,4% i 26,0% (w 2016 r. odpowiednio 29,8% i 23,5%). Udział dotacji celowych na finansowanie programu „Rodzina 500+" dla prawie 60% gmin stanowił w budżecie od 15% do 20% dochodów ogółem, a dla 270 gmin (11,2%) udział ten wyniósł od 20% do 25%.

Udział dotacji na zadania własne w dochodach ogółem wyniósł 5,4% (w 2016 r. udział tych dotacji obniżył się o 3,9 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego i wyniósł 5,5%). Dla prawie połowy gmin (1 192 jednostki) udział tych dotacji stanowił mniej niż 5% dochodów, a tylko dla 268 gmin (11,1%) były większy od 10%. W związku z tym, że w 2016 r. gminy otrzymały o 2 598 970 tys. zł mniej dotacji na zadania inwestycyjne (nie wpłynęły środki bezzwrotne ze źródeł zagranicznych), tj. 46,6% kwoty roku ubiegłego, to udział ich w strukturze dochodów obniżył się o 3,3 punktu procentowego. W 2017 r. gminy otrzymały 2 858 876 tys. zł dotacji na zadania inwestycyjne, a ich udział w strukturze dochodów ogółem wzrósł z 2,2% w 2016 r. do 2,6% w 2017 r. Dla ponad 52% gmin dotacje te stanowiły mniej niż 2% ich dochodów, a 76 jednostek (w 2016 r. – 114) nie otrzymało dotacji w ogóle.

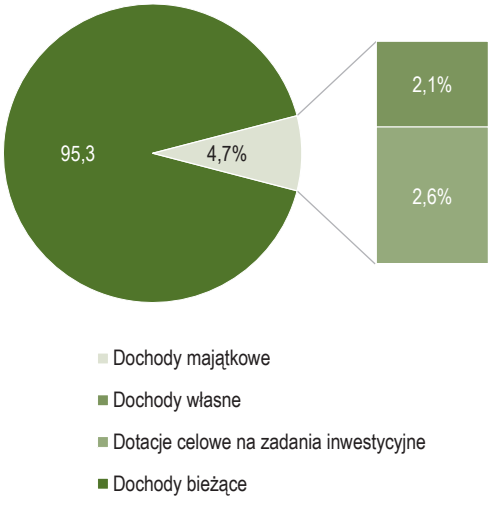
W związku ze wzrostem w gminach dochodów z tytułu dotacji na zadania zlecone, udział subwencji ogólnej, w tym części oświatowej w strukturze dochodów ogółem obniżył się w stosunku do poprzedniego roku: w 2016 r. odpowiednio o 3,1 i 2,4 punktu procentowego, natomiast w 2017 r. odpowiednio o 1,5 i 1,4 punktu procentowego i stanowił odpowiednio 24,4% i 17,9% dochodów ogółem. Dla prawie 73% gmin (1 758 jednostek) subwencja ogólna wynosiła od 15% do 35% ich dochodów[2]. Z subwencji ogólnej przekazywanej gminom ponad 73% kwoty stanowiła część oświatowa i dla większości gmin (2 022 jednostek) była istotnym źródłem dochodów. Udział subwencji oświatowej mieścił się w przedziale od 15% do 25% dochodów ogółem.

W stosunku do roku ubiegłego udział dochodów bieżących 95,3% (spadek o 0,6 punktu procentowego) oraz udział dochodów majątkowych 4,7% (wzrost o 0,6 punktu procentowego) w strukturze dochodów ogółem pozostał na prawie niezmienionym poziomie.

Struktura dochodów bieżących gmin w 2017 r.



Struktura dochodów majątkowych gmin w 2017 r.



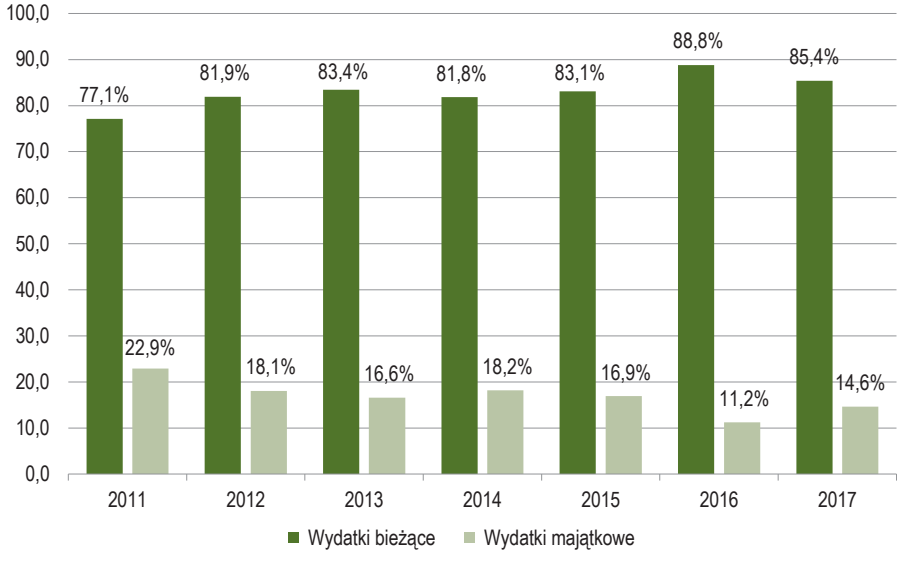
[1] W 2016 r. z powodu zwiększonej kwoty dochodów gmin (program „Rodzina 500+") udział dochodów z PIT i CIT w dochodach ogółem obniżył się o 1,2 punktu procentowego w stosunku do 2015 r.

[2] W 2017 r. najwyższy udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem odnotowały gminy województwa lubelskiego 30,1% i podkarpackiego 29,1%, a najniższy gminy województwa dolnośląskiego 19,0% i zachodniopomorskiego 19,2%.

Gminy w 2017 r. uzyskały o 25% (1 737 114 tys. zł) mniej dochodów majątkowych niż planowały, z powodu nie przekazania w pełni środków zagranicznych. Dla ponad 58% gmin (1 402 jednostek) dochody majątkowe stanowiły mniej niż 4% ich dochodów ogółem. Udział dochodów ze sprzedaży majątku wyniósł 1,5% (w 2016 r. – 1,4%) dochodów ogółem. Dla 1 505 gmin (w 2016 r. – 1 502) udział tego dochodu stanowił mniej niż 1% dochodów (185 jednostek nie uzyskało dochodów z tego tytułu).

W strukturze wydatków gmin w 2017 r., w porównaniu do roku poprzedniego, o 3,4 punktu procentowego wzrósł udział wydatków majątkowych, a obniżył się udział wydatków bieżących.

Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem gmin w latach 2011 - 2017



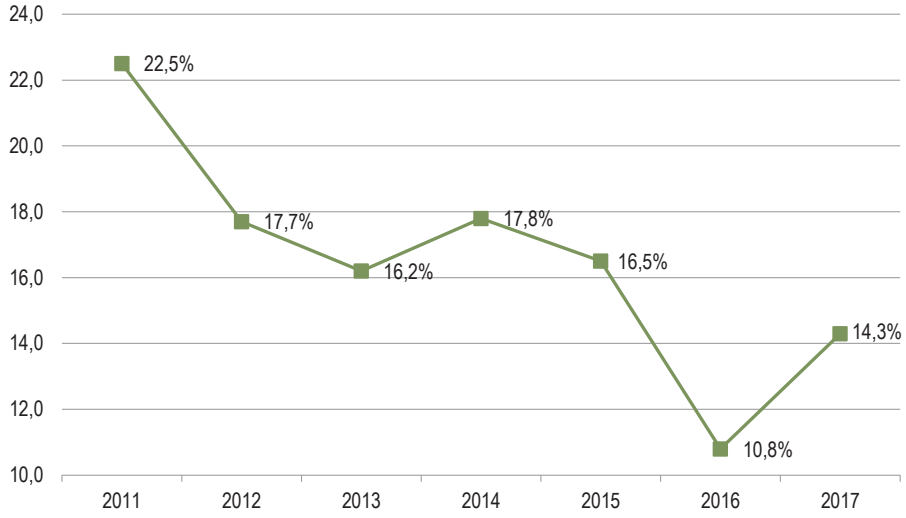
W latach 2011 - 2013 systematycznie obniżał się udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wydatków gmin. W 2014 r. tendencja spadkowa została zahamowana – udział wydatków inwestycyjnych wzrósł o 1,6 punktu procentowego; w 2015 r. ponownie obniżył się – o 1,3 punktu procentowego – do 16,5%. W 2016 r. 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 2017 r. udział wydatków inwestycyjnych wzrósł o 3,5 punktu procentowego – do 14,3%.

Zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, w poszczególnych gminach jest bardzo duże. W 2017 r. wskaźnik ten kształtował się od 0,03% do 43,4%, przy czym:

– w 768 gminach (31,8% ogółu gmin) udział wydatków inwestycyjnych nie przekroczył 10%, w tym w 196 gminach (8,1% ogółu gmin) wydatki inwestycyjne nie przekroczyły 5,0% wydatków ogółem;
– w 1 236 gminach (51,2% ogółu gmin) udział wydatków inwestycyjnych mieścił się w przedziale od 10,0% do 20,0%;
– z kolei 407 gmin (16,9% ogółu gmin) realizowało wydatki inwestycyjne, które stanowiły więcej niż 20,0% wydatków ogółem, w tym w 5 gminach realizacja inwestycji stanowiła co najmniej 40% wszystkich wydatków (od 40,0% do 43,4%)[3].

[3] Największą część wydatków na inwestycje przeznaczyły gminy: Lubrza (woj. lubuskie) – 43,4% wydatków ogółem, Solina (woj. podkarpackie) – 42,7% wydatków, Pomiechówek (woj. mazowieckie) – 41,3% wydatków.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w latach 2011 - 2017



W strukturze wydatków bieżących o 2,3 punktu procentowego wzrósł udział wypłaconych świadczeń na rzecz osób fizycznych – do 31,6%. W 1 077 gminach wydatki te stanowiły ponad 30,0% wydatków budżetowych, najwięcej – 55,6% – w jednej z gmin województwa kujawsko-pomorskiego (Sośno[4]).

Znaczącą pozycją w budżetach gmin są wydatki na wypłatę wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. W 2017 r. stanowiły one 37,1% wydatków bieżących (spadek o 1,9 punktu procentowego) oraz 31,7% wydatków ogółem (o 2,9 punktu procentowego mniej niż w 2016 r.). W 107 gminach wypłacone wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły co najmniej 40,0% wydatków ogółem (maksymalnie 50,5% w gminie Marklowice w woj. śląskim), z kolei w 133 gminach nie przekroczyły 25% wydatków budżetowych.

Udział wydatków na obsługę długu w wydatkach bieżących gmin obniżył się o 0,1 punktu procentowego i wyniósł 0,7%. W wydatkach ogółem udział tych wydatków wynosił średnio 0,6%. W 84 gminach nie poniesiono żadnych wydatków związanych z obsługą długu. W przeważającej większości gmin (1 983 jednostki) wydatki na obsługę długu nie przekroczyły 1% wydatków ogółem, z kolei w 6 gminach udział wyniósł ponad 3% (w większości są to jednocześnie gminy, w których poziom zadłużenia w relacji do dochodów był wysoki).

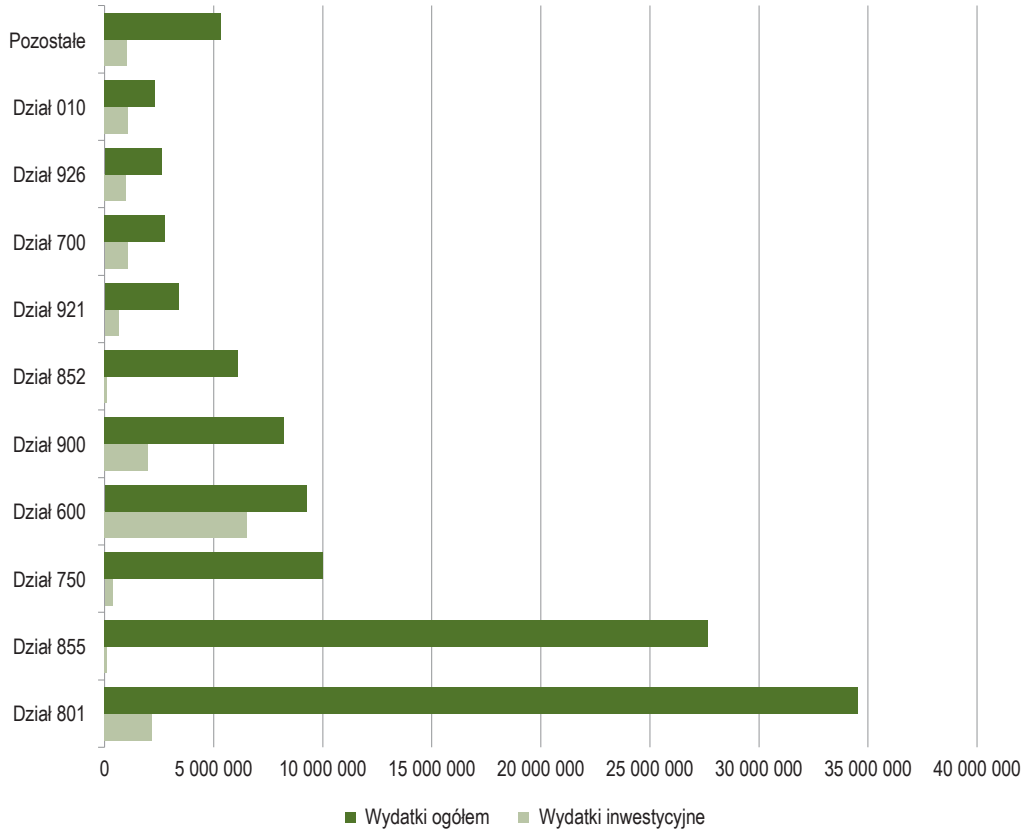
W porównaniu do poprzedniego roku w 2017 r. znacznie (o 3,3 punktu procentowego) wzrósł udział wydatków gmin związanych z projektami współfinansowanymi ze środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp i wyniósł 4,2% wydatków ogółem (w 2016 r. udział ten znacznie się obniżył – o 5,3 punktu procentowego – w porównaniu do poprzedniego roku). Wydatki na zadania bieżące, wykonywane w ramach tych projektów stanowiły 0,7% wszystkich wydatków bieżących gmin (wzrost o 0,5 punktu procentowego), natomiast projekty inwestycyjne realizowane przy udziale tych środków w wydatkach inwestycyjnych gmin stanowiły 24,9% (w 2015 r. – 33,7%, w 2016 r. – 6,8%).

Zmiany w strukturze wydatków gmin wg działów klasyfikacji budżetowej spowodowane są głównie utworzeniem od 1 stycznia 2017 r. nowego działu 855 – Rodzina, do którego przeniesione zostały niektóre wydatki klasyfikowane wcześniej w dziale 852 – Pomoc społeczna i w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej. Są to m.in. wydatki związane z programem „Rodzina 500+", który w 2017 r. realizowany był przez cały rok (program wprowadzono od 1 kwietnia 2016 r.), co znalazło odzwierciedlenie we wzroście wydatków na te świadczenia i w konsekwencji w zmianie struktury działowej wydatków gmin.

W 2017 r. największy udział (30,8%) w wydatkach budżetowych gmin miały wydatki w dziale – Oświata i wychowanie. Drugą pozycję zajęły wydatki w dziale – Rodzina z udziałem 24,7%. Za sprawą wysokiej dynamiki wydatków w dziale – Transport i łączność (wzrost w porównaniu z 2016 r. o 2 349 519 tys. zł, tj. o 34,2%) zwiększył się ich udział w wydatkach ogółem – o 1,2 punktu procentowego.

[4] Wzrost udziału wypłaconych świadczeń na rzecz osób fizycznych w strukturze wydatków ogółem wynikał z pozyskania przez Gminę Sośno dodatkowych środków na usuwanie skutków klęski żywiołowej.

Wydatki gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo.

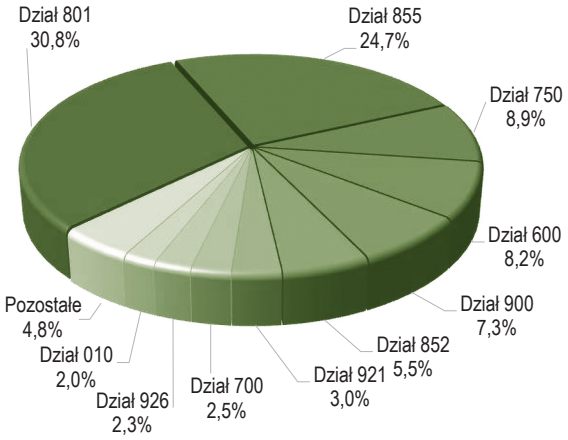
Biorąc pod uwagę kierunki inwestowania w 2017 r. najwięcej środków, podobnie jak w roku poprzednim, angażowanych było na rozwój infrastruktury transportowej – 40,6%[5] wydatków inwestycyjnych (wydatki inwestycyjne stanowiły aż 70,8% wydatków tego działu). Drugą pozycję zajęły inwestycje w dziale Oświata i wychowanie z udziałem 13,6%[6] (wzrost o 1,2 punktu procentowego) wyprzedzając wydatki inwestycyjne na zadania związane z gospodarką komunalną i ochroną środowiska 12,6%[7] (spadek o 0,4 punktu procentowego). W poprzednim roku kolejność tych dwóch działów była odwrotna.

[5] W 2017 r., podobnie jak w roku ubiegłym, najwyższy udział wydatków na inwestycje drogowe w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowały gminy województwa podlaskiego – 65,7%, kujawsko-pomorskiego – 49,2% oraz lubelskiego – 47,9%. Najniższy udział – gminy województwa podkarpackiego – 30,6%, małopolskiego – 33,3%, śląskiego – 35,4% i dolnośląskiego – 35,7%.

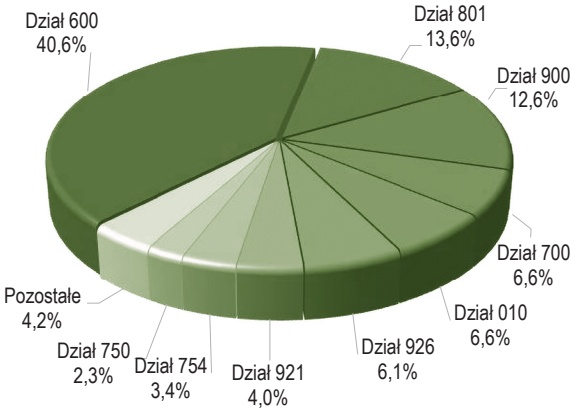
[6] Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w dziale 801 – Oświata i wychowanie w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowały gminy województwa wielkopolskiego – 18,6% i podkarpackiego – 18,0%, a najniższy udział – gminy województwa podlaskiego – 6,5% i warmińsko-mazurskiego – 7,9%.

[7] Najwyższy udział wydatków inwestycyjnych w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w wydatkach inwestycyjnych ogółem odnotowano w gminach województwa śląskiego – 17,6%, opolskiego – 16,4% i podkarpackiego – 16,2%, a najniższy w gminach województwa wielkopolskiego – 7,4% i podlaskiego – 8,1%.

Struktura wydatków ogółem gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych gmin wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.

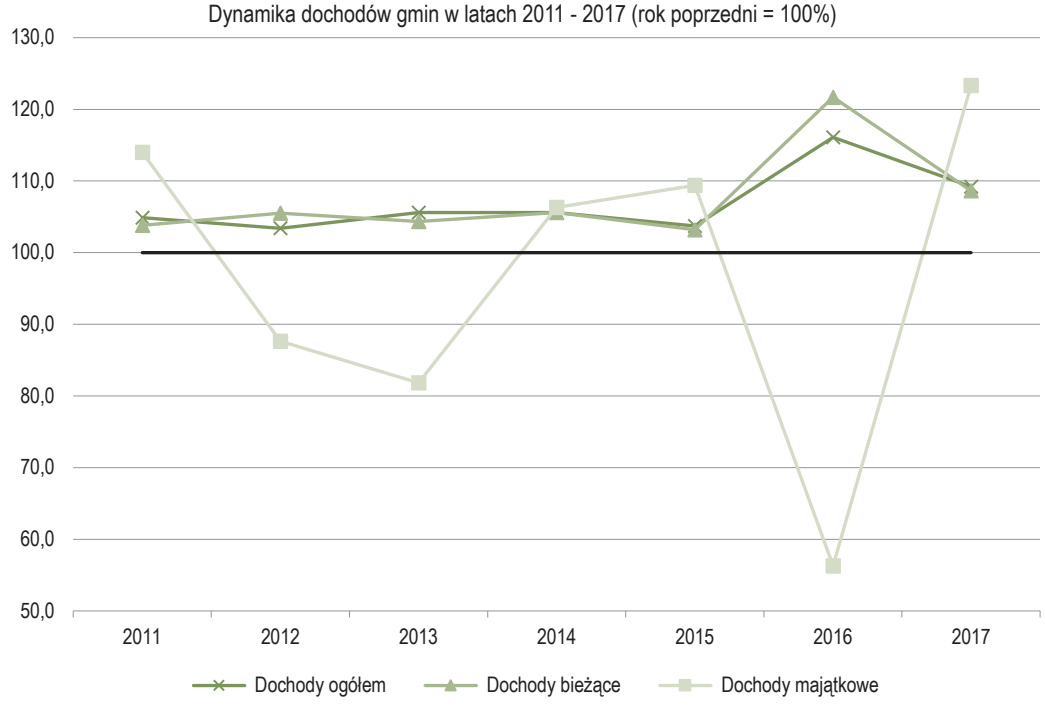


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 750 – Administracja publiczna, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa.

3. Dynamika dochodów i wydatków

W 2017 r. dochody ogółem gmin wzrosły o 9,2%, dochody bieżące o 8,6%, a najbardziej wzrosły dochody majątkowe o 23,3%. Największy wzrost dochodów ogółem w stosunku do roku ubiegłego odnotowano w gminach województwa pomorskiego i podkarpackiego o 11,9% oraz lubuskiego o 10,8%, a najniższy w gminach województwa opolskiego o 6,0%, świętokrzyskiego o 6,7% i śląskiego o 7,4%.

Dynamika dochodów gmin w latach 2011 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



Dochody własne w 2017 r. zanotowały dość wysokie tempo wzrostu – 6,5% (w 2016 r. wskaźnik dynamiki dla tych dochodów wyniósł tylko – 103,6%). Dla 478 gmin dochody własne obniżyły się (w 2016 r. było to 880 gmin), a w 1 jednostce spadły o ponad 60%[8].

[8] W Gminie Dobrzeń Wielki (woj. opolskie) dochody własne obniżyły się o 68,4% w związku ze zmianą administracyjną granic.

W dochodach własnych kolejny rok z rzędu najlepszą dynamikę zanotowały udziały w podatku PIT, które wzrosły w 2017 r. – o 10,1%, w 2016 r. – o 8,7%, a w 2015 r. – o 9,3%. Również dochody z udziałów w podatku CIT kolejny rok z rzędu zanotowały wzrost – w 2017 r. – o 10,7%, w 2016 r. – o 3,4% i w 2015 r. – o 7,3%. Tylko w 114 jednostkach (w 2016 r. w 141 jednostkach) łączne dochody z PIT i CIT były niższe niż w roku ubiegłym. Wpływy z podatków i opłat są znaczącym źródłem dochodów gmin, a spośród nich największe są wpływy z podatku od nieruchomości (12,0% dochodów ogółem). W 2017 r. wskaźnik dynamiki dla wpływów z podatków i opłat wyniósł 104,5%, a dochody z podatku od nieruchomości wzrosły o 5,9%. Dochody z podatków i opłat w 598 jednostkach, a dochody z podatku od nieruchomości w 495 jednostkach były niższe od ubiegłorocznych.

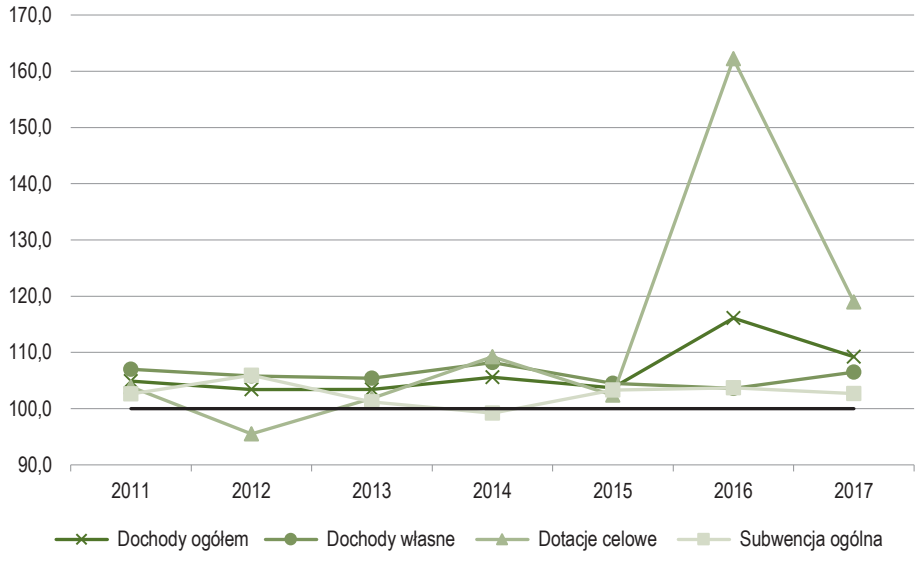
Dotacje celowe wzrosły w 2017 r. o 19,0% w stosunku do 2016 r., przy czym dotacje na zadania zlecone wzrosły o 21,1%. Dotacje celowe niższe od ubiegłorocznych otrzymało tylko 6,0% gmin (w 2016 r. było ich 6,7%). W 2016 r. dla 1 450 gmin dotacje celowe wzrosły o ponad 60% w stosunku do roku ubiegłego (w związku z realizacją programu „Rodzina 500+), w 2017 r, takich jednostek było tylko 45. Dla 52% gmin tempo wzrostu dotacji na zadania zlecone wyniosło 10% - 20%, a w 44% gmin dotacje te wzrosły w 2017 r. o 20% - 30% w stosunku do roku ubiegłego. W 2017 r. gminy otrzymały o 2,1% więcej dotacji na zadania własne bieżące w stosunku do roku ubiegłego (w 2016 r. odnotowano spadek o 4,8%).

W 2017 r. gminy otrzymały o 469 508 tys. zł (tj. o 27,8%) wyższe dochody z tytułu dotacji na zadania własne inwestycyjne. Pomimo wzrostu dochodów z tego tytułu uzyskane środki stanowiły zaledwie 51,1% kwoty z 2015 r. (w 2016 r. wpłynęło do gmin tylko 40% kwoty uzyskaych dotacji z 2015 r.). Do gmin w 2017 r. wpłynęło o 593 233 tys. zł (tj. o 26,2%) więcej środków z dotacji celowych inwestycyjnych (w 2016 r. odnotowano najniższy od wielu lat wskaźnik dynamiki 46,6%). W 874 gminach w kraju dotacje te były niższe od ubiegłorocznych, a w 1 059 jednostkach były wyższe o ponad 60% (w 76 jednostkach nie wystąpiły w ogóle). Gminy województwa podkarpackiego otrzymały ponad 2-krotnie (o 112,3%) więcej dotacji inwestycyjnych niż w roku poprzednim, natomiast jedynie w województwach śląskim, małopolskim i mazowieckim pozyskały tych dotacji mniej niż w 2016 r.

Dochody gmin z tytułu subwencji ogólnej, w tym części oświatowej wzrosły w 2017 r. odpowiednio o 2,7% i 1,6% w stosunku do roku ubiegłego. W 2017 r. gmin, które otrzymały mniej subwencji ogólnej w stosunku do roku poprzedniego było 27,0% (w 2016 r. takich gmin było 18,4%). W gminach województwa lubelskiego dochody z tytułu subwencji wzrosły najwięcej o 3,8%, a najmniej w gminach województwa podlaskiego o 1,2%.

Do 1 118 jednostek (w 2016 r. – 671) trafiło mniej subwencji oświatowej ogólnej w porównaniu do roku ubiegłego, a do jednej jednostki wpłynęło mniej o ponad 20%[9]. Dochody z tytułu części wyrównawczej subwencji ogólnej wzrosły o 6,1% (w 2016 r. o 5,3%), a do gmin trafiło o 388 503 tys. zł więcej.

Dynamika dochodów gmin w latach 2011 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



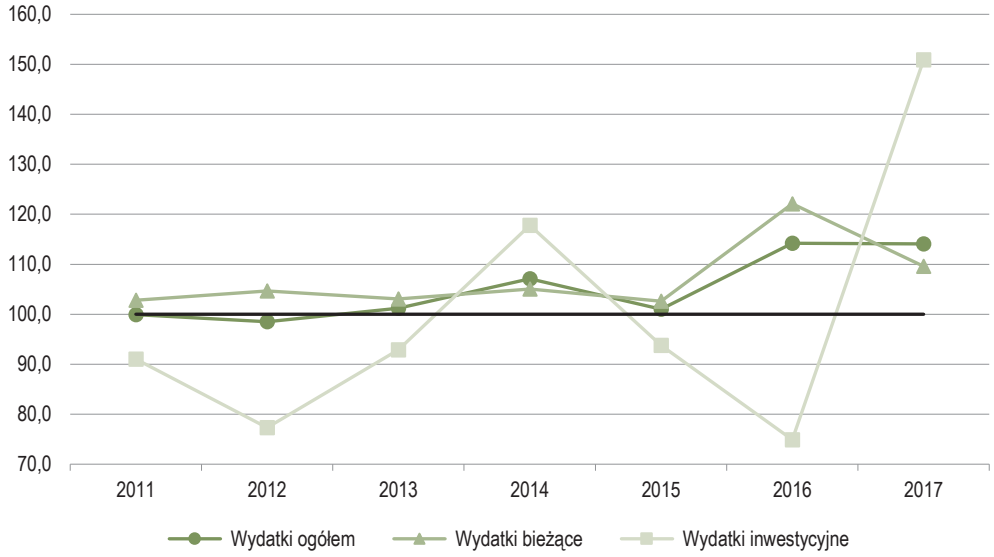
[9] Gmina Dobrzeń Wielki (woj. opolskie), w której w wyniku zmian administracyjnych zmieniła się liczba ludności: w 2016 r. – 14 584, a w 2017 r. – 9 503.

Dochody majątkowe gmin w 2017 r. odnotowały znaczący wzrost o 23,3%, tj. o 982 625 tys. zł (w poprzednim roku spadły prawie o połowę). Dla 1 242 gmin dochody z tego tytułu wzrosły o ponad 30% w stosunku do roku ubiegłego.

W 2017 r. wykonane dochody ze sprzedaży majątku były o 242 454 tys. zł (w 2016 r. o 133 714 tys. zł) wyższe niż w roku poprzednim (o 16,9%). W 1 043 jednostkach dochody z tego tytułu były niższe od ubiegłorocznych, a w 138 spadły nawet o ponad 90% (185 jednostek nie uzyskało dochodów z tego źródła), natomiast dla 716 jednostek dochody były wyższe o ponad 60% od osiągniętych w roku poprzednim.

W 2017 r. wydatki ogółem gmin wzrosły o 14,1%. Wzrost wydatków bieżących (o 9,6%) spowodowany był głównie realizacją zadania wynikającego z ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (program „Rodzina 500+") – w 2016 r. program realizowano tylko przez 9 miesięcy tj. od 1 kwietnia. Natomiast na wysoki wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych (149,7%) miała wpływ niska podstawa wskaźnika z 2016 r. W stosunku do 2015 r. wydatki majątkowe wzrosły w 2017 r. o 13,2%.

Dynamika wydatków gmin w latach 2011 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



W latach 2011 - 2013 wydatki inwestycyjne gmin charakteryzowały się ujemną dynamiką (z roku na rok obniżając się w różnym stopniu). 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%), co wynikało 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. Dla większości gmin był to okres przygotowań projektów do nowej perspektywy. W 2017 r. wydatki na inwestycje realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych były 5,5-krotnie wyższe w stosunku do 2016 r. (kwota wydatków na inwestycje finansowane wyłącznie środkami własnymi wzrosła o 21,6%).

Wskaźnik dynamiki wydatków inwestycyjnych gmin w 2017 r. wyniósł 150,9%, przy czym:

– 1 932 gminy (80,1% ogółu gmin) zwiększyły wydatki na inwestycje, z tego w 380 spośród nich wzrost nie przekroczył 30% wydatków roku poprzedniego, w kolejnych 382 gminach tempo wzrostu wydatków inwestycyjnych kształtowało się w przedziale 30% - 60%, a w pozostałych 1 170 gminach wydatki na inwestycje wzrosły o co najmniej 60% (w 810 gminach ponad dwukrotnie);
– 480 gmin (19,9% ogółu gmin) ograniczyło wydatki inwestycyjne, w tym w 81 jednostkach odnotowano spadek o co najmniej połowę.

Wydatki bieżące gmin w 2017 r. wzrosły o 9,6%, przy czym:

– w zdecydowanej większości gmin (2 026 jednostek) wzrosły od 105% do 115% poziomu roku poprzedniego;
– w 139 gminach wzrosły o ponad 15%, w tym w 5 gminach o ponad 30%;
– w 229 gminach tempo wzrostu nie przekraczało 5,0%;
– w 18 gminach wydatki bieżące obniżyły się w stosunku do 2016 r. (o 0,2% - 44,8%).

W 2016 r. ze względu na realizację od 1 kwietnia nowego programu „Rodzina 500+" gminy zwiększyły ponad dwukrotnie (o 119,1%) wydatki na wypłacane świadczenia na rzecz osób fizycznych. W 2017 r. program realizowany był przez cały rok, co znalazło odzwierciedlenie we wzroście wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych o 18,3%. W poszczególnych gminach dynamika tych wydatków była bardzo zróżnicowana – tempo wzrostu wyniosło od 2,1% w gminie wiejskiej Komprachcice (woj. opolskie) do 195,0% w gminie wiejskiej Sośno[10] (woj. kujawsko-pomorskie). W dwóch gminach wydatki te obniżyły się: w gminie wiejskiej województwa opolskiego Dobrzeń Wielki o 24,8% i w gminie wiejskiej województwa kujawsko-pomorskiego Osięciny o 1,3%.

W 2017 r. gminy zwiększyły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 4,3%, przy czym w 222 gminach wydatki te były niższe w porównaniu do poprzedniego roku, w tym w 7 gminach odnotowano spadek o więcej niż 10%.

Kwota wydatków bieżących realizowanych przez gminy w ramach projektów finansowanych z udziałem środków zagranicznych była 3,5-krotnie wyższa niż w 2016 r.

Łączne wydatki gmin na obsługę długu były niższe – o 5,4% w stosunku do poprzedniego roku, jednakże w 644 gminach wyższe, w tym w 82 gminach odnotowano wzrost o ponad 50%. Żadnych wydatków związanych z obsługą długu nie ponosiły 84 gminy.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W 2017 r. gminy planowały łączny deficyt budżetowy w kwocie 7 161 891 tys. zł (6,3% planowanych dochodów), który ostatecznie wyniósł 795 162 tys. zł i stanowił 0,7% uzyskanych dochodów. Poprzedni rok budżetowy gminy zakończyły nadwyżką w wysokości 3 619 754 tys. zł, stanowiącą 3,6% osiągniętych dochodów.

Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		
	2015	2016	2017
Wynik budżetu	**1 722 861,6**	**3 619 753,9**	**-795 162,4**
- nadwyżka	3 040 210,7	4 227 491,5	1 959 462,3
- deficyt	-1 317 349,1	-607 737,6	-2 754 624,7
Przychody ogółem, w tym:	**8 671 248,7**	**8 474 025,6**	**12 824 451,6**
- zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	3 375 267,8	2 465 049,9	4 664 940,3
- w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	592 645,2	81 741,4	466 511,84
- wolne środki i nadwyżka	5 248 875,4	5 979 404,6	8 087 263,3
Rozchody ogółem, w tym:	**5 064 627,8**	**4 609 084,2**	**4 513 871,0**
- spłata długu zwrotnego, w tym:	4 289 435,8	3 888 527,3	3 733 108,9
- zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	998 138,6	317 750,5	274 294,1

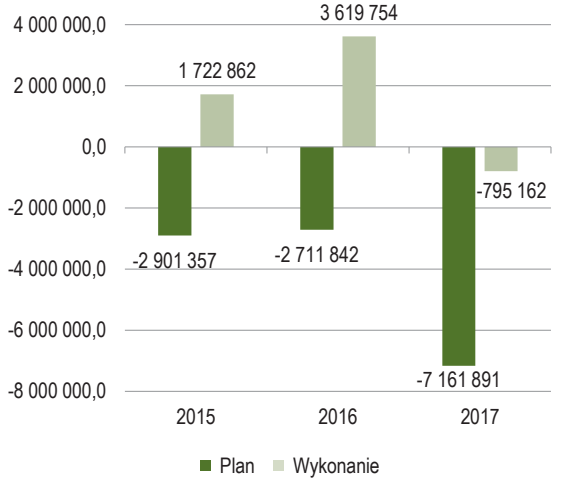
1) Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Na koniec 2017 r. nadwyżkę budżetową osiągnęło 48,3% ogółu gmin (o 758 mniej jednostek w porównaniu z poprzednim rokiem). Spośród 1 166 gmin, które zakończyły rok nadwyżką budżetową, 862 jednostki (73,9%) planowały na koniec roku deficyt, a 22 jednostki (1,9%) budżet zrównoważony. Wśród gmin, które osiągnęły nadwyżkę dochodów nad poniesionymi wydatkami 986 jednostek (40,9% ogółu gmin) również 2016 r. zamknęło dodatnim wynikiem, a 180 jednostek (7,4% wszystkich gmin) zakończyło poprzedni rok deficytem budżetowym[11].

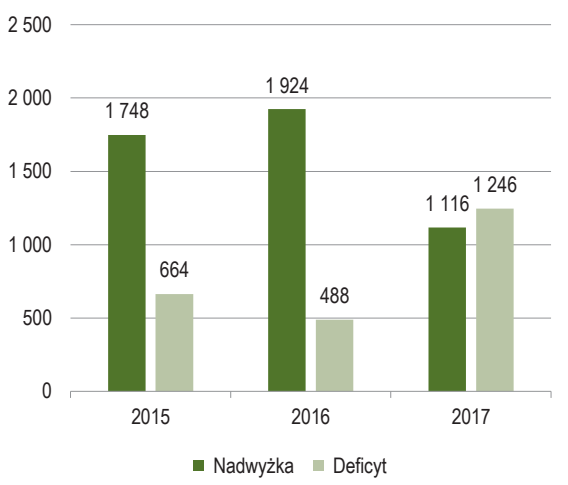
[10] Wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikał z pozyskania przez Gminę Sośno dodatkowych środkow na usuwanie skutków klęski żywiołowej.

[11] Najwyższy wskaźnik wypracowanej nadwyżki do dochodów w 2017 r. osiągnęła jedna z gmin województwa zachodniopomorskiego realizująca program postępowania naprawczego. Wyniósł on 63,5% i był o 24,6 punktu procentowego wyższy od maksymalnego wskaźnika w 2016 r.

Wynik budżetu (*per saldo*) gmin w latach 2015 - 2017 (w tys. zł)



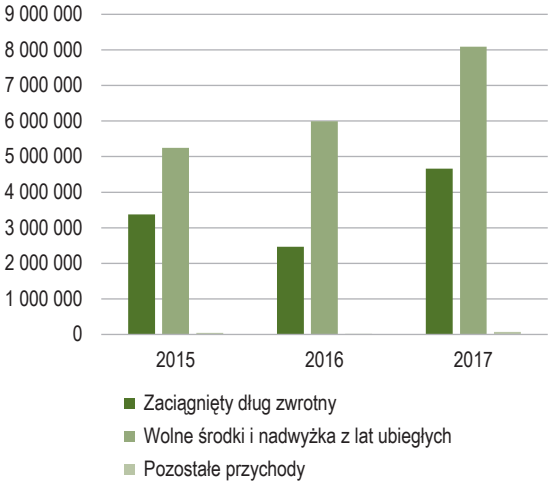
Liczba gmin z deficytem i z nadwyżką w latach 2015 - 2017



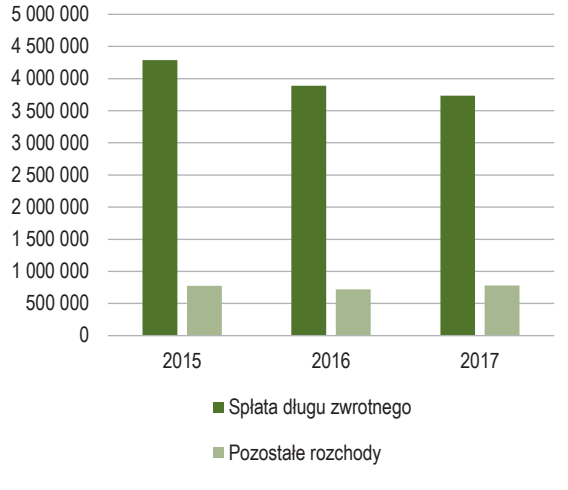
Spośród 1 246 gmin, których wydatki w 2017 r. były wyższe od osiągniętych dochodów, 1 237 (99,3%) planowało na koniec roku deficyt. Budżet zrównoważony planowały 3 gminy (0,2%) a nadwyżkowy 6 gmin (0,5%). Tak jak w poprzednich latach, przychody ze źródeł zwrotnych stanowiły główne źródło sfinansowania deficytu budżetowego. Zaciągnięte pożyczki, kredyty i wyemitowane obligacje komunalne pokryły 65,1% wartości deficytu (wzrost o 3,2 punktu procentowego). Udział nadwyżki z lat ubiegłych oraz wolnych środków w pokryciu deficytu obniżył się odpowiednio o 0,1 i 2,7 punktu procentowego. Przychodami tymi gminy sfinansowały odpowiednio 8,3% oraz 26,6% wartości deficytu.

Przychody budżetowe zrealizowane przez gminy w 2017 r. w wysokości 12 824 452 tys. zł były o 51,3% wyższe w porównaniu z poprzednim rokiem, natomiast rozchody w kwocie 4 513 871 tys. zł były o 2,1% niższe niż w 2016 r. Tylko 58 jednostek (2,4% ogółu gmin) nie planowało przychodów budżetowych, natomiast 255 gmin (10,6%) zrealizowało plan przychodów maksymalnie w 70%. Rozchodów budżetowych nie planowało 98 jednostek (4,1% gmin), a 1 728 gmin zrealizowało je w 100%.

Przychody gmin w latach 2015 - 2017 (w tys. zł)



Rozchody gmin w latach 2015 - 2017 (w tys. zł)



Wartość zaciągniętych przez gminy w 2017 r. kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych obligacji komunalnych wzrosła o 89,2% (w 2015 r. i 2016 r. obniżyła się odpowiednio o 24,5% oraz 27,0%), a odsetek gmin, które korzystały z tego źródła przychodów wzrósł o 18,8 punktu procentowego i wyniósł 64,8%. W 1 263 gminach zaciągnięte pożyczki, kredyty lub wyemitowane obligacje były wyższe niż w 2016 r., a ponad połowa z nich (648 gmin) w 2016 r. zobowiązań takich nie posiadała.

Przychody z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz wolnych środków były o 35,3% wyższe w porównaniu z poprzednim rokiem (w 2015 r. wzrosły o 2,0% a w 2016 r. o 13,9%). Ze środków pochodzących z tego źródła przychodów skorzystało 2 327 gmin (96,5% jednostek).

Na spłatę kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji gminy przeznaczyły o 4,0% mniej środków niż w roku poprzednim (2016 r. – spadek o 9,3%). W 112 jednostkach (4,6% ogółu gmin) nie wystąpiły rozchody przeznaczone na spłatę długu.

Przychody z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz obligacji wyemitowanych na ten cel wzrosły w 2017 r. w stosunku do roku poprzedniego prawie sześciokrotnie. Tym samym udział tych przychodów w ogólnej kwocie przychodów zwrotnych wzrósł o 6,7 punktu procentowego do 10,0%.

Spłaty zobowiązań zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych stanowiły 7,3% kwoty spłaconego długu (o 0,9 punktu procentowego mniej niż w poprzednim roku).

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

W 2016 r. ograniczenie wydatków inwestycyjnych skutkujące zmniejszeniem potrzeb pożyczkowych[12], przyczyniło się do redukcji kwoty długu o 1 565 148 tys. zł, tj. o 6,2% w stosunku do poprzedniego roku. W 2017 r. wystąpiła sytuacja odwrotna – gminy zwiększyły wydatki inwestycyjne o 50,9% w porównaniu do 2016 r., co skutkowało zwiększeniem potrzeb pożyczkowych[13] i przyczyniło się do zwiększenia łącznej kwoty długu gmin o 974 691 tys. zł, tj. o 4,1%.

Około połowy gmin (1 244 jednostki, tj. 51,6% wszystkich gmin) zredukowało swoje zadłużenie, w tym 18 jednostek spłaciło swoje zobowiązania w całości. Jednakże w 1 088 gminach dług wzrósł, w tym w 30 jednostkach, które nie były zadłużone na koniec 2016 r. (w 58 gminach zadłużenie wzrosło co najmniej trzykrotnie). Liczba gmin, które na koniec roku budżetowego nie były zadłużone zmniejszyła się o 12 jednostek (do 78) – wśród nich było 60 gmin, które nie miały długu także na koniec 2016 r.

Zobowiązania gmin zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	Stan na 31.12. (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Kwota długu, w tym:	**23 863 529,9**	**24 838 220,9**	**93,8**	**104,1**	**100,0**	**100,0**
- kredyty, pożyczki, obligacje	23 803 804,4	24 781 944,5	94,0	104,1	99,7	99,8
- zobowiązania wymagalne	59 725,5	56 276,4	50,6	94,2	0,3	0,2
Należności ogółem, w tym:	**7 742 479,8**	**8 250 106,4**	**106,7**	**106,6**	**100,0**	**100,0**
- należności wymagalne	7 489 141,2	7 954 808,8	107,0	106,2	96,7	96,4

Struktura długu gmin od kilku lat pozostaje niemal niezmienna. Przeważająca cześć długu jest następstwem zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji – w 2017 r. stanowiły one 99,8% zobowiązań gmin. W wyniku obniżenia o 3 449 tys. zł (tj. o 5,8%) w stosunku do poprzedniego roku zobowiązań wymagalnych, zmniejszył się ich udział z 0,3% do 0,2%.

Spośród 341 gmin, które na koniec 2017 r. wykazały zobowiązania wymagalne, w 245 jednostkach kwota zobowiązań wymagalnych wzrosła (w tym w 161 gminach, które nie posiadały zobowiązań wymagalnych w 2016 r.). Natomiast 238 gmin zredukowało swoje zobowiązania wymagalne, w tym 152 jednostki spłaciły je całkowicie.

Pomimo wzrostu w stosunku do poprzedniego roku kwoty zobowiązań gmin, relacja zadłużenia gmin w stosunku do osiągniętych dochodów obniżyła się o 1,1 punktu procentowego z uwagi na większe tempo wzrostu dochodów ogółem niż zobowiązań gmin.

W ostatnich kilku latach (począwszy od 2012 r.) systematycznie obniżała się wartość niewymagalnych zobowiązań gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. W 2017 r. ponownie nastąpił spadek, o 1,4% i na koniec 2017 r. niewymagalne zobowiązania gmin z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wynosiły 1 033 271 tys. zł.

W 2017 r. gminy wykazały należności ogółem w kwocie 8 250 106 tys. zł, tj. o 6,6% wyższej niż w roku poprzednim. Należności wymagalne wzrosły o 6,2% i wyniosły 7 954 809 tys. zł.

[12] 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.

[13] Przychody gmin z tytułu zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych w 2017 r. były wyższe o 2 199 890 tys. zł w porównaniu do poprzedniego roku.

Tabela 3.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu gmin w 2017 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:**	**112 868 775**	**111 189 285**	**98,5**	**120 030 666**	**111 984 447**	**93,3**	**-7 161 891**	**-795 162**
2	miejskie	24 875 884	24 493 224	98,5	26 375 778	24 698 513	93,6	-1 499 894	-205 289
3	miejsko-wiejskie	38 599 000	38 046 256	98,6	40 840 817	38 344 953	93,9	-2 241 817	-298 697
4	wiejskie	49 393 891	48 649 805	98,5	52 814 070	48 940 982	92,7	-3 420 179	-291 176
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**8 893 356**	**8 673 439**	**97,5**	**9 562 629**	**8 802 231**	**92,0**	**-669 274**	**-128 791**
6	miejskie	2 825 244	2 724 280	96,4	3 025 873	2 785 715	92,1	-200 630	-61 435
7	miejsko-wiejskie	3 358 106	3 260 050	97,1	3 613 513	3 332 910	92,2	-255 407	-72 859
8	wiejskie	2 710 006	2 689 110	99,2	2 923 243	2 683 606	91,8	-213 237	5 503
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**5 890 203**	**5 871 196**	**99,7**	**6 232 138**	**5 875 909**	**94,3**	**-341 935**	**-4 713**
10	miejskie	940 477	935 123	99,4	963 806	915 076	94,9	-23 329	20 047
11	miejsko-wiejskie	2 117 444	2 107 577	99,5	2 230 396	2 113 963	94,8	-112 952	-6 386
12	wiejskie	2 832 282	2 828 495	99,9	3 037 937	2 846 869	93,7	-205 654	-18 374
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**6 642 570**	**6 414 443**	**96,6**	**6 960 831**	**6 424 310**	**92,3**	**-318 261**	**-9 867**
14	miejskie	1 299 155	1 272 285	97,9	1 328 471	1 258 473	94,7	-29 316	13 812
15	miejsko-wiejskie	1 084 652	1 059 536	97,7	1 145 742	1 074 743	93,8	-61 090	-15 207
16	wiejskie	4 258 763	4 082 622	95,9	4 486 618	4 091 094	91,2	-227 855	-8 472
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**3 287 789**	**3 244 110**	**98,7**	**3 454 464**	**3 232 434**	**93,6**	**-166 675**	**11 675**
18	miejskie	607 757	609 168	100,2	637 726	600 485	94,2	-29 969	8 684
19	miejsko-wiejskie	1 780 319	1 745 873	98,1	1 857 289	1 746 036	94,0	-76 970	-163
20	wiejskie	899 713	889 069	98,8	959 449	885 914	92,3	-59 736	3 154
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**7 211 287**	**7 124 487**	**98,8**	**7 686 180**	**7 191 123**	**93,6**	**-474 893**	**-66 636**
22	miejskie	2 168 276	2 131 206	98,3	2 283 794	2 161 385	94,6	-115 518	-30 179
23	miejsko-wiejskie	1 586 280	1 571 158	99,0	1 686 918	1 586 248	94,0	-100 638	-15 091
24	wiejskie	3 456 731	3 422 123	99,0	3 715 468	3 443 490	92,7	-258 737	-21 367
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**10 173 949**	**10 133 052**	**99,6**	**10 684 840**	**10 114 955**	**94,7**	**-510 892**	**18 097**
26	miejskie	956 754	964 448	100,8	1 025 501	970 861	94,7	-68 747	-6 413
27	miejsko-wiejskie	4 042 864	4 033 688	99,8	4 179 742	3 989 121	95,4	-136 878	44 568
28	wiejskie	5 174 331	5 134 915	99,2	5 479 597	5 154 973	94,1	-305 267	-20 058
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**14 355 732**	**14 294 146**	**99,6**	**15 420 655**	**14 469 466**	**93,8**	**-1 064 923**	**-175 320**
30	miejskie	3 300 520	3 312 344	100,4	3 523 683	3 320 369	94,2	-223 163	-8 025
31	miejsko-wiejskie	4 118 526	4 071 718	98,9	4 410 004	4 152 182	94,2	-291 478	-80 464
32	wiejskie	6 936 686	6 910 083	99,6	7 486 968	6 996 914	93,5	-550 281	-86 832
33	**Opolskie w tym gminy:**	**3 305 725**	**3 260 731**	**98,6**	**3 539 940**	**3 293 378**	**93,0**	**-234 215**	**-32 647**
34	miejskie	406 019	402 297	99,1	445 709	415 016	93,1	-39 690	-12 720
35	miejsko-wiejskie	1 996 245	1 964 527	98,4	2 132 269	1 996 116	93,6	-136 024	-31 589
36	wiejskie	903 461	893 907	98,9	961 962	882 246	91,7	-58 501	11 661
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**7 561 168**	**7 395 707**	**97,8**	**8 090 283**	**7 507 280**	**92,8**	**-529 115**	**-111 573**
38	miejskie	1 515 523	1 460 700	96,4	1 644 565	1 520 584	92,5	-129 042	-59 884
39	miejsko-wiejskie	2 187 831	2 135 798	97,6	2 317 629	2 169 936	93,6	-129 799	-34 138
40	wiejskie	3 857 815	3 799 209	98,5	4 128 089	3 816 761	92,5	-270 274	-17 552
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**3 160 740**	**3 096 175**	**98,0**	**3 375 016**	**3 130 804**	**92,8**	**-214 277**	**-34 629**
42	miejskie	647 095	638 364	98,7	686 070	637 063	92,9	-38 975	1 301
43	miejsko-wiejskie	964 982	941 839	97,6	1 030 357	970 121	94,2	-65 375	-28 282
44	wiejskie	1 548 663	1 515 972	97,9	1 658 590	1 523 620	91,9	-109 927	-7 648
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**7 301 394**	**7 191 643**	**98,5**	**7 842 627**	**7 263 352**	**92,6**	**-541 232**	**-71 710**
46	miejskie	2 171 316	2 147 429	98,9	2 304 501	2 136 988	92,7	-133 186	10 440
47	miejsko-wiejskie	1 524 746	1 512 634	99,2	1 624 477	1 521 433	93,7	-99 731	-8 799
48	wiejskie	3 605 333	3 531 580	98,0	3 913 648	3 604 931	92,1	-308 315	-73 351
49	**Śląskie w tym gminy:**	**8 296 055**	**8 155 732**	**98,3**	**8 792 068**	**8 177 972**	**93,0**	**-496 013**	**-22 240**
50	miejskie	3 152 933	3 102 666	98,4	3 373 827	3 146 453	93,3	-220 894	-43 787
51	miejsko-wiejskie	1 503 187	1 476 778	98,2	1 560 676	1 462 976	93,7	-57 488	13 803
52	wiejskie	3 639 935	3 576 288	98,3	3 857 565	3 568 543	92,5	-217 631	7 745
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**4 278 705**	**4 162 500**	**97,3**	**4 517 459**	**4 158 461**	**92,1**	**-238 753**	**4 039**
54	miejskie	695 126	685 405	98,6	726 786	684 298	94,2	-31 660	1 107
55	miejsko-wiejskie	1 596 701	1 565 647	98,1	1 678 181	1 554 502	92,6	-81 480	11 145
56	wiejskie	1 986 878	1 911 449	96,2	2 112 491	1 919 661	90,9	-125 613	-8 212
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**5 139 050**	**4 983 182**	**97,0**	**5 435 740**	**5 054 865**	**93,0**	**-296 690**	**-71 683**
58	miejskie	1 401 503	1 337 391	95,4	1 483 114	1 368 306	92,3	-81 612	-30 915
59	miejsko-wiejskie	1 753 516	1 714 151	97,8	1 819 786	1 703 224	93,6	-66 270	10 927
60	wiejskie	1 984 031	1 931 640	97,4	2 132 840	1 983 334	93,0	-148 809	-51 694
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**11 980 801**	**11 834 141**	**98,8**	**12 890 893**	**12 139 279**	**94,2**	**-910 092**	**-305 138**
62	miejskie	1 739 328	1 712 936	98,5	1 833 601	1 751 074	95,5	-94 273	-38 138
63	miejsko-wiejskie	6 148 831	6 066 151	98,7	6 622 420	6 226 572	94,0	-473 590	-160 421
64	wiejskie	4 092 642	4 055 055	99,1	4 434 871	4 161 634	93,8	-342 229	-106 579
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**5 390 251**	**5 354 602**	**99,3**	**5 544 901**	**5 148 628**	**92,9**	**-154 650**	**205 973**
66	miejskie	1 048 860	1 057 182	100,8	1 088 750	1 026 367	94,3	-39 889	30 815
67	miejsko-wiejskie	2 834 770	2 819 131	99,4	2 931 417	2 744 871	93,6	-96 647	74 259
68	wiejskie	1 506 620	1 478 290	98,1	1 524 733	1 377 390	90,3	-18 113	100 899

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:**	**-795 162**	**1 959 462**	**1 166**	**2 754 625**	**1 246**	**130 082**	**1 663 060**	**-**	**228 847**	**733 600**
2	miejskie	-205 289	335 601	111	540 889	125	15 770	320 863	-	39 173	164 700
3	miejsko-wiejskie	-298 697	627 283	288	925 981	333	34 890	528 535	-	44 402	317 709
4	wiejskie	-291 176	996 578	767	1 287 755	788	79 422	813 662	-	145 272	251 191
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**-128 791**	**158 828**	**73**	**287 619**	**92**	**15 616**	**205 285**	**-**	**5 006**	**61 712**
6	miejskie	-61 435	30 918	13	92 354	18	-	77 181	-	-	15 172
7	miejsko-wiejskie	-72 859	42 639	22	115 498	34	-	87 104	-	-	28 395
8	wiejskie	5 503	85 271	38	79 767	40	15 616	41 000	-	5 006	18 145
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**-4 713**	**114 802**	**79**	**119 514**	**61**	**14 989**	**65 144**	**-**	**7 765**	**31 616**
10	miejskie	20 047	22 768	10	2 720	3	-	1 876	-	-	844
11	miejsko-wiejskie	-6 386	38 490	19	44 876	16	9 837	17 240	-	1 311	16 488
12	wiejskie	-18 374	53 544	50	71 918	42	5 152	46 027	-	6 454	14 285
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**-9 867**	**106 490**	**104**	**116 357**	**105**	**-**	**78 038**	**-**	**10 045**	**27 770**
14	miejskie	13 812	19 118	11	5 306	5	-	977	-	804	3 141
15	miejsko-wiejskie	-15 207	12 810	9	28 016	18	-	18 129	-	63	9 824
16	wiejskie	-8 472	74 562	84	83 034	82	-	58 932	-	9 177	14 805
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**11 675**	**69 880**	**45**	**58 204**	**35**	**1 030**	**43 327**	**-**	**1 430**	**11 974**
18	miejskie	8 684	14 600	4	5 916	3	-	2 419	-	-	3 498
19	miejsko-wiejskie	-163	27 314	14	27 477	19	1 030	22 718	-	-	3 285
20	wiejskie	3 154	27 966	27	24 812	13	-	18 190	-	1 430	5 192
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**-66 636**	**97 695**	**84**	**164 331**	**90**	**12 241**	**98 541**	**-**	**12 777**	**40 773**
22	miejskie	-30 179	16 971	6	47 150	9	7 866	24 288	-	-	14 996
23	miejsko-wiejskie	-15 091	20 915	13	36 006	13	-	21 633	-	1 363	13 010
24	wiejskie	-21 367	59 809	65	81 175	68	4 375	52 620	-	11 414	12 766
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**18 097**	**209 847**	**98**	**191 750**	**81**	**1 234**	**143 714**	**-**	**8 702**	**38 100**
26	miejskie	-6 413	25 510	6	31 923	5	-	29 415	-	-	2 508
27	miejsko-wiejskie	44 568	90 936	28	46 368	19	-	35 883	-	-	10 485
28	wiejskie	-20 058	93 401	64	113 459	57	1 234	78 416	-	8 702	25 108
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**-175 320**	**228 417**	**141**	**403 737**	**168**	**-**	**250 712**	**-**	**36 852**	**116 117**
30	miejskie	-8 025	65 154	13	73 179	17	-	50 435	-	2 901	19 843
31	miejsko-wiejskie	-80 464	47 759	23	128 223	28	-	65 465	-	11 331	51 427
32	wiejskie	-86 832	115 504	105	202 335	123	-	134 811	-	22 620	44 847
33	**Opolskie w tym gminy:**	**-32 647**	**44 999**	**36**	**77 646**	**34**	**-**	**39 456**	**-**	**2 104**	**36 087**
34	miejskie	-12 720	0	0	12 720	2	-	-	-	-	12 720
35	miejsko-wiejskie	-31 589	17 155	14	48 744	18	-	25 109	-	2 104	21 531
36	wiejskie	11 661	27 844	22	16 183	14	-	14 347	-	-	1 836
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**-111 573**	**89 095**	**77**	**200 668**	**79**	**17 314**	**100 879**	**-**	**25 379**	**57 095**
38	miejskie	-59 884	8 763	6	68 646	6	-	34 481	-	21 355	12 811
39	miejsko-wiejskie	-34 138	18 653	13	52 791	22	10 796	18 003	-	641	23 351
40	wiejskie	-17 552	61 678	58	79 230	51	6 518	48 395	-	3 384	20 934
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**-34 629**	**53 978**	**55**	**88 607**	**60**	**5 160**	**52 565**	**-**	**12 563**	**20 288**
42	miejskie	1 301	12 833	6	11 532	4	-	5 447	-	1 996	4 089
43	miejsko-wiejskie	-28 282	9 009	9	37 291	18	3 300	19 839	-	5 936	8 216
44	wiejskie	-7 648	32 136	40	39 784	38	1 860	27 279	-	4 631	7 983
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**-71 710**	**94 407**	**46**	**166 117**	**73**	**46 552**	**65 384**	**-**	**18 944**	**35 237**
46	miejskie	10 440	30 417	11	19 977	7	4 536	8 433	-	4 316	2 692
47	miejsko-wiejskie	-8 799	21 001	6	29 801	14	6 932	8 521	-	1 668	12 679
48	wiejskie	-73 351	42 989	29	116 340	52	35 084	48 429	-	12 960	19 866
49	**Śląskie w tym gminy:**	**-22 240**	**155 071**	**74**	**177 311**	**74**	**9 977**	**83 238**	**-**	**29 236**	**54 859**
50	miejskie	-43 787	29 790	8	73 577	22	3 369	27 822	-	2 160	40 225
51	miejsko-wiejskie	13 803	29 042	11	15 240	11	-	8 993	-	-	6 247
52	wiejskie	7 745	96 239	55	88 494	41	6 608	46 423	-	27 076	8 387
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**4 039**	**71 396**	**58**	**67 356**	**43**	**1 854**	**46 641**	**-**	**3 430**	**15 431**
54	miejskie	1 107	7 427	1	6 320	3	-	3 820	-	-	2 500
55	miejsko-wiejskie	11 145	33 495	19	22 349	9	1 854	12 662	-	-	7 833
56	wiejskie	-8 212	30 475	38	38 687	31	-	30 160	-	3 430	5 098
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**-71 683**	**64 497**	**37**	**136 180**	**77**	**3 610**	**86 962**	**-**	**11 187**	**34 422**
58	miejskie	-30 915	6 165	5	37 080	9	-	17 209	-	5 408	14 462
59	miejsko-wiejskie	10 927	40 491	11	29 564	22	635	24 026	-	346	4 557
60	wiejskie	-51 694	17 842	21	69 536	46	2 974	45 727	-	5 432	15 403
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**-305 138**	**136 861**	**86**	**441 999**	**136**	**-**	**272 512**	**-**	**29 310**	**140 177**
62	miejskie	-38 138	7 438	6	45 576	9	-	32 241	-	234	13 101
63	miejsko-wiejskie	-160 421	79 895	36	240 316	58	-	131 014	-	14 612	94 690
64	wiejskie	-106 579	49 527	44	156 106	69	-	109 257	-	14 464	32 385
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**205 973**	**263 201**	**73**	**57 228**	**38**	**505**	**30 662**	**-**	**14 120**	**11 940**
66	miejskie	30 815	37 729	5	6 914	3	-	4 817	-	-	2 097
67	miejsko-wiejskie	74 259	97 680	41	23 420	14	505	12 196	-	5 027	5 692
68	wiejskie	100 899	127 793	27	26 893	21	-	13 650	-	9 093	4 151

Tabela 3.2. **Struktura dochodów budżetów gmin w 2017 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:**	**111 189 285**	**95,3**	**41,1**	**17,2**	**19,9**	**24,3**	**29,8**	**4,7**	**1,5**	**2,6**
2	miejskie	24 493 224	94,5	50,7	23,0	22,4	17,6	26,2	5,5	2,7	2,2
3	miejsko-wiejskie	38 046 256	95,4	42,5	17,6	21,3	23,2	29,8	4,6	1,6	2,5
4	wiejskie	48 649 805	95,7	35,3	14,1	17,6	28,7	31,7	4,3	0,9	2,8
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**8 673 439**	**93,8**	**50,3**	**19,9**	**25,8**	**19,0**	**24,5**	**6,2**	**2,4**	**3,2**
6	miejskie	2 724 280	94,5	54,4	23,9	23,8	17,2	22,9	5,5	2,9	2,1
7	miejsko-wiejskie	3 260 050	93,2	48,1	18,4	26,2	19,9	25,3	6,8	2,6	3,5
8	wiejskie	2 689 110	93,8	48,9	17,9	27,4	19,8	25,1	6,2	1,4	3,9
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**5 871 196**	**96,3**	**37,6**	**14,7**	**18,8**	**25,5**	**33,2**	**3,7**	**1,0**	**2,0**
10	miejskie	935 123	97,1	46,0	19,6	21,1	19,7	31,4	2,9	2,0	0,3
11	miejsko-wiejskie	2 107 577	96,2	38,2	14,1	20,2	24,8	33,3	3,8	1,4	1,8
12	wiejskie	2 828 495	96,0	34,4	13,5	17,0	27,9	33,7	4,0	0,4	2,7
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**6 414 443**	**95,1**	**31,1**	**12,9**	**15,2**	**30,1**	**33,9**	**4,9**	**0,6**	**3,7**
14	miejskie	1 272 285	96,7	47,0	21,4	22,2	21,0	28,8	3,3	1,5	1,4
15	miejsko-wiejskie	1 059 536	94,0	31,4	13,6	15,1	29,2	33,4	6,0	0,6	4,5
16	wiejskie	4 082 622	94,8	26,0	10,0	13,1	33,1	35,7	5,2	0,4	4,1
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**3 244 110**	**93,9**	**43,2**	**16,1**	**22,5**	**21,1**	**29,6**	**6,1**	**2,5**	**2,8**
18	miejskie	609 168	91,3	48,8	19,8	23,9	16,8	25,7	8,7	5,1	3,2
19	miejsko-wiejskie	1 745 873	94,2	43,0	15,9	22,5	21,0	30,2	5,8	2,3	2,8
20	wiejskie	889 069	95,0	39,7	14,1	21,6	24,1	31,1	5,0	1,1	2,6
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**7 124 487**	**95,8**	**45,0**	**17,6**	**22,8**	**22,3**	**28,5**	**4,2**	**1,0**	**2,7**
22	miejskie	2 131 206	94,4	51,7	24,4	21,9	15,8	26,9	5,6	1,9	3,1
23	miejsko-wiejskie	1 571 158	96,1	43,7	18,5	22,2	22,1	30,3	3,9	1,5	2,0
24	wiejskie	3 422 123	96,5	41,4	13,0	23,6	26,4	28,7	3,5	0,3	2,7
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**10 133 052**	**96,4**	**36,5**	**16,7**	**15,7**	**28,5**	**31,4**	**3,6**	**1,1**	**1,9**
26	miejskie	964 448	93,3	53,1	20,0	25,6	15,3	24,9	6,7	3,3	2,7
27	miejsko-wiejskie	4 033 688	96,2	42,4	19,4	18,6	24,6	29,2	3,8	1,3	1,9
28	wiejskie	5 134 915	97,1	28,8	14,0	11,5	34,1	34,3	2,9	0,6	1,8
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**14 294 146**	**95,7**	**43,8**	**21,3**	**18,5**	**23,8**	**28,1**	**4,3**	**1,4**	**2,1**
30	miejskie	3 312 344	94,1	52,3	28,2	19,4	17,2	24,7	5,9	3,0	1,7
31	miejsko-wiejskie	4 071 718	96,2	49,4	24,8	21,0	20,8	26,0	3,8	1,2	1,9
32	wiejskie	6 910 083	96,3	36,4	16,0	16,6	28,8	31,1	3,7	0,7	2,4
33	**Opolskie w tym gminy:**	**3 260 731**	**96,5**	**46,3**	**18,1**	**24,0**	**23,6**	**26,6**	**3,5**	**1,2**	**2,0**
34	miejskie	402 297	96,9	60,1	23,1	28,8	15,1	21,7	3,1	1,1	1,8
35	miejsko-wiejskie	1 964 527	96,3	46,4	18,0	24,4	22,5	27,4	3,7	1,4	2,0
36	wiejskie	893 907	96,6	39,9	16,1	21,2	29,7	27,0	3,4	1,0	2,2
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**7 395 707**	**93,9**	**32,1**	**13,5**	**15,1**	**29,1**	**32,7**	**6,1**	**1,2**	**4,2**
38	miejskie	1 460 700	93,3	49,7	20,7	24,3	17,6	25,9	6,7	2,2	3,6
39	miejsko-wiejskie	2 135 798	94,2	30,4	12,7	14,6	30,1	33,7	5,8	1,0	4,4
40	wiejskie	3 799 209	94,0	26,2	11,1	11,9	33,0	34,8	6,0	1,0	4,4
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**3 096 175**	**95,7**	**35,9**	**13,4**	**19,1**	**27,1**	**32,7**	**4,3**	**0,9**	**3,2**
42	miejskie	638 364	95,0	45,9	20,7	21,2	19,8	29,3	5,0	1,8	2,9
43	miejsko-wiejskie	941 839	95,7	36,1	14,3	19,2	26,6	33,0	4,3	0,6	3,5
44	wiejskie	1 515 972	95,9	31,5	9,8	18,2	30,6	33,8	4,1	0,6	3,1
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**7 191 643**	**94,6**	**37,5**	**14,8**	**19,2**	**24,5**	**32,5**	**5,4**	**1,9**	**3,1**
46	miejskie	2 147 429	92,7	43,6	20,1	19,6	20,0	29,1	7,3	3,3	3,5
47	miejsko-wiejskie	1 512 634	95,2	35,8	13,5	19,3	25,1	34,3	4,8	1,9	2,3
48	wiejskie	3 531 580	95,4	34,5	12,2	18,9	27,1	33,8	4,6	1,0	3,2
49	**Śląskie w tym gminy:**	**8 155 732**	**95,5**	**49,0**	**22,4**	**21,9**	**21,7**	**24,8**	**4,5**	**1,4**	**2,4**
50	miejskie	3 102 666	95,2	56,6	24,5	26,0	15,5	23,0	4,8	2,3	1,8
51	miejsko-wiejskie	1 476 778	95,8	47,2	22,4	21,0	22,3	26,4	4,2	0,8	3,1
52	wiejskie	3 576 288	95,7	43,1	20,5	18,8	26,9	25,7	4,3	0,9	2,7
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**4 162 500**	**96,2**	**35,4**	**14,5**	**17,5**	**27,4**	**33,4**	**3,8**	**0,8**	**2,8**
54	miejskie	685 405	96,9	51,5	21,9	24,8	15,8	29,6	3,1	1,6	1,4
55	miejsko-wiejskie	1 565 647	95,9	38,4	15,5	19,8	24,8	32,7	4,1	1,1	2,9
56	wiejskie	1 911 449	96,2	27,2	10,9	12,9	33,6	35,3	3,8	0,3	3,4
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**4 983 182**	**94,8**	**35,2**	**13,4**	**18,0**	**25,2**	**34,4**	**5,2**	**1,6**	**2,7**
58	miejskie	1 337 391	93,9	41,7	19,4	17,5	21,6	30,6	6,1	2,2	2,7
59	miejsko-wiejskie	1 714 151	94,7	34,3	12,1	18,8	25,6	34,7	5,3	1,9	2,5
60	wiejskie	1 931 640	95,5	31,5	10,5	17,7	27,3	36,7	4,5	0,8	2,8
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**11 834 141**	**96,6**	**43,8**	**19,0**	**21,2**	**22,9**	**29,9**	**3,4**	**1,2**	**1,8**
62	miejskie	1 712 936	96,0	50,8	24,1	21,0	18,1	27,2	4,0	1,7	1,8
63	miejsko-wiejskie	6 066 151	96,5	44,0	18,6	22,0	22,1	30,4	3,5	1,2	1,8
64	wiejskie	4 055 055	97,0	40,6	17,3	20,0	26,2	30,2	3,0	0,9	1,8
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**5 354 602**	**93,1**	**46,9**	**15,1**	**26,9**	**19,2**	**26,9**	**6,9**	**4,6**	**1,7**
66	miejskie	1 057 182	91,6	49,7	19,5	24,3	16,0	25,9	8,4	7,0	0,8
67	miejsko-wiejskie	2 819 131	94,2	46,1	14,4	27,1	20,4	27,6	5,8	3,1	2,1
68	wiejskie	1 478 290	92,0	46,5	13,5	28,5	19,1	26,4	8,0	5,8	1,6

Tabela 3.3. **Struktura wydatków budżetów gmin w 2017 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:**	**111 984 447**	**85,4**	**31,7**	**27,0**	**5,8**	**0,6**	**14,6**	**14,3**
2	miejskie	24 698 513	86,3	32,4	23,6	7,7	0,6	13,7	13,3
3	miejsko-wiejskie	38 344 953	85,6	31,5	26,9	6,1	0,7	14,4	14,0
4	wiejskie	48 940 982	84,7	31,4	28,7	4,6	0,5	15,3	15,2
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**8 802 231**	**82,7**	**29,6**	**21,9**	**6,9**	**0,8**	**17,3**	**16,7**
6	miejskie	2 785 715	84,6	30,6	20,2	8,5	0,9	15,4	14,6
7	miejsko-wiejskie	3 332 910	83,0	29,7	22,5	6,5	0,9	17,0	16,3
8	wiejskie	2 683 606	80,4	28,7	22,9	5,7	0,6	19,6	19,3
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**5 875 909**	**86,9**	**31,2**	**30,5**	**4,5**	**0,6**	**13,1**	**13,0**
10	miejskie	915 076	92,1	32,8	29,8	7,4	0,6	7,9	7,9
11	miejsko-wiejskie	2 113 963	87,2	31,2	30,5	4,5	0,6	12,8	12,5
12	wiejskie	2 846 869	85,0	30,6	30,7	3,6	0,5	15,0	15,0
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**6 424 310**	**86,7**	**33,6**	**30,3**	**4,9**	**0,5**	**13,3**	**13,2**
14	miejskie	1 258 473	90,3	38,0	26,1	6,8	0,7	9,7	9,4
15	miejsko-wiejskie	1 074 743	84,9	33,2	29,3	5,2	0,6	15,1	15,0
16	wiejskie	4 091 094	86,1	32,4	31,8	4,3	0,5	13,9	13,8
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**3 232 434**	**85,9**	**31,8**	**27,2**	**5,0**	**0,7**	**14,1**	**13,9**
18	miejskie	600 485	85,2	31,4	24,1	7,6	0,6	14,8	13,8
19	miejsko-wiejskie	1 746 036	87,0	32,1	27,5	5,0	0,8	13,0	13,0
20	wiejskie	885 914	84,1	31,5	28,7	3,5	0,5	15,9	15,8
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**7 191 123**	**84,9**	**32,3**	**25,7**	**4,6**	**0,5**	**15,1**	**15,0**
22	miejskie	2 161 385	86,2	33,9	24,2	5,6	0,5	13,8	13,5
23	miejsko-wiejskie	1 586 248	85,7	32,3	27,4	5,4	0,5	14,3	14,2
24	wiejskie	3 443 490	83,6	31,3	25,9	3,7	0,4	16,4	16,4
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**10 114 955**	**87,1**	**32,4**	**28,4**	**6,1**	**0,7**	**12,9**	**12,6**
26	miejskie	970 861	83,3	30,2	21,5	7,5	0,7	16,7	16,5
27	miejsko-wiejskie	3 989 121	87,7	33,2	26,6	7,1	0,9	12,3	11,8
28	wiejskie	5 154 973	87,3	32,1	31,0	5,1	0,6	12,7	12,4
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**14 469 466**	**84,0**	**32,0**	**25,7**	**6,2**	**0,5**	**16,0**	**15,8**
30	miejskie	3 320 369	85,2	32,6	22,6	9,2	0,6	14,8	14,3
31	miejsko-wiejskie	4 152 182	83,0	30,6	23,8	7,4	0,6	17,0	17,0
32	wiejskie	6 996 914	84,1	32,4	28,4	4,0	0,5	15,9	15,8
33	**Opolskie w tym gminy:**	**3 293 378**	**88,1**	**35,8**	**23,3**	**5,7**	**0,6**	**11,9**	**11,4**
34	miejskie	415 016	85,3	35,2	19,9	4,5	0,6	14,7	14,7
35	miejsko-wiejskie	1 996 116	88,9	35,9	23,9	6,0	0,6	11,1	10,5
36	wiejskie	882 246	87,8	36,0	23,6	5,5	0,5	12,2	12,0
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**7 507 280**	**84,3**	**32,3**	**29,4**	**5,3**	**0,5**	**15,7**	**15,6**
38	miejskie	1 520 584	83,9	33,6	22,3	7,0	0,4	16,1	15,7
39	miejsko-wiejskie	2 169 936	84,4	32,5	30,2	5,3	0,6	15,6	15,5
40	wiejskie	3 816 761	84,3	31,7	31,8	4,7	0,5	15,7	15,6
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**3 130 804**	**84,8**	**32,1**	**29,1**	**4,2**	**0,4**	**15,2**	**15,1**
42	miejskie	637 063	87,8	36,1	26,8	6,3	0,5	12,2	11,8
43	miejsko-wiejskie	970 121	82,8	30,6	29,2	4,5	0,5	17,2	17,1
44	wiejskie	1 523 620	84,9	31,4	30,1	3,1	0,4	15,1	15,1
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**7 263 352**	**85,1**	**28,6**	**28,9**	**6,3**	**0,6**	**14,9**	**14,5**
46	miejskie	2 136 988	86,5	28,8	26,7	9,7	0,6	13,5	13,2
47	miejsko-wiejskie	1 521 433	86,3	28,5	30,2	5,5	0,6	13,7	13,4
48	wiejskie	3 604 931	83,8	28,5	29,6	4,5	0,5	16,2	15,8
49	**Śląskie w tym gminy:**	**8 177 972**	**86,3**	**34,8**	**22,9**	**5,8**	**0,5**	**13,7**	**13,5**
50	miejskie	3 146 453	86,9	34,2	20,8	6,5	0,5	13,1	12,8
51	miejsko-wiejskie	1 462 976	87,5	35,4	24,6	6,1	0,4	12,5	12,0
52	wiejskie	3 568 543	85,2	35,1	24,1	5,1	0,6	14,8	14,7
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**4 158 461**	**88,1**	**33,2**	**29,9**	**5,4**	**0,8**	**11,9**	**11,7**
54	miejskie	684 298	89,2	33,3	27,2	6,7	1,0	10,8	10,6
55	miejsko-wiejskie	1 554 502	88,6	33,6	29,3	5,5	0,8	11,4	11,2
56	wiejskie	1 919 661	87,4	32,9	31,3	4,7	0,7	12,6	12,6
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**5 054 865**	**86,2**	**29,5**	**30,9**	**5,6**	**0,7**	**13,8**	**13,4**
58	miejskie	1 368 306	85,1	31,0	27,5	6,9	0,6	14,9	14,7
59	miejsko-wiejskie	1 703 224	88,0	29,4	31,9	5,9	0,8	12,0	11,5
60	wiejskie	1 983 334	85,5	28,6	32,4	4,3	0,6	14,5	14,2
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**12 139 279**	**83,5**	**29,6**	**26,9**	**6,5**	**0,5**	**16,5**	**15,9**
62	miejskie	1 751 074	86,2	31,1	24,7	8,4	0,6	13,8	13,4
63	miejsko-wiejskie	6 226 572	83,3	29,1	27,2	6,4	0,5	16,7	15,9
64	wiejskie	4 161 634	82,6	29,8	27,3	5,7	0,4	17,4	17,0
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**5 148 628**	**87,4**	**31,1**	**25,1**	**6,4**	**0,8**	**12,6**	**12,2**
66	miejskie	1 026 367	87,8	30,1	23,1	9,6	0,5	12,2	11,1
67	miejsko-wiejskie	2 744 871	88,4	32,3	25,7	5,9	0,9	11,6	11,2
68	wiejskie	1 377 390	84,9	29,4	25,2	5,1	0,8	15,1	15,1

Tabela 3.4. **Dynamika dochodów budżetów gmin w 2017 r. (2016 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:**	**109,2**	**107,2**	**108,6**	**105,9**	**110,1**	**104,5**	**102,7**	**118,4**	**123,3**	**116,9**	**126,2**
2	miejskie	108,0	106,0	107,9	104,9	108,1	103,1	103,6	117,5	110,4	116,9	99,1
3	miejsko-wiejskie	109,7	107,7	109,4	106,8	110,8	105,8	103,1	119,0	118,3	115,7	122,8
4	wiejskie	109,4	107,4	108,4	105,7	111,2	104,1	102,2	118,3	138,7	118,6	144,2
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**110,1**	**108,1**	**108,6**	**106,7**	**111,3**	**104,6**	**103,4**	**117,6**	**138,6**	**110,6**	**177,3**
6	miejskie	107,4	105,4	107,9	106,2	108,6	105,2	102,8	116,8	99,6	89,6	116,0
7	miejsko-wiejskie	111,0	109,0	108,6	106,5	112,6	103,5	103,8	117,2	160,7	131,2	206,6
8	wiejskie	111,8	109,8	109,4	107,6	113,7	105,6	103,5	118,8	166,5	129,1	205,8
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**109,4**	**107,4**	**109,3**	**106,7**	**110,3**	**104,7**	**103,2**	**117,8**	**113,0**	**138,1**	**105,9**
10	miejskie	107,8	105,8	107,9	106,1	107,6	104,5	104,5	112,9	104,4	205,2	37,9
11	miejsko-wiejskie	108,7	106,7	109,0	105,2	107,6	103,0	102,8	119,2	101,3	136,1	96,0
12	wiejskie	110,5	108,5	110,0	108,3	113,9	106,2	103,1	118,4	125,7	93,0	120,6
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**108,7**	**106,7**	**107,5**	**102,3**	**108,2**	**101,5**	**103,8**	**116,6**	**138,7**	**99,3**	**135,3**
14	miejskie	104,0	102,0	105,6	100,7	105,6	101,3	103,4	116,5	71,8	106,6	48,0
15	miejsko-wiejskie	111,1	109,1	109,3	103,4	109,0	100,6	105,9	118,9	150,5	65,0	159,3
16	wiejskie	109,7	107,7	107,7	102,8	109,6	101,9	103,4	116,1	165,0	112,9	160,2
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**110,8**	**108,8**	**108,4**	**107,1**	**110,6**	**106,8**	**102,3**	**115,6**	**165,7**	**149,0**	**174,0**
18	miejskie	110,4	108,4	107,4	105,7	110,5	105,1	101,4	115,6	155,5	156,0	172,7
19	miejsko-wiejskie	110,6	108,6	108,3	106,4	109,9	106,1	102,2	116,2	168,1	156,4	180,5
20	wiejskie	111,4	109,4	109,3	109,8	112,3	109,7	102,8	114,3	173,8	110,7	162,6
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**109,0**	**107,0**	**108,2**	**106,4**	**110,4**	**104,7**	**102,3**	**116,5**	**130,8**	**109,6**	**147,7**
22	miejskie	109,2	107,2	107,8	106,1	108,1	103,9	101,6	115,6	140,4	104,7	168,4
23	miejsko-wiejskie	106,9	104,9	108,0	106,3	110,5	104,4	101,5	116,0	86,2	139,4	73,5
24	wiejskie	109,8	107,8	108,5	106,6	113,2	105,2	102,9	117,2	163,6	84,5	200,2
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**108,8**	**106,8**	**109,5**	**106,4**	**110,7**	**104,7**	**102,2**	**121,3**	**93,2**	**139,2**	**80,5**
26	miejskie	108,8	106,8	109,0	106,0	109,7	103,5	104,3	119,5	106,5	269,8	65,4
27	miejsko-wiejskie	107,9	105,9	109,1	107,0	109,3	106,6	101,9	119,5	85,8	104,7	79,2
28	wiejskie	109,5	107,5	109,9	105,9	112,6	102,8	102,3	122,8	96,6	148,5	87,2
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**108,5**	**106,5**	**108,6**	**105,4**	**109,3**	**104,5**	**103,4**	**119,3**	**105,5**	**134,8**	**83,0**
30	miejskie	109,3	107,3	109,2	105,2	108,5	103,4	106,4	121,1	111,3	140,3	66,3
31	miejsko-wiejskie	106,9	104,9	108,6	104,6	109,4	104,1	104,9	121,0	76,9	89,5	63,5
32	wiejskie	109,0	107,0	108,3	106,1	109,9	105,4	102,0	117,8	129,9	239,2	107,3
33	**Opolskie w tym gminy:**	**106,0**	**104,0**	**105,9**	**101,8**	**107,7**	**99,1**	**101,4**	**119,0**	**108,3**	**81,4**	**145,1**
34	miejskie	107,7	105,7	107,4	105,9	106,7	106,7	101,8	116,1	120,6	94,0	134,0
35	miejsko-wiejskie	107,4	105,4	107,2	104,1	109,1	102,1	102,1	118,1	111,3	112,0	126,7
36	wiejskie	102,4	100,4	102,6	94,1	104,8	88,4	100,0	122,3	97,9	43,1	214,1
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**111,9**	**109,9**	**109,2**	**106,1**	**110,0**	**104,3**	**103,5**	**118,4**	**179,9**	**116,1**	**212,3**
38	miejskie	112,1	110,1	108,8	105,8	107,6	102,7	104,2	119,0	190,0	150,3	217,6
39	miejsko-wiejskie	112,4	110,4	110,1	107,3	110,2	105,1	104,6	118,6	169,1	95,3	210,9
40	wiejskie	111,6	109,6	108,9	105,6	111,6	105,0	102,9	118,1	182,1	107,9	211,5
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**108,2**	**106,2**	**107,2**	**105,4**	**110,4**	**103,8**	**101,2**	**115,0**	**135,0**	**103,9**	**151,5**
42	miejskie	107,8	105,8	108,3	105,8	111,3	102,2	103,3	116,5	98,7	100,4	92,7
43	miejsko-wiejskie	108,9	106,9	107,6	105,8	109,4	105,7	101,4	115,5	149,2	96,6	192,3
44	wiejskie	107,9	105,9	106,5	104,9	110,6	103,5	100,6	114,2	154,5	114,0	168,7
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**111,9**	**109,9**	**110,7**	**107,2**	**111,7**	**107,0**	**102,8**	**122,3**	**137,9**	**99,2**	**193,6**
46	miejskie	108,6	106,6	108,0	103,3	109,3	102,5	104,4	118,9	117,7	93,9	154,5
47	miejsko-wiejskie	115,4	113,4	113,9	113,7	113,9	114,7	102,9	123,8	157,0	136,3	210,2
48	wiejskie	112,4	110,4	110,9	107,6	113,0	106,8	102,0	123,5	155,3	89,1	226,4
49	**Śląskie w tym gminy:**	**107,4**	**105,4**	**108,4**	**105,3**	**108,3**	**103,8**	**103,5**	**120,5**	**89,0**	**116,1**	**73,1**
50	miejskie	106,0	104,0	107,6	104,3	107,1	102,0	104,4	119,5	81,7	106,0	52,6
51	miejsko-wiejskie	108,8	106,8	108,7	105,7	107,4	105,7	103,3	120,3	110,3	117,8	115,1
52	wiejskie	108,0	106,0	109,0	106,3	109,9	105,3	103,1	121,4	89,8	148,4	76,8
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**106,7**	**104,7**	**106,1**	**101,7**	**109,0**	**99,5**	**101,7**	**115,6**	**122,5**	**105,5**	**129,5**
54	miejskie	105,5	103,5	105,2	102,7	105,9	100,0	101,0	112,3	115,2	107,0	129,7
55	miejsko-wiejskie	110,6	108,6	110,6	105,3	114,6	103,2	106,2	121,8	109,7	136,8	104,6
56	wiejskie	104,1	102,1	103,0	97,2	105,2	94,9	99,3	112,3	139,2	57,2	155,3
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**108,3**	**106,3**	**107,1**	**104,7**	**108,5**	**104,5**	**102,4**	**113,5**	**136,6**	**103,2**	**187,9**
58	miejskie	107,5	105,5	106,7	104,2	106,8	104,0	102,6	113,7	120,0	118,1	176,5
59	miejsko-wiejskie	108,2	106,2	107,2	105,5	109,3	107,2	101,7	113,5	129,0	96,2	169,0
60	wiejskie	109,0	107,0	107,2	104,4	110,0	102,5	102,8	113,5	169,3	95,8	216,1
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**110,3**	**108,3**	**110,1**	**108,3**	**111,9**	**105,9**	**101,8**	**120,7**	**117,4**	**89,9**	**141,0**
62	miejskie	108,7	106,7	108,7	105,6	108,2	103,3	102,4	120,0	108,6	81,4	185,9
63	miejsko-wiejskie	111,8	109,8	111,8	110,2	113,3	108,2	102,8	121,9	113,1	92,3	121,3
64	wiejskie	108,9	106,9	108,3	106,6	112,0	103,5	100,3	119,1	132,2	92,6	163,9
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**109,5**	**107,5**	**107,9**	**107,0**	**112,4**	**106,4**	**101,6**	**114,7**	**136,8**	**150,0**	**110,0**
66	miejskie	107,1	105,1	107,0	104,8	109,6	101,1	102,2	114,9	108,5	145,3	29,8
67	miejsko-wiejskie	110,2	108,2	108,6	107,8	113,7	108,4	101,9	115,5	144,1	152,1	141,4
68	wiejskie	110,0	108,0	107,2	107,1	112,7	106,3	100,5	113,0	156,4	152,2	168,3

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 3.5. **Dynamika wydatków budżetów gmin w 2017 r. (2016 r. = 100%)**

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		z tego:						
					w tym:					
		nominalnie	realnie*	Wydatki bieżące	wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje	Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	**P O L S K A w tym gminy:**	**114,1**	**112,1**	**109,6**	**104,3**	**118,3**	**109,6**	**94,6**	**149,7**	**150,9**
2	miejskie	112,8	110,8	109,0	104,7	117,6	110,2	96,0	144,6	146,2
3	miejsko-wiejskie	114,6	112,6	110,4	104,8	119,0	111,3	97,4	148,1	150,2
4	wiejskie	114,3	112,3	109,3	103,7	118,0	107,3	91,1	153,3	153,6
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**114,8**	**112,8**	**108,6**	**105,1**	**117,6**	**107,8**	**98,5**	**158,2**	**160,7**
6	miejskie	112,4	110,4	107,0	103,8	118,2	110,2	101,8	154,7	157,5
7	miejsko-wiejskie	115,9	113,9	108,8	105,2	116,6	107,4	98,0	169,5	172,9
8	wiejskie	116,2	114,2	110,1	106,2	118,4	104,9	94,9	150,1	151,9
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**113,9**	**111,9**	**110,3**	**104,5**	**118,7**	**109,8**	**94,0**	**144,9**	**145,6**
10	miejskie	110,7	108,7	108,5	103,9	113,5	113,6	89,3	144,5	147,4
11	miejsko-wiejskie	113,2	111,2	110,5	104,1	120,2	107,8	95,1	135,9	136,5
12	wiejskie	115,4	113,4	110,8	105,0	119,3	109,2	95,1	151,3	151,5
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**112,6**	**110,6**	**108,5**	**103,3**	**117,1**	**106,6**	**94,8**	**150,2**	**150,0**
14	miejskie	107,4	105,4	107,9	103,4	117,6	110,2	94,2	103,0	102,7
15	miejsko-wiejskie	118,0	116,0	111,0	105,1	119,8	111,9	99,3	182,1	182,1
16	wiejskie	113,0	111,0	108,0	102,8	116,4	103,5	93,6	157,8	157,3
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**114,4**	**112,4**	**109,2**	**104,3**	**114,6**	**111,4**	**97,0**	**161,2**	**161,1**
18	miejskie	114,0	112,0	109,2	105,2	113,9	111,9	94,4	152,7	150,3
19	miejsko-wiejskie	114,3	112,3	109,6	104,3	115,0	111,2	98,9	160,0	160,6
20	wiejskie	115,0	113,0	108,5	103,7	114,3	111,4	93,1	169,1	169,2
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**114,3**	**112,3**	**108,8**	**104,6**	**117,5**	**108,3**	**93,0**	**158,7**	**160,0**
22	miejskie	113,7	111,7	108,5	105,8	116,5	107,0	96,4	162,9	164,6
23	miejsko-wiejskie	112,9	110,9	109,7	104,4	117,6	112,3	91,2	137,2	137,8
24	wiejskie	115,3	113,3	108,7	104,0	118,1	106,9	91,4	167,0	168,3
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**112,4**	**110,4**	**110,3**	**104,0**	**121,9**	**108,1**	**97,1**	**128,9**	**129,6**
26	miejskie	113,3	111,3	109,8	104,6	121,2	109,6	95,6	135,0	135,7
27	miejsko-wiejskie	110,4	108,4	109,5	104,1	121,8	108,2	97,9	117,9	120,1
28	wiejskie	113,9	111,9	111,1	103,8	122,1	107,6	96,5	137,0	136,0
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**113,5**	**111,5**	**110,2**	**104,7**	**119,9**	**114,0**	**94,0**	**135,2**	**136,2**
30	miejskie	113,0	111,0	111,3	105,9	121,7	114,5	92,4	123,7	125,3
31	miejsko-wiejskie	113,7	111,7	110,5	105,0	121,6	116,9	96,3	132,4	133,2
32	wiejskie	113,7	111,7	109,5	104,1	118,4	110,4	93,0	143,0	143,7
33	**Opolskie w tym gminy:**	**110,1**	**108,1**	**106,6**	**102,9**	**117,8**	**106,3**	**98,7**	**145,9**	**149,4**
34	miejskie	112,3	110,3	106,6	103,6	112,4	111,2	88,0	163,8	163,8
35	miejsko-wiejskie	111,2	109,2	108,6	104,1	119,0	109,0	104,9	136,9	139,1
36	wiejskie	106,8	104,8	102,3	100,1	117,1	98,6	91,1	157,8	165,4
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**116,8**	**114,8**	**110,1**	**104,1**	**117,6**	**109,2**	**96,1**	**172,9**	**173,5**
38	miejskie	118,1	116,1	111,1	105,8	117,2	112,0	101,0	176,8	174,5
39	miejsko-wiejskie	116,9	114,9	110,3	104,2	118,1	110,2	98,9	173,0	176,7
40	wiejskie	116,1	114,1	109,6	103,3	117,4	107,0	92,4	171,3	171,3
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**114,9**	**112,9**	**108,7**	**104,1**	**115,8**	**107,5**	**90,8**	**167,7**	**166,7**
42	miejskie	114,0	112,0	110,7	105,8	116,3	113,1	89,5	145,3	140,9
43	miejsko-wiejskie	116,7	114,7	108,5	104,2	115,9	104,4	90,9	182,8	182,6
44	wiejskie	114,1	112,1	108,0	103,2	115,5	105,9	91,2	166,4	166,2
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**117,3**	**115,3**	**112,8**	**105,2**	**119,6**	**108,6**	**96,3**	**152,3**	**152,4**
46	miejskie	112,9	110,9	109,6	103,6	117,9	107,1	95,3	139,7	140,2
47	miejsko-wiejskie	120,9	118,9	115,7	107,1	120,5	114,2	96,7	168,2	168,2
48	wiejskie	118,6	116,6	113,6	105,4	120,2	107,8	97,0	153,9	153,9
49	**Śląskie w tym gminy:**	**112,9**	**110,9**	**109,2**	**104,0**	**120,5**	**107,8**	**93,5**	**143,5**	**144,2**
50	miejskie	111,7	109,7	108,6	104,3	119,4	107,7	98,3	137,8	140,7
51	miejsko-wiejskie	113,6	111,6	109,5	103,9	120,6	111,2	89,8	154,3	151,7
52	wiejskie	113,6	111,6	109,5	103,8	121,3	106,3	91,3	144,7	144,6
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**112,3**	**110,3**	**107,9**	**103,3**	**114,8**	**109,3**	**92,0**	**161,4**	**164,3**
54	miejskie	113,1	111,1	106,7	104,3	112,0	109,7	90,8	225,4	231,0
55	miejsko-wiejskie	115,3	113,3	112,4	105,8	120,1	118,4	96,7	144,2	150,2
56	wiejskie	109,7	107,7	104,9	101,1	111,9	101,7	88,6	161,6	161,2
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**114,1**	**112,1**	**108,3**	**104,2**	**112,7**	**110,9**	**96,4**	**171,9**	**171,5**
58	miejskie	115,1	113,1	109,3	105,1	115,4	116,3	90,9	165,5	168,3
59	miejsko-wiejskie	112,1	110,1	108,0	104,6	111,5	109,8	97,3	156,3	155,0
60	wiejskie	115,1	113,1	107,9	103,2	112,1	106,6	99,0	190,5	187,9
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**116,5**	**114,5**	**111,3**	**104,7**	**120,8**	**111,8**	**98,5**	**152,2**	**155,6**
62	miejskie	112,9	110,9	109,7	104,6	118,8	108,5	104,2	138,8	142,8
63	miejsko-wiejskie	118,2	116,2	112,7	105,8	122,2	112,3	98,3	156,5	162,1
64	wiejskie	115,4	113,4	110,0	103,1	119,6	113,1	95,8	151,3	151,5
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**110,7**	**108,7**	**107,2**	**103,8**	**114,1**	**108,6**	**80,9**	**144,0**	**145,0**
66	miejskie	111,8	109,8	107,1	104,7	114,6	105,9	92,9	162,5	168,3
67	miejsko-wiejskie	111,8	109,8	109,1	104,6	114,7	111,7	98,1	138,2	138,9
68	wiejskie	108,0	106,0	103,4	101,3	112,6	105,5	55,8	143,3	143,3

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 3.6. **Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 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:**	**24 838 221**	**162 830**	**24 619 114**	**-**	**56 276**	**27 822**	**22,3**
2	miejskie	5 688 872	75 700	5 602 983	-	10 190	7 285	23,2
3	miejsko-wiejskie	9 501 557	51 984	9 428 340	-	21 233	12 580	25,0
4	wiejskie	9 647 792	35 146	9 587 792	-	24 853	7 957	19,8
5	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**2 443 679**	**-**	**2 429 675**	**-**	**14 004**	**8 638**	**28,2**
6	miejskie	847 926	-	844 043	-	3 883	3 211	31,1
7	miejsko-wiejskie	975 213	-	966 673	-	8 540	4 456	29,9
8	wiejskie	620 540	-	618 958	-	1 581	971	23,1
9	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**1 206 648**	**23 900**	**1 180 967**	**-**	**1 780**	**1 629**	**20,6**
10	miejskie	208 075	12 700	194 706	-	669	664	22,3
11	miejsko-wiejskie	448 990	11 200	436 701	-	1 089	942	21,3
12	wiejskie	549 583	-	549 560	-	23	22	19,4
13	**Lubelskie w tym gminy:**	**1 240 596**	**-**	**1 238 505**	**-**	**2 091**	**664**	**19,3**
14	miejskie	279 929	-	279 913	-	16	7	22,0
15	miejsko-wiejskie	246 484	-	245 152	-	1 332	362	23,3
16	wiejskie	714 184	-	713 440	-	743	295	17,5
17	**Lubuskie w tym gminy:**	**777 341**	**-**	**776 444**	**-**	**897**	**602**	**24,0**
18	miejskie	115 410	-	115 267	-	143	143	18,9
19	miejsko-wiejskie	512 606	-	511 958	-	647	352	29,4
20	wiejskie	149 325	-	149 218	-	107	107	16,8
21	**Łódzkie w tym gminy:**	**1 353 803**	**-**	**1 353 382**	**-**	**421**	**400**	**19,0**
22	miejskie	456 698	-	456 698	-	-	-	21,4
23	miejsko-wiejskie	354 271	-	354 187	-	84	63	22,5
24	wiejskie	542 835	-	542 498	-	337	337	15,9
25	**Małopolskie w tym gminy:**	**2 605 138**	**38 704**	**2 565 444**	**-**	**991**	**195**	**25,7**
26	miejskie	294 544	-	294 544	-	-	-	30,5
27	miejsko-wiejskie	1 258 690	25 400	1 232 899	-	391	8	31,2
28	wiejskie	1 051 904	13 304	1 038 000	-	600	187	20,5
29	**Mazowieckie w tym gminy:**	**2 965 274**	**-**	**2 962 727**	**-**	**2 547**	**572**	**20,7**
30	miejskie	727 565	-	727 084	-	480	52	22,0
31	miejsko-wiejskie	948 129	-	947 898	-	230	43	23,3
32	wiejskie	1 289 581	-	1 287 744	-	1 837	477	18,7
33	**Opolskie w tym gminy:**	**811 249**	**-**	**810 968**	**-**	**281**	**270**	**24,9**
34	miejskie	115 592	-	115 592	-	-	-	28,7
35	miejsko-wiejskie	535 180	-	534 899	-	281	270	27,2
36	wiejskie	160 477	-	160 477	-	-	-	18,0
37	**Podkarpackie w tym gminy:**	**1 440 944**	**-**	**1 438 233**	**-**	**2 711**	**625**	**19,5**
38	miejskie	320 907	-	320 410	-	497	125	22,0
39	miejsko-wiejskie	476 592	-	476 478	-	114	108	22,3
40	wiejskie	643 445	-	641 345	-	2 101	392	16,9
41	**Podlaskie w tym gminy:**	**526 140**	**9 420**	**515 373**	**-**	**1 346**	**722**	**17,0**
42	miejskie	103 106	-	103 105	-	1	1	16,2
43	miejsko-wiejskie	180 533	-	179 840	-	693	693	19,2
44	wiejskie	242 500	9 420	232 429	-	652	28	16,0
45	**Pomorskie w tym gminy:**	**1 637 146**	**-**	**1 636 029**	**-**	**1 117**	**546**	**22,8**
46	miejskie	521 777	-	521 760	-	17	17	24,3
47	miejsko-wiejskie	331 960	-	331 959	-	1	1	21,9
48	wiejskie	783 409	-	782 310	-	1 099	528	22,2
49	**Śląskie w tym gminy:**	**1 584 121**	**-**	**1 581 752**	**-**	**2 369**	**1 543**	**19,4**
50	miejskie	599 081	-	597 136	-	1 945	1 130	19,3
51	miejsko-wiejskie	231 163	-	231 163	-	-	-	15,7
52	wiejskie	753 876	-	753 453	-	423	413	21,1
53	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**1 113 351**	**3 084**	**1 110 205**	**-**	**61**	**29**	**26,7**
54	miejskie	195 632	-	195 632	-	-	-	28,5
55	miejsko-wiejskie	431 404	3 084	428 314	-	5	5	27,6
56	wiejskie	486 315	-	486 259	-	56	24	25,4
57	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**1 226 516**	**31 722**	**1 189 087**	**-**	**5 708**	**4 897**	**24,6**
58	miejskie	291 366	7 000	282 108	-	2 258	1 864	21,8
59	miejsko-wiejskie	457 888	12 300	444 306	-	1 282	1 282	26,7
60	wiejskie	477 262	12 422	462 672	-	2 167	1 751	24,7
61	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**2 515 630**	**56 000**	**2 458 186**	**-**	**1 443**	**870**	**21,3**
62	miejskie	425 896	56 000	369 692	-	204	-	24,9
63	miejsko-wiejskie	1 325 398	-	1 324 425	-	973	610	21,8
64	wiejskie	764 336	-	764 069	-	266	260	18,8
65	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**1 390 645**	**-**	**1 372 137**	**-**	**18 508**	**5 619**	**26,0**
66	miejskie	185 369	-	185 292	-	77	69	17,5
67	miejsko-wiejskie	787 057	-	781 486	-	5 571	3 385	27,9
68	wiejskie	418 218	-	405 358	-	12 860	2 166	28,3

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 2017 r. pierwotnie zaplanowano dochody w wysokości 15 066 947 tys. zł, w wyniku dokonywanych zmian (6 uchwał Rady m.st. Warszawy i 33 zarządzenia Prezydenta m.st. Warszawy) na koniec roku budżetowego plan zakładał uzyskanie dochodów w kwocie 15 208 787,3 tys. zł. Ostatecznie wykonano dochody w wysokości 15 476 720,2 tys. zł, tj. 101,8% planu po zmianach. Dochody bieżące zostały zrealizowane w wysokości 14 895 443 tys. zł (102,8% planu) a dochody majątkowe w kwocie 581 277 tys. zł, o 18,4% niższe niż planowano.

Dochody m.st. Warszawy według podstawowych źródeł w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**14 722 230,0**	**15 476 720,2**	**101,8**	**105,1**	**100,0**
Dochody własne	11 033 226,2	11 634 869,5	102,1	105,5	75,2
Dotacje celowe, w tym:	1 963 202,4	2 003 690,2	101,4	102,1	12,9
- na zadania zlecone, w tym:	1 063 965,3	1 286 702,1	99,5	121,2	8,3
- program „Rodzina 500+”	580 568,6	806 685,8	99,5	138,9	5,2
Subwencja ogólna	1 725 801,4	1 838 160,6	100,0	106,5	11,9

W 2017 r., tak jak w roku poprzednim, dochody własne stanowiły główne źródło dochodów miasta i zostały wykonane w wysokości 102,1% planu, dotacje celowe na poziomie 101,4%, a subwencja ogólna w 100,0%.

Najwyższy wskaźnik wykonania dochodów własnych odnotowano w podatkach i opłatach – 110,7% oraz we wpływach z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych – 103,0%, a najniższy w dochodach z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych – 102,2% oraz z tytułu dochodów ze sprzedaży majątku – 37,1%.

Dotacje celowe otrzymane w 2017 r. to głównie dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 1 286 702 tys. zł (99,5% planu), dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej program „Rodzina 500+” wynoszą 806 686 tys. zł, a dotacje na zadania własne – 643 662 tys. zł (105,7%).

Subwencja ogólna otrzymana przez Miasto w 2017 r. została wykonana w 100,0%, złożyły się na to część oświatowa – w wysokości 1 688 233 tys. zł, część równoważąca – 115 921 tys. zł oraz uzupełnienie subwencji ogólnej – 34 007 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 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**14 722 230,0**	**15 476 720,2**	**101,8**	**105,1**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	13 817 245,1	14 895 443,2	102,8	107,8	96,2
Dochody własne, z tego:	10 779 562,2	11 508 769,3	103,7	106,8	74,4
- PIT	4 639 048,6	5 040 924,3	102,2	108,7	32,6
- CIT	617 294,5	724 387,3	103,0	117,3	4,7
- podatki i opłaty	3 012 115,9	3 247 250,3	110,7	107,8	21,0
- pozostałe	2 511 103,3	2 496 207,4	98,8	99,4	16,1
Dotacje celowe, w tym:	1 336 296,2	1 558 527,6	99,1	116,6	10,1
- na zadania zlecone, w tym:	1 061 728,3	1 286 296,6	99,5	121,2	8,3
- program „Rodzina 500+"	580 509,9	806 685,8	99,5	139,0	5,2
- na zadania własne	208 566,4	199 985,1	96,3	95,9	1,3
Subwencja ogólna, w tym:	1 701 386,7	1 828 146,3	100,0	107,5	11,8
- oświatowa	1 595 406,5	1 688 233,0	100,0	105,8	10,9
- wyrównawcza	-	-	x	x	x
Dochody majątkowe, z tego:	904 984,9	581 277,1	81,6	64,2	3,8
Dochody własne, w tym:	253 664,0	126 100,2	41,9	49,7	0,8
- dochody ze sprzedaży majątku	219 931,6	98 750,0	37,1	44,9	0,6
Dotacje celowe, w tym:	626 906,2	445 162,6	110,7	71,0	2,9
- na zadania zlecone, w tym:	2 237,0	405,5	82,7	18,1	0,0
- program „Rodzina 500+"	58,7	-	x	x	x
- na zadania własne	621 412,0	443 677,4	110,7	71,4	2,9
Subwencja ogólna	24 414,6	10 014,3	100,0	41,0	0,1

1.2. Wykonanie planu wydatków

Wydatki m.st. Warszawy związane z realizacją zadań publicznych zostały zaplanowane w wysokości 16 544 064 tys. zł. W wyniku wprowadzanych zmian plan wydatków został ustalony w wysokości 16 109 508 tys. zł i wykonany na poziomie 94,8%, tj. 15 271 678 tys. zł.

Wykonanie wydatków m.st. Warszawy w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**13 789 826,6**	**15 271 678,0**	**94,8**	**110,7**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	12 492 723,4	13 331 293,4	95,1	106,7	87,3
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	10 204 744,0	10 674 238,9	94,6	104,6	69,9
- wynagrodzenia i pochodne	3 971 746,0	4 258 501,6	98,8	107,2	27,9
- pozostałe bieżące	6 232 998,0	6 415 737,3	92,0	102,9	42,0
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	995 499,5	1 240 891,7	98,6	124,7	8,1
- dotacje	1 046 180,2	1 161 494,8	99,2	111,0	7,6
- wydatki na poręczenia i gwarancje	1 582,7	635,2	9,8	40,1	0,0
- wydatki na obsługę długu	232 113,9	226 919,6	92,1	97,8	1,5
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	12 603,1	27 113,1	65,3	215,1	0,2
Wydatki majątkowe, w tym:	1 297 103,2	1 940 384,7	92,5	149,6	12,7
- wydatki inwestycyjne, w tym:	1 237 774,7	1 839 067,7	92,1	148,6	12,0
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	38 032,5	683 730,4	97,5	1 797,8	4,5

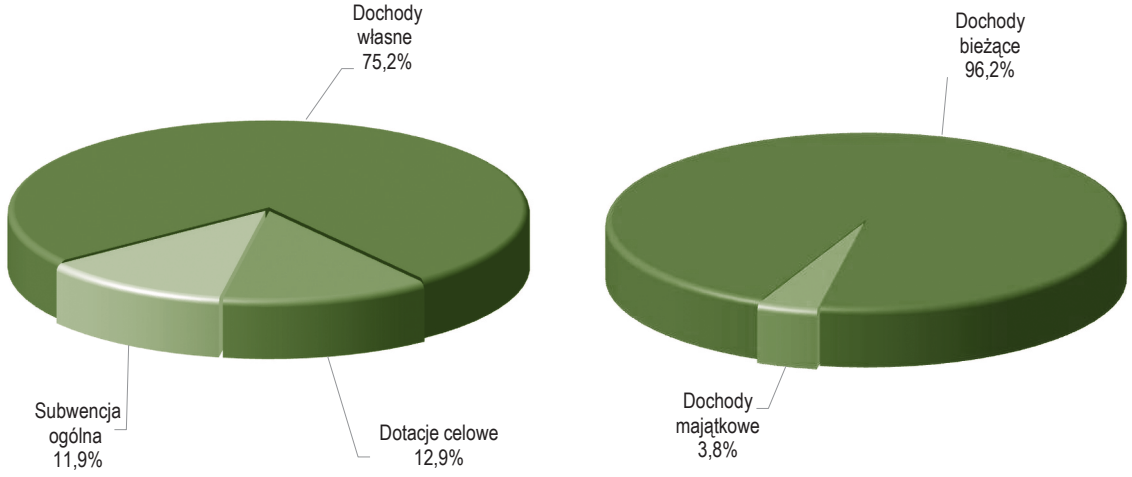
Wydatki bieżące w 2017 r. zrealizowane zostały w wysokości 13 331 293 tys. zł, co stanowiło 95,1% planu. Realizacja planowanych wydatków w 2017 r. przebiegała następująco: dotacje zostały wykonane w 99,2% planu, wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 98,8% oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – w 98,6%. Miasto najniższe wykonanie wydatków odnotowało z tytułu poręczeń i gwarancji na poziomie 9,8% planu i wydatków bieżących związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 na poziomie 65,3% planu. W 2017 r. wydatki na obsługę długu zostały wykonane w 92,1% planu.

Wydatki majątkowe w 2017 r. zostały zrealizowane na poziomie 92,5% planu, w tym wydatki na inwestycje wykonano w wysokości 92,1%. Największa część wydatków inwestycyjnych, kolejny już rok, została zrealizowana w dziale Transport i łączność, stanowiło 53,4% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Głównymi inwestycjami w 2017 r. były projekt i budowa II linii metra, modernizacja ciągu ulic Marsa-Żołnierska odcinek węzeł Marsa – granica miasta, zagospodarowanie nadbrzeży Wisły, budowa Szpitala Południowego, budowa Trasy Świętokrzyskiej.

2. Struktura dochodów i wydatków

W strukturze dochodów ogółem największy udział stanowiły dochody bieżące 96,2%, a dochody majątkowe – 3,8%.

Struktura dochodów m.st. Warszawy w 2017 r.

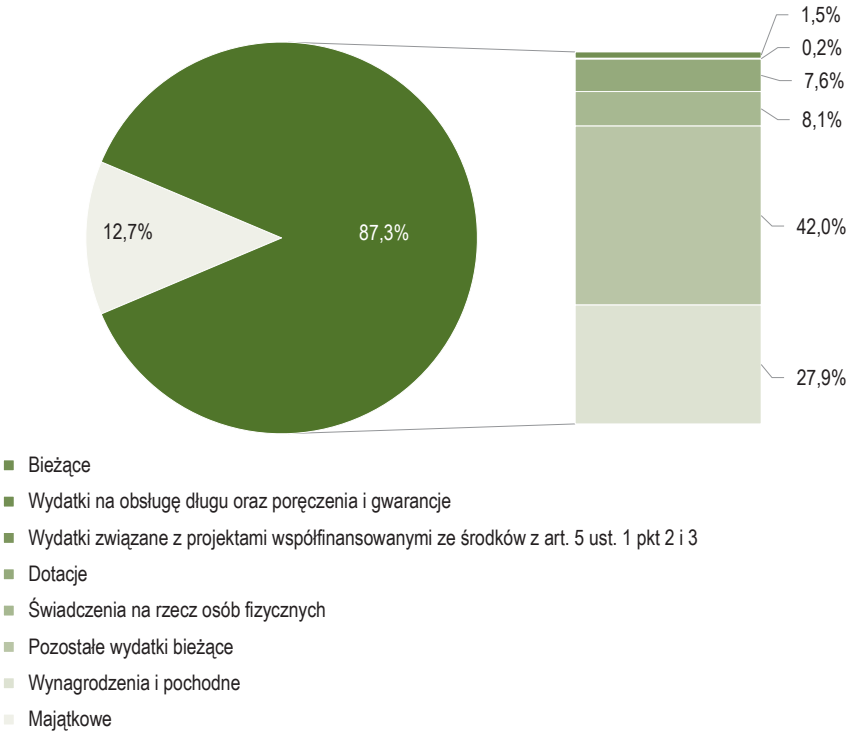


Podobnie jak w latach poprzednich, w strukturze dochodów ogółem dominujący był udział dochodów własnych – 75,2% (wzrost o 0,3 punktu procentowego). Największą ich część stanowiły wpływy z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych – 32,6% (w 2016 r. – 31,5%) oraz dochody z tytułu podatków i opłat – 21,0% (w 2016 r. – 20,5%). Najmniejszą zaś część dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych – 4,7% (w 2016 r. – 4,2%) oraz dochody ze sprzedaży majątku – 0,6% (w 2016 r. – 1,5%).

Udział dotacji celowych w dochodach ogółem wyniósł 12,9%, w tym dotacji celowych na zadania zlecone 8,3%. Dotacje na realizację programu „Rodzina 500+" stanowiły 5,2% dochodów, a dotacje na zadania własne 4,2%. Subwencja ogólna stanowiła 11,9% dochodów ogółem.

W strukturze wydatków ogółem największy udział stanowiły wydatki bieżące 87,3%, a wydatki majątkowe wyniosły 12,7%.

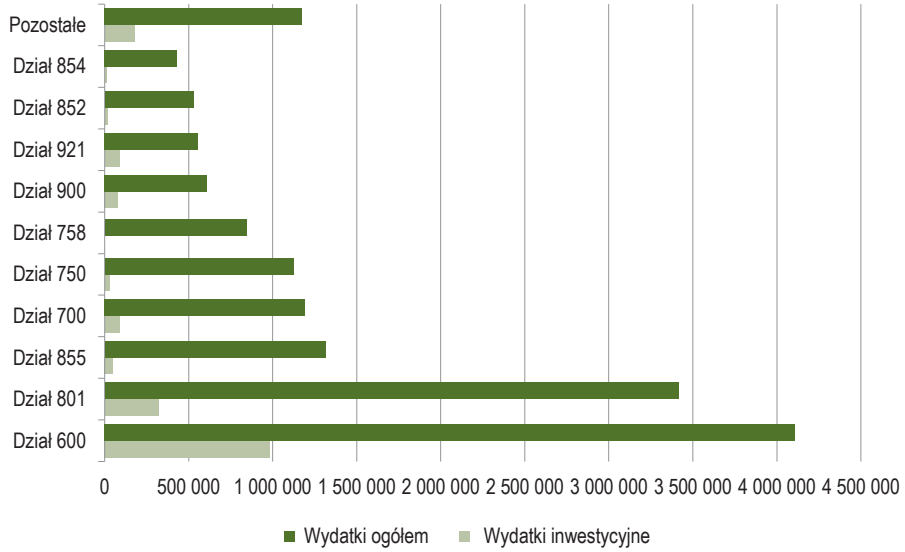
Struktura wydatków m.st. Warszawy w 2017 r.



Największą część wydatków bieżących stanowiły wydatki jednostek budżetowych Miasta – 69,9% wydatków ogółem, pozostałe wydatki bieżące – 42,0% oraz wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 27,9%. Najmniejszy udział miały wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp – 0,2% wydatków ogółem oraz wydatki na obsługę długu – 1,5%. Świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły 8,1%, a dotacje 7,6% wydatków ogółem.

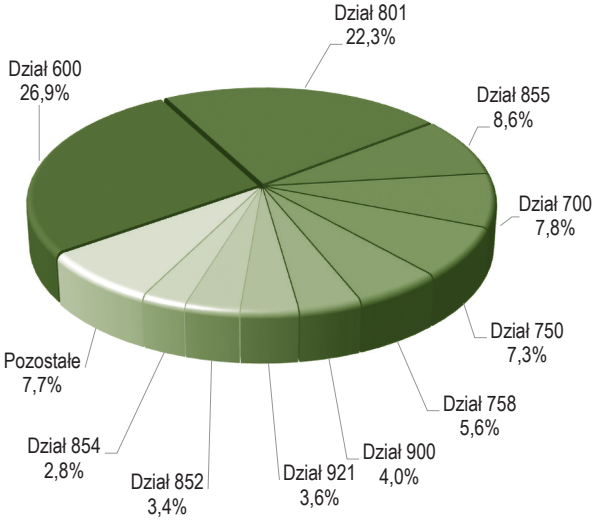
W strukturze wydatków majątkowych w 2017 r. największy udział miały wydatki inwestycyjne stanowiące 12,0% wydatków ogółem.

Wydatki m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.

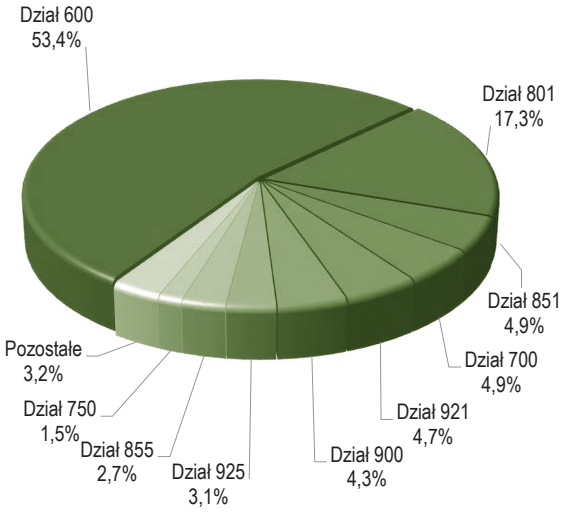


Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Struktura wydatków ogółem m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych m.st. Warszawy wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.

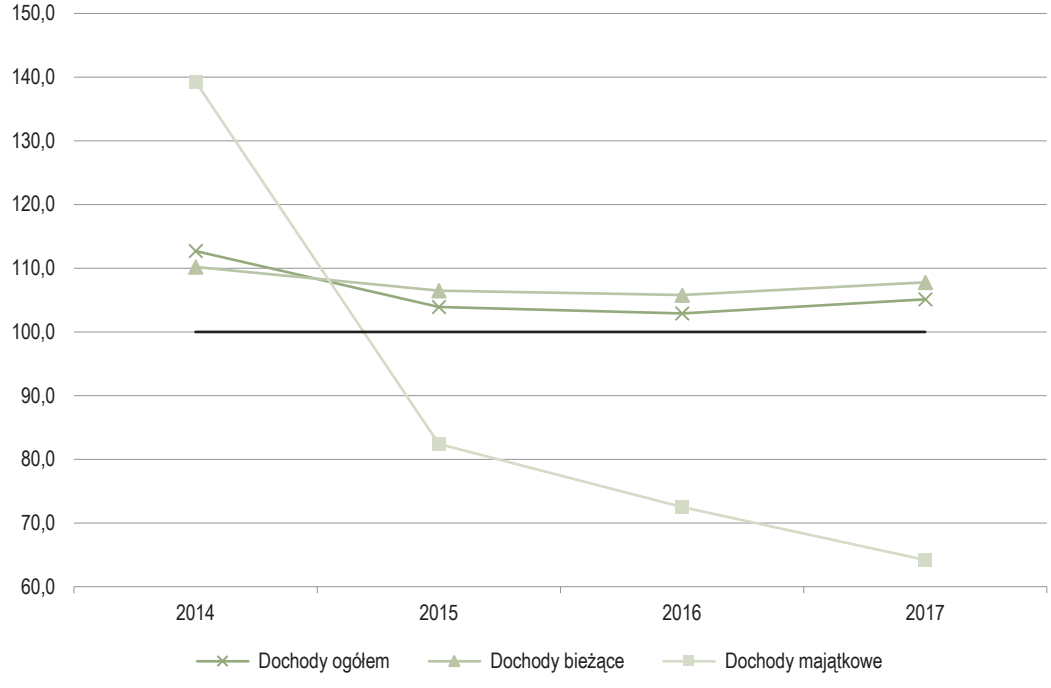


Dział 600 – Transport i łączność, dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 758 – Różne rozliczenia, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 925 – Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody.

3. Dynamika dochodów i wydatków

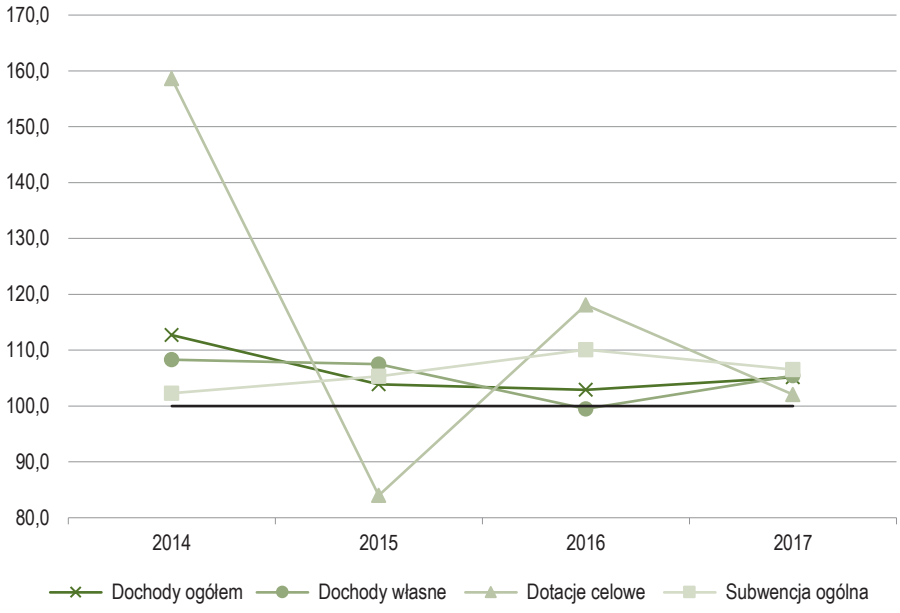
Wykonane dochody ogółem w 2017 r. były wyższe o 5,1% w stosunku do roku ubiegłego (w 2016 r. wzrost o 2,9%), przy czym dochody bieżące wzrosły o 7,8%, a majątkowe zmniejszyły się o 35,8%.

Dynamika dochodów m.st. Warszawy w latach 2014 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



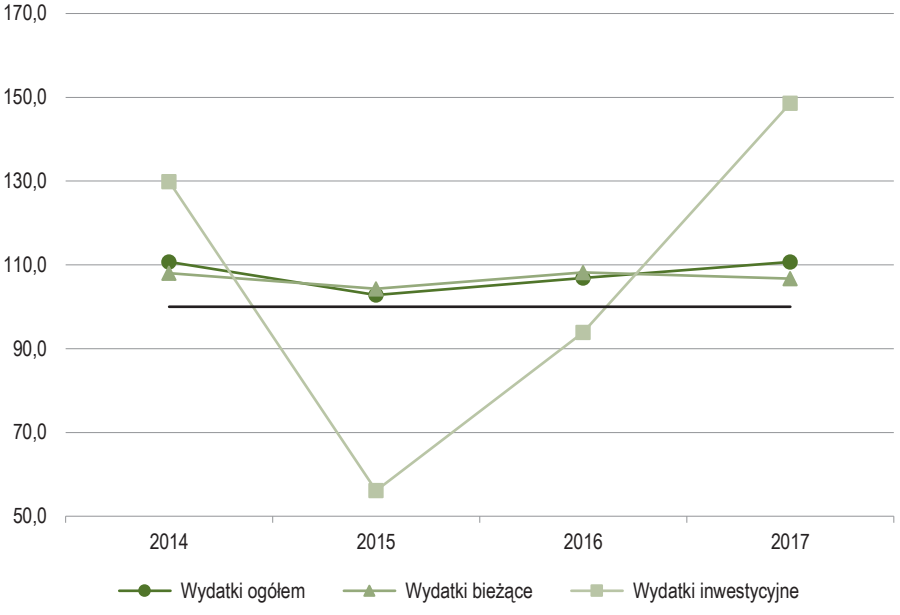
W 2017 r. największy wzrost dochodów dotyczył dochodów z subwencji ogólnej, która wzrosła o 6,5% następnie dochody własne wzrosty o 5,5% i natomiast dochody z tytułu dotacji celowych wzrosły tylko o 2,1%.

Dynamika dochodów m.st. Warszawy w latach 2014 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



Wykonane wydatki w 2017 r. były wyższe o 10,7% w stosunku do 2016 r. Wykonanie wydatków bieżących wzrosło o 6,7%, a majątkowych wzrosło o 49,6%.

Dynamika wydatków m.st. Warszawy w latach 2014 - 2017 (rok poprzedni = 100%)

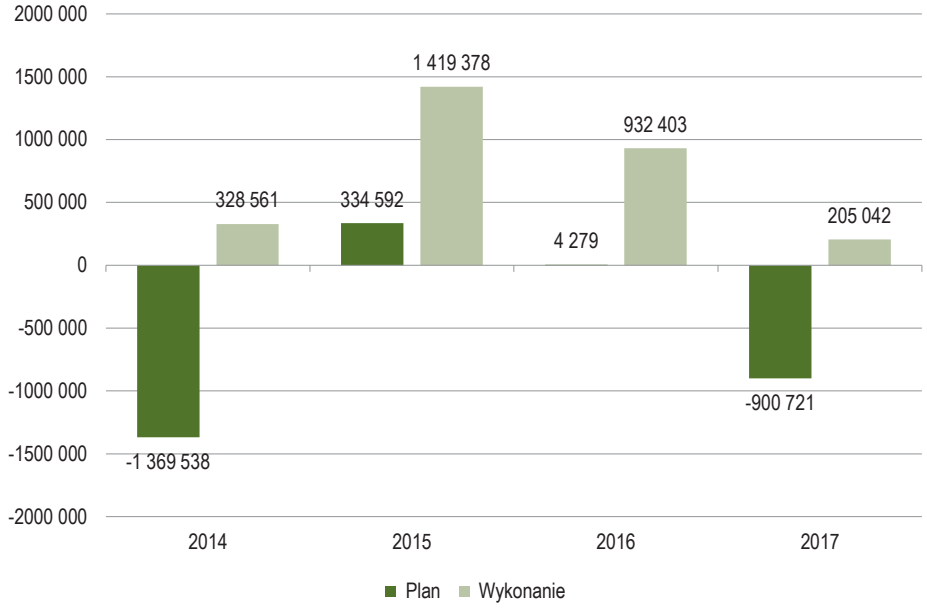


Najwyższa dynamika wydatków dotyczyła wydatków bieżących związanych z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp wzrost o 115,1% oraz wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych, które wzrosły o 24,7% i były związane z wypłatą środków z programu „Rodzina 500+". Dotacje na zadania bieżące udzielone z budżetu Miasta jednostkom organizacyjnym i innym instytucjom wzrosły o 11,0%, a wydatki na wynagrodzenia i pochodne o 7,2%. Najniższą dynamiką charakteryzowały się wydatki na poręczenia i gwarancje (spadek o 59,9%) oraz wydatki na obsługę długu (spadek o 2,2%).

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W uchwale budżetowej miasta stołecznego Warszawy na 2017 r. zaplanowano deficyt w wysokości 1 477 117 tys. zł. Po wprowadzeniu zmian w budżecie, planowany deficyt został obniżony do kwoty 900 721 tys. zł. Ostatecznie rok budżetowy zamknął się nadwyżką w wysokości 205 042 tys. zł, która stanowiła 1,3% wykonanych dochodów ogółem.

Wynik budżetu m.st. Warszawy w latach 2014 - 2017



Przychody w 2017 r. zwiększyły się o 21,6% w porównaniu do 2016 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 (4 216 122 tys. zł).

Rozchody w porównaniu do 2017 r. wzrosły o 19,0% i tylko w 17,3% związane były ze spłatą zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykupem obligacji. Rozchody z tego tytułu wzrosły o 208,4% w stosunku do 2016 r.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Zobowiązania m.st. Warszawy, wg tytułów dłużnych na koniec 2017 r. wyniosły 5 126 113 tys. zł, stanowiły 33,1% wykonanych dochodów, z czego kredyty i pożyczki 3 226 692 tys. zł oraz papiery wartościowe 1 899 411 tys. zł. W stosunku do 2016 r. zobowiązania zaliczane do długu publicznego zmniejszyły się o 9,7%. W strukturze zadłużenia kredyty i pożyczki stanowiły 62,9% natomiast papiery wartościowe 37,1%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 9,7 tys. zł.

Należności oraz wybrane aktywa finansowe m.st. Warszawy na koniec 2017 r. wyniosły 6 489 866 tys. zł, w tym pożyczki 635 tys. zł, gotówka i depozyty 4 030 689 tys. zł, należności pozostałe 521 208 tys. zł oraz należności wymagalne – 1 937 252 tys. zł, które stanowiły 12,5% wykonanych dochodów.

Rozdział V.
Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie) funkcjonują od 1999 r. Ze względu na 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.

Niniejsza część *Sprawozdania* odnosi się do 65 powiatów grodzkich (bez miasta stołecznego Warszawy[1]).

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

W 2017 r. miasta na prawach powiatu zaplanowały w budżetach dochody w łącznej kwocie 63 717 003 tys. zł, a wykonały w wysokości 63 052 820 tys. zł. Wskaźnik wykonania dochodów ogółem w relacji do planu wyniósł 99,0% (w roku poprzednim 99,6%), przy czym niepełna realizacja planu dochodów występuje nieprzerwanie od 2009 r.

Dochody miast na prawach powiatu w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**59 697 899,9**	**63 052 819,5**	**99,0**	**105,6**	**100,0**
Dochody własne	34 835 760,6	36 677 651,3	101,0	105,3	58,2
Dotacje celowe, w tym:	12 106 969,8	13 392 866,4	92,9	110,6	21,2
- na zadania zlecone, w tym:	7 933 196,3	9 608 879,7	99,1	121,1	15,2
- program „Rodzina 500+"	3 848 139,3	5 260 068,9	99,0	136,7	8,3
Subwencja ogólna	12 755 169,5	12 982 301,9	100,0	101,8	20,6

Na zrealizowaną kwotę dochodów ogółem składały się dochody bieżące w wysokości 59 536 835 tys. zł i dochody majątkowe w wysokości 3 515 985 tys. zł. O ile w przypadku dochodów bieżących miasta w pełni wykonały plan (100,4%), to już wykonanie dochodów majątkowych było znacznie niższe od planu (79,1%). W roku 2016 dochody bieżące i dochody majątkowe zostały wykonane na poziomie odpowiednio 100,3% oraz 90,1%.

[1] Miastu stołecznemu Warszawa poświęcono rozdział IV. części II. *Sprawozdania*.

Dochody miast na prawach powiatu w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**59 697 899,9**	**63 052 819,5**	**99,0**	**105,6**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	55 750 524,6	59 536 834,5	100,4	106,8	94,4
Dochody własne, z tego:	33 112 260,8	34 877 628,6	101,4	105,3	55,3
- PIT	14 019 750,8	15 154 648,6	101,9	108,1	24,0
- CIT	1 081 704,6	1 204 436,1	103,6	111,3	1,9
- podatki i opłaty	12 212 465,3	12 753 578,3	101,2	104,4	20,2
- pozostałe	5 798 340,0	5 764 965,5	100,2	99,4	9,1
Dotacje celowe, w tym:	10 007 844,1	11 771 259,5	98,1	117,6	18,7
- na zadania zlecone, w tym:	7 904 199,4	9 586 855,9	99,1	121,3	15,2
- program „Rodzina 500+”	3 843 065,5	5 259 820,3	99,0	136,9	8,3
- na zadania własne	1 804 681,1	1 881 815,5	93,6	104,3	3,0
Subwencja ogólna, w tym:	12 630 419,8	12 887 946,5	100,0	102,0	20,4
- oświatowa	11 828 355,6	12 062 084,5	100,0	102,0	19,1
- wyrównawcza	166 571,3	157 146,7	100,0	94,3	0,2
Dochody majątkowe, z tego:	3 947 375,3	3 515 985,0	79,1	89,1	5,6
Dochody własne, w tym:	1 723 499,9	1 800 022,7	93,2	104,4	2,9
- dochody ze sprzedaży majątku	1 481 741,1	1 469 971,8	94,8	99,2	2,3
Dotacje celowe, w tym:	2 099 125,7	1 621 606,9	67,0	77,3	2,6
- na zadania zlecone, w tym:	28 996,9	22 023,8	98,5	76,0	0,0
- program „Rodzina 500+”	5 073,8	248,6	83,2	4,9	0,0
- na zadania własne	1 865 567,9	1 471 701,9	65,7	78,9	2,3
Subwencja ogólna	124 749,7	94 355,4	100,0	75,6	0,1

Niepełna realizacja dochodów ogółem była spowodowana znacznie odbiegającym od założeń stopniem przekazania do budżetów powiatów grodzkich dochodów z tytułu dotacji celowych, w tym w szczególności dotacji na zadania własne. Wskaźnik wykonania planu tej grupy dochodów wyniósł 92,9% i był nie tylko wyraźnie niższy niż rok wcześniej (97,4%), ale także najniższy od sześciu lat. Korzystnie natomiast ukształtowała się realizacja dochodów z najważniejszej grupy dochodów pozyskiwanych przez miasta czyli dochodów własnych. Z tego tytułu do budżetów miast na prawach powiatu wpłynęła kwota łącznie o 362 482 tys. zł wyższa od kwoty zaplanowanej. W konsekwencji wskaźnik wykonania dochodów własnych w relacji do planu wyniósł 101,0% i był najwyższy od 2008 r. (104,1%). Środki z tytułu subwencji ogólnej zasiliły budżety miast, jak co roku, zgodnie z przewidywaniami.

W trakcie 2017 r. miasta na prawach powiatu pozyskały bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych w łącznej wysokości 1 880 826 tys. zł, co stanowiło kwotę znacząco odbiegającą od zaplanowanej (2 765 124 tys. zł). Na tak niski poziom realizacji dochodów ze źródeł zagranicznych (wskaźnik wyniósł zaledwie 68,0%) miało wpływ zarówno znacząco odbiegające od planu wykonanie tych dochodów ze źródeł zagranicznych, które miały charakter majątkowy (64,4%), jak i dalekie od założeń wykonanie dochodów bieżących (81,9%). Dochody majątkowe ze wskazanego źródła zasiliły budżety miast kwotą 1 417 182 tys. zł, a dochody bieżące kwotą 463 644 tys. zł.

Dochody miast na prawach powiatu na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	**59 697 899,9**	**63 052 819,5**	**99,0**	**105,6**	**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	2 104 440,1	1 880 826,0	68,0	89,4	3,0
Dochody bieżące, w tym:	**55 750 524,6**	**59 536 834,5**	**100,4**	**106,8**	**94,4**
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	302 459,4	463 643,9	81,9	153,3	0,7
Dochody majątkowe, w tym:	**3 947 375,3**	**3 515 985,0**	**79,1**	**89,1**	**5,6**
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	1 801 980,7	1 417 182,0	64,4	78,6	2,2

[1)] Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

Utrzymała się znaczna rozpiętość w zakresie stopnia realizacji zaplanowanych dochodów przez poszczególne miasta na prawach powiatu. Najwyższy poziom wykonania dochodów ogółem w relacji do planu osiągnęły miasta Świnoujście (104,9%) i Jastrzębie-Zdrój (103,5%). W najniższym stopniu plan dochodów zrealizowały Żory (86,2%) i Wałbrzych (91,1%). Jedynie 21 spośród 65 miast uzyskało dochody wyższe od zaplanowanych, podczas gdy w 2016 r. ponad stuprocentowe wykonanie wystąpiło w 36 jednostkach. 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 2017 r. o 418 114 tys. zł niższe od możliwych do uzyskania (w roku poprzednim o 422 904 tys. zł). Kwota ta stanowiła 0,7% zrealizowanych przez miasta dochodów własnych (1,2% w roku 2016). Najwyższe skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczyły podatku od środków transportowych i podatku od nieruchomości.

Podstawowe dochody podatkowe[1)] miast na prawach powiatu w latach 2016 i 2017 (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
	2016	2017	2017		
Dochody ogółem, w tym:	**60 308 789,0**	**63 664 946,2**	**63 052 819,5**	**418 113,7**	**194 013,0**
Dochody bieżące, w tym:	56 361 413,7	60 148 961,2	59 536 834,5	418 113,7	194 013,0
Podstawowe dochody podatkowe ogółem, w tym:	20 851 331,4	22 308 963,5	21 696 836,9	418 113,7	194 013,0
- PIT, CIT	11 928 957,0	12 929 046,6	12 929 046,6	-	-
- podatek rolny	21 952,6	21 662,4	20 356,9	745,6	559,9
- podatek od nieruchomości	7 394 096,6	7 674 551,1	7 280 125,9	203 660,3	190 765,0
- podatek leśny	4 291,2	4 326,4	4 308,9	-	17,5
- podatek od środków transportowych	505 077,0	525 431,6	309 871,2	213 707,8	1 852,6
- pozostałe podatki i opłaty	996 957,0	1 153 945,4	1 153 127,3	-	818,1

[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 2017 r. poz. 1453 z późn. zm.). Opracowano na podstawie sprawozdań Rb-PDP gmin.

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 194 013 tys. zł (w roku poprzednim o 187 985 tys. zł). Ubytek dochodów własnych wynikający z wydanych decyzji wyniósł 0,3% (rok wcześniej 0,5%) i dotyczył niemal w całości (w 98,3%) dochodów z tytułu podatku od nieruchomości.

Łącznie skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń zamknęły się w kwocie 612 127 tys. zł (wobec 610 889 tys. zł w 2016 r.), stanowiąc 1,7% dochodów własnych i jednocześnie 1,0% dochodów ogółem wykonanych przez miasta na prawach powiatu.

1.2. Wykonanie planu wydatków

Wydatki miast na prawach powiatu w 2017 r. zostały zrealizowane w wysokości 63 232 374 tys. zł, najwyższej od czasu utworzenia tej grupy jednostek samorządu terytorialnego.

Wydatki miast na prawach powiatu w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**58 151 673,4**	**63 232 374,1**	**94,4**	**108,7**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	50 880 223,0	54 764 445,4	97,0	107,6	86,6
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	36 695 119,2	38 317 006,9	97,1	104,4	60,6
- wynagrodzenia i pochodne	20 378 141,4	21 182 886,5	99,0	103,9	33,5
- pozostałe bieżące	16 316 977,8	17 134 120,4	94,8	105,0	27,1
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	8 021 889,5	9 485 759,7	98,7	118,2	15,0
- dotacje	5 341 434,0	5 865 749,2	98,7	109,8	9,3
- wydatki na poręczenia i gwarancje	7 982,3	3 977,8	7,4	49,8	0,0
- wydatki na obsługę długu	653 787,2	647 944,5	88,9	99,1	1,0
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	160 010,9	444 007,4	67,8	277,5	0,7
Wydatki majątkowe, w tym:	7 271 450,4	8 467 928,6	80,4	116,5	13,4
- wydatki inwestycyjne, w tym:	6 475 321,7	7 576 602,6	78,8	117,0	12,0
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	859 088,4	2 242 759,9	69,7	261,1	3,5

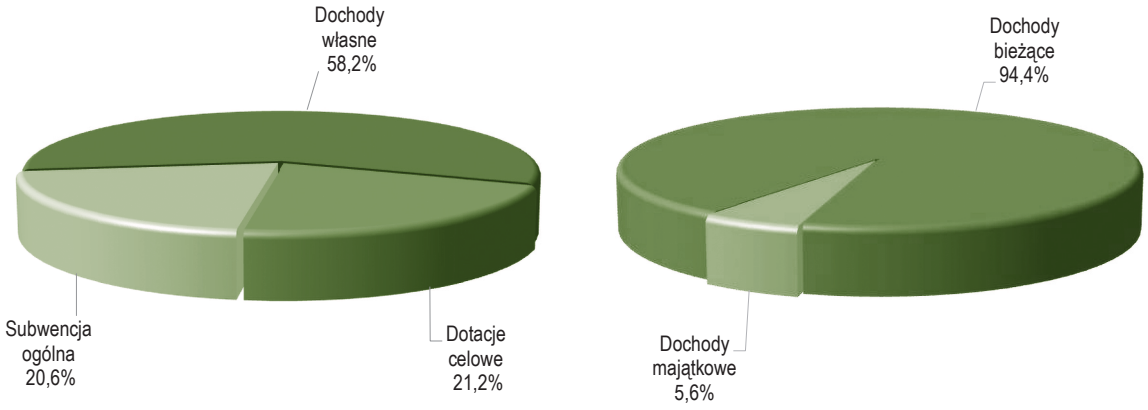
Podobnie jak w latach poprzednich miasta na prawach powiatu nie osiągnęły zaplanowanych wielkości, a średni poziom ich realizacji wyniósł 94,4% planu. Kolejny rok żaden powiat grodzki nie wykonał planowanych kwot wydatków ogółem. W 2017 r. realizacja wydatków mieściła się w przedziale od 83,5% w Bielsku-Białej do 98,3% w Legnicy. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli 5.1. Spośród 65 miast aż 13 zrealizowało wydatki ogółem poniżej 90% planu. W roku poprzednim jednostek z tak niskim poziomem wykonania planu wydatków było 4, a w 2015 r. – 8.

Niepełne wykonanie planu dotyczyło wszystkich grup wydatków, chociaż w różnym stopniu. Wydatki bieżące wyniosły 54 764 445 tys. zł i zostały zrealizowane na poziomie zbliżonym do uzyskiwanych w ostatnich latach, tj. 97,0% planu. Wskaźniki wykonania wydatków majątkowych i wydatków inwestycyjnych osiągnęły najniższy poziom od początku funkcjonowania miast na prawach powiatu i wyniosły odpowiednio: 80,4% oraz 78,8% planowanych wielkości. Niski poziom realizacji planu wydatków inwestycyjnych w 2017 r. wynikał głównie z niskiego wykonania planowanych wydatków inwestycyjnych związanych z projektami współfinansowanymi środkami unijnymi – 69,7% planowanych wielkości.

2. Struktura dochodów i wydatków

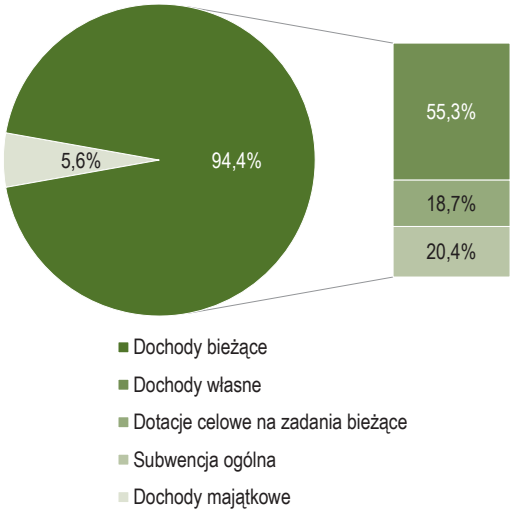
Zmiany w zakresie struktury dochodów miast na prawach powiatu, jakie zaistniały w 2017 r., wiązały się ze wzrostem, drugi rok z rzędu, znaczenia udziału dochodów otrzymywanych w formie dotacji celowych. Zjawisko to jest bezpośrednio związane z otrzymywaniem przez miasta środków z budżetu państwa przeznaczonych na realizację programu „Rodzina 500+". Transfer przedmiotowych środków jest dokonywany w formie dotacji celowych na zadania zlecone. Świadczenia z programu „Rodzina 500+" przysługują od 1 kwietnia 2016 r. i to właśnie już w 2016 r. wystąpiło istotne, bo o 2,1 punktu procentowego, zwiększenie roli dotacji celowych. Natomiast odnotowany w roku 2017 wzrost znaczenia dotacji celowych w stosunku do roku poprzedniego był konsekwencją otrzymywania dotacji celowych na wypłatę świadczeń z programu należnych za cały rok, a nie tylko za okres dziewięciu miesięcy. Dlatego też udział dotacji celowych zwiększył się już tylko o 0,9 punktu procentowego, do poziomu 21,2%. W wyniku powyższego zmniejszył się udział w dochodach ogółem zarówno dochodów własnych, jak i dochodów z tytułu subwencji ogólnej. Ostatecznie dochody własne stanowiły 58,2%, a subwencja ogólna 20,6% dochodów ogółem (w roku 2016 odpowiednio 58,3% i 21,4%). Szczegółowe dane w zakresie struktury dochodów według rodzajów przedstawia **tabela 5.2**.

Struktura dochodów ogółem miast na prawach powiatu w 2017 r.

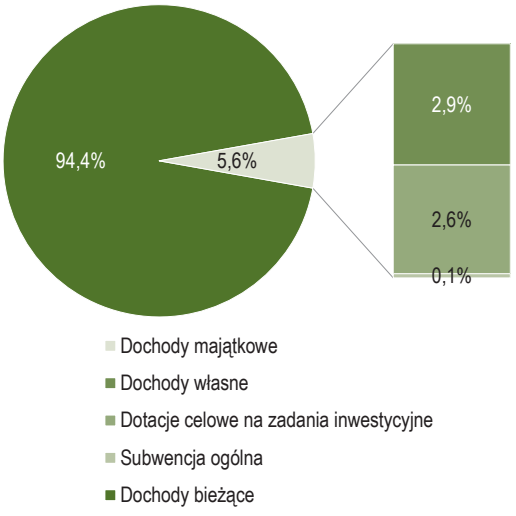


Kolejny rok z rzędu zwiększyła się dominacja w budżetach miast dochodów bieżących: tym razem ich udział wzrósł o 1,0 punkt procentowy, do poziomu 94,4% dochodów ogółem, przy zaledwie 5,6% udziale dochodów majątkowych. Największą rolę w kształtowaniu budżetów dochody bieżące odgrywały w Jastrzębiu-Zdrój (99,3%), w Lublinie (99,2%) i we Włocławku (99,2%). Natomiast dochody o charakterze majątkowym widoczne były najbardziej w budżetach Świnoujścia (15,7%), Olsztyna (13,7%) i Zielonej Góry (13,3%). W 60 miastach ponad 90,0% dochodów budżetowych miało charakter dochodów bieżących, podobnie jak w 2016 r., w którym takich miast było 61.

Struktura dochodów bieżących miast na prawach powiatu w 2017 r.

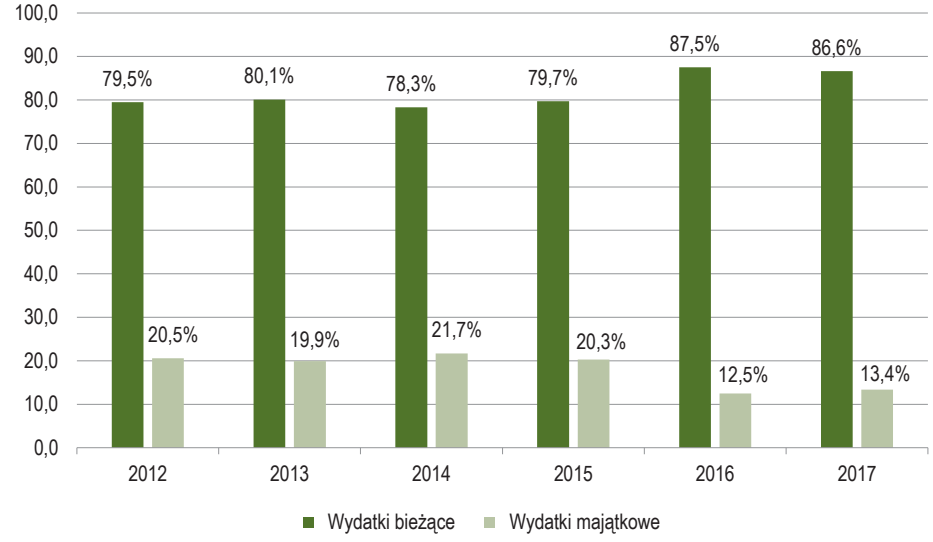


Struktura dochodów majątkowych miast na prawach powiatu w 2017 r.



W 2017 r. w zakresie struktury wydatków miast na prawach powiatu wystąpiło zwiększenie udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w odniesieniu do najniższego odnotowanego w tej grupie. Wydatki majątkowe stanowiły 13,4% wydatków ogółem, tj. o 0,9 punktu procentowego więcej niż w 2016 r., podczas gdy w poprzednich dziesięciu latach stanowiły średnio około 20%.

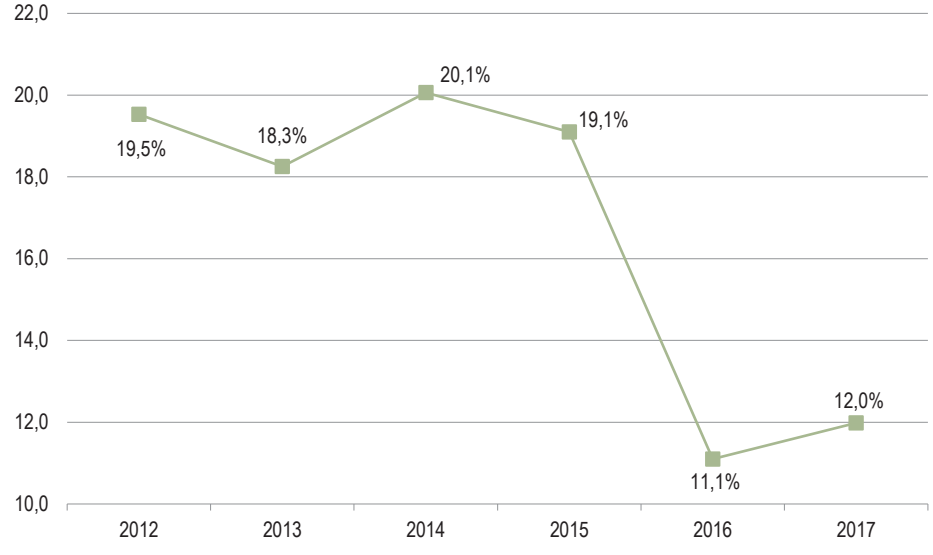
Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2017



Wydatki inwestycyjne w 2017 r. objęły 12,0% wydatków ogółem, a w roku poprzednim 11,1%. Powiaty grodzkie na inwestycje wydatkowały 22,6% wartości wszystkich samorządowych inwestycji w kraju. W latach poprzednich udział ten wyniósł: w 2016 r. – 26,5%; w 2015 r. – 29,3% a w 2014 r. – 28,2%.

Nieznaczny wzrost udziału wydatków majątkowych (w tym inwestycyjnych) spowodował analogiczny spadek udziału wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań bieżących – o 0,9 punktu procentowego do poziomu 86,6% wydatków ogółem. Podstawową część wydatków bieżących powiatów grodzkich stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 33,5% (o 1,5 punktu procentowego mniej niż w roku poprzednim). Świadczenia na rzecz osób fizycznych, po wdrożeniu w 2016 r. programu „Rodzina 500+", obejmują znaczną część wydatków miast na prawach powiatu: w 2017 r. – 15,0% wydatków ogółem, w 2016 r. – 13,8%, a w 2015 r. tylko 6,9%. Na poziomie zbliżonym do wykazywanego w roku 2016 pozostał udział dotacji udzielanych z budżetów powiatów grodzkich (9,3% wydatków ogółem) i wydatków na obsługę długu (1,0% wydatków ogółem).

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2017

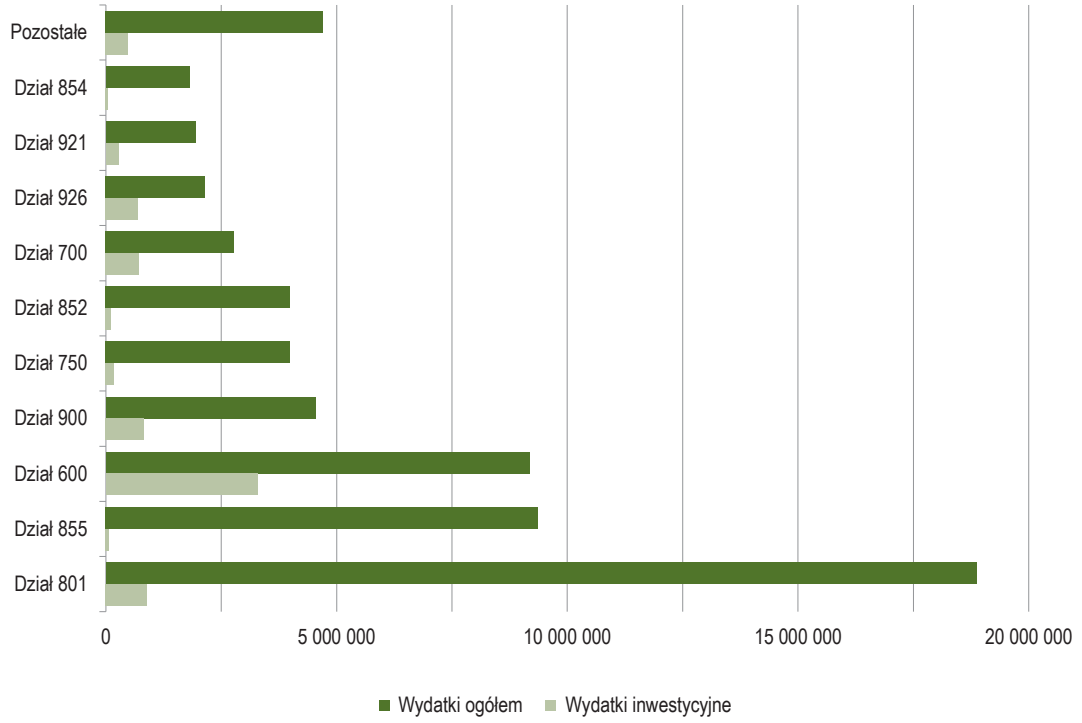


Dane dotyczące struktury wydatków miast na prawach powiatu w 2017 r., przedstawione w **tabeli 5.3.**, wskazują na znaczne zróżnicowanie w tym zakresie. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem mieścił się w przedziale od 3,9% w Jeleniej Górze do 22,3% w Białymstoku. Spośród 65 miast tylko w dwóch jednostkach na inwestycje przeznaczono ponad 20% zrealizowanych wydatków w 2017 r. (Białystok, Rybnik) i w jednej w 2016 r. (Gliwice). W latach 2010 - 2015 liczba takich miast mieściła się między 15 a 37.

Podobne zróżnicowanie wystąpiło w poziomie wydatków bieżących powiatów grodzkich – od 77,4% w Białymstoku do 96,1% w Jeleniej Górze, przy czym średni poziom przekroczyło 58,5% miast. W 2017 r. 10 powiatów grodzkich na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczyło ponad 40% wydatkowanych środków, podczas gdy rok wcześniej jednostek takich było 22.

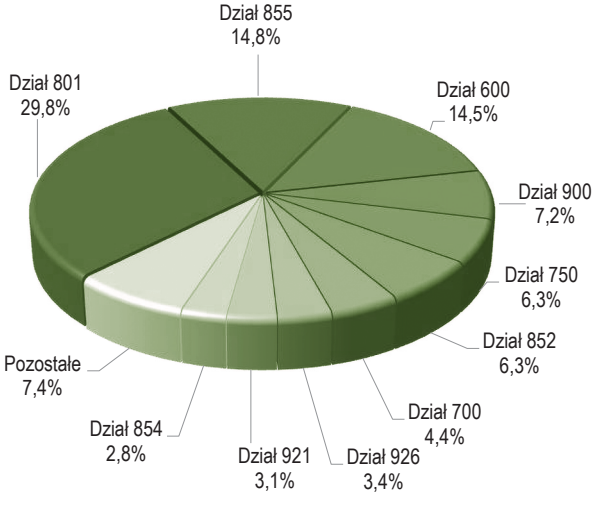
Z analizy struktury wydatków powiatów grodzkich wg działów klasyfikacji budżetowej wynika, że nadal podstawowym kierunkiem wydatkowania środków budżetowych było finansowanie placówek oświatowych. W 2017 r. udział wydatków poniesionych na oświatę wyniósł 29,8% i pomimo wzrostu ich kwoty, odnotował spadek w porównaniu do roku poprzedniego (w 2016 r. udział ten wyniósł 30,7%). Drugie miejsce w strukturze wydatków poniesionych przez miasta na prawach powiatu zajęły wydatki, które do 2016 r. ujmowane były w działach Pomoc społeczna i Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, a od 2017 r. tworzą nowy dział klasyfikacji budżetowej – Rodzina. Udział wydatków w dziale Rodzina poniesionych m.in. na świadczenia związane z realizacją rządowego programu „Rodzina 500+", związanych z Kartą Dużej Rodziny, czy ponoszonych na tworzenie i funkcjonowanie żłobków, klubów dziecięcych wyniósł 14,8%. Podobnie jak przed rokiem, trzecią pozycję pod względem wielkości udziału w wydatkach ogółem stanowiły wydatki poniesione na transport i łączność – 14,5% ogółu wydatków, w odniesieniu do roku poprzedniego ich udział wzrósł o 0,3 punktu procentowego. Poza działem Pomoc społeczna, w którym spadek zarówno wielkości jak i udziału w łącznych wydatkach miast na prawach powiatu wynika ze zmiany klasyfikacji budżetowej, w innych działach nie odnotowano większych zmian w strukturze wydatków ogółem. Wśród pozostałych działów, obejmujących ponad 4% wydatków ogółem, odnotowano niewielki spadek w dziale Gospodarka mieszkaniowa (z 4,7% do 4,4%), natomiast w dziale Administracja publiczna oraz Gospodarka komunalna i ochrona środowiska udział wydatków w wydatkach ogółem pozostał na niezmienionym poziomie (odpowiednio 6,3% i 7,2%).

Wydatki miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.

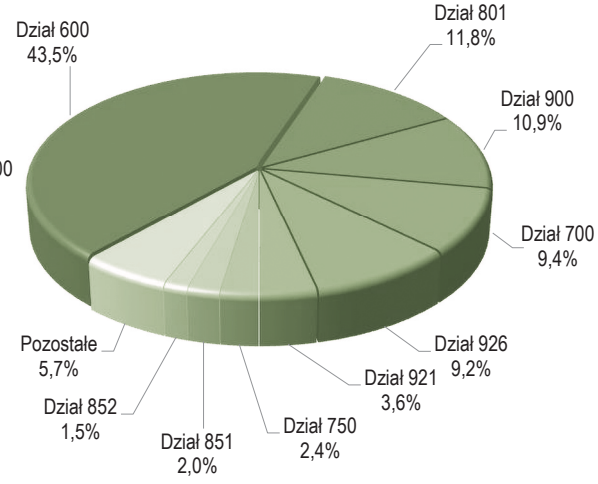


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza.

Struktura wydatków ogółem miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 855 – Rodzina, dział 600 – Transport i łączność, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 926 – Kultura fizyczna, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 851 – Ochrona zdrowia.

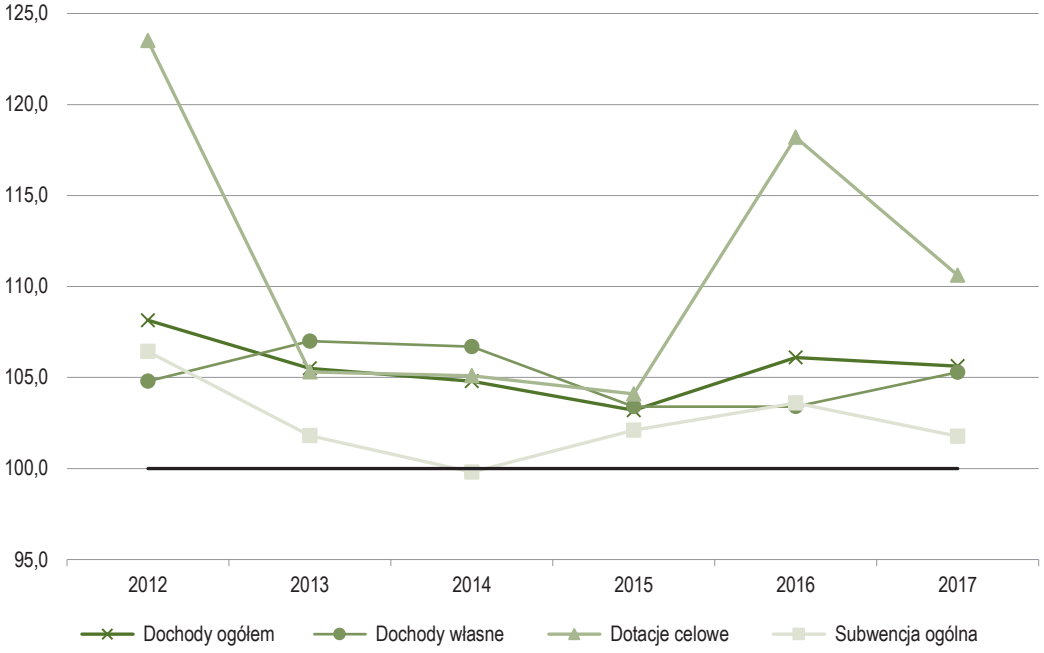
W 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego miasta na prawach powiatu przeznaczyły na inwestycje o 17,0% więcej wydatków. W działach klasyfikacji budżetowej, w których udział inwestycji przekracza 10,0% także wystąpił wzrost kwot przeznaczonych na te cele. Po dużym spadku w 2016 r. wydatków na inwestycje drogowe, nastąpiła zmiana trendu i odnotowano wzrost zarówno ich udziału w strukturze wydatków inwestycyjnych o 2,1 punktu procentowego (do 43,5%), jak i dynamiki na poziomie 122,8%. Kolejne kierunki inwestowania powiatów grodzkich, w których nastąpił wzrost wydatków na inwestycje w porównaniu do roku poprzedniego, to oświata i wychowanie (11,8% ogółu wydatków inwestycyjnych i wzrost o 24,1%) oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska (10,9% wydatków inwestycyjnych i wzrost o 20,6%). Najwyższy wzrost wydatków inwestycyjnych wystąpił w działach: Działalność usługowa (o 60,8%), Rolnictwo i łowiectwo (o 46,9%) oraz Pomoc społeczna (o 36,4%), ale ich udział w wydatkach miast jest niewielki. Najbardziej obniżył się udział inwestycji w dziale Gospodarka mieszkaniowa (o 2,3 punktu procentowego do poziomu 9,4%) oraz w dziale Kultura fizyczna (o 1,3 punktu procentowego do poziomu 9,2%).

3. Dynamika dochodów i wydatków

Dochody miast na prawach powiatu wzrosły w 2017 r. w relacji do 2016 r. o 5,6% (realnie o 3,6%[2]). Wśród poszczególnych grup dochodów w najwyższym stopniu wzrosły dochody z tytułu dotacji celowych – wskaźnik dynamiki wyniósł 110,6% i wyraźnie odbiegał pod tym względem od wskaźnika dynamiki z roku 2016 (118,2%). W mniejszym stopniu zwiększyły się dochody własne (o 5,3%), które mimo tego wywarły najbardziej znaczący wpływ na wzrost wskaźnika dynamiki dochodów ogółem, a to z uwagi na największy udział tej grupy dochodów w strukturze dochodów miast. W roku poprzednim wzrost dochodów własnych był wprawdzie nominalnie niższy (103,4%), ale w ujęciu realnym kształtował się korzystniej – 104,0%, wobec 103,3% w roku 2017. Najmniejszy wzrost dochodów wystąpił w zakresie subwencji ogólnej. Wskaźnik dynamiki tej grupy dochodów wyniósł 101,8%, co oznacza, że realnie ukształtował się na poziomie 99,8% w 2016 r. (realna dynamika subwencji ogólnej wyniosła 104,2%).

[2] Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wg GUS na koniec 2017 r. wyniósł 102,0 (wzrost cen o 2,0%). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 15 stycznia 2018 r. (M. P. poz. 106).

Dynamika dochodów miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)

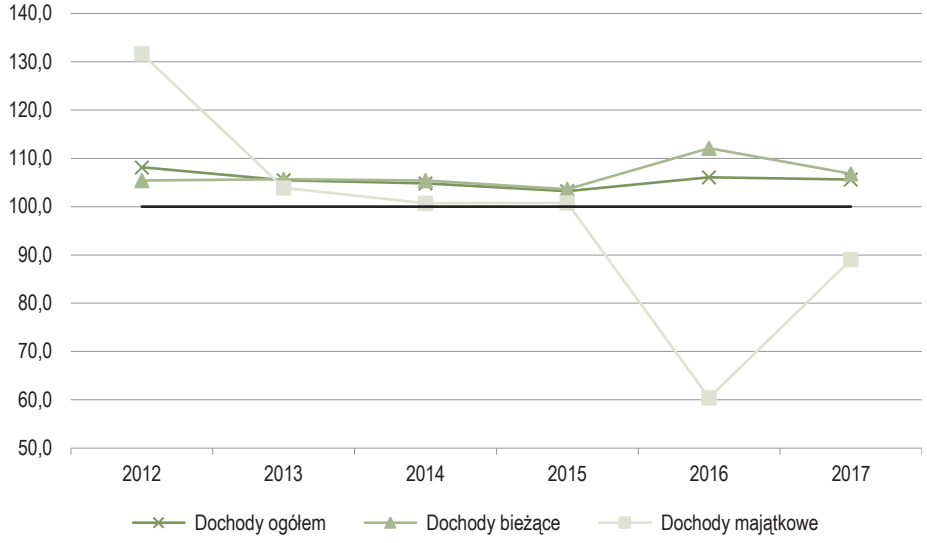


W roku 2017 wyraźnie zmniejszyła się rozpiętość wskaźnika dynamiki dochodów ogółem w poszczególnych miastach na prawach powiatu. O ile w roku 2016 wskaźnik ten wynosił w poszczególnych jednostkach od 74,6% do 136,4%, to już w roku 2017 zawierał się w przedziale od 95,8% do 119,3%. Najbardziej widoczny spadek dochodów wystąpił w Szczecinie (wskaźnik dynamiki ukształtował się w tym mieście na poziomie 95,8%), w Krośnie (97,2%) i w Jastrzębiu-Zdrój (97,8%). Natomiast najwyższa dynamika dochodów ogółem wystąpiła w Zielonej Górze (119,3%), w Opolu (117,7%) i w Płocku (115,5%). W skali kraju dochody wzrosły w 57 miastach (w roku 2016 w 59), przy czym w ujęciu realnym takich jednostek było 51 (w roku poprzednim 60). Dynamikę dochodów uzyskanych przez miasta na prawach powiatu w 2017 r. prezentuje **tabela 5.4**.

Dochody bieżące zwiększyły się w relacji do roku 2016 o 6,8% (rok wcześniej o 12,1%). Spośród dochodów bieżących, podobnie jak w roku poprzednim, największy wzrost wystąpił w przypadku dochodów z tytułu dotacji celowych – o 17,6% (wobec wzrostu o 74,7% rok wcześniej). Natomiast dochody o charakterze majątkowym, po odnotowanym w 2016 r. w spadku o 39,6%, w roku 2017 ponownie zmalały – o 10,9%.

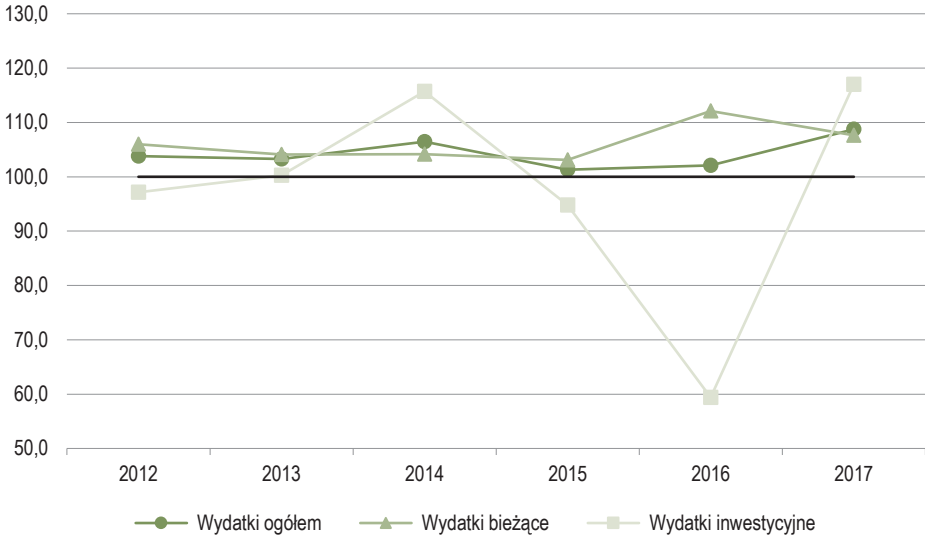
Analogicznie jak rok wcześniej dochody bieżące wzrosły we wszystkich 65 powiatach grodzkich. Najwyższy wzrost wystąpił w Świnoujściu (o 23,7%), w Opolu (o 18,0%) i w Płocku (o 13,6%). Miasta o najniższych wskaźnikach dynamiki dochodów bieżących to Olsztyn (101,6%), Krosno (102,2%) i Jastrzębie-Zdrój (102,3%). Dochody o charakterze majątkowym zwiększyły się w 26 jednostkach, a w 39 uległy obniżeniu (w roku 2016 wzrost odnotowano w 20, a spadek w 45 miastach). Wzrost dochodów majątkowych najbardziej widoczny był w Białymstoku, w Siemianowicach Śląskich i w Ostrołęce – w miastach tych wskaźnik dynamiki dochodów majątkowych wyniósł odpowiednio 422,3%, 369,8% i 368,8%. W jednostkach, w których spadek dochodów majątkowych był największy, odnotowano wskaźnik dynamiki wynoszący 13,4% w Jastrzębiu-Zdrój, 23,6% w Piotrkowie Trybunalskim i 24,1% w Świętochłowicach.

Dynamika dochodów miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



W 2017 r. wskaźnik wzrostu wydatków (108,7%) był wyższy niż dynamika dochodów (105,6%). Uwzględniając wskaźnik inflacji wydatki ogółem miast na prawach powiatu wzrosły realnie o 6,7%. Na zauważalny wzrost ogólnej kwoty wydatków miał wpływ wzrost wydatków majątkowych o 16,5% (w tym wydatków inwestycyjnych o 17,0%) oraz wzrost wydatków bieżących o 7,6%.

Dynamika wydatków miast na prawach powiatu w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



Wysoki wzrost wydatków inwestycyjnych wynika głównie z odniesienia do roku 2016, w którym odnotowano duży spadek kwot tych wydatków. Mimo wzrostu wydatków inwestycyjnych powiatów grodzkich o 17,0% w 2017 r., poziom tych wydatków był niższy niż w latach 2007 - 2015. Podkreślić należy wysoki wzrost wydatków na inwestycje realizowane w ramach projektów współfinasowanych ze środków zagranicznych. Wskaźnik dynamiki tych wydatków wyniósł 261,1%, ale liczony w odniesieniu do bardzo niskiego poziomu w roku 2016. Mimo tak wysokiego wzrostu, łączna kwota wydatków inwestycyjnych realizowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych w 2017 r. była dwukrotnie niższa niż w latach 2013 - 2015.

Wzrost wydatków bieżących miast na prawach powiatu spowodowany był głównie wzrostem kwot świadczeń na rzecz osób fizycznych o 18,2%, wydatków z tytułu dotacji o 9,8% oraz wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 3,9%. Wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wzrosły o 18,2%, mimo że w roku poprzednim ich wzrost był dwukrotny. W znacznej mierze jest to związane z realizacją programu „Rodzina 500+" i zwiększonym wydatkowaniem tych środków. Wydatki bieżące związane z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych, w porównaniu z bardzo niskim poziomem w roku poprzednim, wzrosły niemal trzykrotnie (wskaźnik dynamiki

277,5%). Wysokość tych wydatków osiągnęła poziom odnotowywany w latach 2013 - 2014. Kolejny rok z rzędu uległy zmniejszeniu wydatki przeznaczone przez powiaty grodzkie na obsługę długu (wskaźnik dynamiki 99,1%).

Wzrost wydatków ogółem w 2017 r. wykazały wszystkie miasta na prawach powiatu (**tabela 5.5.**). Najwyższy wskaźnik dynamiki wydatków ogółem odnotowano w Białymstoku (124,5%), a najniższy w Gliwicach (100,2%). Wydatki bieżące także wzrosły we wszystkich 65 powiatach grodzkich, a najwyższą dynamikę w tym zakresie wykazały miasta Opole (118,4%) i Świnoujście (117,3%).

Zróżnicowana sytuacja finansowa i cykliczny charakter działań inwestycyjnych powodują dużą rozpiętość wskaźników dynamiki wydatków majątkowych i inwestycyjnych. W 2017 r. był to przedział od spadku o 30,1% w Jaworznie do wzrostu wydatków inwestycyjnych o 239,3% w Siemianowicach Śląskich. Poprawę sytuacji finansowej miast w porównaniu z rokiem poprzednim potwierdza fakt, że w przypadku 3/4 jednostek wzrósł poziom wydatków inwestycyjnych, a w 7 przypadkach był to ponad dwukrotny wzrost.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W 2016 roku powiaty grodzkie osiągnęły dochody wyższe od wydatków o 1 546 226 tys. zł i nadwyżka ta w relacji do zrealizowanych dochodów wyniosła 2,6%, a w roku 2017 miasta zamknęły swoje budżety *per saldo* deficytem, który wyniósł 179 555 tys. zł i stanowił 0,3% uzyskanych dochodów.

W porównaniu z rokiem poprzednim w 2017 r. wzrosła z 17 do 38 liczba miast deficytowych. Wydatki tych jednostek przewyższyły dochody łącznie o kwotę 1 031 516 tys. zł, a deficyt stanowił 2,9% osiągniętych przez te miasta dochodów. Odnotowany deficyt najbardziej obciążył budżet Rybnika i wyniósł 13,3% w relacji do zrealizowanych dochodów, a w pozostałych miastach nie przekroczył 8,2%. Z kolei dodatni wynik budżetu zrealizowało 27 spośród 65 miast na prawach powiatu, tj. o 21 mniej niż w roku ubiegłym. Łączna kwota nadwyżki w wysokości 851 961 tys. zł stanowiła 3,1% dochodów miast z nadwyżką (w 2016 r. wskaźnik ten wyniósł 4,2%). Najwyższy poziom nadwyżki w relacji do uzyskanych dochodów został osiągnięty w Świnoujściu i wyniósł 16,3%, w pozostałych przypadkach nie przekroczył 7,2%.

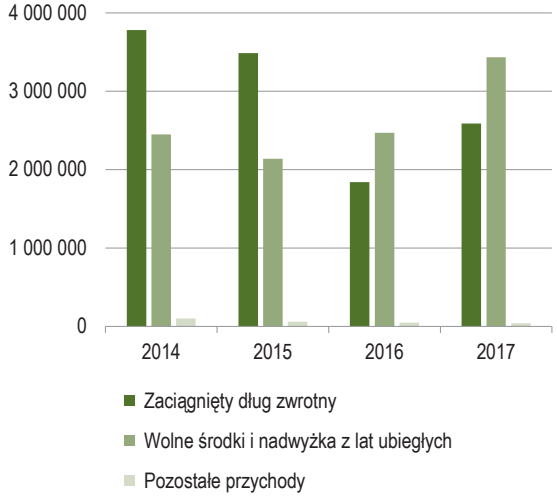
Wynik budżetu oraz przychody i rozchody w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)		
	2015	2016	2017
Wynik budżetu	**-683 442,3**	**1 546 226**	**-179 554,5**
- nadwyżka	959 912,1	1 808 935	851 961,5
- deficyt	-1 643 354,4	-262 708	-1 031 516,0
Przychody ogółem, w tym:	**5 683 063,1**	**4 358 439,6**	**6 061 347,8**
- zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	3 486 105,9	1 839 150,5	2 586 674,6
- w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	605 824,1	53 527,9	182 061,2
- wolne środki i nadwyżka	2 137 970,0	2 547 717,7	3 434 611,6
Rozchody ogółem, w tym:	**2 571 190,8**	**2 446 735,6**	**2 549 303,9**
- spłata długu zwrotnego, w tym:	2 480 554,8	2 399 283,0	2 496 236,3
- zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	468 046,4	348 481,8	139 237,7

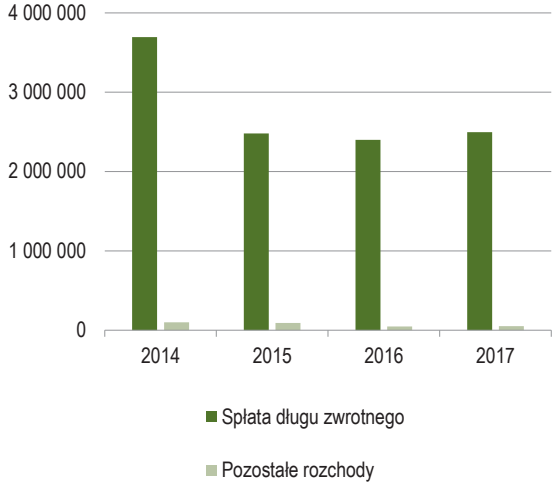
1) Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

Po pięciu latach systematycznych spadków poziomu przychodów realizowanych przez miasta na prawach powiatu, w roku 2017 odnotowano zdecydowany wzrost przychodów. Łączna kwota przychodów wyniosła 6 061 348 tys. zł, co oznacza, iż zwiększyły się w relacji do roku poprzedniego o 39,1%. Najważniejszymi źródłami przychodów były dla miast wolne środki, które stanowiły 54,1% przychodów ogółem, a także kredyty i pożyczki (42,7%) oraz nadwyżka z lat ubiegłych (2,5%). Największa dynamika wzrostu wystąpiła w zakresie przychodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (wskaźnik dynamiki wyniósł 161,8%). Przychody z tytułu wolnych środków były wyższe w relacji do roku poprzedniego o 40,7%, a z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych o 21,9%.

Przychody miast na prawach powiatu w latach 2014 - 2017
(w tys. zł)



Rozchody miast na prawach powiatu w latach 2014 - 2017
(w tys. zł)



Rozchody powiatów grodzkich zwiększyły się w stopniu zdecydowanie mniejszym od przychodów – o 4,2%, do kwoty 2 549 304 tys. zł. 93,5% ogólnej kwoty rozchodów miasta przeznaczyły na spłatę długu wynikającego z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Dalsze 4,4% rozchodów stanowiły kwoty przeznaczone na wykup papierów wartościowych, a 1,7% na udzielane przez miasta pożyczki.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Udział długu powiatów grodzkich w zadłużeniu całego sektora samorządowego nadal wzrasta, w latach 2014 - 2017 udział ten wynosił odpowiednio: 36,6%, 38,2%, 39,3% i 39,5%. Kwota zobowiązań zaciągniętych w 2017 r. przez miasta na prawach powiatu nieznacznie wzrosła (o 0,4%) w odniesieniu do roku poprzedniego, uzyskując poziom 27 241 161 tys. zł. Wskaźnik zadłużenia miast na prawach powiatu liczony jako udział zobowiązań ogółem w zrealizowanych dochodach, w 2017 r. osiągnął poziom 43,2% i jest niższy niż w poprzednich sześciu latach. Mimo obniżenia się wskaźnika zadłużenia, nadal jest on najwyższy wśród poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego i znacznie przekracza średni poziom zadłużenia polskich samorządów, który w 2017 r. w relacji do uzyskanych dochodów wyniósł 30,0%.

W porównaniu do roku poprzedniego kwota zobowiązań wzrosła w 35 spośród 65 miast, a wskaźnik zadłużenia wzrósł tylko w 19 jednostkach. Poziom zadłużenia poszczególnych miast na koniec 2017 r. (**tabela 5.6.**) był mocno zróżnicowany – od 7,1% w Jastrzębiu-Zdroju do 95,5% w Wałbrzychu[3]. W 9 powiatach grodzkich zaciągnięte zobowiązania przekroczyły 60% uzyskanych dochodów. Od 2009 r. odwróciły się proporcje liczby miast o wysokich i niskich wskaźnikach zadłużenia. W latach 1999 - 2001 zadłużenie poniżej 10% wykazywało odpowiednio: 35, 19 i 20 jednostek, a w ostatnich trzech latach tylko 2 miasta miały wskaźnik na tak niskim poziomie. Natomiast zobowiązań na poziomie przekraczającym 60% uzyskanych dochodów w miastach na prawach powiatu nie notowano w pierwszych dziesięciu latach działania[4], a w latach 2014 - 2017 takich jednostek było odpowiednio: 10, 12, 7 i 9.

[3] Miasto Wałbrzych spełnia warunki określone w art. 243 ust. 1, przy uwzględnieniu wyłączeń o których mowa w art. 243 ust. 3a i art. 243a uofp.

[4] Z wyjątkiem jednego przypadku w 2000 r.

Zobowiązania miast na prawach powiatu zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	Stan na 31.12. (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Kwota długu, w tym:	**27 144 462,7**	**27 241 160,5**	**99,2**	**100,4**	**100,0**	**100,0**
- kredyty, pożyczki, obligacje	27 116 174,6	27 228 134,3	99,2	100,4	99,9	100,0
- zobowiązania wymagalne	28 288,1	13 026,2	113,7	46,0	0,1	0,0
Należności ogółem, w tym:	8 293 151,1	8 834 753,1	106,1	106,5	100,0	100,0
- należności wymagalne	7 780 127,2	8 341 928,7	107,2	107,2	93,8	94,4

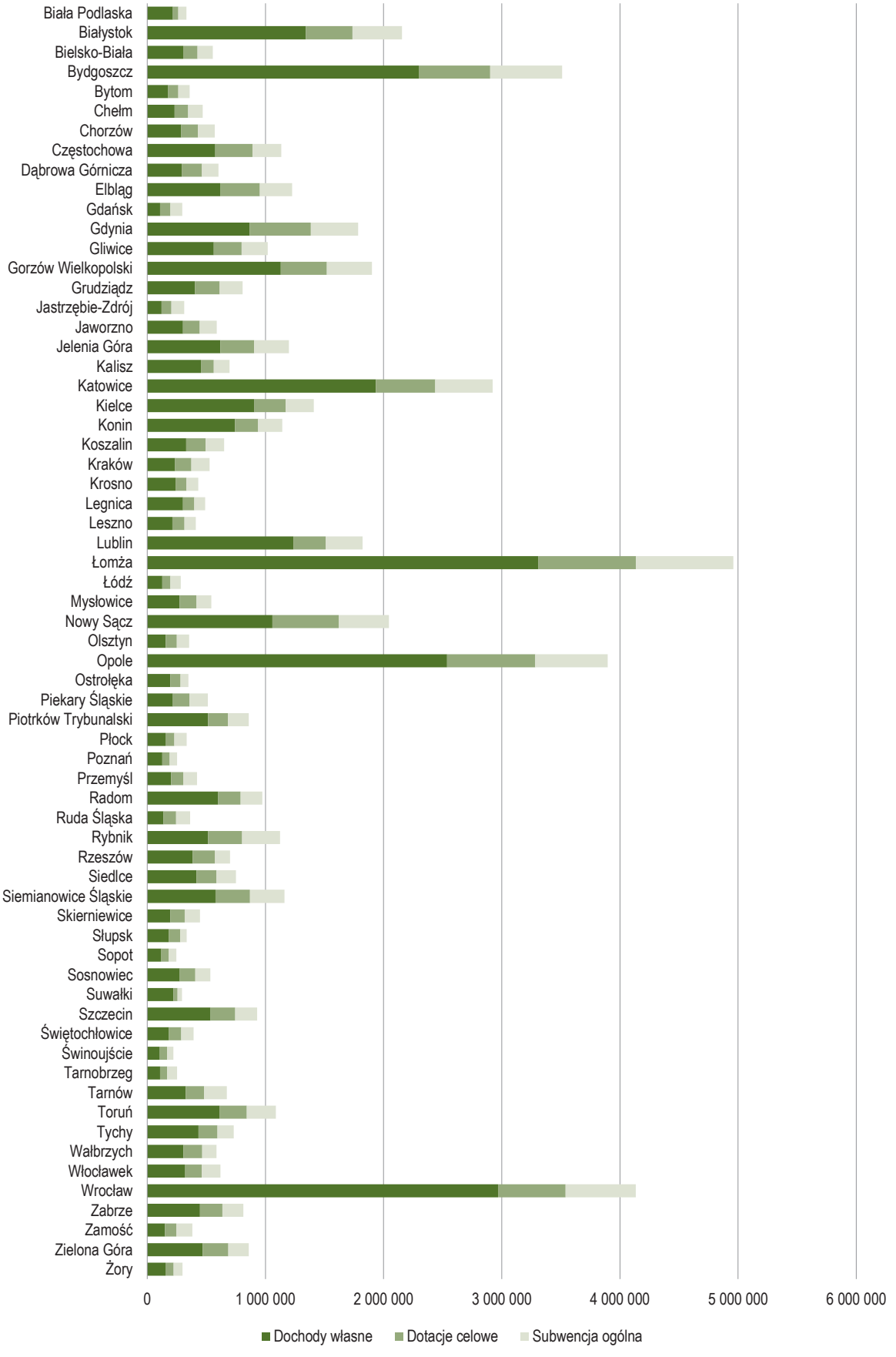
Struktura zadłużenia powiatów grodzkich od kilku lat pozostaje niemal niezmienna. Tak jak w latach poprzednich, w 2017 r. dominującą grupę stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, które obejmowały 94,4% zaciągniętych zobowiązań ogółem. Zobowiązania wynikające z wyemitowanych papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu zorganizowanego w zobowiązaniach ogółem stanowiły 5,6%. Zobowiązania z tytułu emisji obligacji w 2017 r. wykazało 10 miast na prawach powiatu na łączną kwotę 1 520 420 tys. zł. Wymagalne zobowiązania obniżyły swój poziom o 54,0% i nie stanowią realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego miast, a w łącznej kwocie stanowią wartości śladowe. Żaden powiat grodzki nie wykazał zobowiązań wynikających z przyjętych depozytów, które byłyby ujmowane w ich planach finansowych.

Podobnie jak w latach poprzednich zobowiązania miast na prawach powiatu zaliczane do długu publicznego miały głównie charakter krajowy (63,1% łącznej kwoty zobowiązań). Podstawową grupę wierzycieli stanowiły banki z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a zaciągnięte w nich kredyty objęły 60,5% zobowiązań tej grupy jednostek. Jednocześnie miasta na prawach powiatu coraz szerzej korzystają z zagranicznych źródeł pozyskiwania środków zwrotnych. Na koniec 2017 r. 36,9% długu stanowiły zobowiązania wobec wierzycieli zagranicznych i wynikały one głównie ze zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których obowiązującym środkiem płatniczym jest euro (w 2016 r. 35,5%).

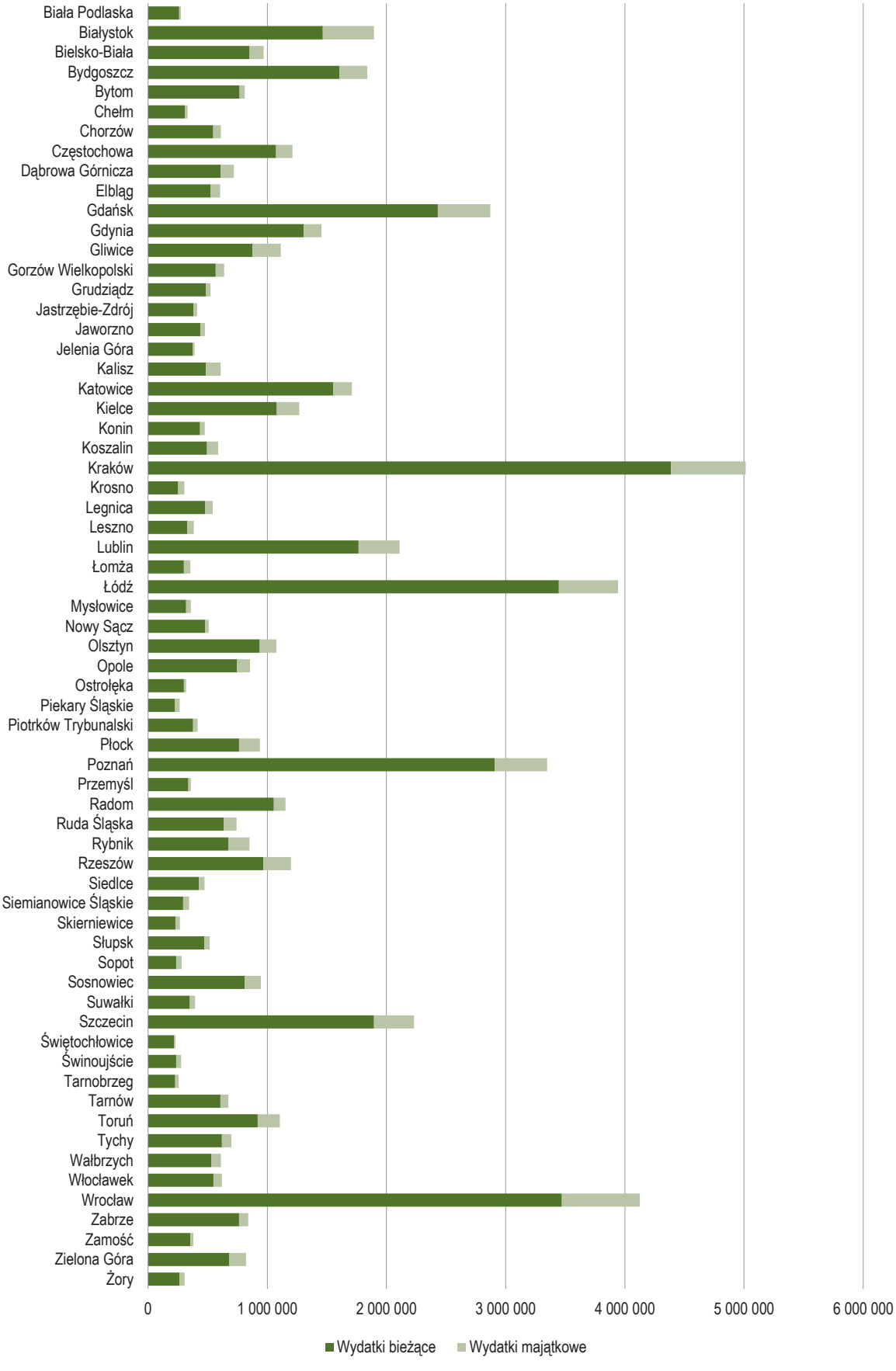
Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielanych przez powiaty grodzkie poręczeń i gwarancji na koniec 2017 r. była niższa o 10,0% niż w roku poprzednim i wyniosła 1 909 778 tys. zł. Od 2017 r. miasta przeznaczają coraz mniejsze kwoty na zabezpieczenie niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji. Zmniejszyła się także wysokość środków wydatkowanych na spłaty za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. W roku poprzednim na ten cel wydatkowano 6 965 tys. zł, a w 2017 r. – 3 978 tys. zł. Kwota odzyskanych w 2017 r. wierzytelności od dłużników z tytułu poręczeń lub gwarancji była bardzo niska 26 tys. zł, podczas gdy rok wcześniej było to 5 982 tys. zł.

Łączna wartość należności oraz wybranych aktywów finansowych miast na prawach powiatu według stanu na 31 grudnia 2017 r. była wyższa o 1,8% i wyniosła 14 322 520 tys. zł. Główną część stanowiły należności wymagalne (58,2% należności ogółem), aktywa finansowe w postaci gotówki i depozytów (29,7%), należności niewymagalne (8,7%) oraz należności z tytułu udzielonych pożyczek (3,4%).

Rysunek 5.1. **Dochody miast na prawach powiatu w 2017 r. (w tys. zł)**



Rysunek 5.2. **Wydatki miast na prawach powiatu w 2017 r. (w tys. zł)**



Rysunek 5.3. **Planowany i wykonany wynik budżetu miast na prawach powiatu w 2017 r. (w tys. zł)**

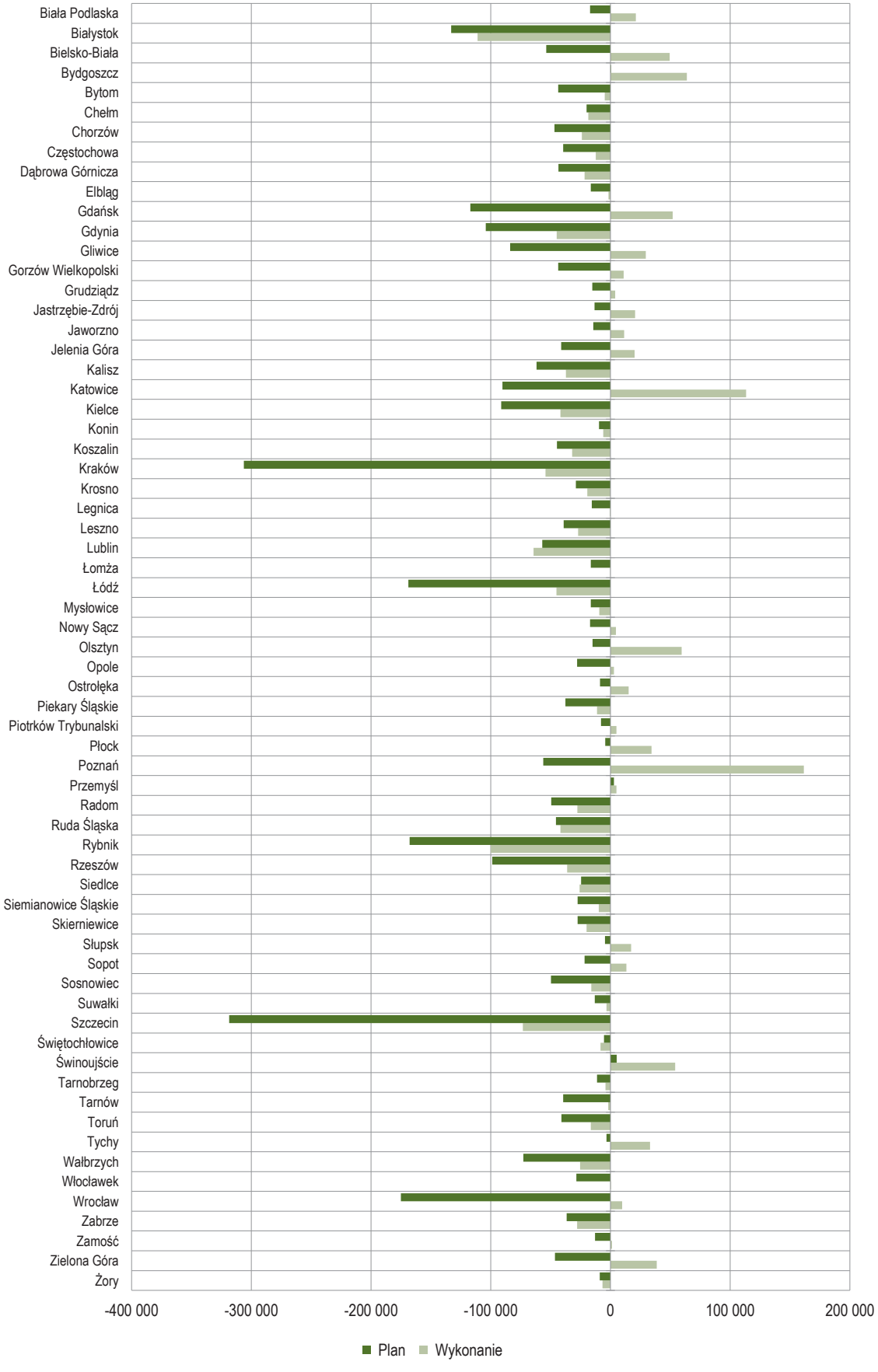


Tabela 5.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu miast na prawach powiatu w 2017 r. (w tys. zł)**

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**	**63 717 003**	**63 052 820**	**99,0**	**67 005 326**	**63 232 374**	**94,4**	**-3 288 323**	**-179 555**
2	**Dolnośląskie**	**5 668 590**	**5 674 810**	**100,1**	**5 973 051**	**5 670 445**	**94,9**	**-304 462**	**4 365**
3	Jelenia Góra	419 243	411 013	98,0	460 455	390 818	84,9	-41 211	20 195
4	Legnica	536 644	542 196	101,0	552 184	542 523	98,3	-15 540	-327
5	Wrocław	4 069 012	4 134 983	101,6	4 244 012	4 125 221	97,2	-175 000	9 761
6	Wałbrzych	643 690	586 618	91,1	716 400	611 883	85,4	-72 710	-25 265
7	**Kujawsko-pomorskie**	**4 133 027**	**4 138 133**	**100,1**	**4 217 068**	**4 086 305**	**96,9**	**-84 041**	**51 829**
8	Bydgoszcz	1 896 194	1 902 008	100,3	1 895 778	1 838 187	97,0	416	63 821
9	Grudziądz	520 062	526 620	101,3	535 154	522 687	97,7	-15 092	3 934
10	Toruń	1 087 697	1 089 392	100,2	1 128 666	1 105 804	98,0	-40 969	-16 412
11	Włocławek	629 073	620 113	98,6	657 471	619 627	94,2	-28 397	486
12	**Lubelskie**	**3 147 711**	**3 035 818**	**96,4**	**3 254 585**	**3 096 121**	**95,1**	**-106 874**	**-60 303**
13	Biała Podlaska	297 577	295 888	99,4	314 718	274 611	87,3	-17 142	21 277
14	Chełm	331 666	312 110	94,1	351 666	330 701	94,0	-20 000	-18 590
15	Lublin	2 133 822	2 046 122	95,9	2 190 722	2 110 395	96,3	-56 900	-64 274
16	Zamość	384 646	381 698	99,2	397 478	380 414	95,7	-12 832	1 284
17	**Lubuskie**	**1 542 314**	**1 509 254**	**97,9**	**1 632 310**	**1 459 619**	**89,4**	**-89 997**	**49 635**
18	Gorzów Wielkopolski	650 092	649 767	99,9	693 696	638 707	92,1	-43 604	11 060
19	Zielona Góra	892 222	859 487	96,3	938 614	820 912	87,5	-46 393	38 575
20	**Łódzkie**	**4 632 595**	**4 563 850**	**98,5**	**4 836 866**	**4 624 051**	**95,6**	**-204 271**	**-60 201**
21	Łódź	3 960 072	3 896 589	98,4	4 128 990	3 941 746	95,5	-168 918	-45 157
22	Piotrków Trybunalski	420 396	420 790	100,1	428 274	415 845	97,1	-7 877	4 946
23	Skierniewice	252 126	246 471	97,8	279 601	266 460	95,3	-27 476	-19 989
24	**Małopolskie**	**6 153 728**	**6 145 948**	**99,9**	**6 516 660**	**6 197 533**	**95,1**	**-362 932**	**-51 585**
25	Kraków	4 939 208	4 960 481	100,4	5 245 451	5 014 848	95,6	-306 243	-54 366
26	Nowy Sącz	551 410	512 700	93,0	568 536	508 139	89,4	-17 126	4 561
27	Tarnów	663 111	672 767	101,5	702 674	674 546	96,0	-39 563	-1 779
28	**Mazowieckie**	**2 900 521**	**2 878 283**	**99,2**	**2 987 500**	**2 882 449**	**96,5**	**-86 980**	**-4 166**
29	Ostrołęka	346 538	334 184	96,4	355 207	319 060	89,8	-8 669	15 124
30	Płock	960 337	972 729	101,3	964 692	938 482	97,3	-4 356	34 247
31	Radom	1 126 114	1 124 758	99,9	1 175 614	1 152 480	98,0	-49 500	-27 723
32	Siedlce	467 532	446 612	95,5	491 987	472 426	96,0	-24 455	-25 814
33	**Opolskie**	**851 879**	**858 659**	**100,8**	**879 662**	**855 773**	**97,3**	**-27 783**	**2 886**
34	Opole	851 879	858 659	100,8	879 662	855 773	97,3	-27 783	2 886
35	**Podkarpackie**	**2 093 270**	**2 062 246**	**98,5**	**2 229 348**	**2 116 970**	**95,0**	**-136 078**	**-54 723**
36	Krosno	285 557	284 588	99,7	314 472	303 959	96,7	-28 915	-19 371
37	Przemyśl	387 371	362 770	93,6	384 477	357 808	93,1	2 894	4 962
38	Rzeszów	1 161 498	1 162 234	100,1	1 260 228	1 198 396	95,1	-98 730	-36 162
39	Tarnobrzeg	258 845	252 655	97,6	270 171	256 807	95,1	-11 326	-4 152
40	**Podlaskie**	**2 585 500**	**2 529 706**	**97,8**	**2 748 008**	**2 644 365**	**96,2**	**-162 508**	**-114 659**
41	Białystok	1 837 636	1 784 420	97,1	1 970 637	1 895 419	96,2	-133 001	-111 000
42	Łomża	355 300	353 738	99,6	371 724	354 015	95,2	-16 424	-277
43	Suwałki	392 564	391 548	99,7	405 646	394 930	97,4	-13 083	-3 383
44	**Pomorskie**	**5 228 443**	**5 161 199**	**98,7**	**5 476 064**	**5 123 507**	**93,6**	**-247 621**	**37 692**
45	Gdańsk	2 943 165	2 922 799	99,3	3 060 216	2 870 895	93,8	-117 051	51 904
46	Gdynia	1 460 598	1 409 718	96,5	1 564 826	1 454 638	93,0	-104 228	-44 921
47	Słupsk	528 433	533 717	101,0	533 100	516 365	96,9	-4 667	17 353
48	Sopot	296 247	294 966	99,6	317 922	281 609	88,6	-21 675	13 357
49	**Śląskie**	**13 867 429**	**13 580 632**	**97,9**	**14 695 004**	**13 617 145**	**92,7**	**-827 575**	**-36 513**
50	Bielsko-Biała	1 107 887	1 019 825	92,1	1 161 570	970 405	83,5	-53 684	49 420
51	Bytom	832 229	806 509	96,9	875 843	811 303	92,6	-43 614	-4 794
52	Chorzów	621 974	587 339	94,4	668 755	611 272	91,4	-46 780	-23 933
53	Częstochowa	1 223 096	1 199 870	98,1	1 262 522	1 212 240	96,0	-39 427	-12 369
54	Dąbrowa Górnicza	693 749	697 522	100,5	737 236	719 076	97,5	-43 487	-21 554
55	Gliwice	1 111 052	1 142 514	102,8	1 194 826	1 112 910	93,1	-83 774	29 604
56	Jastrzębie-Zdrój	416 505	431 103	103,5	429 828	410 560	95,5	-13 323	20 542
57	Jaworzno	484 315	489 889	101,2	498 677	478 491	96,0	-14 363	11 398
58	Katowice	1 813 749	1 822 404	100,5	1 903 936	1 709 103	89,8	-90 187	113 302
59	Mysłowice	359 723	348 359	96,8	376 161	357 771	95,1	-16 438	-9 412
60	Piekary Śląskie	263 800	252 978	95,9	301 449	264 240	87,7	-37 649	-11 262
61	Ruda Śląska	721 157	700 974	97,2	766 693	742 848	96,9	-45 536	-41 874
62	Rybnik	791 148	751 309	95,0	958 963	851 215	88,8	-167 814	-99 906
63	Siemianowice Śląskie	340 593	333 969	98,1	367 992	343 815	93,4	-27 399	-9 846
64	Sosnowiec	943 276	930 879	98,7	992 881	946 879	95,4	-49 605	-15 999
65	Świętochłowice	241 553	220 428	91,3	247 003	228 749	92,6	-5 450	-8 321
66	Tychy	721 878	732 519	101,5	725 278	699 555	96,5	-3 400	32 964
67	Zabrze	832 403	812 941	97,7	869 041	840 743	96,7	-36 638	-27 802
68	Żory	347 342	299 301	86,2	356 349	305 970	85,9	-9 007	-6 670

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**	**1 243 317**	**1 226 759**	**98,7**	**1 334 597**	**1 268 520**	**95,0**	**-91 280**	**-41 761**
70	Kielce	1 243 317	1 226 759	98,7	1 334 597	1 268 520	95,0	-91 280	-41 761
71	**Warmińsko-mazurskie**	**1 761 325**	**1 736 836**	**98,6**	**1 792 732**	**1 679 068**	**93,7**	**-31 407**	**57 768**
72	Elbląg	603 031	602 274	99,9	619 554	603 887	97,5	-16 522	-1 613
73	Olsztyn	1 158 294	1 134 562	98,0	1 173 178	1 075 181	91,6	-14 884	59 381
74	**Wielkopolskie**	**4 874 813**	**4 907 257**	**100,7**	**5 041 357**	**4 815 857**	**95,5**	**-166 544**	**91 400**
75	Kalisz	575 494	570 786	99,2	637 233	607 965	95,4	-61 739	-37 179
76	Konin	483 262	468 586	97,0	492 801	474 640	96,3	-9 539	-6 053
77	Leszno	363 332	357 859	98,5	402 442	384 806	95,6	-39 109	-26 947
78	Poznań	3 452 725	3 510 026	101,7	3 508 880	3 348 446	95,4	-56 156	161 580
79	**Zachodniopomorskie**	**3 032 541**	**3 043 428**	**100,4**	**3 390 513**	**3 094 646**	**91,3**	**-357 972**	**-51 219**
80	Koszalin	571 973	555 041	97,0	616 673	587 128	95,2	-44 700	-32 086
81	Szczecin	2 144 441	2 156 806	100,6	2 462 869	2 229 976	90,5	-318 428	-73 170
82	Świnoujście	316 127	331 581	104,9	310 971	277 542	89,3	5 156	54 038

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**	**-179 555**	**851 961**	**27**	**1 031 516**	**38**	**-**	**681 351**	**-**	**20 174**	**328 633**
2	**Dolnośląskie**	**4 365**	**29 957**	**2**	**25 592**	**2**	**-**	**25 592**	**-**	**-**	**-**
3	Jelenia Góra	20 195	20 195	1	-	-	-	-	-	-	-
4	Legnica	-327	-	-	327	1	-	327	-	-	-
5	Wrocław	9 761	9 761	1	-	-	-	-	-	-	-
6	Wałbrzych	-25 265	-	-	25 265	1	-	25 265	-	-	-
7	**Kujawsko-pomorskie**	**51 829**	**68 241**	**3**	**16 412**	**1**	**-**	**12 912**	**-**	**-**	**3 500**
8	Bydgoszcz	63 821	63 821	1	-	-	-	-	-	-	-
9	Grudziądz	3 934	3 934	1	-	-	-	-	-	-	-
10	Toruń	-16 412	-	-	16 412	1	-	12 912	-	-	3 500
11	Włocławek	486	486	1	-	-	-	-	-	-	-
12	**Lubelskie**	**-60 303**	**22 561**	**2**	**82 864**	**2**	**-**	**82 864**	**-**	**-**	**-**
13	Biała Podlaska	21 277	21 277	1	-	-	-	-	-	-	-
14	Chełm	-18 590	-	-	18 590	1	-	18 590	-	-	-
15	Lublin	-64 274	-	-	64 274	1	-	64 274	-	-	-
16	Zamość	1 284	1 284	1	-	-	-	-	-	-	-
17	**Lubuskie**	**49 635**	**49 635**	**2**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
18	Gorzów Wielkopolski	11 060	11 060	1	-	-	-	-	-	-	-
19	Zielona Góra	38 575	38 575	1	-	-	-	-	-	-	-
20	**Łódzkie**	**-60 201**	**4 946**	**1**	**65 146**	**2**	**-**	**31 021**	**-**	**-**	**34 125**
21	Łódź	-45 157	-	-	45 157	1	-	23 199	-	-	21 959
22	Piotrków Trybunalski	4 946	4 946	1	-	-	-	-	-	-	-
23	Skierniewice	-19 989	-	-	19 989	1	-	7 822	-	-	12 167
24	**Małopolskie**	**-51 585**	**4 561**	**1**	**56 145**	**2**	**-**	**56 145**	**-**	**-**	**-**
25	Kraków	-54 366	-	-	54 366	1	-	54 366	-	-	-
26	Nowy Sącz	4 561	4 561	1	-	-	-	-	-	-	-
27	Tarnów	-1 779	-	-	1 779	1	-	1 779	-	-	-
28	**Mazowieckie**	**-4 166**	**49 371**	**2**	**53 536**	**2**	**-**	**52 178**	**-**	**-**	**-**
29	Ostrołęka	15 124	15 124	1	-	-	-	-	-	-	-
30	Płock	34 247	34 247	1	-	-	-	-	-	-	-
31	Radom	-27 723	-	-	27 723	1	-	27 723	-	-	-
32	Siedlce	-25 814	-	-	25 814	1	-	24 455	-	-	-
33	**Opolskie**	**2 886**	**2 886**	**1**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
34	Opole	2 886	2 886	1	-	-	-	-	-	-	-
35	**Podkarpackie**	**-54 723**	**4 962**	**1**	**59 685**	**3**	**-**	**55 533**	**-**	**-**	**4 152**
36	Krosno	-19 371	-	-	19 371	1	-	19 371	-	-	-
37	Przemyśl	4 962	4 962	1	-	-	-	-	-	-	-
38	Rzeszów	-36 162	-	-	36 162	1	-	36 162	-	-	-
39	Tarnobrzeg	-4 152	-	-	4 152	1	-	-	-	-	4 152
40	**Podlaskie**	**-114 659**	**-**	**-**	**114 659**	**3**	**-**	**47 201**	**-**	**-**	**67 459**
41	Białystok	-111 000	-	-	111 000	1	-	43 541	-	-	67 459
42	Łomża	-277	-	-	277	1	-	277	-	-	-
43	Suwałki	-3 383	-	-	3 383	1	-	3 383	-	-	-
44	**Pomorskie**	**37 692**	**82 613**	**3**	**44 921**	**1**	**-**	**44 921**	**-**	**-**	**-**
45	Gdańsk	51 904	51 904	1	-	-	-	-	-	-	-
46	Gdynia	-44 921	-	-	44 921	1	-	44 921	-	-	-
47	Słupsk	17 353	17 353	1	-	-	-	-	-	-	-
48	Sopot	13 357	13 357	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**	**-36 513**	**257 230**	**6**	**293 744**	**13**	**-**	**208 077**	**-**	**20 174**	**65 493**
50	Bielsko-Biała	49 420	49 420	1	-	-	-	-	-	-	-
51	Bytom	-4 794	-	-	4 794	1	-	-	-	-	4 794
52	Chorzów	-23 933	-	-	23 933	1	-	21 691	-	-	2 243
53	Częstochowa	-12 369	-	-	12 369	1	-	12 369	-	-	-
54	Dąbrowa Górnicza	-21 554	-	-	21 554	1	-	21 554	-	-	-
55	Gliwice	29 604	29 604	1	-	-	-	-	-	-	-
56	Jastrzębie-Zdrój	20 542	20 542	1	-	-	-	-	-	-	-
57	Jaworzno	11 398	11 398	1	-	-	-	-	-	-	-
58	Katowice	113 302	113 302	1	-	-	-	-	-	-	-
59	Mysłowice	-9 412	-	-	9 412	1	-	-	-	-	9 412
60	Piekary Śląskie	-11 262	-	-	11 262	1	-	2 475	-	-	8 787
61	Ruda Śląska	-41 874	-	-	41 874	1	-	28 739	-	-	13 135
62	Rybnik	-99 906	-	-	99 906	1	-	80 000	-	19 906	-
63	Siemianowice Śląskie	-9 846	-	-	9 846	1	-	-	-	267	9 578
64	Sosnowiec	-15 999	-	-	15 999	1	-	-	-	-	15 999
65	Świętochłowice	-8 321	-	-	8 321	1	-	6 777	-	-	1 545
66	Tychy	32 964	32 964	1	-	-	-	-	-	-	-
67	Zabrze	-27 802	-	-	27 802	1	-	27 802	-	-	-
68	Żory	-6 670	-	-	6 670	1	-	6 670	-	-	-
69	**Świętokrzyskie**	**-41 761**	**-**	**-**	**41 761**	**1**	**-**	**33 450**	**-**	**-**	**8 311**
70	Kielce	-41 761	-	-	41 761	1	-	33 450	-	-	8 311
71	**Warmińsko-mazurskie**	**57 768**	**59 381**	**1**	**1 613**	**1**	**-**	**-**	**-**	**-**	**1 613**
72	Elbląg	-1 613	-	-	1 613	1	-	-	-	-	1 613
73	Olsztyn	59 381	59 381	1	-	-	-	-	-	-	-
74	**Wielkopolskie**	**91 400**	**161 580**	**1**	**70 180**	**3**	**-**	**25 400**	**-**	**-**	**44 780**
75	Kalisz	-37 179	-	-	37 179	1	-	-	-	-	37 179
76	Konin	-6 053	-	-	6 053	1	-	-	-	-	6 053
77	Leszno	-26 947	-	-	26 947	1	-	25 400	-	-	1 547
78	Poznań	161 580	161 580	1	-	-	-	-	-	-	-
79	**Zachodniopomorskie**	**-51 219**	**54 038**	**1**	**105 257**	**2**	**-**	**6 058**	**-**	**-**	**99 199**
80	Koszalin	-32 086	-	-	32 086	1	-	6 058	-	-	26 029
81	Szczecin	-73 170	-	-	73 170	1	-	-	-	-	73 170
82	Świnoujście	54 038	54 038	1	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 5.2. **Struktura dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2017 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**	**63 052 820**	**94,4**	**55,3**	**25,9**	**20,2**	**20,4**	**18,7**	**5,6**	**2,3**	**2,6**
2	**Dolnośląskie**	**5 674 810**	**92,6**	**61,3**	**28,2**	**21,2**	**16,3**	**15,1**	**7,4**	**4,6**	**2,1**
3	Jelenia Góra	411 013	94,3	48,0	23,4	21,8	23,3	23,0	5,7	3,6	1,6
4	Legnica	542 196	91,2	47,2	23,7	19,8	23,0	21,0	8,8	3,0	5,7
5	Wrocław	4 134 983	92,7	66,0	30,3	22,1	14,3	12,3	7,3	5,2	1,5
6	Wałbrzych	586 618	92,8	49,9	20,5	16,2	19,2	23,7	7,2	2,3	3,2
7	**Kujawsko-pomorskie**	**4 138 133**	**96,1**	**53,0**	**23,7**	**20,0**	**22,7**	**20,3**	**3,9**	**2,0**	**1,4**
8	Bydgoszcz	1 902 008	96,0	57,3	25,1	20,2	20,1	18,6	4,0	1,5	1,8
9	Grudziądz	526 620	98,2	43,2	18,1	17,8	29,1	25,9	1,8	1,2	0,4
10	Toruń	1 089 392	93,2	51,2	25,9	18,0	22,6	19,4	6,8	4,3	1,8
11	Włocławek	620 113	99,2	51,2	20,4	24,4	25,6	22,5	0,8	0,4	0,2
12	**Lubelskie**	**3 035 818**	**92,6**	**45,9**	**21,8**	**16,2**	**25,1**	**21,6**	**7,4**	**1,3**	**5,6**
13	Biała Podlaska	295 888	98,2	36,2	19,6	14,7	33,4	28,6	1,8	0,6	1,1
14	Chełm	312 110	99,2	38,1	19,5	16,6	34,5	26,7	0,8	0,2	0,3
15	Lublin	2 046 122	89,8	49,9	23,4	16,7	20,5	19,3	10,2	1,6	8,1
16	Zamość	381 698	98,1	38,0	17,1	14,2	35,4	24,6	1,9	1,4	0,4
17	**Lubuskie**	**1 509 254**	**89,9**	**47,7**	**25,0**	**17,2**	**21,8**	**20,4**	**10,1**	**3,1**	**5,0**
18	Gorzów Wielkopolski	649 767	94,2	46,9	22,2	18,4	23,9	23,4	5,8	2,6	2,1
19	Zielona Góra	859 487	86,7	48,4	27,2	16,4	20,3	18,1	13,3	3,5	7,1
20	**Łódzkie**	**4 563 850**	**95,8**	**59,1**	**26,5**	**22,2**	**17,4**	**19,3**	**4,2**	**2,7**	**0,7**
21	Łódź	3 896 589	95,5	61,2	27,0	22,9	15,7	18,6	4,5	3,0	0,6
22	Piotrków Trybunalski	420 790	98,1	46,8	21,5	18,4	27,6	23,6	1,9	1,1	0,7
23	Skierniewice	246 471	96,9	47,8	28,3	17,0	26,3	22,7	3,1	0,2	2,7

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**	**6 145 948**	**95,2**	**59,8**	**27,9**	**20,6**	**19,1**	**16,4**	**4,8**	**1,6**	**1,9**
25	Kraków	4 960 481	94,6	63,4	30,0	21,3	16,6	14,6	5,4	1,8	2,0
26	Nowy Sącz	512 700	98,1	41,3	19,7	17,0	30,2	26,6	1,9	0,7	0,9
27	Tarnów	672 767	97,3	47,4	18,7	18,4	28,5	21,5	2,7	1,0	1,6
28	Mazowieckie	2 878 283	96,3	49,8	23,9	20,5	25,0	21,5	3,7	0,7	1,9
29	Ostrołęka	334 184	91,3	43,1	19,5	19,1	26,1	22,1	8,7	0,5	0,8
30	Płock	972 729	95,1	61,2	28,0	28,4	18,7	15,2	4,9	0,5	4,3
31	Radom	1 124 758	99,0	45,1	21,8	16,5	28,6	25,4	1,0	0,6	0,2
32	Siedlce	446 612	96,1	42,0	24,0	14,4	28,9	25,1	3,9	1,4	2,1
33	**Opolskie**	**858 659**	**92,7**	**57,3**	**24,6**	**22,2**	**20,0**	**15,4**	**7,3**	**2,0**	**4,2**
34	Opole	858 659	92,7	57,3	24,6	22,2	20,0	15,4	7,3	2,0	4,2
35	**Podkarpackie**	**2 062 246**	**93,4**	**44,2**	**21,1**	**17,1**	**28,2**	**21,1**	**6,6**	**1,3**	**4,5**
36	Krosno	284 588	96,4	42,1	19,9	16,7	31,3	23,1	3,6	2,4	0,7
37	Przemyśl	362 770	97,9	36,6	15,7	16,7	32,5	28,7	2,1	1,1	0,8
38	Rzeszów	1 162 234	91,1	48,5	23,6	18,3	25,1	17,6	8,9	1,0	7,5
39	Tarnobrzeg	252 655	94,3	37,4	18,7	13,0	33,0	23,9	5,7	1,6	0,2
40	Podlaskie	2 529 706	89,3	45,2	20,3	15,9	24,0	20,1	10,7	2,4	8,1
41	Białystok	1 784 420	87,0	46,1	21,1	16,0	22,4	18,4	13,0	2,4	10,5
42	Łomża	353 738	93,8	41,0	19,2	13,9	29,2	23,6	6,2	3,0	2,9
43	Suwałki	391 548	95,7	44,8	17,6	17,3	26,5	24,3	4,3	1,6	2,2
44	**Pomorskie**	**5 161 199**	**95,6**	**62,0**	**28,9**	**22,1**	**17,0**	**16,6**	**4,4**	**2,2**	**1,5**
45	Gdańsk	2 922 799	96,0	64,0	29,0	24,6	16,3	15,8	4,0	1,4	1,4
46	Gdynia	1 409 718	96,5	62,4	31,6	19,4	16,9	17,1	3,5	1,8	1,7
47	Słupsk	533 717	93,8	47,6	20,4	15,9	23,6	22,6	6,2	3,9	2,1
48	Sopot	294 966	90,2	65,8	30,4	20,9	12,8	11,6	9,8	9,1	0,4
49	**Śląskie**	**13 580 632**	**95,8**	**55,4**	**26,4**	**21,4**	**20,5**	**19,8**	**4,2**	**2,2**	**1,8**
50	Bielsko-Biała	1 019 825	93,2	54,4	27,7	22,0	21,5	17,3	6,8	0,8	5,7
51	Bytom	806 509	97,6	48,5	21,4	16,0	24,0	25,1	2,4	1,7	0,7
52	Chorzów	587 339	97,4	49,2	23,6	21,2	24,3	23,9	2,6	2,1	0,4
53	Częstochowa	1 199 870	95,8	50,0	24,2	18,9	24,4	21,5	4,2	1,5	2,4
54	Dąbrowa Górnicza	697 522	97,0	62,7	24,6	32,1	18,6	15,7	3,0	2,2	0,1
55	Gliwice	1 142 514	91,0	57,6	26,1	21,2	17,9	15,5	9,0	7,2	1,6
56	Jastrzębie-Zdrój	431 103	99,3	54,9	27,0	21,9	23,1	21,3	0,7	0,4	0,2
57	Jaworzno	489 889	96,1	59,5	26,5	24,7	18,2	18,4	3,9	1,8	1,2
58	Katowice	1 822 404	97,0	65,6	30,8	24,1	17,1	14,3	3,0	2,1	0,6
59	Mysłowice	348 359	97,7	55,2	31,3	19,9	19,2	23,2	2,3	1,2	1,1
60	Piekary Śląskie	252 978	97,8	49,2	26,7	18,4	24,7	23,9	2,2	1,0	1,1
61	Ruda Śląska	700 974	94,7	53,6	25,2	17,5	18,4	22,7	5,3	1,1	4,2
62	Rybnik	751 309	96,7	54,5	24,2	21,2	21,7	20,4	3,3	0,8	1,9
63	Siemianowice Śląskie	333 969	91,6	51,0	25,6	17,8	16,4	24,2	8,4	3,6	4,8
64	Sosnowiec	930 879	94,8	55,4	29,0	22,4	20,0	19,4	5,2	2,0	3,0
65	Świętochłowice	220 428	98,2	44,9	23,5	18,4	23,7	29,7	1,8	1,7	0,0
66	Tychy	732 519	97,8	58,2	28,4	23,5	18,8	20,8	2,2	0,9	1,0
67	Zabrze	812 941	95,6	50,9	24,7	17,5	21,8	23,0	4,4	3,9	0,4
68	Żory	299 301	96,8	49,7	25,9	19,7	25,3	21,7	3,2	1,6	1,3
69	**Świętokrzyskie**	**1 226 759**	**91,7**	**48,9**	**22,5**	**15,6**	**22,4**	**20,4**	**8,3**	**1,2**	**6,9**
70	Kielce	1 226 759	91,7	48,9	22,5	15,6	22,4	20,4	8,3	1,2	6,9
71	**Warmińsko-mazurskie**	**1 736 836**	**89,1**	**46,6**	**22,7**	**17,7**	**22,0**	**20,5**	**10,9**	**2,9**	**7,4**
72	Elbląg	602 274	94,3	45,4	23,9	16,5	22,7	26,2	5,7	2,5	2,3
73	Olsztyn	1 134 562	86,3	47,2	22,1	18,3	21,6	17,6	13,7	3,1	10,1
74	**Wielkopolskie**	**4 907 257**	**94,6**	**58,1**	**29,8**	**18,9**	**19,3**	**17,3**	**5,4**	**2,6**	**2,1**
75	Kalisz	570 786	95,2	48,9	26,7	18,3	24,9	21,4	4,8	0,5	3,4
76	Konin	468 586	97,2	48,7	20,1	22,1	26,1	22,4	2,8	0,5	2,1
77	Leszno	357 859	94,8	44,9	26,2	14,2	26,4	23,5	5,2	3,2	0,8
78	Poznań	3 510 026	94,1	62,1	32,0	19,0	16,7	15,3	5,9	3,1	2,0
79	**Zachodniopomorskie**	**3 043 428**	**95,5**	**57,8**	**24,6**	**22,6**	**20,2**	**17,4**	**4,5**	**3,1**	**1,0**
80	Koszalin	555 041	94,5	51,1	25,9	22,0	23,5	19,8	5,5	3,8	1,7
81	Szczecin	2 156 806	97,5	60,6	25,8	21,2	19,3	17,6	2,5	1,3	0,7
82	Świnoujście	331 581	84,3	51,2	14,8	32,9	20,6	12,6	15,7	13,6	1,4

Tabela 5.3. **Struktura wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2017 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**	**63 232 374**	**86,6**	**33,5**	**15,0**	**9,3**	**1,0**	**13,4**	**12,0**
2	**Dolnośląskie**	**5 670 445**	**85,6**	**29,7**	**12,1**	**9,9**	**1,3**	**14,4**	**11,3**
3	Jelenia Góra	390 818	96,1	39,0	18,5	10,4	1,0	3,9	3,9
4	Legnica	542 523	88,2	36,8	17,7	10,7	1,0	11,8	11,5
5	Wrocław	4 125 221	84,2	28,6	9,7	10,2	1,1	15,8	11,7
6	Wałbrzych	611 883	86,5	24,8	19,0	7,2	3,1	13,5	13,2
7	**Kujawsko-pomorskie**	**4 086 305**	**87,1**	**33,0**	**17,3**	**8,8**	**1,4**	**12,9**	**11,2**
8	Bydgoszcz	1 838 187	87,4	31,5	16,0	8,5	1,2	12,6	12,0
9	Grudziądz	522 687	92,7	36,3	21,9	9,0	1,0	7,3	4,2
10	Toruń	1 105 804	83,2	31,6	16,4	9,8	2,0	16,8	13,6
11	Włocławek	619 627	88,6	37,5	19,0	7,7	1,6	11,4	10,6
12	**Lubelskie**	**3 096 121**	**86,9**	**36,3**	**16,5**	**10,4**	**1,3**	**13,1**	**11,9**
13	Biała Podlaska	274 611	95,2	41,2	22,5	13,1	0,7	4,8	4,8
14	Chełm	330 701	93,5	43,2	19,2	11,3	1,4	6,5	4,8
15	Lublin	2 110 395	83,7	33,8	15,1	9,5	1,4	16,3	14,9
16	Zamość	380 414	93,2	41,1	17,8	12,8	0,5	6,8	6,7
17	**Lubuskie**	**1 459 619**	**85,6**	**35,5**	**16,7**	**11,7**	**0,5**	**14,4**	**14,3**
18	Gorzów Wielkopolski	638 707	88,8	36,7	18,6	9,7	0,5	11,2	11,2
19	Zielona Góra	820 912	83,1	34,6	15,2	13,2	0,6	16,9	16,8
20	**Łódzkie**	**4 624 051**	**87,7**	**32,3**	**15,0**	**8,1**	**1,5**	**12,3**	**10,2**
21	Łódź	3 941 746	87,4	30,9	14,2	8,1	1,7	12,6	10,2
22	Piotrków Trybunalski	415 845	91,0	39,3	21,3	9,4	0,4	9,0	9,0
23	Skierniewice	266 460	86,5	40,7	16,2	7,2	0,8	13,5	12,8
24	**Małopolskie**	**6 197 533**	**88,3**	**31,7**	**12,2**	**10,9**	**1,2**	**11,7**	**10,8**
25	Kraków	5 014 848	87,5	29,2	11,1	11,4	1,3	12,5	11,6
26	Nowy Sącz	508 139	94,6	42,8	19,1	9,6	0,4	5,4	4,6
27	Tarnów	674 546	90,1	42,3	15,1	8,2	0,9	9,9	9,3
28	**Mazowieckie**	**2 882 449**	**88,3**	**39,5**	**18,0**	**7,9**	**1,2**	**11,7**	**9,1**
29	Ostrołęka	319 060	94,4	49,4	18,6	7,3	1,0	5,6	5,6
30	Płock	938 482	81,4	34,4	12,8	7,6	1,3	18,6	13,2
31	Radom	1 152 480	91,6	41,1	22,0	6,9	0,9	8,4	7,3
32	Siedlce	472 426	90,2	39,0	18,2	11,4	2,3	9,8	7,7
33	**Opolskie**	**855 773**	**87,3**	**37,3**	**10,6**	**9,4**	**0,6**	**12,7**	**12,4**
34	Opole	855 773	87,3	37,3	10,6	9,4	0,6	12,7	12,4
35	**Podkarpackie**	**2 116 970**	**84,4**	**38,0**	**15,6**	**8,5**	**1,2**	**15,6**	**15,3**
36	Krosno	303 959	83,2	39,4	15,1	8,7	1,1	16,8	16,2
37	Przemyśl	357 808	94,7	40,9	20,3	9,5	1,5	5,3	5,2
38	Rzeszów	1 198 396	80,8	36,3	14,0	7,7	1,1	19,2	19,1
39	Tarnobrzeg	256 807	88,2	39,9	16,7	11,0	1,5	11,8	10,8
40	**Podlaskie**	**2 644 365**	**80,1**	**34,0**	**16,4**	**9,1**	**0,8**	**19,9**	**19,6**
41	Białystok	1 895 419	77,4	32,6	15,1	8,9	0,7	22,6	22,3
42	Łomża	354 015	84,9	37,5	18,4	10,3	0,9	15,1	14,8
43	Suwałki	394 930	88,6	37,3	20,5	9,0	0,8	11,4	10,9
44	**Pomorskie**	**5 123 507**	**86,7**	**30,7**	**13,0**	**9,8**	**0,8**	**13,3**	**11,3**
45	Gdańsk	2 870 895	84,7	28,5	12,4	10,7	0,7	15,3	12,2
46	Gdynia	1 454 638	89,7	33,4	13,0	7,2	0,9	10,3	10,1
47	Słupsk	516 365	91,4	34,1	18,6	10,2	1,5	8,6	7,6
48	Sopot	281 609	83,6	33,2	8,7	11,9	1,2	16,4	16,4
49	**Śląskie**	**13 617 145**	**87,5**	**34,9**	**16,6**	**8,0**	**0,6**	**12,5**	**11,4**
50	Bielsko-Biała	970 405	87,4	35,6	15,3	14,1	0,3	12,6	12,5
51	Bytom	811 303	94,6	38,9	21,6	4,2	0,8	5,4	5,0
52	Chorzów	611 272	89,3	36,0	20,9	8,7	0,6	10,7	10,1
53	Częstochowa	1 212 240	88,5	33,6	16,7	11,2	0,8	11,5	10,2
54	Dąbrowa Górnicza	719 076	84,7	33,9	12,8	5,4	0,8	15,3	14,9
55	Gliwice	1 112 910	78,7	31,1	12,6	6,5	0,4	21,3	18,1
56	Jastrzębie-Zdrój	410 560	93,1	38,8	19,9	6,0	0,2	6,9	6,8
57	Jaworzno	478 491	91,3	39,4	15,7	7,8	0,8	8,7	8,7
58	Katowice	1 709 103	90,8	32,8	13,3	9,7	0,6	9,2	8,5
59	Mysłowice	357 771	89,0	40,0	19,0	5,8	0,6	11,0	10,1
60	Piekary Śląskie	264 240	84,5	36,9	19,8	6,1	0,4	15,5	12,5
61	Ruda Śląska	742 848	85,4	35,9	18,4	4,7	0,6	14,6	13,0
62	Rybnik	851 215	79,1	34,3	15,0	6,5	0,1	20,9	20,9
63	Siemianowice Śląskie	343 815	85,7	32,9	21,4	5,5	0,4	14,3	14,3
64	Sosnowiec	946 879	85,7	36,3	16,7	6,2	0,4	14,3	13,2
65	Świętochłowice	228 749	95,1	36,0	23,1	8,6	1,1	4,9	4,1
66	Tychy	699 555	88,7	31,6	14,2	11,0	0,6	11,3	9,6
67	Zabrze	840 743	90,7	35,3	20,0	7,5	1,5	9,3	5,3
68	Żory	305 970	86,2	38,0	18,2	8,0	1,4	13,8	12,5

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**	**1 268 520**	**85,2**	**33,6**	**16,8**	**7,3**	**1,4**	**14,8**	**14,1**
70	Kielce	1 268 520	85,2	33,6	16,8	7,3	1,4	14,8	14,1
71	**Warmińsko-mazurskie**	**1 679 068**	**87,1**	**34,2**	**16,4**	**11,7**	**1,1**	**12,9**	**11,6**
72	Elbląg	603 887	87,1	38,8	20,1	7,4	2,0	12,9	9,3
73	Olsztyn	1 075 181	87,1	31,6	14,4	14,2	0,7	12,9	12,8
74	**Wielkopolskie**	**4 815 857**	**86,4**	**32,3**	**13,9**	**11,0**	**0,9**	**13,6**	**12,6**
75	Kalisz	607 965	80,0	33,8	17,1	9,0	0,7	20,0	17,6
76	Konin	474 640	91,9	43,0	17,1	8,2	0,6	8,1	7,2
77	Leszno	384 806	85,5	38,4	17,8	11,1	1,2	14,5	14,4
78	Poznań	3 348 446	86,9	29,8	12,4	11,7	0,9	13,1	12,3
79	**Zachodniopomorskie**	**3 094 646**	**84,8**	**32,3**	**14,0**	**8,6**	**1,1**	**15,2**	**14,1**
80	Koszalin	587 128	84,1	35,5	15,1	10,5	1,5	15,9	15,8
81	Szczecin	2 229 976	85,0	31,0	14,2	8,3	1,0	15,0	13,6
82	Świnoujście	277 542	84,9	35,8	10,0	6,7	0,7	15,1	14,2

Tabela 5.4. **Dynamika dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2017 r. (2016 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**	**105,6**	**103,6**	**106,8**	**105,3**	**108,3**	**104,4**	**102,0**	**117,6**	**89,1**	**99,2**	**77,3**
2	**Dolnośląskie**	**103,8**	**101,8**	**106,9**	**105,2**	**109,1**	**104,7**	**102,4**	**120,0**	**76,0**	**94,3**	**48,0**
3	Jelenia Góra	106,9	104,9	106,7	105,7	110,9	102,2	100,1	116,8	110,3	97,2	1 120,5
4	Legnica	112,7	110,7	107,0	107,4	107,1	101,3	99,1	116,0	252,1	163,2	402,8
5	Wrocław	102,4	100,4	107,2	105,3	109,5	105,5	104,5	123,5	65,1	94,5	28,2
6	Wałbrzych	104,0	102,0	104,3	103,0	106,0	103,9	97,8	113,6	99,4	59,9	102,8
7	**Kujawsko-pomorskie**	**105,2**	**103,2**	**106,4**	**104,9**	**107,2**	**104,2**	**101,8**	**116,7**	**82,8**	**125,1**	**60,0**
8	Bydgoszcz	106,8	104,8	107,2	105,4	106,9	103,1	102,9	119,0	96,4	119,8	97,5
9	Grudziądz	98,8	96,8	103,8	101,4	110,0	111,7	100,2	112,9	27,6	369,6	6,0
10	Toruń	106,9	104,9	106,6	105,5	108,3	101,8	100,8	117,9	111,6	120,8	85,6
11	Włocławek	103,4	101,4	105,8	104,7	104,2	106,0	102,1	113,1	27,1	81,2	23,9
12	**Lubelskie**	**109,5**	**107,5**	**107,1**	**105,4**	**106,2**	**102,2**	**102,4**	**117,4**	**153,5**	**139,8**	**172,4**
13	Biała Podlaska	109,1	107,1	108,4	104,3	107,6	102,0	101,0	125,3	181,4	154,7	208,8
14	Chełm	103,4	101,4	105,0	96,9	105,6	92,4	104,8	119,4	36,0	26,9	61,9
15	Lublin	111,6	109,6	107,3	105,4	106,1	104,0	102,8	118,1	172,7	141,6	195,4
16	Zamość	104,4	102,4	106,8	114,0	105,9	101,6	100,0	106,9	48,5	273,5	14,2
17	**Lubuskie**	**111,7**	**109,7**	**108,5**	**108,2**	**109,8**	**103,4**	**100,1**	**120,1**	**151,9**	**115,5**	**180,6**
18	Gorzów Wielkopolski	103,0	101,0	107,1	106,1	108,8	101,8	100,5	117,5	63,6	71,0	70,7
19	Zielona Góra	119,3	117,3	109,6	109,8	110,4	104,8	99,8	122,7	282,0	177,7	276,1
20	**Łódzkie**	**99,7**	**97,7**	**106,7**	**104,7**	**106,0**	**103,4**	**101,5**	**119,1**	**40,3**	**66,7**	**12,4**
21	Łódź	99,7	97,7	106,7	104,6	105,8	103,0	101,2	119,8	42,0	68,0	10,5
22	Piotrków Trybunalski	99,3	97,3	106,0	104,9	106,2	107,5	101,5	114,5	23,6	88,6	10,2
23	Skierniewice	100,9	98,9	108,1	106,2	109,0	103,6	103,6	118,7	33,1	10,3	41,2
24	**Małopolskie**	**106,8**	**104,8**	**108,1**	**107,4**	**111,4**	**105,4**	**102,6**	**118,6**	**86,0**	**81,0**	**57,7**
25	Kraków	106,7	104,7	107,9	107,0	112,0	106,1	102,8	118,7	89,4	88,4	55,2
26	Nowy Sącz	105,3	103,3	108,6	106,4	108,6	108,9	102,3	121,2	41,0	23,8	71,7
27	Tarnów	109,0	107,0	109,7	112,4	106,5	97,9	101,6	115,8	89,4	93,3	86,1
28	**Mazowieckie**	**109,3**	**107,3**	**108,8**	**109,1**	**118,8**	**102,8**	**103,0**	**115,9**	**123,6**	**66,2**	**137,5**
29	Ostrołęka	111,8	109,8	104,8	101,4	101,2	100,2	101,0	117,8	368,8	97,2	69,2
30	Płock	115,5	113,5	113,6	117,9	143,6	101,7	100,9	114,3	172,5	38,2	311,4
31	Radom	104,7	102,7	107,0	103,8	107,5	106,4	104,9	116,1	32,9	93,2	16,7
32	Siedlce	106,8	104,8	106,7	104,6	108,5	100,5	102,7	116,0	107,4	83,2	115,6
33	**Opolskie**	**117,7**	**115,7**	**118,0**	**117,4**	**112,8**	**124,6**	**108,4**	**136,0**	**114,1**	**101,0**	**131,2**
34	Opole	117,7	115,7	118,0	117,4	112,8	124,6	108,4	136,0	114,1	101,0	131,2
35	**Podkarpackie**	**107,1**	**105,1**	**107,7**	**105,2**	**108,7**	**102,4**	**103,8**	**119,8**	**99,2**	**99,8**	**96,1**
36	Krosno	97,2	95,2	102,2	95,9	104,7	94,9	100,8	118,4	42,0	201,6	9,9
37	Przemyśl	106,6	104,6	107,1	106,8	106,9	105,8	102,4	113,7	85,1	98,2	70,5
38	Rzeszów	109,8	107,8	109,4	107,3	110,4	103,5	104,6	123,8	114,8	78,0	123,2
39	Tarnobrzeg	108,2	106,2	108,3	103,9	106,1	100,9	106,3	119,5	106,7	94,0	44,7
40	**Podlaskie**	**112,0**	**110,0**	**103,6**	**101,4**	**108,7**	**104,8**	**103,1**	**109,8**	**338,6**	**138,6**	**743,9**
41	Białystok	113,9	111,9	102,7	101,6	108,7	105,9	103,0	105,1	422,3	117,3	1 311,9
42	Łomża	109,5	107,5	107,6	104,0	111,1	102,5	103,1	121,6	146,7	259,7	173,8
43	Suwałki	105,8	103,8	104,0	98,1	106,6	101,9	103,4	117,9	167,6	251,8	116,2

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**	**104,1**	**102,1**	**108,2**	**107,1**	**109,9**	**107,3**	**102,3**	**119,6**	**57,6**	**101,5**	**32,4**
45	Gdańsk	104,6	102,6	110,5	107,9	109,9	109,0	104,3	130,9	45,9	87,5	23,7
46	Gdynia	103,5	101,5	105,3	106,5	112,0	104,9	100,4	106,0	70,6	98,5	64,4
47	Słupsk	106,5	104,5	105,0	103,7	105,2	105,7	99,8	114,4	135,9	168,1	129,7
48	Sopot	98,5	96,5	105,7	106,2	105,4	101,7	99,3	110,3	60,6	97,8	6,1
49	**Śląskie**	**105,1**	**103,1**	**105,7**	**104,1**	**105,9**	**101,9**	**101,6**	**115,5**	**93,9**	**121,3**	**75,6**
50	Bielsko-Biała	111,5	109,5	106,5	103,8	107,5	100,4	105,2	117,9	313,1	109,7	431,6
51	Bytom	108,2	106,2	108,9	109,0	105,0	106,9	105,3	112,3	87,6	89,3	95,0
52	Chorzów	107,2	105,2	107,8	108,8	109,4	104,0	102,1	112,0	88,0	110,2	38,7
53	Częstochowa	104,8	102,8	104,7	103,6	107,7	99,0	99,8	114,0	107,6	86,5	141,2
54	Dąbrowa Górnicza	99,9	97,9	104,9	103,4	104,8	102,3	101,4	116,6	39,6	199,3	0,9
55	Gliwice	108,2	106,2	106,0	105,2	106,2	106,9	102,3	114,4	136,3	201,6	59,4
56	Jastrzębie-Zdrój	97,8	95,8	102,3	104,7	110,0	95,5	86,9	118,0	13,4	93,7	3,5
57	Jaworzno	106,6	104,6	107,4	107,4	101,7	108,8	99,6	116,5	90,3	113,2	169,9
58	Katowice	104,0	102,0	104,2	102,2	104,9	98,4	103,6	115,6	96,8	102,7	72,4
59	Mysłowice	102,2	100,2	103,1	103,5	107,0	97,2	99,1	105,7	75,4	104,1	61,3
60	Piekary Śląskie	103,9	101,9	107,8	100,8	105,3	99,9	116,4	115,5	40,1	24,0	87,7
61	Ruda Śląska	101,9	99,9	105,3	103,2	106,4	98,9	101,3	114,7	64,9	51,4	71,4
62	Rybnik	103,0	101,0	103,9	100,9	104,8	98,0	102,1	115,2	83,0	132,9	70,9
63	Siemianowice Śląskie	112,3	110,3	105,5	103,7	104,6	103,9	102,3	112,1	369,8	297,9	454,7
64	Sosnowiec	108,9	106,9	107,0	104,9	105,6	105,3	102,7	119,0	161,1	191,1	139,4
65	Świętochłowice	101,7	99,7	107,9	103,7	104,9	100,8	105,4	117,5	24,1	62,5	0,2
66	Tychy	105,2	103,2	108,4	106,6	105,7	107,4	101,4	122,0	44,8	99,6	30,7
67	Zabrze	100,7	98,7	103,7	102,1	106,2	101,2	96,1	116,4	61,6	117,7	12,2
68	Żory	105,7	103,7	107,4	103,3	102,2	108,2	105,1	121,2	71,2	62,8	82,9
69	**Świętokrzyskie**	**110,1**	**108,1**	**105,7**	**102,7**	**109,9**	**99,5**	**103,4**	**116,8**	**203,3**	**122,6**	**248,1**
70	Kielce	110,1	108,1	105,7	102,7	109,9	99,5	103,4	116,8	203,3	122,6	248,1
71	**Warmińsko-mazurskie**	**106,2**	**104,2**	**102,1**	**98,8**	**104,7**	**107,9**	**96,4**	**118,2**	**159,7**	**178,4**	**148,4**
72	Elbląg	100,8	98,8	102,8	106,0	104,2	105,1	85,5	117,2	76,0	127,0	45,4
73	Olsztyn	109,4	107,4	101,6	95,5	105,0	109,3	103,8	119,1	210,5	216,2	203,9
74	**Wielkopolskie**	**107,6**	**105,6**	**107,9**	**106,9**	**107,9**	**105,2**	**101,1**	**120,5**	**102,1**	**116,3**	**96,2**
75	Kalisz	106,6	104,6	105,9	106,5	110,5	103,5	97,9	115,4	123,4	79,5	128,4
76	Konin	106,9	104,9	105,8	103,6	106,5	102,5	100,8	117,8	167,1	60,2	2 068,6
77	Leszno	106,6	104,6	106,0	103,2	106,3	101,1	102,1	116,9	119,6	108,3	83,1
78	Poznań	107,9	105,9	108,7	107,7	107,9	106,3	101,8	122,9	96,3	121,1	80,1
79	**Zachodniopomorskie**	**97,9**	**95,9**	**104,9**	**102,4**	**106,9**	**108,8**	**102,8**	**117,7**	**40,4**	**65,3**	**16,8**
80	Koszalin	105,3	103,3	106,3	103,9	107,1	102,9	101,4	120,2	91,2	138,1	51,5
81	Szczecin	95,8	93,8	102,5	99,1	107,2	102,1	101,9	117,6	27,2	85,4	10,3
82	Świnoujście	100,2	98,2	123,7	133,1	102,5	163,7	111,2	112,2	49,6	47,0	69,6

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 5.5. **Dynamika wydatków budżetów miast na prawach powiatu w 2017 r. (2016 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**	**108,7**	**106,7**	**107,6**	**103,9**	**118,2**	**109,8**	**98,5**	**116,5**	**117,0**
2	**Dolnośląskie**	**105,8**	**103,8**	**106,3**	**103,1**	**119,2**	**109,6**	**103,6**	**103,0**	**98,3**
3	Jelenia Góra	107,5	105,5	108,9	103,8	116,1	108,2	111,4	81,9	81,9
4	Legnica	111,9	109,9	108,5	101,4	115,5	108,1	106,8	146,8	143,0
5	Wrocław	104,3	102,3	105,4	103,2	123,0	110,7	100,9	98,8	91,9
6	Wałbrzych	109,7	107,7	108,0	104,6	112,0	102,8	108,2	121,8	124,7
7	**Kujawsko-pomorskie**	**107,4**	**105,4**	**105,1**	**102,1**	**116,3**	**107,5**	**98,9**	**125,8**	**130,9**
8	Bydgoszcz	107,5	105,5	105,6	100,8	118,2	104,0	98,1	122,6	126,5
9	Grudziądz	103,0	101,0	101,3	102,3	113,9	123,8	93,9	130,2	128,0
10	Toruń	110,2	108,2	106,4	104,4	117,4	106,3	101,2	134,1	154,2
11	Włocławek	106,3	104,3	105,3	102,1	112,7	108,6	98,5	115,1	106,9
12	**Lubelskie**	**112,1**	**110,1**	**108,1**	**104,2**	**117,9**	**110,3**	**108,2**	**148,7**	**150,7**
13	Biała Podlaska	107,4	105,4	106,2	102,5	122,1	107,1	94,8	137,6	137,6
14	Chełm	109,8	107,8	107,6	103,4	116,4	106,3	120,5	156,2	170,1
15	Lublin	114,3	112,3	108,4	104,9	118,1	113,2	107,9	158,6	161,9
16	Zamość	106,1	104,1	108,6	103,0	114,7	104,4	101,9	81,1	80,3
17	**Lubuskie**	**113,2**	**111,2**	**109,8**	**106,3**	**119,0**	**106,1**	**91,2**	**138,6**	**137,7**
18	Gorzów Wielkopolski	106,8	104,8	109,7	106,4	117,8	106,8	89,2	88,5	88,4
19	Zielona Góra	118,6	116,6	109,8	106,2	120,2	105,8	92,5	195,7	193,8

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**	**103,4**	**101,4**	**107,6**	**105,3**	**116,3**	**112,1**	**97,8**	**80,9**	**76,7**
21	Łódź	102,6	100,6	107,5	105,1	116,3	111,7	97,3	78,2	73,1
22	Piotrków Trybunalski	105,1	103,1	106,5	104,2	113,4	118,3	107,0	92,6	94,3
23	Skierniewice	112,9	110,9	111,3	108,8	122,5	106,1	107,0	124,6	121,5
24	**Małopolskie**	**107,8**	**105,8**	**108,1**	**105,1**	**121,4**	**105,7**	**110,0**	**105,6**	**110,2**
25	Kraków	107,4	105,4	108,1	106,0	122,2	104,7	111,4	103,3	108,6
26	Nowy Sącz	109,8	107,8	108,6	102,1	119,7	111,8	92,5	136,3	125,4
27	Tarnów	108,7	106,7	107,6	103,1	118,7	111,7	102,9	120,5	121,2
28	**Mazowieckie**	**109,7**	**107,7**	**106,6**	**102,7**	**116,1**	**106,3**	**98,1**	**141,2**	**142,7**
29	Ostrołęka	109,2	107,2	106,5	103,6	117,1	116,3	99,2	190,2	189,7
30	Płock	114,8	112,8	104,6	99,2	115,9	107,6	97,3	199,2	190,7
31	Radom	105,9	103,9	106,7	104,1	115,0	104,8	104,7	98,2	110,7
32	Siedlce	110,1	108,1	110,1	104,8	119,2	103,1	93,2	110,3	109,4
33	**Opolskie**	**117,8**	**115,8**	**118,4**	**109,7**	**133,0**	**116,5**	**102,3**	**113,5**	**122,5**
34	Opole	117,8	115,8	118,4	109,7	133,0	116,5	102,3	113,5	122,5
35	**Podkarpackie**	**115,5**	**113,5**	**109,0**	**104,3**	**119,7**	**108,3**	**98,4**	**171,3**	**172,8**
36	Krosno	110,6	108,6	110,5	105,8	117,3	111,0	98,1	111,1	115,7
37	Przemyśl	107,7	105,7	106,6	100,8	114,3	110,6	97,0	132,4	130,0
38	Rzeszów	120,0	118,0	109,5	104,4	123,8	108,2	94,1	201,6	201,1
39	Tarnobrzeg	113,0	111,0	108,5	107,3	116,6	103,8	119,6	164,3	161,7
40	**Podlaskie**	**119,6**	**117,6**	**107,9**	**104,4**	**120,0**	**114,8**	**76,2**	**211,8**	**214,0**
41	Białystok	124,5	122,5	107,3	104,6	120,4	117,6	68,6	275,8	281,8
42	Łomża	110,1	108,1	110,5	103,7	120,3	108,7	101,2	108,2	105,8
43	Suwałki	107,6	105,6	108,4	104,5	118,6	109,1	100,7	102,2	101,1
44	**Pomorskie**	**108,3**	**106,3**	**109,1**	**104,5**	**120,1**	**118,9**	**88,4**	**103,2**	**103,1**
45	Gdańsk	107,1	105,1	111,1	104,2	122,0	126,0	78,6	89,2	85,5
46	Gdynia	111,4	109,4	106,7	105,3	120,5	110,4	101,9	181,6	193,7
47	Słupsk	109,2	107,2	107,6	103,4	114,5	109,4	96,3	129,7	122,2
48	Sopot	103,2	101,2	105,1	104,3	114,1	103,7	89,5	94,4	96,5
49	**Śląskie**	**107,3**	**105,3**	**106,7**	**103,1**	**117,3**	**108,7**	**96,2**	**111,5**	**111,1**
50	Bielsko-Biała	108,4	106,4	109,5	104,2	121,2	112,2	75,6	101,4	104,9
51	Bytom	104,9	102,9	106,3	99,9	111,2	105,4	123,6	85,4	89,5
52	Chorzów	102,7	100,7	108,3	104,0	113,1	108,9	113,6	71,9	78,2
53	Częstochowa	105,6	103,6	105,5	101,2	115,8	106,2	96,1	106,9	101,0
54	Dąbrowa Górnicza	106,4	104,4	103,9	106,7	117,9	107,0	105,9	122,4	120,6
55	Gliwice	100,2	98,2	107,2	103,4	117,8	111,4	111,7	80,5	71,9
56	Jastrzębie-Zdrój	106,5	104,5	106,3	103,8	119,7	106,3	99,8	109,5	113,6
57	Jaworzno	100,8	98,8	106,7	102,8	119,7	101,0	131,9	63,5	69,9
58	Katowice	106,2	104,2	106,1	101,6	117,5	112,0	106,6	107,2	104,6
59	Mysłowice	104,0	102,0	103,7	102,1	119,0	110,6	82,0	106,8	98,6
60	Piekary Śląskie	114,4	112,4	111,0	105,7	117,4	143,7	78,9	137,6	128,2
61	Ruda Śląska	107,8	105,8	106,0	103,4	118,5	104,7	46,5	119,0	120,5
62	Rybnik	119,2	117,2	107,2	104,5	121,0	106,7	56,0	207,3	207,3
63	Siemianowice Śląskie	119,5	117,5	107,9	103,3	113,5	112,4	101,0	339,3	339,3
64	Sosnowiec	116,7	114,7	107,0	103,9	118,8	103,8	87,3	256,3	282,1
65	Świętochłowice	105,8	103,8	109,3	104,6	113,0	109,0	102,1	65,1	88,4
66	Tychy	110,7	108,7	109,2	105,5	120,9	113,1	89,5	124,1	106,0
67	Zabrze	103,3	101,3	104,5	100,6	114,9	100,4	113,7	92,4	100,7
68	Żory	106,8	104,8	106,8	105,0	124,9	106,1	107,8	107,2	114,3
69	**Świętokrzyskie**	**110,3**	**108,3**	**106,8**	**99,5**	**118,8**	**110,6**	**105,6**	**135,6**	**145,8**
70	Kielce	110,3	108,3	106,8	99,5	118,8	110,6	105,6	135,6	145,8
71	**Warmińsko-mazurskie**	**113,7**	**111,7**	**107,0**	**103,1**	**116,2**	**113,5**	**100,1**	**195,9**	**217,4**
72	Elbląg	108,2	106,2	105,4	101,1	113,1	107,6	112,2	132,0	149,7
73	Olsztyn	117,0	115,0	108,0	104,5	118,7	115,4	85,1	268,6	266,7
74	**Wielkopolskie**	**107,0**	**105,0**	**109,7**	**105,6**	**118,4**	**108,7**	**95,6**	**92,9**	**89,7**
75	Kalisz	118,6	116,6	107,2	105,4	114,8	105,9	98,0	206,7	198,5
76	Konin	110,7	108,7	108,5	103,3	114,4	106,7	101,0	144,3	134,5
77	Leszno	114,5	112,5	108,9	104,1	118,7	112,4	110,4	163,7	166,5
78	Poznań	103,9	101,9	110,3	106,3	120,1	108,9	92,7	75,1	72,8
79	**Zachodniopomorskie**	**112,0**	**110,0**	**107,9**	**104,5**	**117,9**	**109,3**	**94,5**	**142,1**	**142,9**
80	Koszalin	117,6	115,6	107,2	105,8	117,3	100,9	100,9	241,2	245,9
81	Szczecin	110,6	108,6	107,0	103,8	118,2	112,3	93,9	135,9	134,4
82	Świnoujście	112,5	110,5	117,3	106,7	116,5	109,8	79,2	91,7	95,4

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 5.6. **Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 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**	**27 241 161**	**1 520 420**	**25 707 714**	**-**	**13 026**	**10 231**	**43,2**
2	**Dolnośląskie**	**3 651 515**	**97 000**	**3 553 862**	**-**	**653**	**140**	**64,3**
3	Jelenia Góra	151 313	-	150 665	-	647	134	36,8
4	Legnica	266 541	-	266 541	-	-	-	49,2
5	Wrocław	2 673 546	-	2 673 540	-	6	6	64,7
6	Wałbrzych	560 116	97 000	463 116	-	-	-	95,5
7	**Kujawsko-pomorskie**	**2 360 262**	**70 000**	**2 288 293**	**-**	**1 969**	**1 174**	**57,0**
8	Bydgoszcz	1 026 004	-	1 026 004	-	-	-	53,9
9	Grudziądz	179 370	-	179 370	-	-	-	34,1
10	Toruń	889 194	-	887 225	-	1 969	1 174	81,6
11	Włocławek	265 694	70 000	195 694	-	-	-	42,8
12	**Lubelskie**	**1 631 023**	**-**	**1 630 973**	**-**	**50**	**50**	**53,7**
13	Biała Podlaska	77 495	-	77 495	-	-	-	26,2
14	Chełm	149 552	-	149 552	-	-	-	47,9
15	Lublin	1 329 725	-	1 329 675	-	50	50	65,0
16	Zamość	74 251	-	74 251	-	-	-	19,5
17	**Lubuskie**	**379 208**	**-**	**379 208**	**-**	**-**	**-**	**25,1**
18	Gorzów Wielkopolski	115 460	-	115 460	-	-	-	17,8
19	Zielona Góra	263 748	-	263 748	-	-	-	30,7
20	**Łódzkie**	**2 875 296**	**-**	**2 875 295**	**-**	**1**	**1**	**63,0**
21	Łódź	2 685 260	-	2 685 260	-	-	-	68,9
22	Piotrków Trybunalski	90 364	-	90 364	-	-	-	21,5
23	Skierniewice	99 672	-	99 671	-	1	1	40,4
24	**Małopolskie**	**2 654 006**	**720 000**	**1 933 978**	**-**	**28**	**-**	**43,2**
25	Kraków	2 308 986	720 000	1 588 974	-	12	-	46,5
26	Nowy Sącz	81 355	-	81 355	-	-	-	15,9
27	Tarnów	263 665	-	263 650	-	15	-	39,2
28	**Mazowieckie**	**1 391 975**	**272 100**	**1 119 875**	**-**	**1**	**-**	**48,4**
29	Ostrołęka	102 493	-	102 493	-	-	-	30,7
30	Płock	492 049	60 000	432 049	-	-	-	50,6
31	Radom	490 534	-	490 534	-	-	-	43,6
32	Siedlce	306 899	212 100	94 799	-	-	-	68,7
33	**Opolskie**	**227 012**	**-**	**227 012**	**-**	**-**	**-**	**26,4**
34	Opole	227 012	-	227 012	-	-	-	26,4
35	**Podkarpackie**	**1 118 626**	**24 420**	**1 093 254**	**-**	**952**	**273**	**54,2**
36	Krosno	181 653	-	181 652	-	-	-	63,8
37	Przemyśl	164 588	24 420	139 889	-	279	272	45,4
38	Rzeszów	655 636	-	654 963	-	673	-	56,4
39	Tarnobrzeg	116 750	-	116 750	-	-	-	46,2
40	**Podlaskie**	**901 792**	**-**	**901 792**	**-**	**-**	**-**	**35,6**
41	Białystok	637 365	-	637 365	-	-	-	35,7
42	Łomża	118 778	-	118 778	-	-	-	33,6
43	Suwałki	145 649	-	145 649	-	-	-	37,2
44	**Pomorskie**	**1 752 593**	**-**	**1 752 388**	**-**	**205**	**-**	**34,0**
45	Gdańsk	828 629	-	828 629	-	-	-	28,4
46	Gdynia	600 290	-	600 084	-	205	-	42,6
47	Słupsk	232 639	-	232 639	-	-	-	43,6
48	Sopot	91 035	-	91 035	-	-	-	30,9

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**	**3 918 726**	**205 900**	**3 706 345**	**-**	**6 481**	**6 032**	**28,9**
50	Bielsko-Biała	94 122	-	94 105	-	17	-	9,2
51	Bytom	214 314	-	214 314	-	-	-	26,6
52	Chorzów	207 428	-	207 428	-	-	-	35,3
53	Częstochowa	462 826	-	462 821	-	4	-	38,6
54	Dąbrowa Górnicza	301 873	-	297 830	-	4 043	4 043	43,3
55	Gliwice	268 543	-	268 543	-	-	-	23,5
56	Jastrzębie-Zdrój	30 583	-	30 583	-	-	-	7,1
57	Jaworzno	143 249	-	143 249	-	-	-	29,2
58	Katowice	626 435	-	626 431	-	4	1	34,4
59	Mysłowice	89 805	-	89 805	-	-	-	25,8
60	Piekary Śląskie	36 322	-	35 684	-	638	638	14,4
61	Ruda Śląska	231 450	-	231 450	-	-	-	33,0
62	Rybnik	85 177	-	85 174	-	3	-	11,3
63	Siemianowice Śląskie	61 900	30 900	31 000	-	-	-	18,5
64	Sosnowiec	151 473	114 000	37 473	-	-	-	16,3
65	Świętochłowice	86 392	-	86 001	-	391	-	39,2
66	Tychy	158 678	61 000	97 647	-	31	1	21,7
67	Zabrze	511 605	-	510 255	-	1 350	1 350	62,9
68	Żory	156 549	-	156 549	-	-	-	52,3
69	**Świętokrzyskie**	**765 418**	**-**	**765 418**	**-**	**-**	**-**	**62,4**
70	Kielce	765 418	-	765 418	-	-	-	62,4
71	**Warmińsko-mazurskie**	**555 042**	**131 000**	**422 990**	**-**	**1 052**	**1 052**	**32,0**
72	Elbląg	310 537	131 000	179 537	-	-	-	51,6
73	Olsztyn	244 505	-	243 454	-	1 052	1 052	21,6
74	**Wielkopolskie**	**1 708 853**	**-**	**1 707 241**	**-**	**1 612**	**1 509**	**34,8**
75	Kalisz	194 716	-	194 716	-	-	-	34,1
76	Konin	118 430	-	116 830	-	1 601	1 507	25,3
77	Leszno	167 683	-	167 675	-	8	-	46,9
78	Poznań	1 228 023	-	1 228 020	-	3	1	35,0
79	**Zachodniopomorskie**	**1 349 813**	**-**	**1 349 790**	**-**	**23**	**-**	**44,4**
80	Koszalin	302 675	-	302 675	-	-	-	54,5
81	Szczecin	990 102	-	990 079	-	22	-	45,9
82	Świnoujście	57 037	-	57 036	-	1	-	17,2

Rozdział VI.
Wykonanie budżetów przez powiaty

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

W 2017 r. powiaty uzyskały dochody budżetowe w łącznej kwocie 25 388 531 tys. zł, co stanowiło 98,3% planowanych dochodów. Wykonanie dochodów wahało się od 95,3% w powiatach województwa lubuskiego do 99,9% w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego. Spośród ogólnej liczby 314 powiatów dochody ogółem powyżej planu zrealizowało 30,9% powiatów. W skali kraju 85,4% powiatów wykonało dochody na poziomie 95% - 105% dochodów planowanych. Graniczne wielkości wykonania planu wyniosły 79,8% - 110,4%.

W ramach realizacji programu „Rodzina 500+" powiaty pozyskały środki w kwocie 190 932 tys. zł, które stanowiły jedynie 0,8% dochodów ogółem.

Dochody powiatów w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**23 948 338,9**	**25 388 531,3**	**98,3**	**106,0**	**100,0**
Dochody własne	8 474 182,0	9 078 837,4	101,2	107,1	35,8
Dotacje celowe, w tym:	5 245 221,2	6 047 416,7	91,8	115,3	23,8
- na zadania zlecone, w tym:	2 691 305,7	2 742 543,9	99,0	101,9	10,8
- program „Rodzina 500+"	145 467,0	190 931,5	99,3	131,3	0,8
Subwencja ogólna	10 228 935,7	10 262 277,2	100,0	100,3	40,4

Na niepełne wykonanie planu dochodów w największym stopniu wpływ miała realizacja dochodów z tytułu dotacji celowych – powiaty uzyskały z tego źródła 91,8% oczekiwanych środków (z tytułu dotacji na zadania własne – 83,3% planu). Blisko połowa powiatów (49,7%) pozyskała dochody z tego źródła na poziomie powyżej 95% planu, w przedziale od 80% do 95% – 126 powiatów, natomiast 32 powiaty wykonały dochody z tytułu dotacji celowych poniżej 80% planu.

Dochody powiatów w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**23 948 338,9**	**25 388 531,3**	**98,3**	**106,0**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	22 366 271,3	23 350 192,6	100,2	104,4	92,0
Dochody własne, z tego:	8 246 400,7	8 810 480,3	102,2	106,8	34,7
- PIT	4 508 783,2	4 949 966,5	102,6	109,8	19,5
- CIT	161 794,5	180 411,4	110,4	111,5	0,7
- podatki i opłaty	1 116 319,7	1 093 477,9	99,9	98,0	4,3
- pozostałe	2 459 503,3	2 586 624,6	101,8	105,2	10,2
Dotacje celowe, w tym	4 011 570,2	4 423 674,5	96,8	110,3	17,4
- na zadania zlecone, w tym:	2 649 546,3	2 700 223,0	99,0	101,9	10,6
- program „Rodzina 500+"	145 467,0	190 931,5	99,3	131,3	0,8
- na zadania własne	968 913,5	1 305 049,2	92,5	134,7	5,1
Subwencja ogólna, w tym:	10 108 300,4	10 116 037,7	100,0	100,1	39,8
- oświatowa	7 822 795,0	7 642 637,5	100,0	97,7	30,1
- wyrównawcza	1 671 433,6	1 837 996,7	100,0	110,0	7,2

Dochody powiatów w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody majątkowe, z tego:	1 582 067,6	2 038 338,7	81,0	128,8	8,0
Dochody własne, w tym:	227 181,3	268 357,1	76,3	118,1	1,1
- dochody ze sprzedaży majątku	159 335,6	172 187,0	71,2	108,1	0,7
Dotacje celowe, w tym	1 233 651,0	1 623 742,2	80,5	131,6	6,4
- na zadania zlecone, w tym:	41 759,4	42 320,9	95,5	101,3	0,2
- program „Rodzina 500+”	-	-	x	x	x
- na zadania własne	620 754,9	856 304,4	72,3	137,9	3,4
Subwencja ogólna	120 635,3	146 239,5	100,0	121,2	0,6

W budżetach powiatów dotacje na realizację programu „Rodzina 500+” zaplanowane zostały w wysokości 192 307 tys. zł, a wskaźnik wykonania planu wyniósł 99,3%. W całości są to dotacje na realizację zadań bieżących.

Dochody powiatów z tytułu subwencji ogólnej zostały zrealizowane w 100,0%, natomiast dochody własne były wyższe o 1,2 punktu procentowego od planu.

Dochody bieżące wykonane zostały w kwocie 23 350 193 tys. zł, tj. 100,2% planu. Wykonanie dochodów bieżących wahało się w przedziale od 88,8% do 112,4%. Powyżej planu wykonały je 184 powiaty.

Dochody majątkowe zrealizowane w kwocie 2 038 339 tys. zł stanowiły 81,0% planu. Większości powiatów (161 jednostek) wykonało plan dochodów majątkowych w przedziale od 80% do 100%.

Dochody ze sprzedaży majątku wykonane zostały na poziomie – 71,2% planu, dochody z tego tytułu zaplanowało w swoich budżetach 93,0% powiatów (292 jednostki). Wpływy ponad zakładany plan uzyskały 144 powiaty, a 10 powiatów nie uzyskało żadnych dochodów ze sprzedaży majątku.

Bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych wykonano w 68,7% wielkości planowanych. W większym stopniu zrealizowane zostały dochody ze źródeł zagranicznych o charakterze bieżącym – 553 640 tys. zł (w 84,1% planu), niż majątkowe – 393 501 tys. zł (54,6% planu). Dochodów pochodzących ze źródeł zagranicznych nie planowały i nie pozyskały 2 powiaty.

Dochody powiatów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	**23 948 338,9**	**25 388 531,3**	**98,3**	**106,0**	**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	418 162,0	947 140,4	68,7	226,5	3,7
Dochody bieżące, w tym:	**22 366 271,3**	**23 350 192,6**	**100,2**	**104,4**	**92,0**
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	251 228,6	553 639,9	84,1	220,4	2,2
Dochody majątkowe, w tym:	**1 582 067,6**	**2 038 338,7**	**81,0**	**128,8**	**8,0**
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	166 933,4	393 500,5	54,6	235,7	1,5

1) Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

1.2. Wykonanie planu wydatków

W 2017 r. powiaty zrealizowały wydatki budżetowe w łącznej kwocie 25 360 416 tys. zł, co stanowiło 93,6% planu. Wykonanie wydatków wahało się od 89,0% w powiatach województwa pomorskiego do 95,6% w powiatach województwa łódzkiego. W 45 powiatach plan wydatków został zrealizowany poniżej 90%, w 123 – w przedziale 90% - 95%, a 146 powiatów wykonało wydatki powyżej 95%, Żaden z nich nie przekroczył uchwalonego planu wydatków.

Wydatki bieżące wykonane zostały przez powiaty w stopniu wyższym niż majątkowe. Poziom zrealizowanych wydatków bieżących wyniósł 95,6% planu, wydatki o charakterze majątkowym osiągnęły 84,4% planu. Spośród wydatków bieżących najwyższym wskaźnikiem wykonania planu charakteryzowały się wydatki przeznaczane przez powiaty na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (98,8%). W 84,1% powiatów wydatki te zrealizowano na poziomie powyżej 98% wielkości zaplanowanych. Na realizację programu „Rodzina 500+" powiaty przeznaczyły 190 932 tys. zł i są to głównie świadczenia na rzecz osób fizycznych.

Wydatki powiatów w latach 2016 i 2017

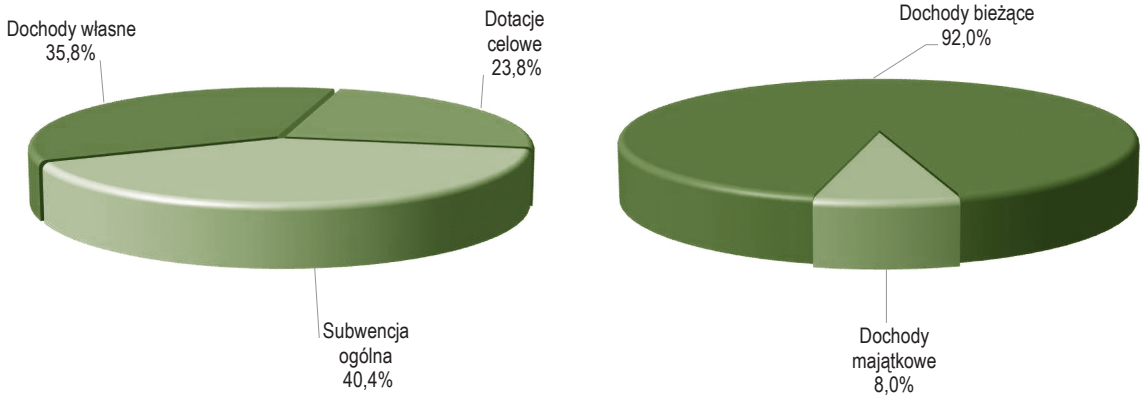
Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**23 300 595,6**	**25 360 416,2**	**93,6**	**108,8**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	20 302 430,2	21 277 047,1	95,6	104,8	83,9
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	17 507 064,4	18 071 531,9	96,8	103,2	71,3
- wynagrodzenia i pochodne	12 491 358,6	12 953 603,8	98,8	103,7	51,1
- pozostałe bieżące	5 015 705,9	5 117 928,0	91,9	102,0	20,2
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	936 334,3	979 065,4	95,9	104,6	3,9
- dotacje	1 483 235,6	1 557 124,4	96,4	105,0	6,1
- wydatki na poręczenia i gwarancje	6 173,8	5 845,1	19,7	94,7	0,0
- wydatki na obsługę długu	156 005,0	150 543,0	87,7	96,5	0,6
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	213 617,0	512 937,3	70,0	240,1	2,0
Wydatki majątkowe, w tym:	2 998 165,5	4 083 369,1	84,4	136,2	16,1
- wydatki inwestycyjne, w tym:	2 962 645,8	4 022 069,6	84,4	135,8	15,9
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	141 957,6	771 757,7	68,9	543,7	3,0

Realizacja planu wydatków bieżących wahała się między 84,3% a 99,7%, przy czym w 304 powiatach zrealizowano je na poziomie 90% - 100%. Wykonanie wydatków majątkowych powyżej 90% planu wystąpiło w 167 powiatach. Wydatki majątkowe w przedziale od 50% do 90% planu wykonało 128 powiatów, natomiast do 50% – 19 powiatów, w tym 2 powiaty zrealizowały poniżej 13% zaplanowanych wydatków majątkowych.

2. Struktura dochodów i wydatków

Głównym źródłem dochodów powiatów w 2017 r. były środki z subwencji ogólnej oraz dotacji celowych pochodzące z budżetu państwa, od jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów (łącznie 64,2%). O samodzielności finansowej jst decydują dochody własne, które w budżetach powiatów stanowiły 35,8%. Z ogólnej kwoty dochodów własnych 54,5% stanowiły dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Struktura dochodów powiatów w 2017 r.



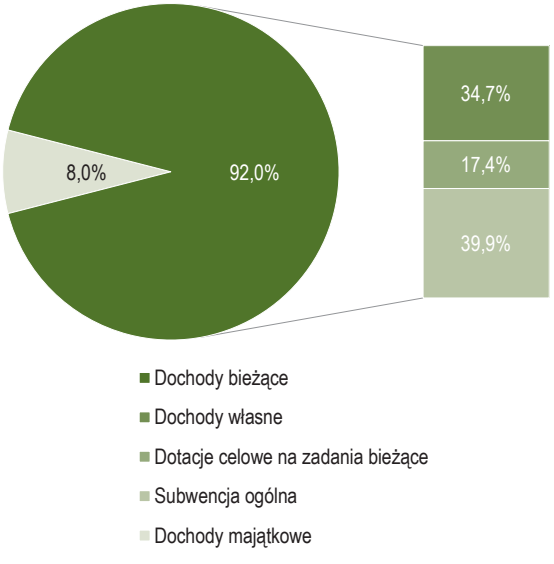
Dotacje celowe w strukturze dochodów ogółem osiągnęły poziom 23,8%, dla 92,4% powiatów dotacje celowe stanowiły od 15% do 35% ich dochodów ogółem. Dotacje na realizację zadań zleconych stanowiły 45,4% dotacji celowych. Udział dochodów na realizację programu „Rodzina 500+" stanowił 7,0% dotacji na zadania zlecone.

Subwencja ogólna stanowiła 40,4% dochodów ogółem, przy czym jej poziom był zróżnicowany – dla większości powiatów (74,2%) stanowiła od 35% do 55% dochodów ogółem, w skrajnych przypadkach, tj. dla 5 powiatów stanowiła mniej niż 20%, a dla 1 powiatu – 67,7%.

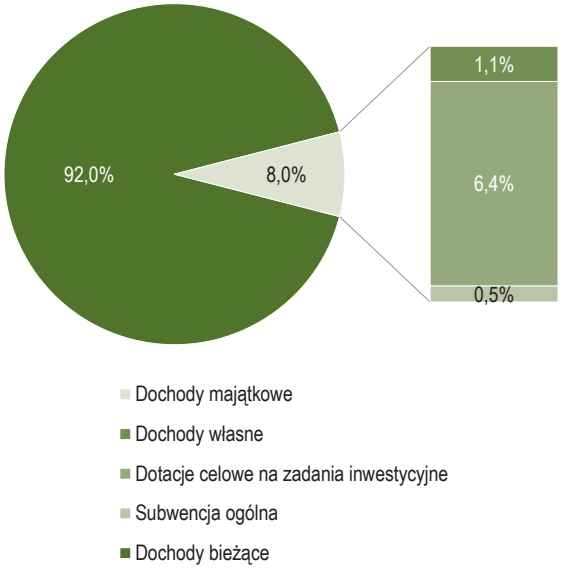
Analiza struktury dochodów wskazuje, że przeważającą ich część stanowiły dochody bieżące – 92,0%. Spośród nich dominującym źródłem była subwencja ogólna (39,8% dochodów ogółem).

Dochody majątkowe stanowiły 8,0% dochodów ogółem. Ich udział wahał się od 5,4% w powiatach województwa dolnośląskiego do 14,0% w powiatach województwa podlaskiego. Dominującym źródłem dochodów majątkowych były dotacje celowe, które stanowiły 79,7% tych dochodów. W 261 powiatach uzyskane dotacje na zadania inwestycyjne wyniosły mniej niż 10% dochodów ogółem. Dochody ze sprzedaży majątku stanowiły 8,4% dochodów majątkowych. Dla 289 powiatów udział dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem nie przekroczył 3%, a w jednym powiecie stanowił 25,1% dochodów ogółem.

Struktura dochodów bieżących powiatów w 2017 r.



Struktura dochodów majątkowych powiatów w 2017 r.

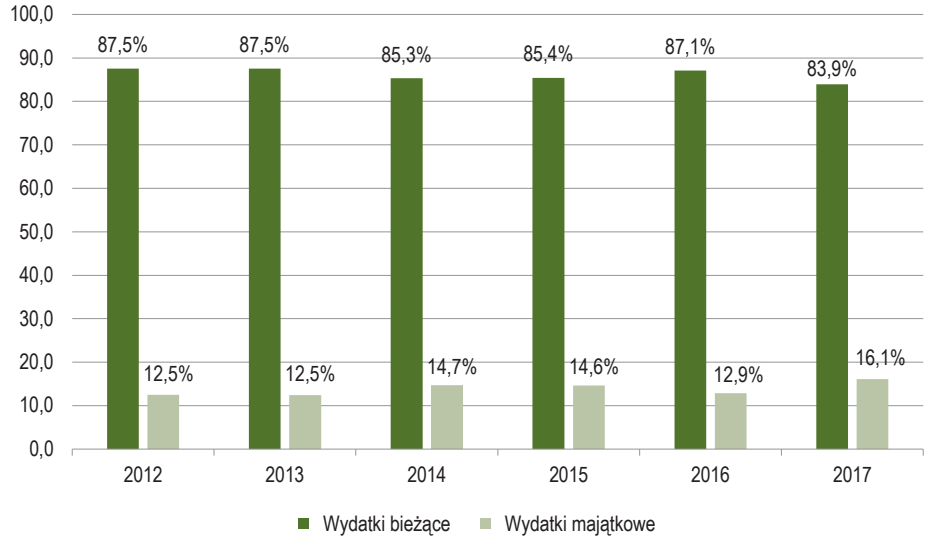


Struktura wydatków, podobnie jak dochodów, nie uległa zmianie w porównaniu do roku ubiegłego. Wydatki bieżące stanowiły 83,9% wydatków ogółem. W skali województw ich udział kształtował się w granicach od 76,5% w powiatach województwa podlaskiego do 88,7% w powiatach województwa dolnośląskiego. Wydatki o charakterze majątkowym stanowiły w budżetach powiatów 16,1% wydatków ogółem.

Dla 73,9% powiatów wydatki bieżące stanowiły ponad 80% wydatków ogółem, natomiast jeden powiat przeznaczył na realizację zadań bieżących 45,7% wydatków ogółem.

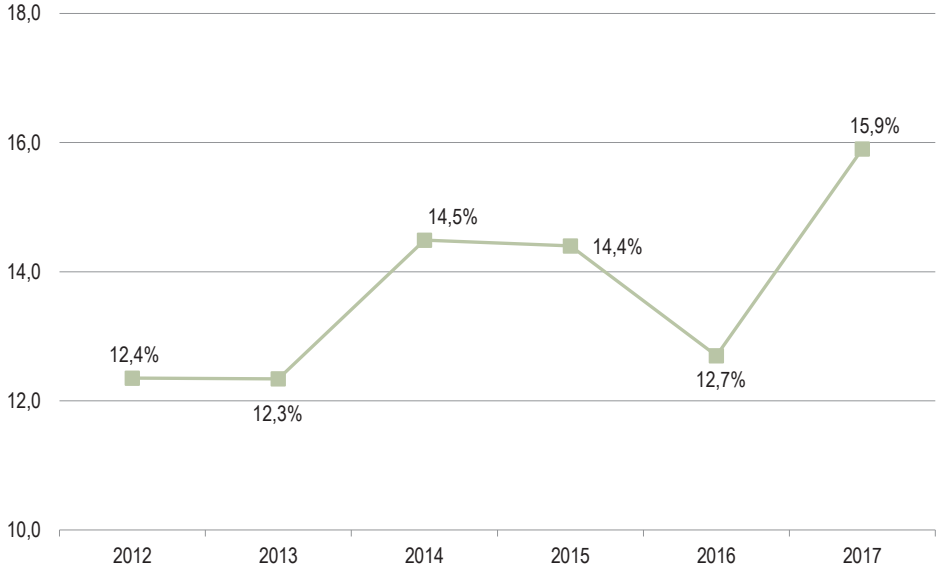
Największy udział w strukturze wydatków bieżących stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, na które powiaty przeznaczyły średnio 51,1% swoich wydatków. Zróżnicowanie tej grupy wydatków w skali kraju było duże. W 3 powiatach wydatki na wynagrodzenia nie przekroczyły 30%, a w 3 powiatach stanowiły ponad 65% ich wydatków ogółem. Dotacje, świadczenia na rzecz osób fizycznych oraz wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp osiągnęły poziom odpowiednio: 6,1%, 3,9% i 2,0%, natomiast na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje powiaty przeznaczyły łącznie 0,6% swoich wydatków. Wśród wydatków bieżących zaledwie 0,9% stanowiły wydatki na realizację programu „Rodzina 500+".

Udział wydatków bieżących i wydatków majątkowych w wydatkach ogółem powiatów w latach 2012 - 2017



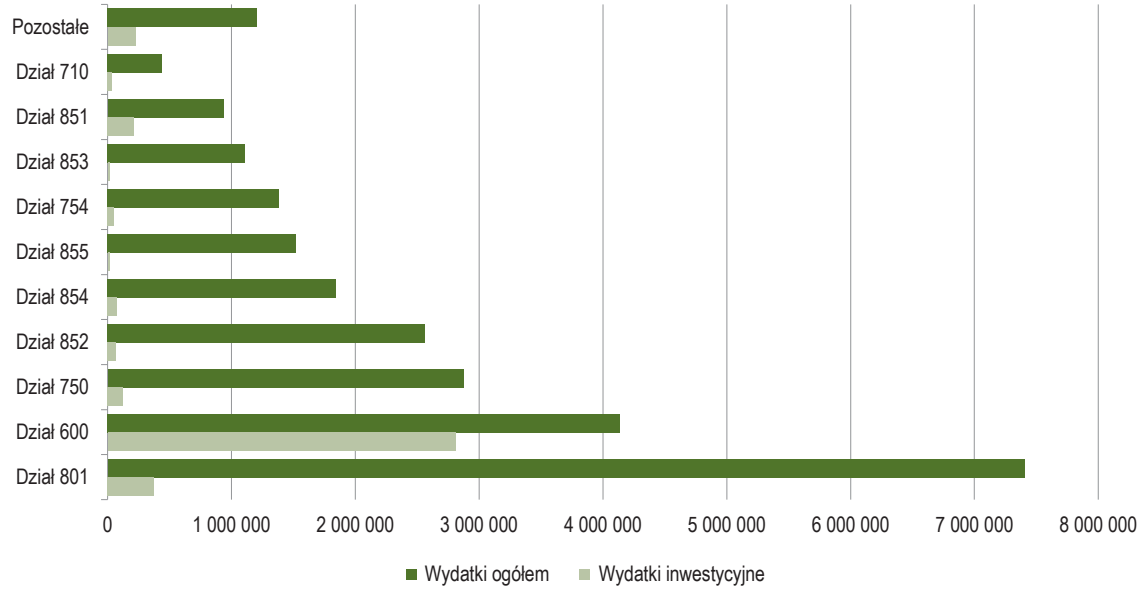
Zrealizowane przez powiaty w 2017 r. wydatki majątkowe w strukturze wydatków ogółem stanowiły 16,1% i były to głównie wydatki inwestycyjne. Udział wydatków inwestycyjnych w strukturze wahał się od 1,1% do 54,3%, przy czym w 268 powiatach na inwestycje przeznaczono od 5% do 25% wydatków. Na realizację zadań i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych powiaty przeznaczyły 19,2% wydatków inwestycyjnych (w 2016 r. – 4,8%).

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem powiatów w latach 2012 - 2017



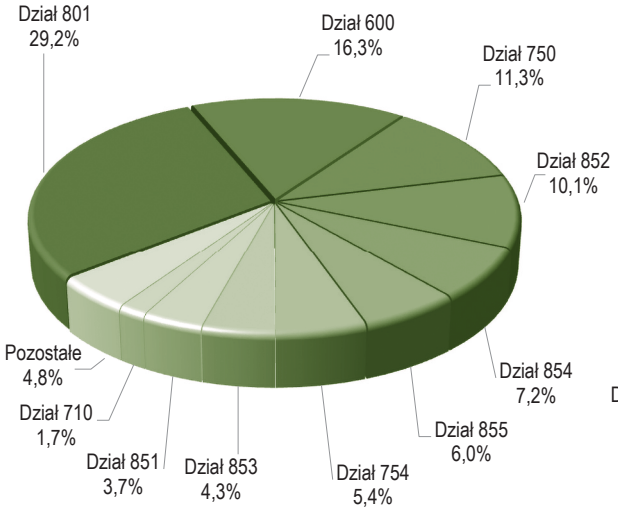
W ujęciu działów klasyfikacji budżetowej najwyższy udział w wydatkach ogółem powiatów stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą – 36,4%. Kolejnymi znaczącymi pozycjami wydatków były wydatki na realizację zadań z tytułu pomocy społecznej, pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej i rodziny łącznie – 20,4%. Ponadto, na transport i łączność oraz administrację publiczną powiaty przeznaczyły odpowiednio –16,3% i 11,3% wydatków ogółem.

Wydatki powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.

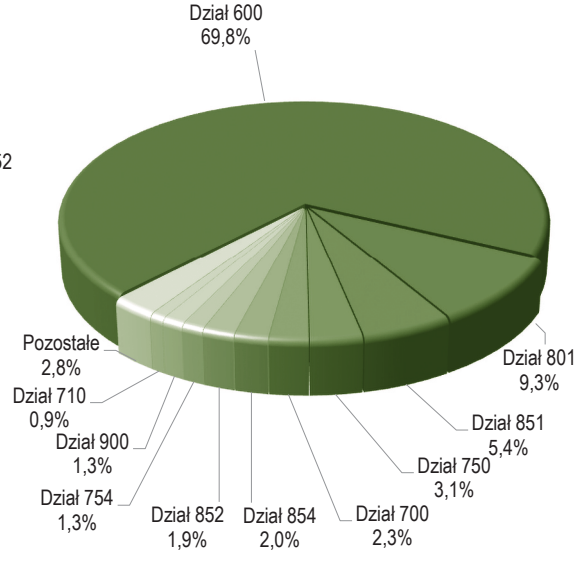


Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa.

Struktura wydatków ogółem powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



Struktura wydatków inwestycyjnych powiatów wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



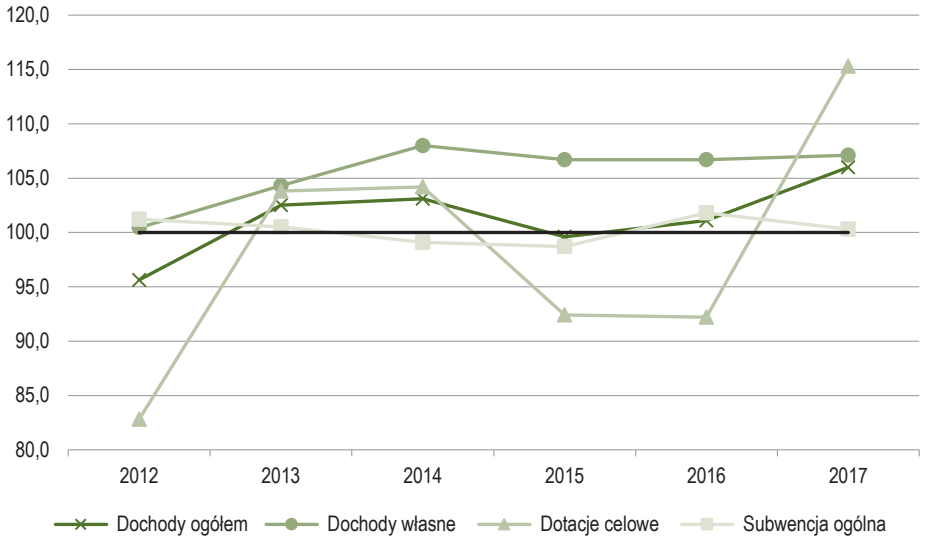
Dział 801 – Oświata i wychowanie, dział 600 – Transport i łączność, dział 750 – Administracja publiczna, dział 852 – Pomoc społeczna, dział 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza, dział 855 – Rodzina, dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 710 – Działalność usługowa, dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska.

Największą część wydatków inwestycyjnych w 2017 r. powiaty przeznaczyły na rozwój infrastruktury transportowej. Wydatki na realizację zadań w tym obszarze stanowiły 69,8% ich wydatków inwestycyjnych ogółem. Na inwestycje transportowe najwięcej ze swojego budżetu przeznaczyły powiaty województwa lubelskiego (88,1%), a najmniej lubuskiego (59,5%).

3. Dynamika dochodów i wydatków

Dochody ogółem powiatów w 2017 r., w porównaniu do 2016 r. wzrosły o 6,0% (realny wzrost o 4,0%). Wskaźniki dynamiki dochodów w skali kraju wahały się od 86,1% do 170,3%, natomiast w układzie województw kształtowały się od 103,1% w powiatach województwa opolskiego i świętokrzyskiego do 110,7% w powiatach województwa podkarpackiego. Na wzrost dochodów ogółem powiatów w 2017 r. decydujący wpływ miał wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych o 15,3%. Nastąpił również wzrost dochodów własnych o 7,1% oraz subwencji ogólnej o 0,3%.

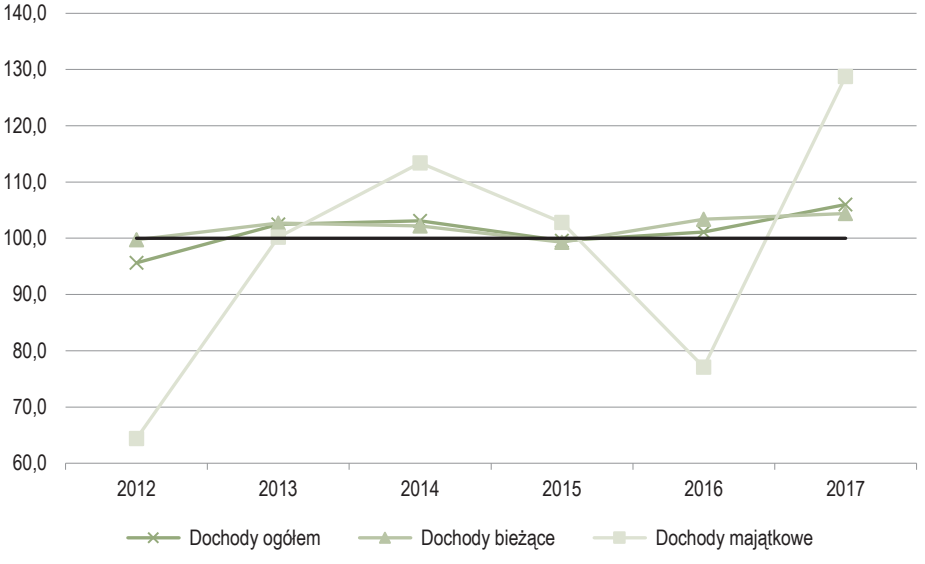
Dynamika dochodów powiatów w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



Dochody bieżące powiatów wzrosły o 4,4%. Na dynamikę dochodów bieżących wpływ miał wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych o 10,3%, dochodów własnych o 6,8% oraz subwencji ogólnej o 0,1%. Spośród dochodów własnych najbardziej wzrosły dochody z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych o 9,8%.

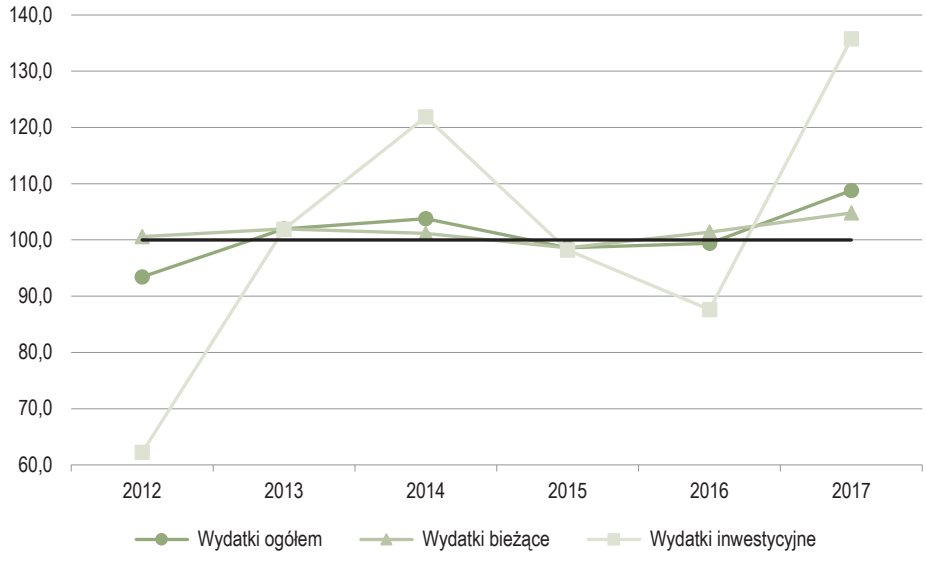
W 2017 r. powiaty odnotowały również wzrost dochodów majątkowych w porównaniu do roku ubiegłego o 28,8%. Na dynamikę dochodów majątkowych znaczący wpływ miał wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych o 31,6%, subwencji ogólnej o 21,2% oraz dochodów własnych o 18,1%, Dochody ze sprzedaży majątku wzrosły o 8,1%.

Dynamika dochodów powiatów w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



Wydatki ogółem powiatów w skali kraju w 2017 r. w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 8,8% (realnie o 6,8%), przy czym wskaźniki dynamiki w poszczególnych województwach wahały się od 104,8% w powiatach województwa świętokrzyskiego do 116,3% powiatach województwa podkarpackiego. Wskaźniki dynamiki w skali kraju wahały się od 82,0% do 190,5%. W 89,5% powiatów poniesione wydatki były wyższe w porównaniu z 2016 r.

Dynamika wydatków powiatów w latach 2012 - 2017 (rok poprzedni = 100%)



Wydatki bieżące wzrosły o 4,8%. Wzrost tej grupy wydatków odnotowano w 95,5% ogółu powiatów. Najwyższy wzrost o 140,1% odnotowano w wydatkach związanych z projektami współfinansowanymi ze środków zagranicznych, jednak ich udział w strukturze wydatków bieżących wyniósł jedynie 2,4%. W latach 2014 - 2016 dynamika wydatków zarówno bieżących jak i majątkowych związanych z realizacją projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych ulegała obniżeniu i wynosiła: w 2014 r. – 116,1%, 2015 r. – 78,5% a w 2016 r. – 29,4%. W 2017 r. wydatki współfinansowane środkami ze źródeł zagranicznych w porównaniu do 2016 r. wzrosły o 261,3%, co związane było z rozpoczęciem programów i projektów współfinansowanych w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej.

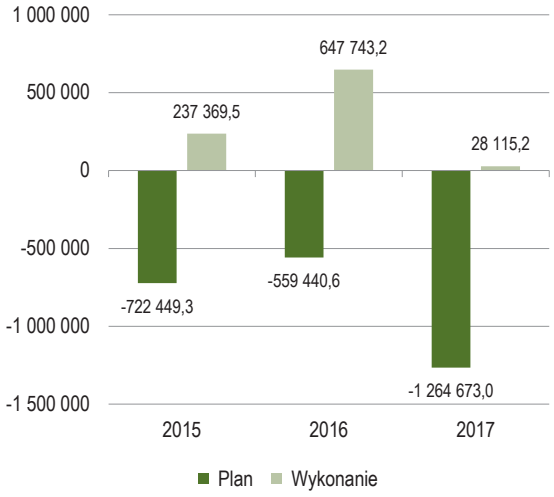
Wzrost odnotowano również w dotacjach, świadczeniach na rzecz osób fizycznych oraz wynagrodzeniach i pochodnych od wynagrodzeń odpowiednio o 5,0%, 4,6% i 3,7%. Wydatki poniesione na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje w stosunku do roku poprzedniego obniżyły się odpowiednio o 3,5% i 5,3%.

W 2017 r. powiaty odnotowały znaczny wzrost wydatków majątkowych. Wskaźnik dynamiki tej grupy wydatków wyniósł 136,2% i wahał się od 121,7% w powiatach województwa pomorskiego do 182,9% w powiatach województwa podkarpackiego. W stosunku do 2016 r. wydatki inwestycyjne wzrosły o 35,8% na co istotny wpływ miał dynamiczny wzrost wydatków związanych z realizacją projektów współfinansowanych ze środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp o 443,7%.

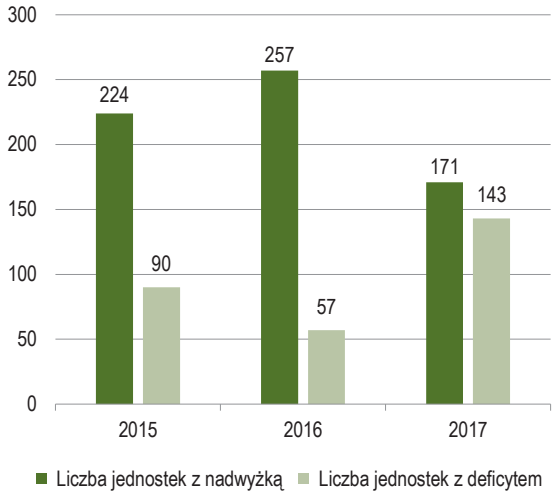
4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

W 2017 r. większość powiatów osiągnęła na koniec roku budżetowego dodatni wynik budżetu. W porównaniu do roku poprzedniego o 86 zmalała liczba powiatów, które osiągnęły nadwyżkę budżetową. *Per saldo* powiaty zamknęły rok nadwyżką w kwocie 28 115 tys. zł, co stanowi 0,1% dochodów wykonanych ogółem (w 2016 r. nadwyżka w kwocie 647 743 tys. zł stanowiła 2,7% dochodów), przy planowanym deficycie w kwocie 1 264 673 tys. zł. Wynik ten był efektem zamknięcia roku budżetowego nadwyżką w 171 powiatach w łącznej kwocie 415 577 tys. zł oraz deficytem w 143 powiatach w łącznej kwocie 387 462 tys. zł. Powiaty finansowały deficyt głównie przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów, pożyczek i emisji obligacji (67,7%) oraz wolnymi środkami i nadwyżką budżetową z lat ubiegłych (32,3%).

Wynik budżetu (*per saldo*) powiatów w latach 2015 - 2017 (w tys. zł)



Liczba powiatów z nadwyżką i z deficytem i w latach 2015 - 2017



W 2017 r. powiaty zrealizowały przychody w kwocie 2 443 210 tys. zł. Przychody powiatów w stosunku do 2016 r. wzrosły o 42,3% na co wpływ miał wzrost przychodów z tytułu zaciągniętego długu zwrotnego o 89,9% (w tym w związku z projektami współfinansowanymi ze środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp wzrost o 197,8%). Wpływy z tytułu wolnych środków i nadwyżki z lat ubiegłych uległy zwiększeniu w stosunku do 2016 r. o 28,1%. Struktura przychodów w 2017 r. nie uległa istotnym zmianom w stosunku do roku poprzedniego: wolne środki i nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych stanowiły 68,0% przychodów ogółem, a przychody z tytułu zaciągniętego długu zwrotnego 31,0% (w 2016 r. odpowiednio 75,8% i 23,3%).

Powiaty w 2017 r. zrealizowały rozchody w kwocie 732 813 tys. zł (w 2016 r. – 732 856 tys. zł). W porównaniu do roku poprzedniego rozchody związane ze spłatą długu zwrotnego i rozchody z tytułu udzielonych pożyczek wzrosły odpowiednio o 1,8% i o 18,2%.

Przychody i rozchody powiatów w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017		
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Przychody ogółem, w tym:	**1 717 334,7**	**2 443 209,5**	**142,3**	**100,0**
- zaciągnięty dług zwrotny[1)], w tym:	399 347,2	758 520,5	189,9	31,0
- w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	21 369,1	63 629,0	297,8	2,6
- wolne środki i nadwyżka	1 297 444,4	1 661 624,4	128,1	68,0
Rozchody ogółem, w tym:	732 855,8	732 812,9	100,0	100,0
- spłata długu zwrotnego, w tym:	659 891,9	671 491,1	101,8	91,6
- zaciągniętego w związku z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	41 427,3	42 225,4	101,9	5,8

[1)] Kredyty, pożyczki, emisja obligacji.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Zobowiązania powiatów na koniec 2017 r. wzrosły w stosunku do roku ubiegłego o 1,1% i wyniosły ogółem 5 628 367 tys. zł. Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji stanowią 99,9% ogólnej wielkości zadłużenia powiatów. Pozostała część zobowiązań to zobowiązania wymagalne w kwocie 5 534 tys. zł. Pomimo wzrostu ogólnej kwoty zobowiązań 185 jednostek tj. 58,9% powiatów odnotowało spadek kwoty długu (w tym 4 powiaty dokonały całkowitej spłaty zadłużenia), wzrost wystąpił w 124 jednostkach tj. w 39,5% powiatów, 2 powiaty utrzymały zobowiązania na poziomie roku ubiegłego, a 3 pozostają nadal niezadłużone. Odsetek powiatów, które na koniec 2017 r. nie posiadały zadłużenia wyniósł 2,2%.

Obniżyła się również relacja zobowiązań do dochodów wykonanych i wyniosła 22,2%, (w 2016 r. – 23,2%, w 2015 r. – 24,7%). W układzie województw wartości skrajne relacji uzyskały powiaty województw podlaskiego (7,4%) i lubuskiego (36,3%). Na koniec 2017 r. wskaźnik zadłużenia do dochodów obniżył się w stosunku do 2016 r. dla 65,6% powiatów (206 jednostek). Najwyższy wskaźnik zadłużenia do dochodów wyniósł 117,8% (w 2016 r. – 135,2%) i dotyczy powiatu objętego programem postępowania ostrożnościowego. Relacja zadłużenia do dochodów powyżej 60% wystąpiła w 3 powiatach, w przedziale 50% - 60% – w 10, poniżej 10% – w 55 powiatach, 7 powiatów nie posiadało długu.

Wartość niewymagalnych zobowiązań powiatów z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w 2017 r. wzrosła o 2,7% i na koniec roku wyniosła 496 213 tys. zł.

Zobowiązania powiatów zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	Stan na 31.12 (w tys. zł)		Dynamika (rok poprzedni = 100%)		Struktura (w %)	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Kwota długu, w tym:	**5 565 813,6**	**5 628 366,7**	**95,3**	**101,1**	**100,0**	**100,0**
- kredyty, pożyczki, obligacje	5 560 433,5	5 622 832,3	95,3	101,1	99,9	99,9
- zobowiązania wymagalne	5 380,1	5 534,4	133,9	102,9	0,1	0,1
Należności ogółem, w tym:	556 385,7	571 195,2	127,0	102,7	100,0	100,0
- należności wymagalne	444 345,3	461 298,2	132,4	103,8	79,9	80,8

W 2017 r. kwota należności ogółem powiatów zwiększyła się o 2,7% w stosunku do roku poprzedniego i wyniosła 571 195 tys. zł. Były to głównie należności wymagalne stanowiące 80,8% ogółu należności, a ich wielkość wzrosła o 3,8%.

Tabela 6.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu powiatów w 2017 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:**	**25 819 403**	**25 388 531**	**98,3**	**27 084 076**	**25 360 416**	**93,6**	**-1 264 673**	**28 115**
2	Dolnośląskie	2 065 688	2 003 561	97,0	2 139 147	1 986 505	92,9	-73 459	17 056
3	Kujawsko-pomorskie	1 296 331	1 294 695	99,9	1 337 080	1 276 132	95,4	-40 749	18 563
4	Lubelskie	1 526 355	1 500 203	98,3	1 605 546	1 530 951	95,4	-79 191	-30 748
5	Lubuskie	816 339	778 105	95,3	850 258	774 221	91,1	-33 919	3 884
6	Łódzkie	1 598 498	1 589 080	99,4	1 697 496	1 622 627	95,6	-98 998	-33 546
7	Małopolskie	2 061 638	2 056 160	99,7	2 149 185	2 036 923	94,8	-87 547	19 237
8	Mazowieckie	3 236 671	3 217 446	99,4	3 428 412	3 232 284	94,3	-191 741	-14 838
9	Opolskie	818 539	806 749	98,6	866 975	825 592	95,2	-48 436	-18 843
10	Podkarpackie	1 783 780	1 764 681	98,9	1 895 616	1 765 166	93,1	-111 836	-486
11	Podlaskie	787 919	767 571	97,4	827 328	750 988	90,8	-39 409	16 583
12	Pomorskie	1 654 231	1 595 626	96,5	1 738 226	1 547 200	89,0	-83 994	48 426
13	Śląskie	1 769 385	1 745 726	98,7	1 846 811	1 729 322	93,6	-77 427	16 405
14	Świętokrzyskie	1 114 814	1 076 295	96,5	1 155 684	1 069 828	92,6	-40 870	6 467
15	Warmińsko-mazurskie	1 344 669	1 302 213	96,8	1 392 209	1 304 005	93,7	-47 540	-1 792
16	Wielkopolskie	2 621 403	2 579 192	98,4	2 783 370	2 612 018	93,8	-161 966	-32 826
17	Zachodniopomorskie	1 323 142	1 311 227	99,1	1 370 733	1 296 653	94,6	-47 591	14 575

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:**	**28 115**	**415 577**	**171**	**387 462**	**143**	**11 709**	**250 543**	**-**	**25 876**	**99 334**
2	Dolnośląskie	17 056	33 292	17	16 237	9	-	8 846	-	-	7 391
3	Kujawsko-pomorskie	18 563	27 681	13	9 118	6	-	3 469	-	5 366	282
4	Lubelskie	-30 748	8 739	7	39 487	13	-	24 621	-	8 764	6 102
5	Lubuskie	3 884	13 036	8	9 152	4	-	6 407	-	-	2 746
6	Łódzkie	-33 546	8 706	4	42 252	17	-	23 266	-	4 066	14 920
7	Małopolskie	19 237	38 789	9	19 552	10	-	13 711	-	-	5 841
8	Mazowieckie	-14 838	53 959	15	68 797	22	-	56 210	-	-	12 587
9	Opolskie	-18 843	1 383	4	20 226	7	-	14 266	-	-	5 960
10	Podkarpackie	-486	29 368	11	29 853	10	-	21 691	-	3 255	4 907
11	Podlaskie	16 583	24 493	11	7 910	3	-	5 843	-	1 125	942
12	Pomorskie	48 426	59 007	12	10 581	4	3 849	3 167	-	-	3 565
13	Śląskie	16 405	31 760	13	15 355	4	-	11 077	-	-	4 278
14	Świętokrzyskie	6 467	20 231	7	13 764	6	6 500	-	-	1 289	5 976
15	Warmińsko-mazurskie	-1 792	17 931	12	19 723	7	1 360	11 462	-	582	6 320
16	Wielkopolskie	-32 826	23 182	14	56 008	17	-	42 139	-	1 429	12 440
17	Zachodniopomorskie	14 575	24 020	14	9 446	4	-	4 367	-	-	5 078

Tabela 6.2. **Struktura dochodów budżetów powiatów w 2017 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:**	**25 388 531**	**92,0**	**34,7**	**20,2**	**4,3**	**39,8**	**17,4**	**8,0**	**0,7**	**6,4**
2	Dolnośląskie	2 003 561	94,6	37,4	23,0	4,0	37,3	19,8	5,4	0,4	4,6
3	Kujawsko-pomorskie	1 294 695	93,3	32,6	17,9	4,1	42,9	17,8	6,7	0,7	5,4
4	Lubelskie	1 500 203	90,2	29,7	14,8	4,0	43,0	17,5	9,8	0,5	7,9
5	Lubuskie	778 105	93,0	33,5	18,0	4,4	36,3	23,1	7,0	0,6	5,7
6	Łódzkie	1 589 080	93,9	37,8	21,1	4,8	38,2	17,9	6,1	0,4	5,3
7	Małopolskie	2 056 160	92,5	35,8	22,1	4,1	40,4	16,3	7,5	0,5	5,8
8	Mazowieckie	3 217 446	90,8	38,4	25,4	4,5	36,9	15,5	9,2	1,5	6,5
9	Opolskie	806 749	93,3	35,2	19,6	3,5	39,9	18,2	6,7	0,3	5,7
10	Podkarpackie	1 764 681	88,3	27,1	15,1	4,0	41,8	19,3	11,7	0,9	9,8
11	Podlaskie	767 571	86,0	28,1	14,5	4,2	37,6	20,3	14,0	0,6	11,7
12	Pomorskie	1 595 626	90,4	33,2	17,9	3,9	41,6	15,6	9,6	0,8	6,4
13	Śląskie	1 745 726	93,2	41,5	28,0	4,6	33,3	18,5	6,8	0,4	5,9
14	Świętokrzyskie	1 076 295	93,0	29,4	15,0	3,9	46,0	17,6	7,0	0,3	6,2
15	Warmińsko-mazurskie	1 302 213	93,1	28,2	13,8	3,9	47,7	17,3	6,9	0,2	5,8
16	Wielkopolskie	2 579 192	92,2	38,8	23,2	5,3	38,3	15,1	7,8	0,7	6,4
17	Zachodniopomorskie	1 311 227	93,3	34,0	16,6	4,6	42,9	16,4	6,7	1,0	5,0

Tabela 6.3. **Struktura wydatków budżetów powiatów w 2017 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:**	**25 360 416**	**83,9**	**51,1**	**3,9**	**6,1**	**0,6**	**16,1**	**15,9**
2	Dolnośląskie	1 986 505	88,7	52,6	4,7	6,8	1,0	11,3	11,1
3	Kujawsko-pomorskie	1 276 132	85,7	53,1	4,3	5,0	0,5	14,3	14,1
4	Lubelskie	1 530 951	81,2	51,6	3,6	4,0	0,6	18,8	18,5
5	Lubuskie	774 221	87,6	52,6	4,6	4,0	1,2	12,4	11,8
6	Łódzkie	1 622 627	85,6	54,0	4,1	4,4	0,6	14,4	14,4
7	Małopolskie	2 036 923	82,7	49,9	3,0	8,0	0,6	17,3	17,2
8	Mazowieckie	3 232 284	81,6	48,3	3,4	6,9	0,6	18,4	18,2
9	Opolskie	825 592	85,7	55,2	4,0	5,7	0,5	14,3	14,0
10	Podkarpackie	1 765 166	78,4	48,3	2,7	6,2	0,5	21,6	21,4
11	Podlaskie	750 988	76,5	46,4	3,4	3,9	0,2	23,5	23,5
12	Pomorskie	1 547 200	85,4	51,6	4,5	6,5	0,6	14,6	14,3
13	Śląskie	1 729 322	85,5	48,9	4,0	8,3	0,5	14,5	14,4
14	Świętokrzyskie	1 069 828	87,2	55,7	3,4	6,2	0,9	12,8	12,5
15	Warmińsko-mazurskie	1 304 005	85,4	52,2	4,9	6,4	0,7	14,6	14,5
16	Wielkopolskie	2 612 018	81,9	50,4	3,7	5,1	0,5	18,1	17,6
17	Zachodniopomorskie	1 296 653	87,7	53,0	4,9	7,3	0,8	12,3	11,8

Tabela 6.4. **Dynamika dochodów budżetów powiatów w 2017 r. (2016 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:**	**106,0**	**104,0**	**104,4**	**106,8**	**109,8**	**98,0**	**100,1**	**110,3**	**128,8**	**108,1**	**131,6**
2	Dolnośląskie	105,3	103,3	104,2	107,4	110,8	87,8	99,3	108,2	127,4	98,4	130,1
3	Kujawsko-pomorskie	105,5	103,5	103,8	107,2	110,3	99,4	100,2	107,0	134,8	403,7	122,0
4	Lubelskie	103,5	101,5	102,8	104,8	107,9	99,4	99,7	107,5	110,8	98,3	109,6
5	Lubuskie	109,6	107,6	107,2	105,0	108,8	99,0	97,6	131,3	157,3	151,3	145,1
6	Łódzkie	104,2	102,2	103,9	106,4	110,1	96,0	98,9	110,2	109,4	72,4	113,7
7	Małopolskie	105,1	103,1	104,8	107,3	110,5	98,6	99,4	114,3	108,9	180,8	99,2
8	Mazowieckie	105,9	103,9	103,9	105,3	109,1	99,5	101,8	105,7	130,4	173,9	130,9
9	Opolskie	103,1	101,1	101,8	104,1	107,8	92,8	98,0	106,0	125,8	32,0	149,2
10	Podkarpackie	110,7	108,7	106,7	109,5	109,8	102,4	102,0	114,3	153,2	87,1	182,1
11	Podlaskie	107,1	105,1	105,8	106,2	110,1	98,0	99,9	118,1	116,2	48,3	132,1
12	Pomorskie	109,5	107,5	105,3	107,7	111,4	98,1	99,7	117,1	176,5	88,8	166,1
13	Śląskie	104,9	102,9	104,6	107,0	107,9	98,0	98,6	111,0	109,7	101,8	109,7
14	Świętokrzyskie	103,1	101,1	102,3	106,2	108,9	97,1	100,5	101,1	114,8	158,2	118,4
15	Warmińsko-mazurskie	104,9	102,9	103,5	107,3	108,2	97,8	100,6	105,6	129,4	35,0	139,0
16	Wielkopolskie	107,2	105,2	105,1	107,9	111,7	100,2	99,9	112,2	142,1	85,7	159,2
17	Zachodniopomorskie	106,3	104,3	104,8	108,7	112,0	100,9	101,9	105,1	133,1	157,7	132,1

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 6.5. **Dynamika wydatków budżetów powiatów w 2017 r. (2016 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:**	**108,8**	**106,8**	**104,8**	**103,7**	**104,6**	**105,0**	**96,4**	**136,2**	**135,8**
2	Dolnośląskie	107,0	105,0	104,9	103,3	106,7	101,7	91,7	126,6	125,7
3	Kujawsko-pomorskie	108,7	106,7	105,2	103,9	105,8	109,4	91,0	135,7	135,9
4	Lubelskie	107,8	105,8	103,2	103,3	104,5	97,0	99,3	133,0	131,1
5	Lubuskie	112,6	110,6	108,6	103,7	99,6	103,5	99,6	153,3	151,0
6	Łódzkie	108,5	106,5	105,0	103,8	103,8	109,0	95,0	135,1	136,9
7	Małopolskie	107,9	105,9	104,7	103,7	104,2	103,9	91,6	126,6	126,5
8	Mazowieckie	108,4	106,4	104,6	104,1	106,2	109,7	108,9	129,4	128,7
9	Opolskie	106,5	104,5	102,3	103,4	103,8	95,5	107,0	140,9	144,7
10	Podkarpackie	116,3	114,3	105,7	103,5	100,1	104,8	93,6	182,9	181,4
11	Podlaskie	109,1	107,1	103,9	102,7	106,1	107,0	93,2	130,5	131,2
12	Pomorskie	107,7	105,7	105,7	104,4	104,6	106,8	97,3	121,7	121,0
13	Śląskie	108,1	106,1	105,6	103,2	105,1	105,3	90,8	125,8	125,5
14	Świętokrzyskie	104,8	102,8	102,4	104,1	102,1	104,2	102,0	124,5	121,9
15	Warmińsko-mazurskie	108,1	106,1	103,5	103,1	104,5	100,8	94,0	146,7	146,3
16	Wielkopolskie	111,1	109,1	105,8	103,6	104,3	108,5	91,9	144,2	146,2
17	Zachodniopomorskie	107,9	105,9	104,8	104,7	106,4	103,5	97,5	136,9	131,1

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 6.6. **Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 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:**	**5 628 367**	**73 240**	**5 549 592**	**-**	**5 534**	**905**	**22,2**
2	Dolnośląskie	609 771	-	609 103	-	668	3	30,4
3	Kujawsko-pomorskie	217 760	11 945	205 408	-	407	1	16,8
4	Lubelskie	326 001	-	325 998	-	3	1	21,7
5	Lubuskie	282 489	30 600	247 988	-	3 901	686	36,3
6	Łódzkie	303 382	3 000	300 292	-	91	-	19,1
7	Małopolskie	496 370	-	496 363	-	8	8	24,1
8	Mazowieckie	709 297	-	709 294	-	3	3	22,0
9	Opolskie	168 275	-	168 274	-	1	0	20,9
10	Podkarpackie	354 291	-	354 265	-	26	-	20,1
11	Podlaskie	56 533	-	56 533	-	-	-	7,4
12	Pomorskie	353 653	-	353 509	-	144	144	22,2
13	Śląskie	264 366	-	264 365	-	1	1	15,1
14	Świętokrzyskie	324 888	-	324 888	-	-	-	30,2
15	Warmińsko-mazurskie	314 080	3 695	310 372	-	13	-	24,1
16	Wielkopolskie	515 105	-	515 054	-	51	50	20,0
17	Zachodniopomorskie	332 105	24 000	307 887	-	218	2	25,3

Rozdział VII.
Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

1. Wykonanie dochodów i wydatków

1.1. Wykonanie planu dochodów

Katalog dochodów województw w 2017 r. nie uległ zmianie. Samorządowe województwa kolejny już rok nie wykonały zaplanowanych dochodów ogółem. W 2017 r. wykonanie dochodów stanowiło 95,6% planu (w 2016 r. – 97,7%). Ogółem dochody wyniosły 14 771 385 tys. zł. Jedynie 3 województwa samorządowe wykonały dochody ponad przyjęty plan (dolnośląskie, zachodniopomorskie, pomorskie), a zrealizowane dochody mieściły się w przedziale od 100,3% do 102,0% zaplanowanych wartości. Wykonanie dochodów w pozostałych województwach samorządowych wahało się od 84,7% w śląskim do 99,7% w małopolskim (**tabela 7.1.**). Na wykonanie dochodów poniżej przyjętego planu wpływ miała, podobnie jak w roku poprzednim, realizacja dochodów majątkowych i dotacji celowych.

Dochody województw samorządowych w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**13 505 630,2**	**14 771 385,0**	**95,6**	**109,4**	**100,0**
Dochody własne	7 205 368,6	7 777 379,2	101,5	107,9	52,7
Dotacje celowe, w tym:	4 335 330,0	4 867 093,0	86,1	112,3	32,9
- na zadania zlecone, w tym:	1 317 879,3	1 270 893,1	95,1	96,4	8,6
- program „Rodzina 500+”	6 445,1	15 094,4	92,6	234,2	0,1
Subwencja ogólna	1 964 931,6	2 126 912,8	100,0	108,2	14,4

Dochody własne województw samorządowych wykonane zostały w wysokości 7 777 379 tys. zł. Stanowiły one 101,5% przyjętego planu. Na ponadplanowe wykonanie dochodów własnych miała wpływ przede wszystkim realizacja udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych (103,7%) i od osób prawnych (101,7%) oraz pozostałe opłaty i podatki (105,5%). Wyższe od zaplanowanych wykonanie dochodów w udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych wystąpiło w 12 województwach i wahało się od 100,1% w województwie łódzkim do 114,8% w województwie podlaskim. W 4 województwach samorządowych (lubelskim, mazowieckim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim) nie zostały zrealizowane te źródła dochodów, a stopień niewykonania wyniósł od 8,5% do 0,3%.

Na wyższe wykonanie planowanych udziałów w podatkach dochodowych wpływ miała dobra sytuacja finansowa przedsiębiorców, korzystna koniunktura gospodarcza w kraju oraz wzrost aktywności gospodarczej podatników prowadzących działalność gospodarczą.

Jak co roku, wszystkie części subwencji ogólnej z budżetu państwa, były przekazywane zgodnie z planem, w pełnej wysokości i wyniosły 2 126 913 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 4 867 093 tys. zł i wykonane zostały w 86,1%. Wszystkie otrzymane dotacje, z wyjątkiem dotacji na zadania inwestycyjne z zakresu administracji rządowej związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci (program „Rodzina 500+”) oraz na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, wykonano poniżej planu. Ich realizacja wahała się od 78,7% w dotacjach majątkowych na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst do 98,2% w dotacjach celowych bieżących otrzymanych z funduszy celowych. W poszczególnych województwach wykonanie dotacji celowych wynosiło od 49,9% w województwie śląskim do 99,3% w województwie dolnośląskim.

Dochody województw samorządowych w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, z tego:	**13 505 630,2**	**14 771 385,0**	**95,6**	**109,4**	**100,0**
Dochody bieżące, z tego:	11 212 964,4	12 353 284,5	98,8	110,2	83,6
Dochody własne, z tego:	7 006 954,1	7 614 443,8	102,6	108,7	51,5
- PIT	1 324 386,6	1 443 181,1	103,7	109,0	9,8
- CIT	4 802 112,1	5 410 120,4	101,7	112,7	36,6
- podatki i opłaty	285 952,0	279 052,8	105,0	97,6	1,9
- pozostałe	594 503,4	482 089,5	108,6	81,1	3,3
Dotacje celowe, w tym:	2 268 340,6	2 642 568,1	88,4	116,5	17,9
- na zadania zlecone, w tym:	1 091 567,0	1 053 251,0	95,1	96,5	7,1
- program „Rodzina 500+”	6 445,1	15 087,7	92,6	234,1	0,1
- na zadania własne	1 033 572,6	1 426 084,2	83,2	138,0	9,7
Subwencja ogólna, w tym:	1 937 669,8	2 096 272,5	100,0	108,2	14,2
- oświatowa	646 742,6	604 305,2	100,0	93,4	4,1
- wyrównawcza	973 085,0	1 112 965,7	100,0	114,4	7,5
Dochody majątkowe, z tego:	2 292 665,8	2 418 100,5	82,4	105,5	16,4
Dochody własne, w tym:	198 414,6	162 935,3	67,5	82,1	1,1
- dochody ze sprzedaży majątku	84 429,0	107 763,4	59,3	127,6	0,7
Dotacje celowe, w tym:	2 066 989,4	2 224 524,9	83,5	107,6	15,1
- na zadania zlecone, w tym:	226 312,3	217 642,1	95,1	96,2	1,5
- program „Rodzina 500+”	-	6,7	100,0	x	0,0
- na zadania własne	1 734 147,1	1 912 060,5	82,5	110,3	12,9
Subwencja ogólna	27 261,8	30 640,3	100,0	112,4	0,2

Dochody bieżące województw samorządowych wyniosły 12 353 284 tys. zł, a majątkowe 2 418 101 tys. zł i zostały zrealizowane odpowiednio w 98,8% i 82,4% planu.

Bezzwrotne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które wpłynęły do budżetów województw samorządowych, wyniosły 3 340 003 tys. zł i zostały wykonane na poziomie 82,6% planu. Dochody majątkowe stanowiły kwotę 2 054 129 tys. zł (83,5% planu), a dochody bieżące kwotę 1 285 874 tys. zł (81,3% planu).

Dochody województw samorządowych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych[1)] w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Dochody ogółem, w tym:	**13 505 630,2**	**14 771 385,0**	**95,6**	**109,4**	**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	2 750 762,4	3 340 003,5	82,6	121,4	22,6
Dochody bieżące, w tym:	**11 212 964,4**	**12 353 284,5**	**98,8**	**110,2**	**83,6**
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	887 359,3	1 285 874,5	81,3	144,9	8,7
Dochody majątkowe, w tym:	**2 292 665,8**	**2 418 100,5**	**82,4**	**105,5**	**16,4**
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	1 863 403,1	2 054 129,0	83,5	110,2	13,9

[1)] Środkom pochodzącym ze źródeł zagranicznych poświęcono Rozdział XI. *Sprawozdania*.

1.2. Wykonanie planu wydatków

W 2017 r. województwa samorządowe zrealizowały wydatki ogółem w kwocie 14 317 429 tys. zł, co stanowiło 89,6% przyjętego planu (**tabela 7.1.**). Wykonanie wydatków ogółem w poszczególnych województwach kształtowało się od 71,5% w śląskim do 98,3% w dolnośląskim.

Wydatki województw samorządowych w latach 2016 i 2017

Wyszczególnienie	2016	2017			
	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie planu (w %)	Dynamika (2016 = 100%)	Struktura (w %)
Wydatki ogółem, z tego:	**12 617 384,9**	**14 317 428,7**	**89,6**	**113,5**	**100,0**
Wydatki bieżące, z tego:	9 306 998,9	9 990 397,1	93,3	107,3	69,8
- wydatki jednostek budżetowych, z tego:	4 585 717,2	4 679 692,4	94,5	102,0	32,7
- wynagrodzenia i pochodne	2 048 849,5	2 112 613,4	97,6	103,1	14,8
- pozostałe bieżące	2 536 867,7	2 567 079,0	92,0	101,2	17,9
- świadczenia na rzecz osób fizycznych	41 291,5	42 185,6	95,0	102,2	0,3
- dotacje	3 603 628,4	3 743 536,2	98,1	103,9	26,1
- wydatki na poręczenia i gwarancje	6 981,0	7 365,0	26,4	105,5	0,1
- wydatki na obsługę długu	184 636,9	170 080,0	92,2	92,1	1,2
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	884 743,8	1 347 537,9	79,9	152,3	9,4
Wydatki majątkowe, w tym:	3 310 386,0	4 327 031,6	82,2	130,7	30,2
- wydatki inwestycyjne, w tym:	3 083 002,3	3 980 331,2	81,1	129,1	27,8
- wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	1 442 032,9	2 315 493,3	78,7	160,6	16,2

Wydatki bieżące wyniosły 9 990 397 tys. zł i zostały zrealizowane w 93,3%. W układzie terytorialnym wykonanie wydatków bieżących mieściło się w przedziale od 88,7% w podlaskim do 98,2% w dolnośląskim.

Wydatki majątkowe wyniosły 4 327 032 tys. zł i stanowiły 82,2% planu. W poszczególnych województwach realizacja wydatków majątkowych wahała się od 42,4% w województwie śląskim do 98,6% w województwie dolnośląskim. Wydatki kapitałowe na objęcie udziałów w spółkach, które w 2017 r. zrealizowało 15 województw (z wyjątkiem lubuskiego) wyniosły 346 700 tys. zł. W stosunku do 2016 r. wzrosły one o 52,5%.

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.

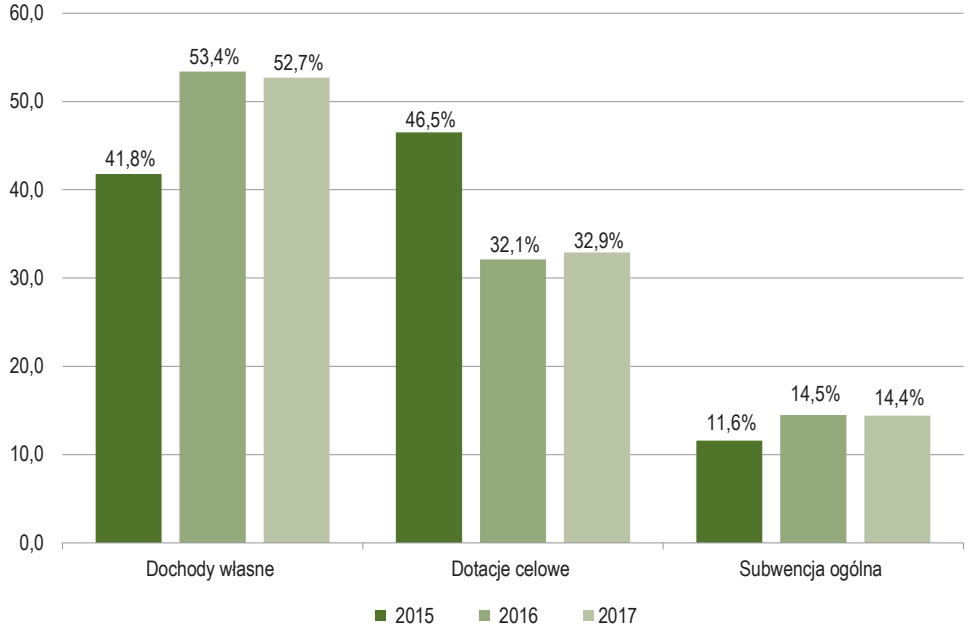
2. Struktura dochodów i wydatków

2.1. Struktura dochodów

Najważniejszym źródłem dochodów województw samorządowych były dochody własne, których udział w stosunku do roku ubiegłego zmniejszył się o 0,7 punktu procentowego. Wzrósł natomiast udział dotacji celowych w dochodach ogółem o 0,8 punktu procentowego, a zmalał o 0,1 punktu procentowego udział subwencji ogólnej.

Strukturę dochodów według ważniejszych źródeł dochodów w latach 2015 - 2017 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 2015 - 2017

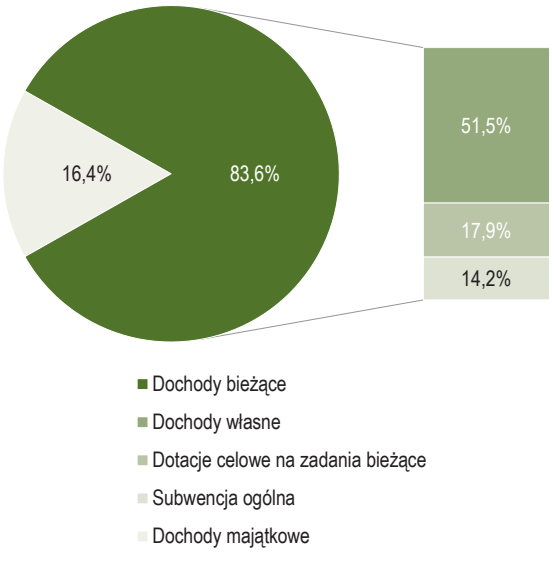


W strukturze dochodów ogółem dochody własne województw w 2017 r. wyniosły 52,7%. W poszczególnych województwach samorządowych stanowiły one od 22,6% (w świętokrzyskim) do 86,1% (w mazowieckim) dochodów ogółem. Najważniejszym źródłem dochodów własnych województw, podobnie jak w latach poprzednich, były udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochody budżetu państwa. To źródło dochodów własnych 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 36,6%, natomiast z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych 9,8% uzyskanych dochodów ogółem.

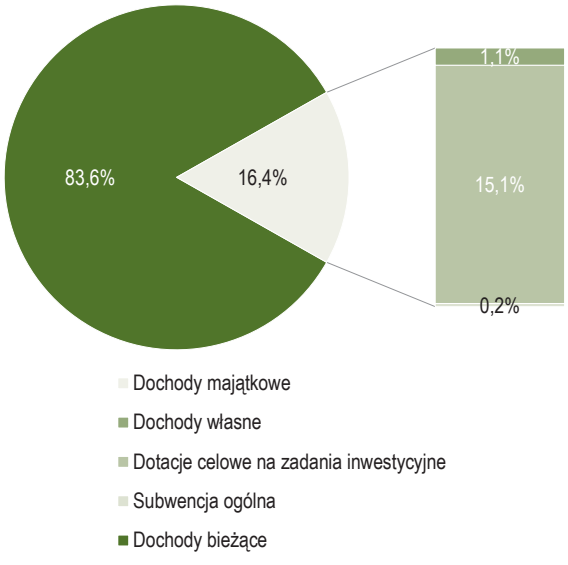
Pozostałe dochody własne wyniosły 924 078 tys. zł, co stanowiło 6,3% dochodów ogółem województw samorządowych.

Udział dotacji celowych w 2017 r. w strukturze dochodów ogółem wyniósł 32,9% i zwiększył się o 0,8 punktu procentowego w stosunku do roku ubiegłego. Skrajne wartości udziału osiągnęły województwa mazowieckie – 10,4% i opolskie – 55,5%.

Struktura dochodów bieżących województw samorządowych w 2017 r.



Struktura dochodów majątkowych województw samorządowych w 2017 r.



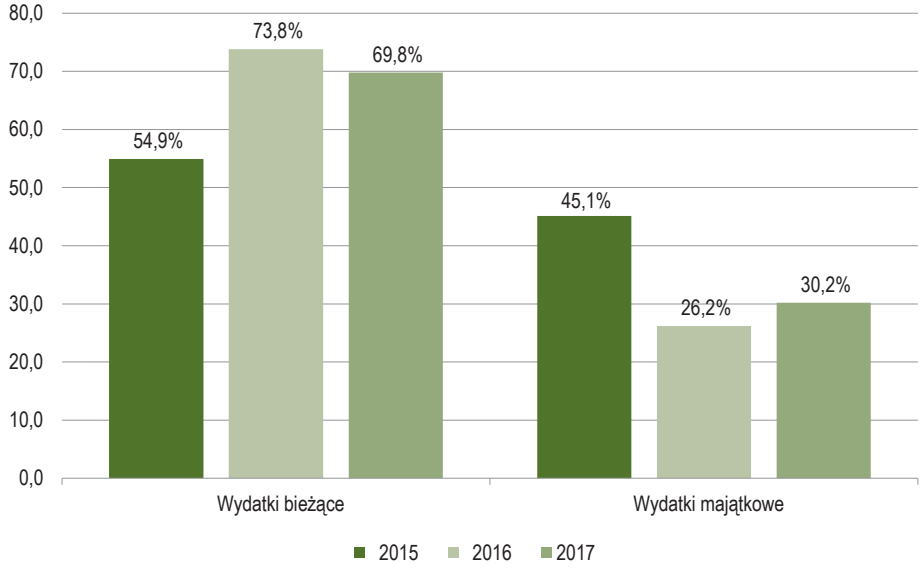
Subwencja ogólna w strukturze dochodów ogółem województw samorządowych stanowiła 14,4%. W strukturze dochodów ogółem część wyrównawcza stanowiła 7,5%, część oświatowa 4,1%, część regionalna 2,6%, a uzupełnienie subwencji ogólnej 0,2%. W poszczególnych województwach subwencja ogólna stanowiła od 3,6% dochodów ogółem w mazowieckim do 32,8% w warmińsko-mazurskim. Dochody z rezerwy subwencji ogólnej wyniosły 30 640 tys. zł i otrzymało je 14 województw (z wyjątkiem wielkopolskiego i zachodniopomorskiego) z przeznaczeniem na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania nimi.

Dochody majątkowe stanowiły w strukturze dochodów ogółem 16,4%, natomiast dochody bieżące 83,6%.

2.2. Struktura wydatków

Dominującą pozycję, od wielu lat, w strukturze wydatków województw zajmują wydatki bieżące, jednak ich udział w poszczególnych latach był zróżnicowany, co pokazano na wykresie. W 2017 r. udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wyniósł 69,8% (mniej o 4,0 punkty procentowe w porównaniu z 2016 r.). Tak znaczący ich udział wynikał z realizacji przypisanych zadań bieżących o stałym charakterze, związanych z funkcjonowaniem jednostek, utrzymaniem i eksploatacją istniejących urządzeń. W strukturze wydatków w 2017 r. w 11 województwach nastąpił wzrost udziału wydatków majątkowych, podczas gdy w roku ubiegłym wzrost odnotowały 2 województwa, a w 2015 r. – 8 województw. Udział wydatków majątkowych wahał się od 19,5% w województwie łódzkim do 42,0% w województwie małopolskim.

Struktura wydatków ogółem województw samorządowych w latach 2015 - 2017 (w %)



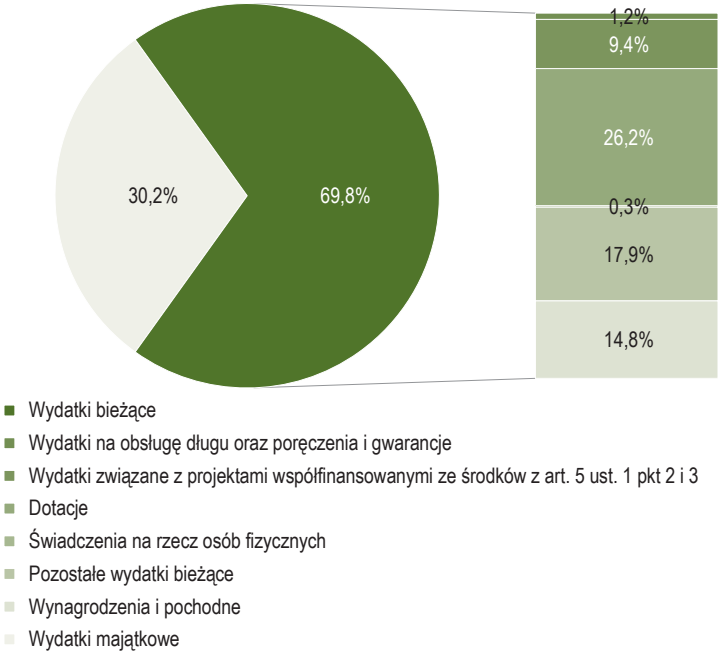
Podobnie jak w latach poprzednich, największą wartość osiągnęły dotacje bieżące przekazywane z budżetów województw – 26,1% ogółu wydatków i wydatki związane z realizacją zadań statutowych województw – 17,9%. Dotacje przeznaczano m.in. na zadania z zakresu przewozów pasażerskich, służby zdrowia, pomocy społecznej i upowszechniania kultury. Udział dotacji w wydatkach ogółem wahał się od 18,6% w podkarpackim do 34,1% w pomorskim.

W strukturze wydatków województw samorządowych wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły średnio 14,8%. W poszczególnych jednostkach udział ten kształtował się w granicach od 11,7% w województwie opolskim do 19,9% w województwie kujawsko-pomorskim.

Wydatki na obsługę długu publicznego stanowiły średnio 1,2% wszystkich wydatków województw. Ich udział w strukturze zmalał, w porównaniu do roku poprzedniego o 0,3 punktu procentowego osiągając poziom od 0,2% w podlaskim do 2,2% w lubelskim.

Wydatki na spłatę poręczeń stanowiły w strukturze 0,1%. Wydatki z tego tytułu poniosły 3 województwa, te same co w roku ubiegłym, tj.: dolnośląskie, łódzkie i mazowieckie, a dotyczyły m.in. poręczeń udzielonych szpitalom.

Struktura wydatków ogółem i wydatków bieżących województw samorządowych w 2017 r.



Główne kierunki wydatkowania środków finansowych przez województwa samorządowe w 2017 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. W 2017 r. stanowiły one 43,0% wydatków ogółem i w porównaniu do 2016 r. wzrosły o 22,4%. Udział wydatków na transport i łączność w strukturze wydatków ogółem mieścił się w przedziale od 32,0% w kujawsko-pomorskim do 61,5% w zachodniopomorskim. 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 (67,0%) ogółu wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków na ten cel przeznaczyło województwo lubelskie – 88,4%.

Wydatki na administrację publiczną wzrosły o 9,5% i stanowiły 11,9% ogółu wydatków województw samorządowych. W poszczególnych województwach kształtowały się one na poziomie od 9,8% w mazowieckim do 19,4% w łódzkim. Finansowano z nich bieżące funkcjonowanie wojewódzkiej administracji samorządowej. Wydatki inwestycyjne na administrację stanowiły 1,7% wszystkich wydatków inwestycyjnych. Najwięcej na inwestycje w tym dziale wydatkowano w województwie łódzkim – 6,3%.

Na zadania w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego poniesione wydatki wzrosły o 7,8% i stanowiły 9,7% ogółu wydatków województw. W poszczególnych województwach stanowiły one od 6,3% w podkarpackim do 15,0% w kujawsko-pomorskim wydatków ogółem. 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 wyniosły 2,9% ogółu wydatków inwestycyjnych. Najwięcej środków na inwestycje (8,0%) wydatkowano w województwie śląskim.

Wydatki poniesione na rolnictwo i łowiectwo wzrosły zaledwie o 0,4% w stosunku do roku ubiegłego i wyniosły 7,9% wszystkich wydatków samorządów województw. Wydatki w tym dziale stanowiły w strukturze wydatków od 3,8% w województwie śląskim do 16,7% 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 powstałych po powodzi. Na inwestycje przeznaczono 11,1% tych środków. Najwięcej na inwestycje w tym dziale wydatkowano w województwie dolnośląskim – 40,4%.

Struktura wydatków województw samorządowych ogółem wg ważniejszych działów w latach 2015 - 2017

Działy klasyfikacji budżetowej	Struktura wydatków ogółem (w %)		
	2015	2016	2017
Wydatki ogółem, z tego:	**100,0**	**100,0**	**100,0**
600 – Transport i łączność	40,7	39,9	43,0
750 – Administracja publiczna	11,0	12,3	11,9
921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	7,9	10,2	9,7
010 – Rolnictwo i łowiectwo	8,3	8,9	7,9
851 – Ochrona zdrowia	6,4	5,8	6,0
801 – Oświata i wychowanie	4,3	5,3	5,3
853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	2,9	2,7	3,7
758 – Różne rozliczenia	2,0	4,5	2,8
710 – Działalność usługowa	1,7	1,3	1,4
150 – Przetwórstwo przemysłowe	3,2	1,5	1,2
757 – Obsługa długu publicznego	1,2	1,5	1,2
854 – Edukacyjna opieka wychowawcza	0,9	1,2	1,2
926 – Kultura fizyczna	0,7	1,0	0,9
852 – Pomoc społeczna	0,9	1,1	0,7
855 – Rodzina	x	x	0,6
630 – Turystyka	1,9	0,3	0,2
720 – Informatyka	4,3	0,3	0,2
Pozostałe	1,7	2,2	2,1

W 2017 r. na ochronę zdrowia przeznaczono 6,0% wszystkich wydatków województw (wzrost o 0,2 punktu procentowego), najmniej w opolskim – 1,2% a najwięcej w mazowieckim – 10,4%. Poniesione wydatki bieżące w głównej mierze dotyczyły zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii. Wydatki inwestycyjne stanowiły 11,5% 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 mazowieckie – 29,5%.

Wydatki na zadania z zakresu oświaty i edukacyjnej opieki wychowawczej ukształtowały się na poziomie roku ubiegłego i stanowiły 6,5% wydatków województw. Ich udział w poszczególnych regionach wahał się od 2,4% w zachodniopomorskim do 12,2% w kujawsko-pomorskim. Wydatki na oświatę przeznaczane były m.in. na funkcjonowanie jednostek oświatowych oraz stypendia uczniów. Istotną pozycję w wydatkach na oświatę i edukacyjną opiekę wychowawczą stanowiły wynagrodzenia nauczycieli. Wydatki inwestycyjne stanowiły 1,4% wszystkich wydatków inwestycyjnych poniesionych przez województwa.

Wydatki na opiekę społeczną sklasyfikowane w działach: Pomoc społeczna, Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej oraz Rodzina w 2017 r. stanowiły 5,0% wszystkich wydatków poniesionych przez województwa samorządowe. Środki przeznaczone były na finansowanie zadań realizowanych przez województwa samorządowe wynikające z ustaw, w tym na realizację rządowego programu „Rodzina 500+".

Wydatki w dziale Różne rozliczenia stanowiły 2,8% wszystkich poniesionych wydatków. Wydatki tego rodzaju wystąpiły w 9 województwach. Dwa województwa (mazowieckie i dolnośląskie) wpłaciły na część regionalną subwencji ogólnej na 2017 rok kwotę 379 001 tys. zł. Najwięcej wydatków z tego tytułu poniosło województwo mazowieckie – 15,7%.

Wydatki na obsługę długu publicznego stanowiły 1,2% wydatków ogółem województw samorządowych i w stosunku do 2016 r. były niższe o 7,4%. W strukturze wydatków najwięcej wydatków na obsługę długu publicznego przeznaczono w województwie mazowieckim – 2,3%, a najmniej w podlaskim – 0,2%.

Wydatki w pozostałych działach klasyfikacji budżetowej stanowiły 6,0% ogółu wydatków budżetów województw, a ich udział w poszczególnych działach był niewielki.

3. Dynamika dochodów i wydatków

W porównaniu do roku ubiegłego dochody województw samorządowych zwiększyły się nominalnie o 9,4%, a realnie o 7,4%. W czterech województwach dochody ogółem zmniejszyły się w porównaniu do roku ubiegłego. Spadek dochodów ogółem wahał się w przedziale od 6,8% w kujawsko-pomorskim do 0,4% w warmińsko-mazurskim. W pozostałych województwach wzrost dochodów mieścił się w przedziale od 1,8% w śląskim do 33,9% w podlaskim.

Dochody bieżące w porównaniu do roku ubiegłego zwiększyły się o 10,2%, a dochody majątkowe o 5,5%, w tym ze sprzedaży majątku o 27,6%. Wzrost dochodów bieżących nastąpił we wszystkich województwach – od 1,2% w warmińsko-mazurskim do 18,4% w małopolskim (w 2016 r. wzrost odnotowały 4 województwa). Dochody własne województw wzrosły o 7,9%. W 6 województwach nastąpił spadek dochodów własnych, natomiast w pozostałych 10 województwach dochody własne wzrosły. Wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych wzrosły o 12,7% (tj. o 608 008 tys. zł), a z podatku dochodowego od osób fizycznych o 9,0% (tj. o 118 795 tys. zł). Ogólna kwota udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa wyniosła 6 853 301 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 11,9%.

Dotacje celowe ogółem województw samorządowych wzrosły o 12,3%. Wzrost tej grupy dochodów wystąpił w 9 województwach i wahał się od 0,4% w wielkopolskim do 88,1% w podkarpackim. W pozostałych 7 województwach nastąpił spadek dotacji celowych ogółem w przedziale od 2,8% w dolnośląskim do 24,6% w kujawsko-pomorskim. Dotacje celowe na zadania bieżące w skali kraju zwiększyły się w porównaniu do 2016 r. o 16,5%, a na zadania inwestycyjne o 7,6%. Dotacje celowe na zadania bieżące wzrosły we wszystkich województwach od 0,4% w kujawsko-pomorskim do 50,5% w podkarpackim. Dotacje celowe na zadania inwestycyjne zmniejszyły w 9 województwach od 59,0% w kujawsko-pomorskim do 7,7% w warmińsko-mazurskim, natomiast w pozostałych 7 województwach nastąpił wzrost, który mieścił się w przedziale od 101,5% w pomorskim do 278,7% w świętokrzyskim. Subwencja ogółem województw samorządowych wzrosła o 8,2%. Wzrost subwencji ogólnej nastąpił w 14 województwach w przedziale od 0,9% w wielkopolskim do 20,7% w świętokrzyskim, a w 2 województwach (dolnośląskim i mazowieckim) uległa obniżeniu.

Wydatki ogółem województw samorządowych wzrosły nominalnie o 13,5% w stosunku do roku poprzedniego, a realnie o 11,5%.

W przypadku województwa opolskiego nastąpił spadek wydatków ogółem o 2,4%, a w województwie łódzkim wydatki ogółem były na poziomie roku ubiegłego. W pozostałych 14 nastąpił wzrost, który mieścił się w przedziale od 1,7% w śląskim do 49,3% w podkarpackim.

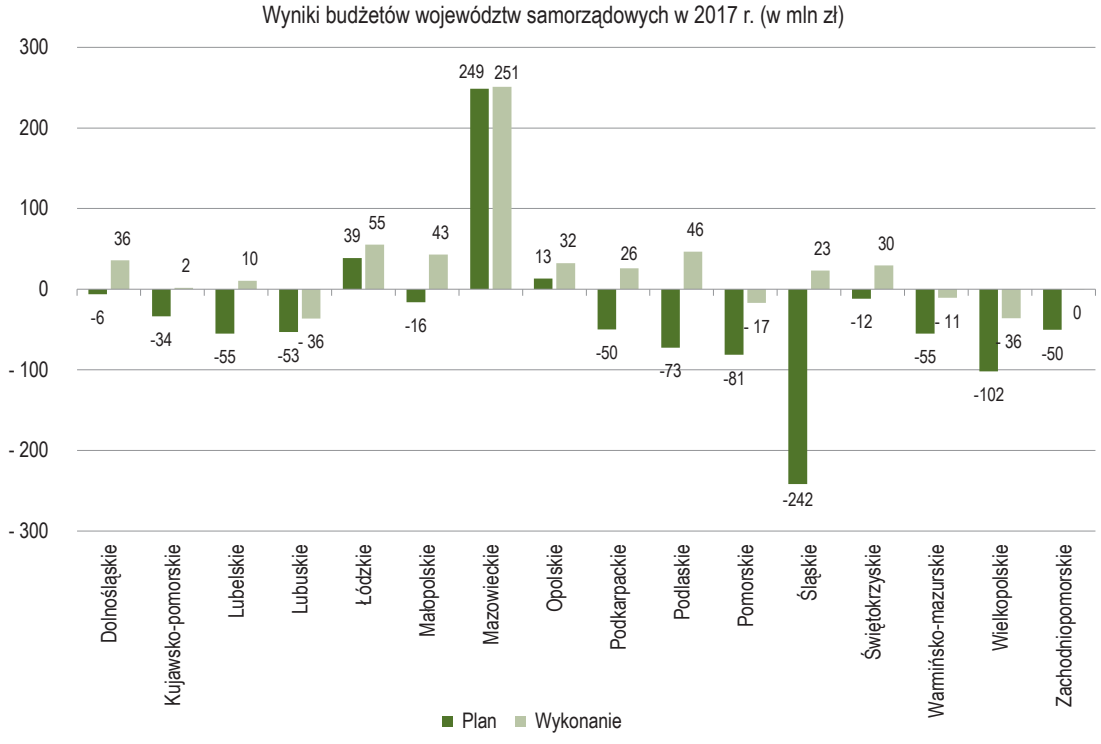
Wydatki bieżące województw wzrosły o 7,3%. Spadek wydatków bieżących wystąpił jedynie w województwie mazowieckim – o 3,2%. W pozostałych 15 województwach odnotowano wzrost, który wyniósł od 4,6% w łódzkim do 17,8% w podkarpackim.

Wydatki majątkowe były wyższe o 30,7%. Wzrost wydatków majątkowych nastąpił w 11 województwach od 119,7% w małopolskim do 280,0% w podkarpackim. Spadek nakładów na finansowanie wydatków majątkowych odnotowano w pozostałych 5 województwach. Obniżenie wydatków majątkowych wahało się od 21,1% w opolskim do 0,7% w dolnośląskim.

4. Wynik budżetu, finansowanie deficytu, przychody i rozchody

4.1. Wynik budżetu, finansowanie deficytu

Nadwyżkę budżetową w analizowanym roku wypracowało 11 województw samorządowych. Wyniosła ona łącznie 554 661 tys. zł i stanowiła 3,8% uzyskanych dochodów. Największą nadwyżkę budżetową wypracowało województwo mazowieckie – 9,8%, a najmniejszą kujawsko-pomorskie – 0,2%. Rok zakończyło deficytem 5 województw samorządowych w kwocie 100 704 tys. zł, co stanowiło 2,7% wykonanych dochodów (**tabela 7.1.**). Deficyt budżetowy został pokryty z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wolnych środków pochodzących z rozliczenia wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.



Wypracowana w 2017 r. nadwyżka budżetowa w porównaniu do roku ubiegłego była mniejsza o 380 171 tys. zł.

4.2. Przychody i rozchody

W 2017 r. przychody województw samorządowych wyniosły 1 894 386 tys. zł. Wpływy z tytułu kredytów i pożyczek stanowiły 19,8% przychodów. W stosunku do roku ubiegłego przychody zwrotne wzrosły o 26,4%. Z ogólnej kwoty 375 203 tys. zł zaciągniętych kredytów i pożyczek 21,9% przeznaczono na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych.

Na wysokość przychodów złożyły się również wolne środki[1] (1 296 561 tys. zł), które w strukturze przychodów ogółem stanowiły 68,4% i nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych (156 941 tys. zł), stanowiące 8,3% ogółu przychodów.

Przychody z tytułu spłaty udzielonych przez województwa pożyczek wyniosły 35 681 tys. zł i stanowiły w strukturze przychodów 1,9%.

Najważniejszą pozycję rozchodów stanowiły spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych w wysokości 1 029 784 tys. zł, które w strukturze rozchodów ogółem ukształtowały się na poziomie 95,6%. Spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów i projektów współfinansowanych z udziałem środków zagranicznych wyniosły 140 110 tys. zł. W stosunku do roku ubiegłego spłaty zobowiązań zwrotnych zwiększyły się o 44,2%.

W 2017 r. województwa samorządowe udzieliły pożyczek na kwotę 47 007 tys. zł, które w strukturze rozchodów stanowiły 4,4% i przeznaczane były głównie na pokrycie zobowiązań jednostek służby zdrowia i instytucji kultury, dla których organem prowadzącym są województwa samorządowe.

[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.

5. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego oraz należności budżetowe

Rok 2017 był kolejnym, w którym województwa samorządowe odnotowały spadek zadłużenia. Wyniosło ono 6 092 215 tys. zł i stanowiło 41,2% zrealizowanych dochodów[2] (w porównaniu z 2016 r. mniej o 676 654 tys. zł, tj. o 10,0%). Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wyemitowanych obligacji wyniosły 6 090 397 tys. zł i stanowiły niemal 100% ogólnej wielkości zadłużenia województw.

W międzynarodowych instytucjach finansowych (Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Rozwoju Rady Europy) 7 województw samorządowych (małopolskie, mazowieckie, podkarpackie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie) posiadało pożyczki długoterminowe na kwotę 1 837 560 tys. zł. Województwo mazowieckie posiadało zadłużenie z tytułu emisji papierów wartościowych na kwotę 228 123 tys. zł w podmiotach należących do strefy euro.

Poziom zadłużenia, mierzony stosunkiem zobowiązań do dochodów, był bardzo zróżnicowany. Najwyższy – 75,3% wystąpił w województwie lubelskim, a najniższy – 7,1% w województwie podlaskim. W 11 województwach zadłużenie nie przekroczyło 40% ich dochodów (w 2016 r. było to 6 województw). Zobowiązania poszczególnych województw według tytułów dłużnych na koniec 2017 r. prezentuje **tabela 7.7**.

W 2017 r. nastąpił znaczny wzrost zobowiązań wymagalnych o 193,4%. Wystąpiły one w 6 województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, małopolskim, podlaskim i śląskim) i wyniosły łącznie 1 819 tys. zł. Najwięcej zobowiązań wymagalnych (58,4% wszystkich) posiadało województwo kujawsko-pomorskie i dotyczyły one niewypłaconych odszkodowań za utracone prawo własności nieruchomości tj. wykupy gruntów pod realizację inwestycji drogowych. W pozostałych województwach na koniec 2017 r. nie wystąpiły żadne zobowiązania wymagalne.

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych przez województwa poręczeń i gwarancji na koniec 2017 r. wyniosła 1 641 974 tys. zł i zwiększyła się w stosunku do roku ubiegłego o 10,4%. Województwa udzieliły poręczeń i gwarancji na kwotę 379 065 tys. zł (w 2016 r. – 178 114 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 (dolnośląskiego, łódzkiego i mazowieckiego) dokonały spłat zobowiązań za dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w wysokości 7 365 tys. zł. W 2017 r. województwa samorządowe nie odzyskały od dłużników wierzytelności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Należności wymagalne samorządów województw na koniec 2017 r. wyniosły 1 460 052 tys. zł (w 2016 r. – 1 598 029 tys. zł). W odniesieniu do roku ubiegłego należności wymagalne zmalały o 137 976 tys. zł, tj. o 8,6 %.

[2] Skumulowanie zadłużenia województw samorządowych oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) podniosłoby poziom zadłużenia województw samorządowych z 41,2% do 57,6%. Zagadnieniu temu poświęcono punkt 4. Rozdziału IX. *Sprawozdania*.

Tabela 7.1. **Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu województw samorządowych w 2017 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:**	**15 444 625**	**14 771 385**	**95,6**	**15 973 164**	**14 317 429**	**89,6**	**-528 539**	**453 956**
2	Dolnośląskie	1 132 938	1 155 937	102,0	1 139 043	1 120 230	98,3	-6 105	35 707
3	Kujawsko-pomorskie	720 547	690 413	95,8	754 047	688 719	91,3	-33 500	1 694
4	Lubelskie	908 488	869 322	95,7	963 601	858 899	89,1	-55 113	10 422
5	Lubuskie	442 429	440 654	99,6	495 544	477 111	96,3	-53 115	-36 457
6	Łódzkie	801 305	701 426	87,5	762 796	646 076	84,7	38 509	55 350
7	Małopolskie	1 341 420	1 337 669	99,7	1 357 674	1 294 780	95,4	-16 254	42 889
8	Mazowieckie	2 650 388	2 550 123	96,2	2 401 565	2 299 039	95,7	248 823	251 084
9	Opolskie	487 788	479 737	98,3	474 618	447 298	94,2	13 170	32 438
10	Podkarpackie	997 236	942 623	94,5	1 046 982	916 596	87,5	-49 747	26 027
11	Podlaskie	576 953	567 831	98,4	649 619	521 395	80,3	-72 666	46 436
12	Pomorskie	815 642	817 989	100,3	896 988	835 005	93,1	-81 346	-17 016
13	Śląskie	1 475 493	1 250 128	84,7	1 717 265	1 227 119	71,5	-241 772	23 008
14	Świętokrzyskie	526 889	513 843	97,5	538 807	484 238	89,9	-11 918	29 605
15	Warmińsko-mazurskie	601 782	511 097	84,9	656 725	521 783	79,5	-54 943	-10 686
16	Wielkopolskie	1 168 031	1 137 065	97,3	1 270 125	1 173 188	92,4	-102 094	-36 122
17	Zachodniopomorskie	797 297	805 529	101,0	847 765	805 952	95,1	-50 468	-423

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:**	**453 956**	**554 661**	**11**	**100 704**	**5**	**-**	**23 000**	**-**	**423**	**77 282**
2	Dolnośląskie	35 707	35 707	1	-	-	-	-	-	-	-
3	Kujawsko-pomorskie	1 694	1 694	1	-	-	-	-	-	-	-
4	Lubelskie	10 422	10 422	1	-	-	-	-	-	-	-
5	Lubuskie	-36 457	-	-	36 457	1	-	23 000	-	-	13 457
6	Łódzkie	55 350	55 350	1	-	-	-	-	-	-	-
7	Małopolskie	42 889	42 889	1	-	-	-	-	-	-	-
8	Mazowieckie	251 084	251 084	1	-	-	-	-	-	-	-
9	Opolskie	32 438	32 438	1	-	-	-	-	-	-	-
10	Podkarpackie	26 027	26 027	1	-	-	-	-	-	-	-
11	Podlaskie	46 436	46 436	1	-	-	-	-	-	-	-
12	Pomorskie	-17 016	-	-	17 016	1	-	-	-	-	17 016
13	Śląskie	23 008	23 008	1	-	-	-	-	-	-	-
14	Świętokrzyskie	29 605	29 605	1	-	-	-	-	-	-	-
15	Warmińsko-mazurskie	-10 686	-	-	10 686	1	-	-	-	-	10 686
16	Wielkopolskie	-36 122	-	-	36 122	1	-	-	-	-	36 122
17	Zachodniopomorskie	-423	-	-	423	1	-	-	-	423	-

Tabela 7.2. **Struktura dochodów budżetów województw samorządowych w 2017 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:**	**14 771 385**	**83,6**	**51,5**	**46,4**	**1,9**	**14,2**	**17,9**	**16,4**	**0,7**	**15,1**
2	Dolnośląskie	1 155 937	81,5	59,7	55,3	3,0	4,7	17,1	18,5	1,1	16,5
3	Kujawsko-pomorskie	690 413	92,8	42,5	37,8	2,7	27,6	22,8	7,2	0,1	6,7
4	Lubelskie	869 322	75,3	26,5	21,4	1,2	28,2	20,6	24,7	0,5	23,7
5	Lubuskie	440 654	82,0	34,1	29,9	1,2	20,2	27,6	18,0	0,0	17,6
6	Łódzkie	701 426	88,7	55,7	50,3	2,9	14,6	18,3	11,3	1,1	10,0
7	Małopolskie	1 337 669	70,1	44,6	37,1	1,5	10,2	15,3	29,9	0,0	28,5
8	Mazowieckie	2 550 123	97,1	85,5	82,5	1,2	3,3	8,3	2,9	0,4	2,1
9	Opolskie	479 737	70,0	26,4	24,3	1,2	16,7	26,9	30,0	0,2	28,6
10	Podkarpackie	942 623	74,8	27,0	22,2	1,8	24,2	23,6	25,2	1,9	22,6
11	Podlaskie	567 831	67,0	24,2	18,9	0,7	24,0	18,9	33,0	0,8	31,2
12	Pomorskie	817 989	86,8	54,0	49,1	1,6	10,5	22,3	13,2	0,2	12,4
13	Śląskie	1 250 128	91,9	64,6	58,5	0,9	13,1	14,2	8,1	1,8	5,9
14	Świętokrzyskie	513 843	72,4	22,5	18,7	0,7	27,0	22,9	27,6	0,0	27,3
15	Warmińsko-mazurskie	511 097	87,4	24,7	22,6	1,5	32,4	30,2	12,6	0,1	11,7
16	Wielkopolskie	1 137 065	91,3	70,1	61,9	5,4	4,9	16,3	8,7	0,3	8,2
17	Zachodniopomorskie	805 529	72,1	34,2	24,8	1,9	17,1	20,8	27,9	2,4	25,0

Tabela 7.3. **Struktura wydatków budżetów województw samorządowych w 2017 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:**	**14 317 429**	**69,8**	**14,8**	**0,3**	**26,1**	**1,2**	**30,2**	**27,8**
2	Dolnośląskie	1 120 230	69,9	14,9	0,3	27,5	1,7	30,1	27,7
3	Kujawsko-pomorskie	688 719	78,7	19,9	0,4	26,0	1,1	21,3	13,7
4	Lubelskie	858 899	63,2	16,2	0,4	20,1	2,2	36,8	34,4
5	Lubuskie	477 111	66,5	17,3	0,3	22,7	1,3	33,5	33,5
6	Łódzkie	646 076	80,5	18,4	0,5	32,9	1,3	19,5	18,2
7	Małopolskie	1 294 780	58,0	12,0	0,2	24,6	0,3	42,0	41,9
8	Mazowieckie	2 299 039	78,0	13,8	0,1	25,3	2,3	22,0	20,1
9	Opolskie	447 298	61,5	11,7	0,4	23,7	1,1	38,5	37,1
10	Podkarpackie	916 596	63,6	14,6	0,4	18,6	0,8	36,4	35,1
11	Podlaskie	521 395	58,8	14,6	0,4	19,6	0,2	41,2	40,4
12	Pomorskie	835 005	71,2	13,1	0,3	34,1	0,8	28,8	21,8
13	Śląskie	1 227 119	77,2	15,9	0,3	33,9	1,2	22,8	17,0
14	Świętokrzyskie	484 238	62,9	16,5	0,3	20,6	0,8	37,1	36,8
15	Warmińsko-mazurskie	521 783	78,6	18,8	0,4	27,6	1,0	21,4	16,0
16	Wielkopolskie	1 173 188	70,6	13,1	0,4	29,4	1,0	29,4	29,4
17	Zachodniopomorskie	805 952	61,0	11,9	0,2	24,0	0,7	39,0	37,7

Tabela 7.4. **Dynamika dochodów budżetów województw samorządowych w 2017 r. (2016 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:**	**109,4**	**107,4**	**110,2**	**108,7**	**111,9**	**97,6**	**108,2**	**116,5**	**105,5**	**127,6**	**107,6**
2	Dolnośląskie	102,4	100,4	109,2	113,2	118,4	99,4	72,3	110,9	80,2	101,4	86,1
3	Kujawsko-pomorskie	93,2	91,2	104,8	101,7	100,5	123,1	114,4	100,4	38,4	10,9	41,0
4	Lubelskie	106,6	104,6	106,7	96,7	110,8	115,6	116,8	108,4	106,2	68,1	108,6
5	Lubuskie	102,3	100,3	107,2	111,9	113,2	143,4	104,9	103,4	84,8	18,3	84,9
6	Łódzkie	99,2	97,2	103,8	101,4	102,0	96,5	100,9	114,4	73,7	107,4	69,9
7	Małopolskie	125,2	123,2	118,4	115,3	105,5	93,1	104,5	142,8	144,6	101,0	145,5
8	Mazowieckie	110,7	108,7	114,5	115,6	120,7	85,1	96,4	112,0	52,3	187,5	42,3
9	Opolskie	94,8	92,8	109,7	103,5	102,1	113,3	102,6	122,3	71,8	6,3	78,6
10	Podkarpackie	127,6	125,6	111,0	92,9	108,2	104,7	107,0	150,5	228,8	132,0	254,3
11	Podlaskie	133,9	131,9	107,0	106,3	111,9	134,1	107,4	107,4	274,4	137,5	273,3
12	Pomorskie	112,2	110,2	114,2	111,1	112,7	94,9	116,6	121,2	100,5	107,7	101,5
13	Śląskie	101,8	99,8	109,1	106,3	109,3	85,4	112,2	120,5	57,8	1 384,7	43,8
14	Świętokrzyskie	123,3	121,3	104,1	87,1	101,5	92,5	121,6	106,5	239,0	15,6	278,7
15	Warmińsko-mazurskie	99,6	97,6	101,2	86,0	99,0	98,3	110,0	107,5	89,8	19,4	92,3
16	Wielkopolskie	104,5	102,5	108,7	107,0	107,2	89,5	100,9	119,4	74,5	68,2	76,4
17	Zachodniopomorskie	120,7	118,7	114,0	114,5	107,8	117,5	113,1	114,1	142,1	260,8	153,7

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 7.5. **Dynamika wydatków budżetów województw samorządowych w 2017 r. (2016 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:**	**113,5**	**111,5**	**107,3**	**103,1**	**102,2**	**103,9**	**92,6**	**130,7**	**129,1**
2	Dolnośląskie	103,4	101,4	105,3	101,0	99,5	105,0	89,4	99,3	95,7
3	Kujawsko-pomorskie	102,6	100,6	106,0	103,1	101,2	100,2	74,9	91,7	85,0
4	Lubelskie	116,8	114,8	108,3	105,4	99,3	101,7	95,1	135,2	137,5
5	Lubuskie	123,5	121,5	108,3	103,9	94,4	102,4	98,7	171,1	171,1
6	Łódzkie	100,0	98,0	104,6	100,6	106,0	99,2	88,9	84,4	86,2
7	Małopolskie	116,1	114,1	113,7	105,5	88,3	109,6	112,7	119,7	119,4
8	Mazowieckie	102,3	100,3	96,8	102,0	102,3	100,8	97,6	128,1	116,8
9	Opolskie	97,6	95,6	114,5	102,9	142,2	110,0	61,8	78,9	76,7
10	Podkarpackie	149,3	147,3	117,8	101,6	104,0	104,9	88,5	280,0	290,3
11	Podlaskie	139,4	137,4	109,9	104,5	101,9	111,9	77,3	225,9	227,9
12	Pomorskie	118,2	116,2	107,6	102,5	98,6	98,0	94,1	156,3	127,2
13	Śląskie	101,7	99,7	107,7	104,6	101,8	102,9	105,0	85,6	82,4
14	Świętokrzyskie	126,0	124,0	105,1	102,7	102,3	110,1	118,1	190,7	192,2
15	Warmińsko-mazurskie	113,3	111,3	108,6	103,2	97,5	102,1	85,0	134,7	149,6
16	Wielkopolskie	123,3	121,3	117,1	106,1	109,3	109,9	88,2	141,3	141,0
17	Zachodniopomorskie	139,7	137,7	115,3	101,0	98,2	106,4	88,7	209,0	209,2

* po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2%)

Tabela 7.6. **Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych według stanu na 31.12.2017 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:**	**6 092 215**	**286 123**	**5 804 273**	**-**	**1 819**	**380**	**41,2**
2	Dolnośląskie	690 294	-	690 120	-	174	-	59,7
3	Kujawsko-pomorskie	273 545	-	272 482	-	1 063	-	39,6
4	Lubelskie	654 523	-	654 523	-	-	-	75,3
5	Lubuskie	171 868	-	171 287	-	581	380	39,0
6	Łódzkie	275 300	-	275 300	-	-	-	39,2
7	Małopolskie	435 377	30 000	405 377	-	-	-	32,5
8	Mazowieckie	1 194 694	228 123	966 571	-	-	-	46,8
9	Opolskie	136 300	28 000	108 300	-	-	-	28,4
10	Podkarpackie	229 480	-	229 480	-	-	-	24,3
11	Podlaskie	40 455	-	40 455	-	-	-	7,1
12	Pomorskie	265 000	-	265 000	-	-	-	32,4
13	Śląskie	688 340	-	688 340	-	-	-	55,1
14	Świętokrzyskie	166 399	-	166 399	-	-	-	32,4
15	Warmińsko-mazurskie	300 844	-	300 844	-	-	-	58,9
16	Wielkopolskie	333 500	-	333 500	-	-	-	29,3
17	Zachodniopomorskie	236 295	-	236 295	-	-	-	29,3

Rozdział VIII.
Wykonanie budżetów przez związki komunalne

1. Związki międzygminne

1.1. Informacje ogólne

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności zarówno lokalnej jak i regionalnej jednostki samorządu terytorialnego realizują poprzez wykonywanie zadań publicznych o charakterze bieżącym i inwestycyjnym. 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. Związek międzygminny jest formą dobrowolnego współdziałania gmin, posiada osobowość prawną, a zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Od 2016 r. istnieje 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. 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.

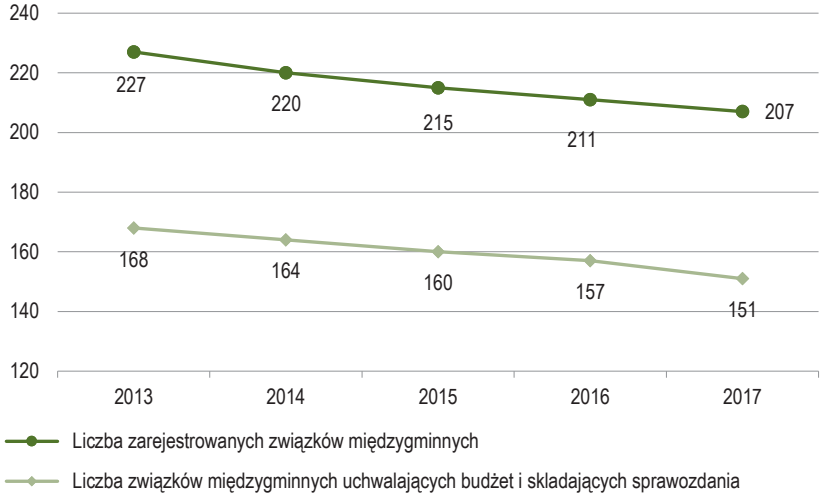
Rejestr związków międzygminnych prowadzi minister właściwy do spraw administracji publicznej, określając w drodze rozporządzenia m.in. tryb postępowania w sprawach dotyczących rejestracji związku, rejestracji zmiany statutu związku międzygminnego oraz wykreślenia związku z rejestru związków międzygminnych. 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 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.

Liczba związków międzygminnych w latach 2013 - 2017 wg stanu na koniec danego roku

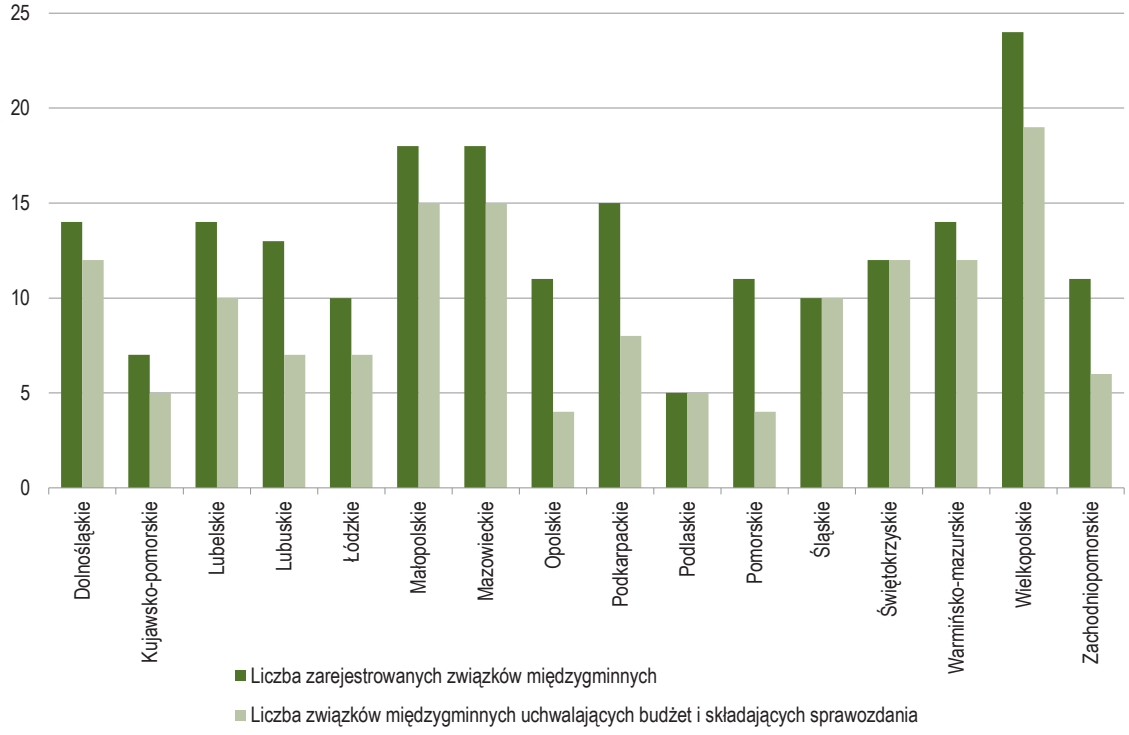


Statutowa działalność prowadzona przez związki międzygminne jest różnorodna, bowiem obejmuje swym zakresem zarówno zadania związane z zarządzaniem lokalnym transportem zbiorowym, zarządzaniem drogami, ochroną środowiska, gospodarką odpadami, gospodarką wodno-ściekową, jak również działaniem na rzecz 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 2016 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi 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.

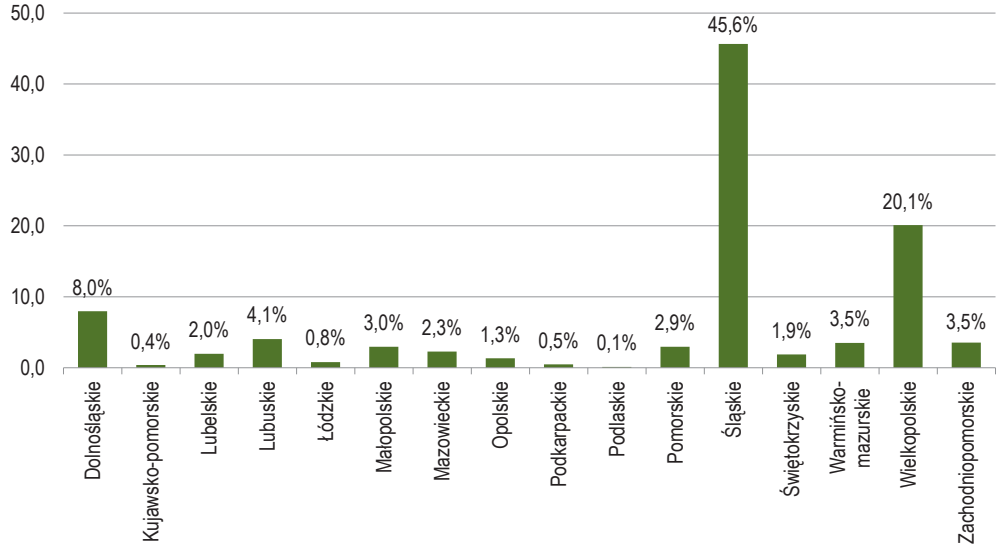
Liczba zarejestrowanych i działających związków międzygminnych wg stanu na koniec 2017 r.



1.2. Dochody

W 2017 r. dochody ogółem związków międzygminnych wyniosły 1 752 118 tys. zł i w stosunku do uchwalonego planu wykonane zostały w 96,5%. W porównaniu do 2016 r. uzyskane dochody były niższe o 7,6%. Tak samo jak w roku ubiegłym najwyższe dochody osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego (799 696 tys. zł). Udział dochodów tych związków w dochodach wszystkich związków w kraju wynosił 45,6%.

Udział związków poszczególnych województw w wykonaniu dochodów ogółem w 2017 r.



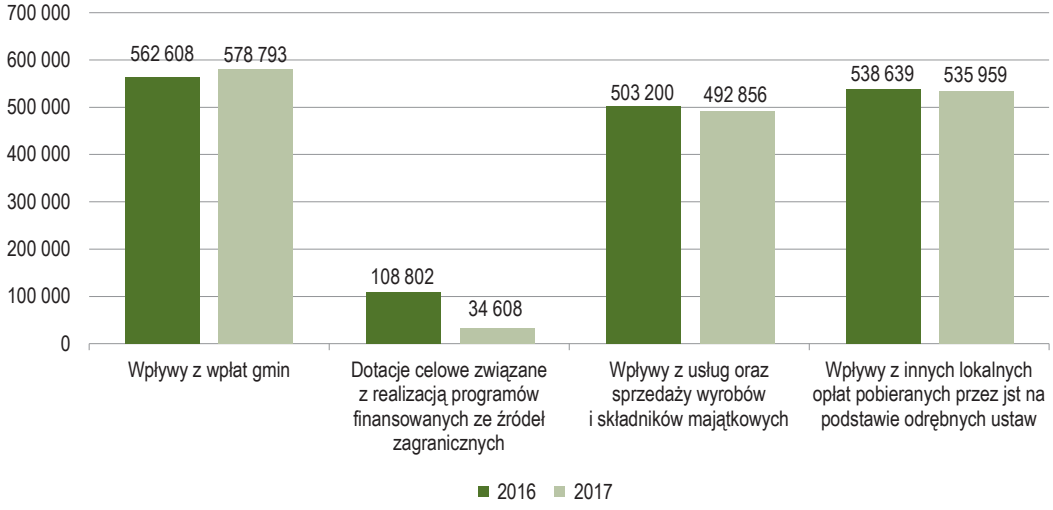
Do najważniejszych źródeł dochodów związków międzygminnych w 2017 r. należały:

- 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 2016 i 2017 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.

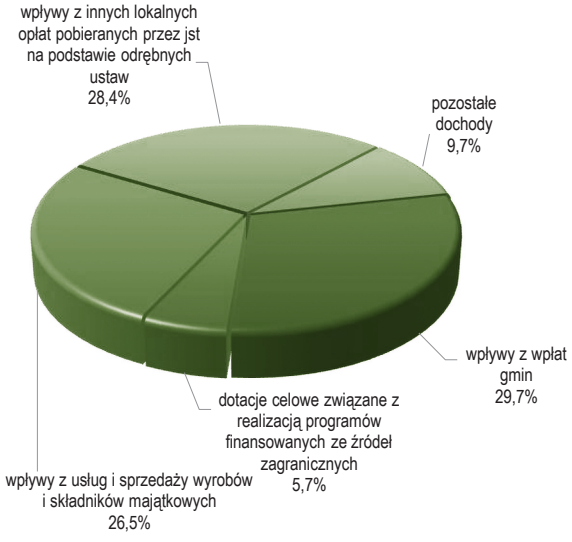
Wykonanie dochodów wg wybranych źródeł w latach 2016 i 2017 (w tys. zł)



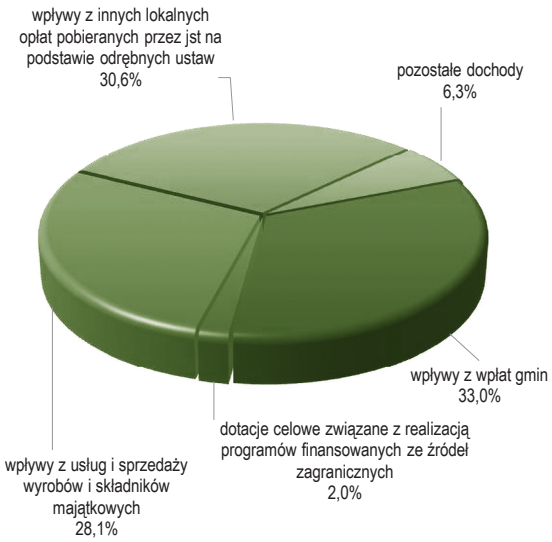
Analiza zmian wysokości dochodów w odniesieniu do ubiegłego roku wskazuje, że najwyższy wzrost dochodów (o 2,9%) dotyczył wpływów z wpłat gmin, na bardzo podobnym poziomie pozostały wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jst na podstawie odrębnych ustaw, które dotyczą głównie wpływów z opłat pobieranych w związku z realizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Natomiast największy spadek dochodów w stosunku do 2016 r. nastąpił w zakresie otrzymanych dotacji celowych związanych z realizacją programów finansowanych ze źródeł zagranicznych, do czego przyczynił się fakt zakończenia wpływów z refundacji po zrealizowaniu projektów finansowanych 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 2016 r.

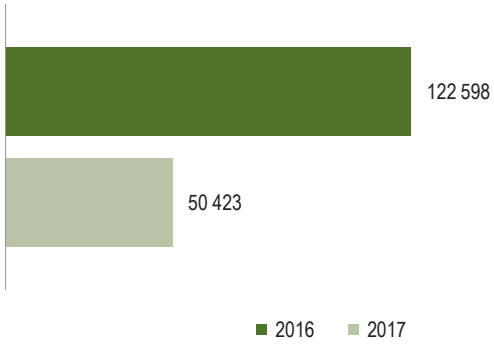


Struktura dochodów związków międzygminnych w 2017 r.



Na programy i projekty inwestycyjne, jak również na te o charakterze nieinwestycyjnym realizowane z udziałem środków zagranicznych, 16 związków międzygminnych pozyskało dochody w wysokości 50 423 tys. zł[2] (w tym 37 233 tys. zł[3] to środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych) co stanowiło 2,9% wykonanych dochodów ogółem. Obniżenie dochodów na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych spowodowane było zakończeniem realizacji projektów finansowanych z funduszy UE, co z kolei spowodowało zmniejszenie wpływów z tytułu otrzymywanych refundacji.

Dochody pozyskane na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2016 i 2017 (w tys. zł)



[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.

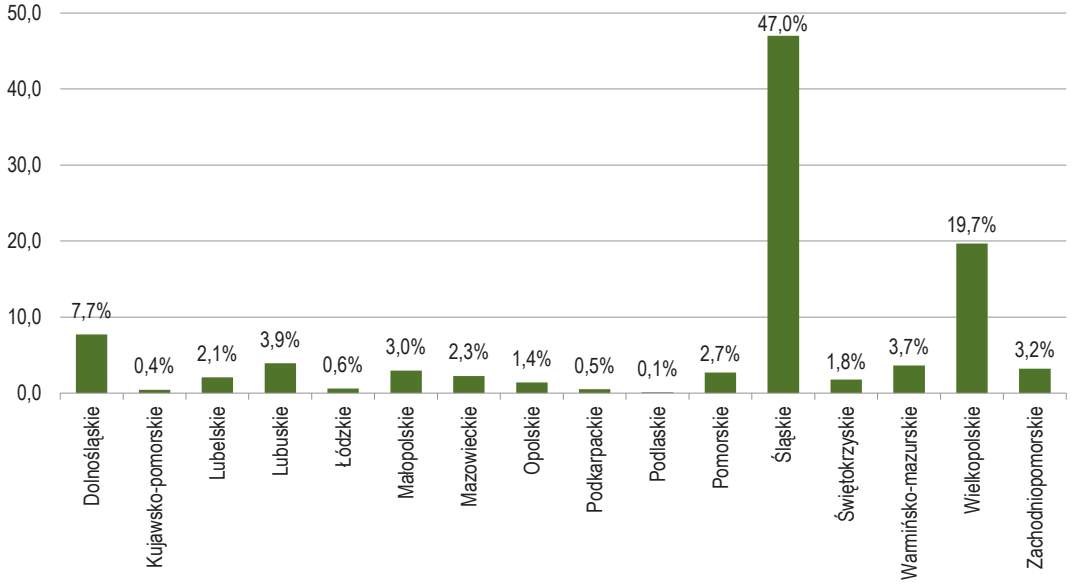
[3] Podana kwota dochodów uwzględnia paragrafy dochodowe z końcówkami 1, 3, 5, 7 i 8, którymi oznaczone są środki pochodzące wyłącznie ze źródeł zagranicznych.

Najwyższe dochody na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uzyskał Związek Komunalny Gmin Ziemi Lubartowskiej z siedzibą w Lubartowie (województwo lubelskie). Na taki poziom dochodów wpływ miały środki pozyskane na realizację projektu związanego z budową nowoczesnego systemu gospodarki odpadami.

1.3. Wydatki

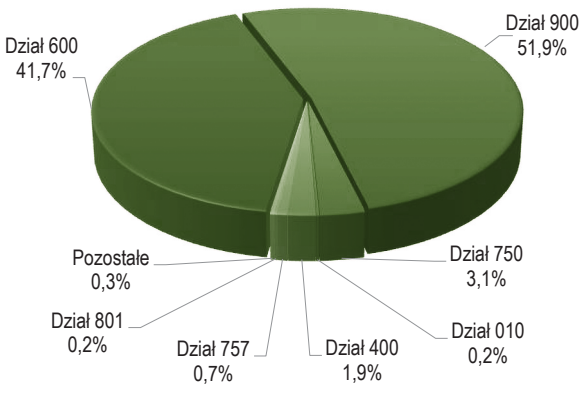
Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków międzygminnych w 2017 r. wyniosła 1 715 024 tys. zł, tj. 89,9% planu. Tak jak w roku ubiegłym najwyższe wydatki osiągnęły związki międzygminne województwa śląskiego (806 094 tys. zł). Udział wydatków tych związków w dochodach wszystkich związków w kraju wynosił 47%.

Udział związków poszczególnych województw w wykonaniu wydatków ogółem w 2017 r.

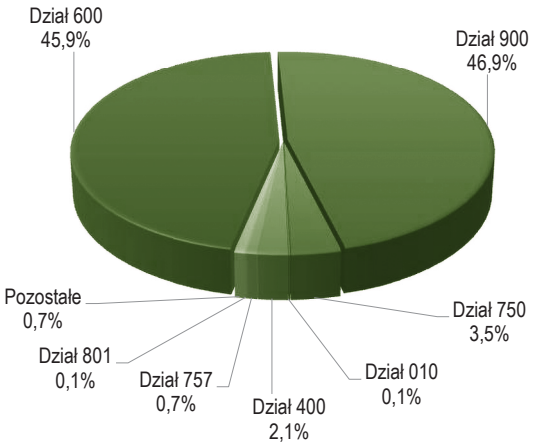


Porównanie wydatków ogółem w układzie działowym wskazuje, że najwyższe wydatki związane były z finansowaniem zadań w działach 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz 600 – Transport i łączność. W pozostałych działach wydatki wyniosły łącznie 7,2% ogółu wydatków.

Struktura wydatków ogółem wg działów klasyfikacji budżetowej w 2016 r.



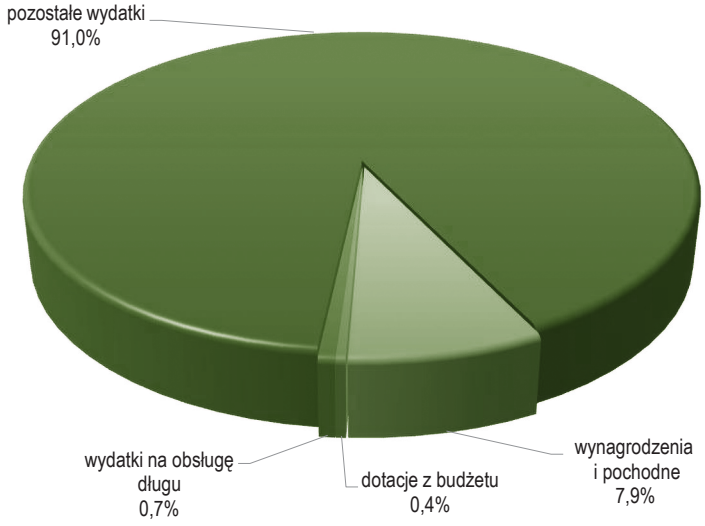
Struktura wydatków ogółem wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 r.



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 94,8% swoich wydatków. Wykonanie wydatków bieżących wyniosło 1 625 226 tys. zł i było wyższe w porównaniu z rokiem ubiegłym o 1,1%. Strukturę wydatków bieżących związków międzygminnych w 2017 r. przedstawia poniższy wykres.

Struktura wydatków bieżących związków międzygminnych w 2017 r.

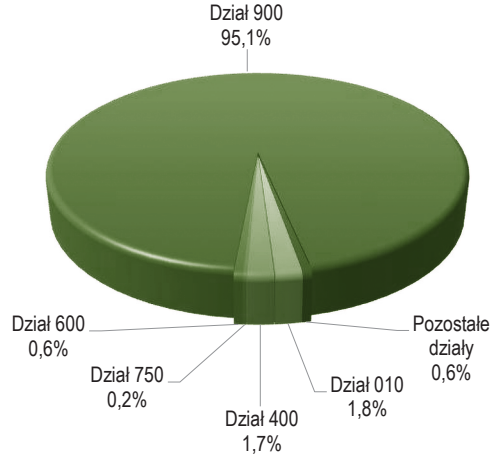


Struktura wydatków bieżących w grupach wymienionych w powyższym zestawieniu ukształtowała się na poziomie zbliżonym do 2016 r., a ewentualne różnice nie przekraczały jednego punktu procentowego.

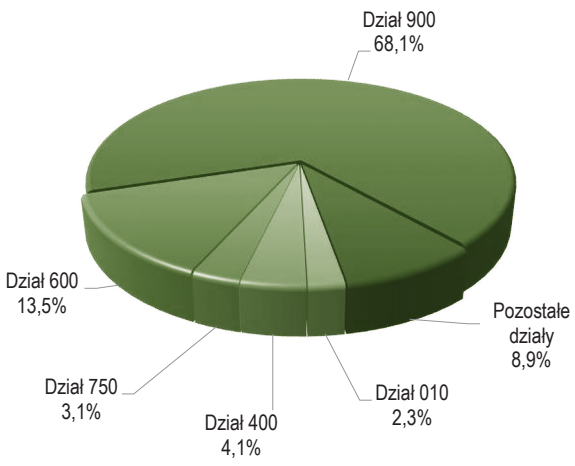
Na wydatki majątkowe w 2017 r. związki międzygminne przeznaczyły 89 798 tys. zł, tj. 5,2% ogółu wydatków. Wydatki inwestycyjne wszystkich związków wyniosły 87 407 tys. zł. Pozostała kwota wydatków majątkowych dotyczyła zakupu i objęcia akcji oraz wniesienia wkładów do spółek prawa handlowego.

W 2017 r. 68,1% 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 2016 r.



Struktura wydatków majątkowych wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 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 2017 r. 20 związków międzygminnych realizowało swoje zadania z udziałem środków zagranicznych. Większość związków realizowała projekty m.in. w ramach:

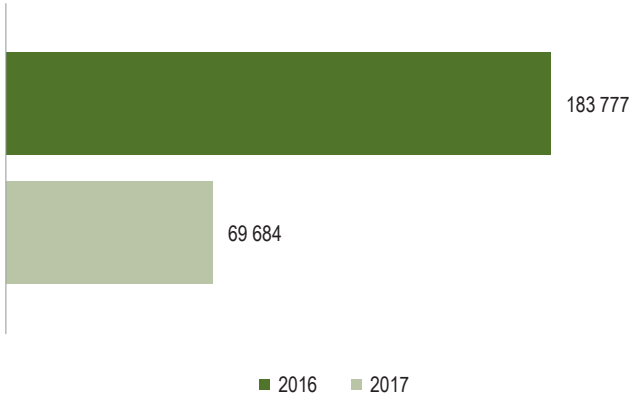
– Regionalnych Programów Operacyjnych danego województwa, które obejmowały swym zakresem działania związane m.in. z budową infrastruktury dotyczącą gospodarki wodno-ściekowej, poprawą stanu środowiska

naturalnego, ograniczeniem niskiej emisji, poprawą mobilności mieszkańców poprzez usprawnienie transportu publicznego, oddziaływaniem rozwoju społeczno-gospodarczego na przyrodę, budową i przebudową dróg, modernizacją zasobów geodezyjno-kartograficznych, poprawą efektywności energetycznej, powstawaniem infrastruktury produkcji energii ze źródeł odnawialnych, budową punktów selektywnego zbierania odpadów, ochroną i modernizacją zabytków,

– Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i skupiały się wokół zagadnień poprawy stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego, gospodarki odpadami komunalnymi, gospodarki wodno-ściekowej, rekultywacji składowisk i ochrony środowiska naturalnego, ochrony i opieki nad zabytkami,
– Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, które dotyczyły ochrony powietrza atmosferycznego, poprawy stanu środowiska naturalnego, rekultywacji nieczynnych składowisk odpadów komunalnych, usuwania azbestu, budowy nowoczesnego systemu gospodarki odpadami.

Na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych związki międzygminne przeznaczyły 69 684 tys. zł[4] (w tym 35 741 tys. zł[5] to wydatki finansowane wyłącznie źródłami zagranicznymi), co stanowiło 4,1% ogółu wydatków wykonanych w 2017 r. Obniżenie wydatków na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych spowodowane było zakończeniem projektów finansowanych z funduszy UE starej perspektywy oraz mniejszą ilością projektów, których realizacja odbywa się w ramach funduszy UE nowej perspektywy.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w latach 2016 i 2017 (w tys. zł)



Najwyższe wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych odnotowano w Związku Komunalnym Gmin Ziemi Lubartowskiej z siedzibą w Lubartowie (województwo lubelskie). Związek ten realizuje projekt związany z budową nowoczesnego systemu gospodarki odpadami, rekultywacją nieczynnych składowisk oraz usuwaniem azbestu.

1.4. Wynik budżetu, przychody i rozchody, zobowiązania

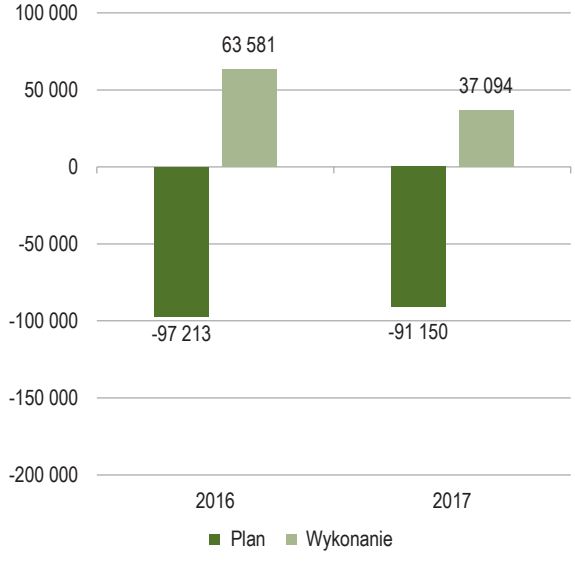
Wynik budżetu

Różnica pomiędzy wykonanymi dochodami a wydatkami wszystkich związków międzygminnych w 2017 r. była dodatnia i wynosiła *per saldo* 37 094 tys. zł.

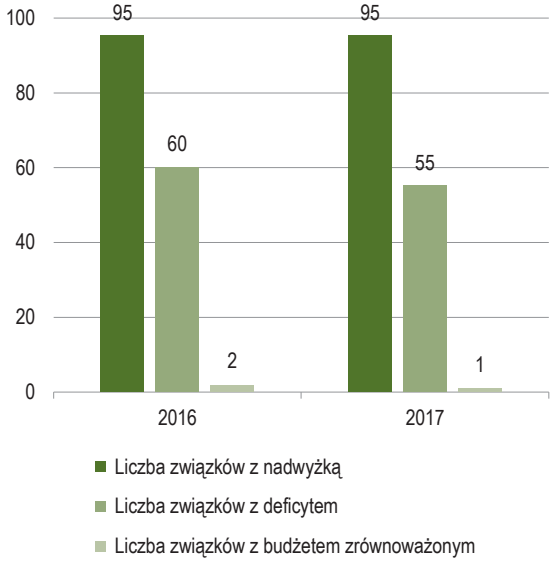
[4] Podana kwota wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z końcówkami 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9.

[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 2016 i 2017 (w tys. zł)



Liczba związków międzygminnych z nadwyżką, deficytem i budżetem zrównoważonym w latach 2016 i 2017

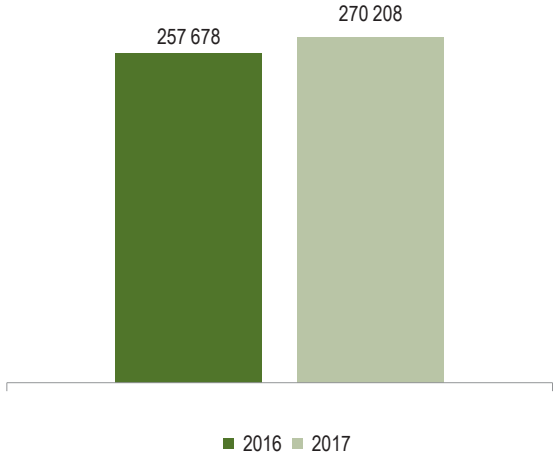


Dodatnim wynikiem finansowym rok budżetowy zamknęło 95 związków, w 55 związkach osiągnięte dochody były niższe od wydatków, a 1 związek zrealizował dochody i wydatki na tym samym poziomie.

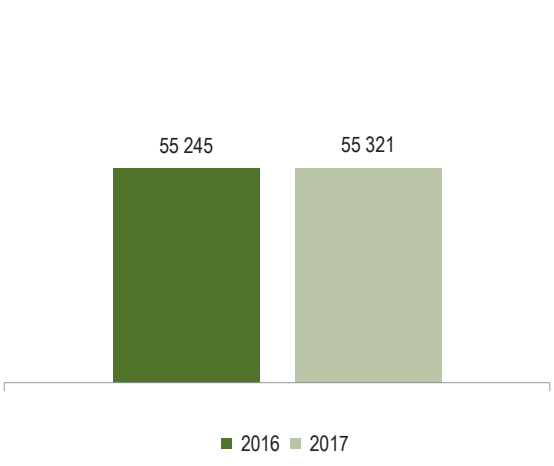
Przychody i rozchody

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 2016 i 2017 (w tys. zł)



Rozchody w latach 2016 i 2017 (w tys. zł)

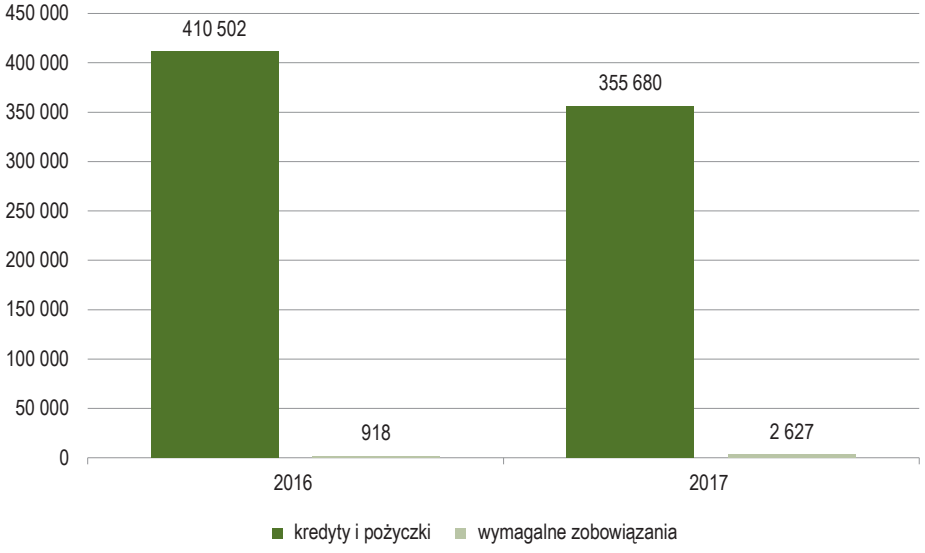


Głównym źródłem przychodów w 2017 r. była nadwyżka z lat ubiegłych (68,9%). Kredyty i pożyczki zostały zaciągnięte na kwotę 2 864 tys. zł. Na spłatę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek związki przeznaczyły kwotę 51 365 tys. zł, co stanowiło 92,9% ogólnej kwoty rozchodów.

Zobowiązania

Zobowiązania związków międzygminnych w stosunku do 2017 r. zmniejszyły się o kwotę 53 379 tys. zł.

Zobowiązania związków międzygminnych w latach 2016 i 2017 (w tys. zł)



Na zobowiązania składały się głównie kredyty i pożyczki w kwocie 355 680 tys. zł, a zobowiązania wymagalne wyniosły 2 627 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]. Ponadto, podobnie jak w przypadku związków międzygminnych ustawodawca 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 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.

[6] Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.

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 2016 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi do związków powiatów może przystąpić gmina, co skutkuje przekształceniem związków powiatów w związek powiatowo-gminny. Więcej informacji na temat działania związków powiatowo-gminnych zamieszczono w punkcie 3 niniejszego rozdziału.

W 2017 r. funkcjonowało 6 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, przekształceniem analogowych map zasadniczych do numerycznych map zasadniczych.

2.1. Dochody, wydatki, wynik finansowy

W 2017 r. dochody ogółem związków powiatów zostały zrealizowane w wysokości 1 086 tys. zł, tj. 64,5% w stosunku do uchwalonego planu. Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków powiatów wyniosła 759 tys. zł, tj. 40,0% zaplanowanych wydatków.

Na sfinansowanie zadań bieżących związki przeznaczyły 89,5% poniesionych wydatków. Na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono 53,8% wydatków bieżących, natomiast na pokrycie pozostałych kosztów działalności 46,2%. Na wydatki majątkowe związki przeznaczyły 10,5% ogółu poniesionych wydatków.

Związki powiatów zamknęły 2017 r. nadwyżką w wysokości 327 tys. zł.

3. Związki powiatowo-gminne

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, powołując związek powiatowo-gminny. Związek może zostać zaaranżowany 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. 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. Na koniec 2017 r. zarejestrowanych było 8 związków powiatowo-gminnych, z czego 6 prowadziło działalność. Statutowe cele ich działalności dotyczą w głównej mierze zagadnień związanych z organizowaniem publicznego transportu zbiorowego.

3.1. Dochody, wydatki, wynik budżetu

W 2017 r. dochody ogółem związków powiatowo-gminnych zostały zrealizowane w wysokości 6 293 tys. zł, tj. 99,5% w stosunku do uchwalonego planu. Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków powiatów wyniosła 5 847 tys. zł, tj. 92,5% zaplanowanych wydatków.

Na sfinansowanie zadań bieżących związki przeznaczyły 98,6% poniesionych wydatków. Na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono 23,1% wydatków bieżących, natomiast na pokrycie pozostałych kosztów działalności 76,9% (wydatki związane z zakupem usług stanowiły 72,7% wydatków bieżących). Na wydatki majątkowe związki przeznaczyły 1,4% ogółu poniesionych wydatków.

Związki powiatowo-gminne zamknęły 2017 r. nadwyżką w wysokości 446 tys. zł.

4. Związek metropolitalny

Jedynym funkcjonującym w Polsce związkiem metropolitalnym jest Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia powołana do życia mocą ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim[7]. Ustawa ta reguluje zasady i tryb tworzenia związku metropolitalnego w województwie śląskim oraz koncepcje jego

[7] Dz. U. z 2017 r. poz. 730.

funkcjonowania. Związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz posiada osobowość prawną.

Zgodnie z ustawą związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie, kształtowania ładu przestrzennego, rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego, planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej, metropolitalnych przewozów pasażerskich, współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego, promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

W celu wykonywania zadań związek metropolitalny może tworzyć jednostki organizacyjne, zawierać porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego, ze związkami jednostek samorządu terytorialnego oraz z organami administracji rządowej, prowadzić działalność gospodarczą niewykraczającą poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej. Związek metropolitalny może tworzyć stowarzyszenia z jednostkami samorządu terytorialnego.

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia rozpoczęła działalność 1 lipca 2017 r. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego[8] tworzy ją 13 miast na prawach powiatu, 13 gmin o statusie miasta oraz 15 gmin.

Organami związku są zgromadzenie i zarząd związku metropolitalnego. Zgromadzenie składa się z 41 delegatów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego – po jednym z każdej gminy. W skład zarządu wchodzi 5 członków.

Celem statutowym Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii jest wykorzystanie potencjału gmin członkowskich, pobudzenie kreatywności mieszańców oraz inspirowanie zmian, umożliwiających przyśpieszenie procesów gospodarczych i społecznych, prowadzących do stworzenia ośrodka wzrostu, mogącego skutecznie konkurować z innymi obszarami metropolitalnymi.

4.1. Dochody, wydatki, wynik budżetu

Dochody

Źródła dochodów związku metropolitalnego zostały określone w rozdziale 7 ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim i są to:

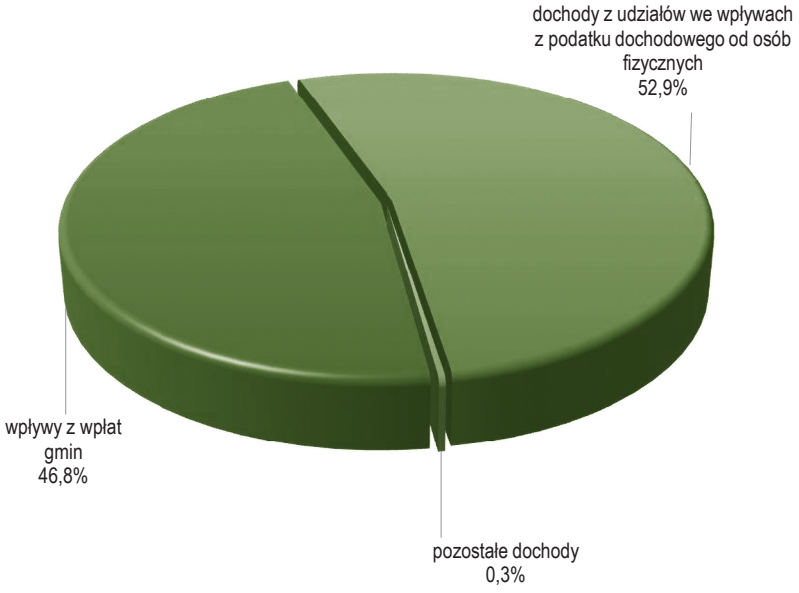
- udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego;
- składki od gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego;
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe związku metropolitalnego oraz wpłaty od zakładów budżetowych związku metropolitalnego;
- dochody z majątku związku metropolitalnego;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz związku metropolitalnego;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez związek metropolitalny, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody związku metropolitalnego;
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych związku metropolitalnego, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- dotacje z budżetu państwa;
- dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- inne dochody należne związkowi metropolitalnemu na podstawie odrębnych przepisów.

Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkujących obszar metropolii wyniósł 0,2% (w roku powstania związku), a w latach następnych ma wzrosnąć do 5%. Gminy wchodzące w skład związku metropolitalnego są zobowiązane do wnoszenia na rzecz związku metropolitalnego składki, która zawiera część stałą i część zmienną. Szczegółowe zasady wyliczenia wysokości składki opisano w rozdziale 7 tejże ustawy.

W 2017 r. dochody ogółem Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii wyniosły 13 151 tys. zł i w stosunku do uchwalonego planu wykonane zostały w 106,9%. Strukturę dochodów przedstawia poniższy wykres.

[8] Dz. U. z 2017 r. poz. 1290.

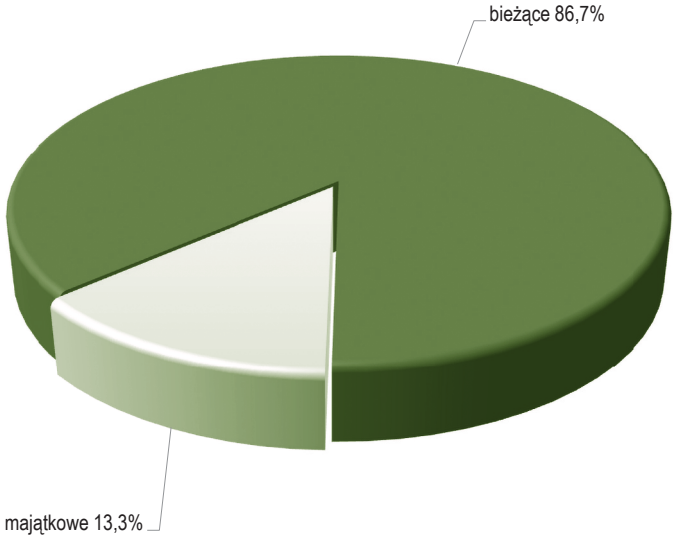
Struktura dochodów związku metropolitalnego w 2017 r.



Wydatki

Łączna kwota wykonanych wydatków ogółem związków międzygminnych w 2017 r. wyniosła 1 239 tys. zł, tj. 38,7% planu. Na finansowanie działalności bieżącej związek przeznaczył 1 074 tys. zł swoich wydatków, czyli 86,7%. Wydatki majątkowe stanowiły 165 tys. zł.

Struktura wydatków związku metropolitalnego w 2017 r.



Wynik budżetu

Związek zamknął 2017 r. nadwyżką w wysokości 11 912 tys. zł.

Tabela 8.1. **Wykonanie dochodów i przychodów związków międzygminnych w latach 2016 i 2017 (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						
		2016	2017	4:3	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	17:16
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	**POLSKA**	**1 896 189**	**1 752 118**	**1 908,9**	**562 608**	**578 793**	**108 802**	**34 608**	**503 200**	**492 856**	**538 639**	**535 959**	**257 678**	**270 208**	**104,9**	**257 678**	**47,1**
2	Dolnośląskie	138 146	139 382	100,9	3 541	3 476	-	-	86 249	85 756	35 215	36 043	17 313	19 266	111,3	17 313	13,3
3	Kujawsko-pomorskie	6 623	6 727	101,6	310	571	37	-	1 781	1 795	4 054	3 643	882	933	105,7	882	36,7
4	Lubelskie	46 024	34 755	75,5	4 438	2 177	27 165	11 064	3 316	6 924	4 795	7 801	11 688	6 738	57,6	11 688	197,5
5	Lubuskie	68 558	71 129	103,7	1 436	1 602	-	-	10 041	10 564	53 920	56 911	7 793	12 499	160,4	7 793	84,8
6	Łódzkie	3 106	14 263	459,2	2 396	7 974	67	5 584	-	-	-	-	11 022	6 715	60,9	11 022	148,6
7	Małopolskie	43 270	51 822	119,8	16 499	21 045	513	308	8 241	7 825	14 673	18 794	4 045	4 991	123,4	4 045	67,0
8	Mazowieckie	37 719	40 041	106,2	3 088	2 865	229	1 574	10 201	10 160	22 087	22 125	5 205	5 071	97,4	5 205	113,5
9	Opolskie	23 584	23 648	100,3	1 030	978	-	-	2 320	2 315	19 885	19 863	6 908	4 582	66,3	6 908	107,0
10	Podkarpackie	8 358	8 719	104,3	6 794	7 760	1 266	674	12	72	-	-	2 532	3 434	135,6	2 532	90,4
11	Podlaskie	1 380	1 872	135,6	644	468	-	-	-	-	573	694	1 368	1 322	96,6	1 368	75,9
12	Pomorskie	76 158	51 505	67,6	14 189	9 970	564	2 250	21 922	16 392	39 052	22 422	1 821	2 194	120,4	1 821	39,2
13	Śląskie	861 874	799 696	92,8	470 820	482 750	47 198	1 543	279 449	271 260	-	-	39 279	96 394	245,4	39 279	23,1
14	Świętokrzyskie	46 880	32 953	70,3	3 490	4 256	3 433	-	18 901	16 452	5 604	5 576	14 105	14 479	102,7	14 105	94,2
15	Warmińsko-mazurskie	58 682	61 434	104,7	3 252	3 603	-	-	758	832	52 651	54 194	9 648	6 314	65,4	9 648	90,0
16	Wielkopolskie	395 704	352 162	89,0	22 329	20 621	-	-	32 518	32 401	274 227	277 985	120 267	80 323	66,8	120 267	89,0
17	Zachodniopomorskie	80 121	62 011	77,4	8 352	8 678	28 329	11 610	27 490	30 108	11 902	9 909	3 804	4 956	130,3	3 804	10,8

Tabela 8.2. **Wykonanie wydatków i rozchodów związków międzygminnych w latach 2016 i 2017 (w tys. zł)**

Lp.	Województwa	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące		Wydatki majątkowe		Dynamika zmian w %			Struktura wydatków w %				Rozchody		Dynamika zmian w %
		2016	2017	2016	2017	2016	2017	4:3	6:5	8:7	5:3	7:3	6:4	8:4	2016	2017	17:16
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	**POLSKA**	**1 832 608**	**1 715 024**	**1 608 313**	**1 625 226**	**224 295**	**89 798**	**93,6**	**101,1**	**40,0**	**87,8**	**12,2**	**94,8**	**5,2**	**55 245**	**55 321**	**100,1**
2	Dolnośląskie	129 052	132 152	120 173	122 859	8 879	9 294	102,4	102,2	104,7	93,1	6,9	93,0	7,0	7 628	7 603	99,7
3	Kujawsko-pomorskie	6 619	7 119	6 362	6 670	257	450	107,6	104,8	174,7	96,1	3,9	93,7	6,3	149	-	x
4	Lubelskie	49 141	35 807	14 056	19 202	35 085	16 605	72,9	136,6	47,3	28,6	71,4	53,6	46,4	2 051	1 313	64,0
5	Lubuskie	63 412	67 529	61 117	66 974	2 295	555	106,5	109,6	24,2	96,4	3,6	99,2	0,8	980	300	30,6
6	Łódzkie	7 363	10 540	1 192	1 246	6 171	9 294	143,1	104,5	150,6	16,2	83,8	11,8	88,2	50	40	80,0
7	Małopolskie	42 794	50 989	41 244	43 448	1 550	7 540	119,1	105,3	486,5	96,4	3,6	85,2	14,8	1 306	1 618	123,9
8	Mazowieckie	37 397	38 740	36 706	36 551	691	2 189	103,6	99,6	316,8	98,2	1,8	94,3	5,7	89	73	81,8
9	Opolskie	26 242	24 212	21 732	22 871	4 511	1 340	92,3	105,2	29,7	82,8	17,2	94,5	5,5	-	50	x
10	Podkarpackie	7 656	8 669	7 449	8 424	207	245	113,2	113,1	118,4	97,3	2,7	97,2	2,8	600	800	133,3
11	Podlaskie	1 427	1 352	1 187	1 291	240	61	94,8	108,8	25,6	83,2	16,8	95,5	4,5	-	-	x
12	Pomorskie	75 753	46 243	75 481	46 007	271	236	61,0	61,0	87,2	99,6	0,4	99,5	0,5	-	-	x
13	Śląskie	792 660	806 094	771 553	792 671	21 106	13 423	101,7	102,7	63,6	97,3	2,7	98,3	1,7	12 839	23 271	181,3
14	Świętokrzyskie	45 467	30 267	26 797	26 792	18 670	3 474	66,6	100,0	18,6	58,9	41,1	88,5	11,5	1 298	2 356	181,4
15	Warmińsko-mazurskie	60 903	62 615	58 563	59 168	2 340	3 447	102,8	101,0	147,4	96,2	3,8	94,5	5,5	1 824	3 973	217,8
16	Wielkopolskie	419 625	337 508	321 166	329 710	98 459	7 798	80,4	102,7	7,9	76,5	23,5	97,7	2,3	17 284	11 136	64,4
17	Zachodniopomorskie	67 097	55 189	43 535	41 343	23 562	13 846	82,3	95,0	58,8	64,9	35,1	74,9	25,1	9 146	2 787	30,5

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. 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.

1.1. Reguła wydatkowa z art. 242 uofp w 2017 r.

Spośród 17 jednostek samorządu terytorialnego (w 2016 r. – 16), w których wykonane wydatki bieżące przekroczyły wykonane dochody bieżące:

1) w 14 różnica ta została pokryta środkami pochodzącymi z nadwyżek z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami;
2) w 2 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 – 1 jednostka,
   b) art. 240a ust. 8, tj. ustalenia budżetu jednostki przez regionalną izbę obrachunkową w przypadku nieopracowania przez jednostkę samorządu terytorialnego programu postępowania naprawczego lub braku pozytywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej do tego programu – 1 jednostka;
3) w jednej jednostce, w której na koniec 2017 r. nie zachowano reguły z art. 242 nastąpiło to głównie z powodu:
   – niskiej ściągalności dochodów z tytułu podatków lokalnych,
   – niskiego poziomu wpływów z CIT,
   – niezrealizowania dochodów z tytułu dywidendy od udziałów w spółce,
   – wzrostu wydatków bieżących w związku z wdrożeniem reformy oświaty (dostosowanie placówek do nowych zadań, wzrost zatrudnienia w oświacie) oraz w związku z funkcjonowaniem systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

1.2. Finansowanie wydatków bieżących dochodami bieżącymi

W 2017 r. zrealizowane dochody bieżące wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przekroczyły *per saldo* poniesione wydatki bieżące o 21 178 440 tys. zł, przy czym 2 791 jednostek (99,4%) osiągnęło dodatnią różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi na łączną kwotę 21 189 495 tys. zł, pozostałe 17 (0,6%) zakończyło rok budżetowy deficytem operacyjnym na łączną kwotę 11 056 tys. zł.

Deficyt operacyjny w 2017 r. wystąpił w 14 gminach, 1 mieście na prawach powiatu (m.st. Warszawa) oraz w 2 powiatach i stanowił 1,5% 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 2,1%, w powiatach 1,1%, zaś w m.st. Warszawie 0,5%.

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi z podziałem na typy jst w latach 2015 - 2017 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Deficyt operacyjny (wykonanie)				Nadwyżka operacyjna (wykonanie)			
	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica	Liczba jst	Dochody bieżące	Wydatki bieżące	Różnica
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	-	-	-	-	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
2017								
Polska, z tego:	**17**	**750 963**	**762 018**	**-11 055**	**2 791**	**215 379 185**	**194 189 690**	**21 189 495**
- gminy	14	401 854	410 351	-8 497	2 398	105 592 539	95 178 175	10 414 365
- m.st. Warszawa	-	-	-	-	1	14 895 443	13 331 293	1 564 150
- miasta na prawach powiatu	1	216 540	217 568	-1 028	64	59 320 294	54 546 877	4 773 417
- powiaty	2	132 569	134 099	-1 530	312	23 217 624	21 142 948	2 074 676
- województwa samorządowe	-	-	-	-	16	12 353 284	9 990 397	2 362 887

Analiza zestawienia planowanych i wykonanych w 2017 r. przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów bieżących oraz wydatków bieżących wskazuje, że:

– w 2 651 jednostkach planowano i osiągnięto nadwyżkę operacyjną (wyższą o 72,8% niż zakładano),
– w 14 planowano i osiągnięto deficyt operacyjny (niższy *per saldo* o 59,7% niż zakładano),
– w 140 planowano deficyt, ale osiągnięto nadwyżkę operacyjną (różnica między planem a wykonaniem wyniosła 394 060 tys. zł),
– w 3 jednostkach mimo planowanej nadwyżki operacyjnej osiągnięto deficyt operacyjny.

Wynik operacyjny jst planowany i wykonany w latach 2015 - 2017

Wyszczególnienie	2015			2016			2017		
	Liczba jst	Plan	Wykonanie	Liczba jst	Plan	Wykonanie	Liczba jst	Plan	Wykonanie
Ogółem, z tego:	**2 808**	**11 143 622**	**18 227 614**	**2 808**	**11 571 694**	**20 525 657**	**2 808**	**11 987 831**	**21 178 440**
Deficyt operacyjny planowany i wykonany	29	-95 353	-73 203	9	-32 004	-26 365	14	-22 854	-9 203
Planowany deficyt wykonana nadwyżka	125	-87 133	273 549	84	-51 808	201 111	140	-80 984	313 076
Planowana równowaga operacyjna[1)]	5	0	2 885	-	-	-	-	-	-
Planowana nadwyżka wykonany deficyt	16	3 088	-4 571	7	5 689	-1 556	3	8 669	-1 853
Nadwyżka operacyjna planowana i wykonana	2 633	11 323 020	18 028 955	2 708	11 649 816	20 352 467	2 651	12 083 000	20 876 419

[1)] Wśród jst planujących równowagę operacyjną w 2015 r. – 4 jst wykonały nadwyżkę, a 1 deficyt.

W 9 spośród 17 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 uofp za 2017 r. będzie dodatnia. Natomiast w pozostałych 8 jst

(w 7 gminach oraz w 1 powiecie), dochody ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające, aby jednoroczną składową średniej z art. 243 za 2017 r. uczynić dodatnią, co niewątpliwie pogorszy możliwości obsługi długu oraz spłaty rat od pożyczonego kapitału w tych jednostkach w latach 2018 - 2020, szczególnie w 3 jst, w których ujemny składnik jednoroczny średniej obliczony za 2017 r. pogorszy całą średnią o co najmniej 1,0 punkt procentowy.

2. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia jst (art. 243 uofp)

2.1. Średnia arytmetyczna z art. 243 ust. 1 i 2 uofp obliczona za lata 2014 - 2016 oraz 2015 - 2017

Do budżetów jednostek samorządu terytorialnego na 2017 r. miały zastosowanie regulacje ograniczające poziom spłat zadłużenia oraz wydatków na jego obsługę – zawarte w art. 243 i kolejnych uofp. Należy także podkreślić, iż planowane na koniec września 2017 r. wielkości budżetowe oraz ich wykonanie w 2017 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 2017 r. oraz 2018 r.

Wyszczególnienie	2017					2018				
	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	7	-	1	-	6	5	-	1	-
0,0% - 3,0%	63	46	2	15	-	46	29	1	16	-
3,0% - 6,0%	544	395	11	137	1	532	425	11	96	-
6,0% - 9,0%	1 011	874	29	105	3	1 021	862	30	128	1
9,0% - 12,0%	698	635	12	44	7	711	636	14	52	9
12,0% - 15,0%	304	281	8	11	4	320	293	7	16	4
powyżej 15%	180	174	4	1	1	172	162	3	5	2

Jak wynika z powyższej tabeli w porównaniu z 2017 r. nieznacznie wzrosła liczba jst, które w projekcie budżetu na 2018 r. mogły planować spłaty zadłużenia na poziomie większym niż 6,0% planowanych dochodów (o 31 jst). Ponadto, zwraca uwagę fakt, iż nieznacznie zmniejszyła się liczba jst, które w 2018 r. mogły planować spłaty zadłużenia wraz z jego obsługą na poziomie większym niż 15,0% (o 8 jst). Liczba jst, w których indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia ukształtował się na poziomie mniejszym od zera zmalała (o 2 jst).

Zmniejszyła się także grupa jst (z 544 do 532), w których indywidualny dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań oscylował na poziomie 3,0% - 6,0% oraz grupa jst, w których maksymalny wskaźnik spłaty zobowiązań nie przekraczał 3,0% (z 63 do 46).

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.

Aby nie pogorszyć swojego łącznego maksymalnego limitu spłaty zadłużenia, jednostki samorządu terytorialnego powinny dążyć do wykonania 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 2018 r. możliwe było rozpatrywanie wskaźnika obliczonego w oparciu o dane planowane na koniec III kwartału 2017 r., podczas gdy realizacja wpf na 2018 r., w tym w szczególności zaciąganie nowych zobowiązań spłacanych w latach kolejnych, powinna już uwzględniać faktyczne wykonanie 2017 r.

W związku z powyższym, na podstawie informacji ze sprawozdań budżetowych za lata 2013 - 2017, 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 uofp ze składnikiem (N-1) obliczoną na lata 2016 - 2018 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		
	2016	2017	2018
Wykonanie **gorsze** niż planowano o więcej niż 3,0 punkty procentowe	17	7	2
Wykonanie **gorsze** niż planowano o 3,0 punkty procentowe lub mniej	432	288	301
Wykonanie **lepsze** niż planowano o nie więcej niż 3,0 punkty procentowe	2 205	2 332	2 356
Wykonanie **lepsze** niż planowano w granicach od 3,0 punktów procentowych do 6,0 punktów procentowych	147	177	139
Wykonanie **lepsze** niż planowano o więcej niż 6,0 punktów procentowych	7	4	10
Ogółem	**2 808**	**2 808**	**2 808**
Udział liczby jst, w których wykonanie na koniec roku skutkowało pogorszeniem wskaźnika w stosunku do planowanego	16,0%	10,5%	10,8%
Udział liczby jst, w których wykonanie na koniec roku skutkowało poprawą wskaźnika w stosunku do planowanego	84,0%	89,5%	89,2%

Z zaprezentowanych danych jednoznacznie wynika, że dla zdecydowanej większości jst korzystniejsze byłoby, gdyby maksymalny indywidualny wskaźnika spłaty zadłużenia wynikający z art. 243 uofp uwzględniał wartości wykonane na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy, a nie planowane na koniec III kwartału. Dla 89,2% ogółu jst zapewniłoby to większe możliwości spłaty długu w kolejnych trzech latach budżetowych. Uwagę zwraca grupa 149 jst, w których średnia z art. 243 obliczona na 2018 r. 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). Z drugiej strony liczba takich jst w porównaniu z rokiem poprzednim zmniejszyła się o 32 jednostki.

Wykonanie budżetu na koniec 2017 r. spowodowało w 10,8% jst nieosiągnięcie planowanego na koniec III kwartału poziomu składnika średniej z art. 243 (na koniec 2016 r. w 10,5% jst). To pierwszy w historii obowiązywania wskaźnika z art. 243 przypadek, gdy w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił wzrost liczby jst, w których wykonanie składowej jednorocznej było gorsze niż poziom wskaźnika ustalonego w oparciu o plan za III kwartały.

Należy jednakże podkreślić, że zjawisko nieosiągnięcia planowanego wskaźnika jednorocznego jest 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 jej spełnienia lub niespełnienia, ale także na różnicę między maksymalnym dopuszczalnym wskaźnikiem limitu spłat a prognozowanym wskaźnikiem spłat (tj. różnicą między prawą a lewą stroną wzoru[2]).

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 90% 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.

[2] Wzór z art. 243 ust. 1: $\frac{(R_n+O_n)}{D_n} < \frac{1}{3}\left\{\frac{(Db_{n-1}-Wb_{n-1}+Dsm_{n-1})}{D_{n-1}} + \frac{(Db_{n-2}-Wb_{n-2}+Dsm_{n-2})}{D_{n-2}} + \frac{(Db_{n-3}-Wb_{n-3}+Dsm_{n-3})}{D_{n-3}}\right\}$.

Należy także podkreślić, iż mimo wprowadzenia zmian do art. 243 (ust. 3 i 3a) 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 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. w 37 oraz w 2020 r. w 23.

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

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 2017 r. przez jst wraz z projektami budżetów na 2018 r. wskazywały, iż uwzględniając ustawowe wyłączenia (m.in. określone w art. 243 ust. 3 i 3a), relacja ta w 2018 r. nie zostanie spełniona w 21 jst. Liczba jst niespełniających ww. relacji w kolejnym roku prognozy wzrosła do 33. W następnych latach prognozy (tj. od 2020 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 (2018) 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 2019 (rok N+1) wystąpiło w 29 jst, a w co najmniej dwóch latach prognozy w 12.

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 2018 r.

Wyszczególnienie	Rok prognozy			
	2018	2019	2020	2021
	liczba jst			
Ogółem, z tego:	**2 808**	**2 808**	**2 808**	**2 808**
Nie spełniono relacji z art. 243	21	33	30	14
Spełnia relację na poziomie niższym niż 0,3 punktu procentowego	61	204	328	151
Spełnia relację na poziomie 0,3 punktu procentowego - 0,6 punktu procentowego	61	108	194	99
Spełnia relację na poziomie wyższym niż 0,6 punktu procentowego	2 665	2 463	2 256	2 544

Powyższe dane wskazują, iż odsetek jst prognozujących spełnienie w 2018 r. relacji z art. 243 na bardzo niskim poziomie – nieprzekraczającym 0,3 punktu procentowego – wynosi 2,2%. 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.

Z drugiej strony 2 014 jst (71,7% ogółu) prognozuje na 2018 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 1 394 (tj. 49,6% ogółu), niemniej jednak przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w ostrożnym prognozowaniu parametrów budżetowych wpływających na jednoroczną składową średniej z prawej strony wzoru.

3. Prognozy na lata 2018 - 2020

Spośród 2 808 jst zobowiązanych do złożenia projektów wpf wraz z projektami budżetów na 2018 r. wszystkie jednostki wywiązały się z tego obowiązku.

Z informacji zawartych w tych prognozach wynika, iż w 2018 r. należy spodziewać się wzrostu dochodów i wydatków budżetowych jst ogółem (odpowiednio o 7,2% oraz o 15,3%). Łączne kwoty prognoz w porównaniu z wykonaniem budżetów za 2017 r. wskazują, że w 2018 r. jst przewidują niewielki spadek dochodów bieżących (o 0,3%) oraz wzrostu wydatków bieżących (o 3,3%). Ponadto, prognozowany jest znaczny wzrost wydatków majątkowych (o 81,8%) oraz dochodów majątkowych (o 126,2%). Prognozowany jest również wzrost przychodów z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji (o 159,5%) oraz wzrost kwoty długu (o 22,3%). W 2018 r. zgodnie z przedłożonymi prognozami mają wzrosnąć także dochody ze sprzedaży majątku (o 27,4%).

Tendencje wynikające z wykonania budżetów jst w latach 2014 - 2017 wskazują, że zawarte w projektach wpf łączne wielkości prognoz na lata 2018 - 2019 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 2017 - 2020 na podstawie wybranych wielkości zawartych w projektach wpf złożonych wraz z projektem budżetu na 2018 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)	Prognoza[1] (w mln zł)			Dynamika (rok poprzedni = 100%)				
	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Dochody ogółem, z tego:	**229 879**	**246 472**	**241 267**	**237 400**	**107,4**	**107,6**	**107,2**	**97,9**	**98,4**
Dochody bieżące (Db)	216 130	215 376	218 950	222 759	114,0	107,7	99,7	101,7	101,7
Dochody majątkowe, w tym:	13 749	31 096	22 316	14 640	56,4	106,3	226,2	71,8	65,6
dochody ze sprzedaży majątku	3 525	4 492	3 035	2 364	96,1	104,3	127,4	67,6	77,9
Wydatki ogółem, z tego:	**230 166**	**265 462**	**241 681**	**234 189**	**104,9**	**111,7**	**115,3**	**91,0**	**96,9**
Wydatki bieżące (Wb)	194 951	201 433	199 340	201 712	114,2	108,2	103,3	99,0	101,2
Wydatki majątkowe	35 215	64 030	42 341	32 477	67,0	136,3	181,8	66,1	76,7
Wynik budżetu	**-287**	**-18 990**	**-414**	**3 210**	**x**	**x**	**x**	**x**	**x**
wynik operacyjny (Db - Wb)	21 179	13 944	19 610	21 047	112,6	103,2	65,8	140,6	107,3
Przychody ogółem, w tym:	**27 440**	**28 566**	**10 598**	**6 071**	**95,7**	**141,6**	**104,1**	**37,1**	**57,3**
zaciągnięty dług zwrotny[2]	8 415	21 839	8 829	5 110	61,8	168,3	259,5	40,4	57,9
Rozchody ogółem, w tym:	**12 015**	**9 568**	**10 147**	**9 229**	**99,7**	**107,4**	**79,6**	**106,0**	**91,0**
spłata długu zwrotnego	8 473	8 606	9 390	8 500	94,5	108,1	101,6	109,1	90,5
Kwota długu	**68 926**	**84 322**	**83 639**	**80 084**	**96,4**	**99,9**	**122,3**	**99,2**	**95,8**

[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 16 stycznia 2018 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 171 jst (6,1% ogółu), zaś najdłuższy okres opracowanego projektu wpf kończy się w 2054 r. obejmując prognozę na rok budżetowy oraz kolejnych 36 lat. W 1 068 jst (38,0% ogółu) horyzont czasowy opracowanej prognozy wykraczał poza 2028 r., tj. rok budżetowy i kolejne 10 lat.

Projekty wpf najczęściej opracowywano na okres roku budżetowego i kolejnych 10 lat (319 jst).

Rozkład długości okresu prognozy w projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2017 r. oraz na 2018 r.

Długość okresu prognozy	2017		2018	
	Liczba jst	Struktura (w %)	Liczba jst	Struktura (w %)
4 lata	226	8,0	171	6,1
5 - 11 lat	1 665	59,3	1 569	55,9
12 - 16 lat	715	25,5	798	28,4
17 - 21 lat	141	5,0	202	7,2
22 lata i więcej	61	2,2	68	2,4
Ogółem	**2 808**	**100,0**	**2 808**	**100,0**

4. Zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i wynikające z nich zagrożenia dla sytuacji finansowej jst

Łączna kwota zobowiązań nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jednostek posiadających osobowość prawną w 2017 r. wyniosła 4 696 275 tys. zł i minimalnie wzrosła (o 228 tys. zł) w stosunku do roku ubiegłego. Były to głównie (90,0%) zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Nadzorowane przez jst jednostki posiadające osobowość prawną, winny pokrywać wszystkie koszty z uzyskanych przez siebie przychodów. 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 jst w 2017 r. stanowiło 30,0% w relacji do ich dochodów, jednak łącznie z zadłużeniem samorządowych jednostek z osobowością prawną (głównie SP ZOZ) wskaźnik ten wyniósł 32,0%. W 2016 r. wskaźnik obciążenia dochodów jst własnym zadłużeniem wynosił 32,3%, a łącznie z zadłużeniem nadzorowanych jednostek posiadających osobowość prawną – 34,5%.

Zobowiązania jst oraz jednostek posiadających osobowość prawną nadzorowanych przez jst poszczególnych typów w latach 2016 i 2017

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 %)	
	2016	2017		2016	2017		2016	2017	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Polska, z tego:	**69 019 934**	**68 926 076**	**99,9**	**4 696 047**	**4 696 275**	**100,0**	**32,3**	**30,0**	**34,5**	**32,0**
- gminy	23 863 530	24 838 221	104,1	44 375	44 132	99,5	23,4	22,3	23,5	22,4
- m.st. Warszawa	5 677 259	5 126 113	90,3	58 967	5 399	9,2	38,6	33,1	39,0	33,2
- miasta na prawach powiatu	27 144 463	27 241 161	100,4	780 495	795 008	101,9	45,5	43,2	46,8	44,5
- powiaty	5 565 814	5 628 367	101,1	1 365 387	1 434 993	105,1	23,2	22,2	28,9	27,8
- województwa	6 768 869	6 092 215	90,0	2 446 823	2 416 743	98,8	50,1	41,2	68,2	57,6

[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 1,0% w relacji do dochodów gmin, a 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 43,2% do 44,5%, a w wyodrębnionym z nich m.st. Warszawa – z 33,1% do 33,2%). Skumulowanie zadłużenia powiatów (łączna wartość zobowiązań własnych powiatów oraz zobowiązań nadzorowanych przez nie samodzielnych jednostek) podniosło poziom zadłużenia z 22,2% do 27,8%, a w przypadku województw samorządowych z 41,2% do 57,6%.

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 2016 i 2017

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 %)	
	2016	2017		2016	2017		2016	2017	2016	2017	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Polska, z tego:	**4 265 660**	**4 226 571**	**99,1**	**1 113 887**	**932 551**	**83,7**	**90,8**	**90,0**	**26,1**	**22,1**	**34,3**	**31,8**
- gminy	20 543	21 120	102,8	5 029	3 630	72,2	46,3	47,9	24,5	17,2	23,5	22,4
- m.st. Warszawa	57 725	4 719	8,2	46 626	1 606	3,4	97,9	87,4	80,8	34,0	39,0	33,2
- miasta na prawach powiatu	769 402	778 594	101,2	164 270	148 981	90,7	98,6	97,9	21,4	19,1	46,8	44,4
- powiaty	1 364 849	1 434 648	105,1	371 389	358 358	96,5	100,0	100,0	27,2	25,0	28,9	27,8
- województwa	2 053 140	1 987 490	96,8	526 573	419 975	79,8	83,9	82,2	25,6	21,1	65,3	54,7

Zobowiązania SP ZOZ zaliczane do długu publicznego w 2017 r. *per saldo* nieznacznie spadły o 39 089 tys. zł, tj. o 0,9% w stosunku do roku poprzedniego. W najbardziej zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez województwa samorządowe (ich dług stanowił w 2017 r. 47,0% ogółu zadłużenia SP ZOZ) odnotowano spadek zadłużenia – o 3,2%. W drugiej co do wielkości grupie zadłużonych SP ZOZ, tj. nadzorowanych przez powiaty (ich dług stanowił 33,9% ogółu zadłużenia SP ZOZ) nastąpił w porównaniu z 2016 r. wzrost długu o 5,1%. W m.st. Warszawa – wyodrębnionym z grona miast na prawach powiatu – zadłużenie SP ZOZ znacząco spadło i osiągnęło poziom o 91,8% niższy niż w 2016 r. W pozostałych miastach na prawach powiatu zobowiązania zaliczane do długu publicznego nieznacznie wzrosły – o 1,2%.

Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ w 2017 r. spadły *per saldo* o 65 651 tys. zł, tj. o 3,2% w stosunku do roku poprzedniego. W 4 województwach odnotowano wzrost zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez województwa samorządowe w 2016 r. i 2017 r.

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 %)	
	2016	2017		2016	2017
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**2 053 140**	**1 987 490**	**96,8**	**65,3**	**54,7**
Dolnośląskie	141 851	135 526	95,5	75,8	71,4
Kujawsko-pomorskie	71 678	67 820	94,6	50,1	49,4
Lubelskie	408 204	364 906	89,4	137,5	117,3
Lubuskie	31 728	27 860	87,8	46,9	45,3
Łódzkie	156 993	138 570	88,3	68,8	59,0
Małopolskie	27 389	25 720	93,9	51,1	34,5
Mazowieckie	200 450	210 054	104,8	71,4	55,1
Opolskie	3 172	2 783	87,7	31,3	29,0
Podkarpackie	328 594	324 449	98,7	80,0	58,8
Podlaskie	124 980	122 169	97,8	42,1	28,6
Pomorskie	1 178	529	44,9	40,0	32,5
Śląskie	286 007	297 746	104,1	80,2	78,9
Świętokrzyskie	53 557	49 316	92,1	56,6	42,0
Warmińsko-mazurskie	25 785	34 175	132,5	55,4	65,5
Wielkopolskie	47 114	39 838	84,6	41,7	32,8
Zachodniopomorskie	144 459	146 029	101,1	62,5	47,5

Największy kwotowo wzrost zobowiązań wystąpił w województwie śląskim (o 11 738 tys. zł, tj. o 4,1%), mazowieckim (o 9 604 tys. zł, tj. o 4,8%) i warmińsko-mazurskim (o 8 390 tys. zł, tj. o 32,5%). Zobowiązania wojewódzkich SP ZOZ wzrosły także w województwie zachodniopomorskim (o 1 570 tys. zł, tj. o 1,1%).

Największy kwotowy spadek zobowiązań odnotowano w województwie lubelskim (o 43 298 tys. zł, tj. o 10,6%) oraz nieco mniejszy w województwach: łódzkim (o 18 422 tys. zł, tj. o 11,7%), wielkopolskim (o 17 124 tys. zł, tj. o 6,7%) i podlaskim (o 15 804 tys. zł, tj. o 11,2%).

W województwie podkarpackim, w którym wojewódzkie samorządowe SP ZOZ są stosunkowo wysoko zadłużone, odnotowano spadek wysokości ich zobowiązań w porównaniu z rokiem poprzednim (o 4 146 tys. zł, tj. o 1,2%).

Zobowiązania powiatowych SP ZOZ w 2017 r. wzrosły o 69 799 tys. zł, tj. o 5,1% w stosunku do roku poprzedniego. Najwyższy wzrost odnotowały powiaty województw: pomorskiego (o 76,3%), warmińsko-mazurskiego (o 23,6%), małopolskiego (o 20,6%), podkarpackiego (o 18,6%), dolnośląskiego (o 16,3%) oraz wielkopolskiego (o 12,9%).

Kwotowo największy wzrost zobowiązań wystąpił w powiatowych SP ZOZ w województwie podkarpackim (o 26 145 tys. zł), pomorskim (o 22 996 tys. zł) oraz wielkopolskim (o 20 801 tys. zł).

W 7 województwach zobowiązania powiatowych SP ZOZ na koniec 2017 r. w porównaniu z 2016 r. obniżyły się. Największy spadek kwoty zobowiązań odnotowano w powiatowych SP ZOZ województwa lubuskiego (o 26 731 tys. zł, tj. o 39,9%). Znaczny spadek kwoty zobowiązań powiatowych SP ZOZ odnotowano także w województwie śląskim (o 5 210 tys. zł, tj. o 3,8%), świętokrzyskim (o 4 615 tys. zł, tj. o 3,3%) oraz kujawsko-pomorskim (o 4 558 tys. zł, tj. o 12,5%).

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty w 2016 r. i 2017 r.

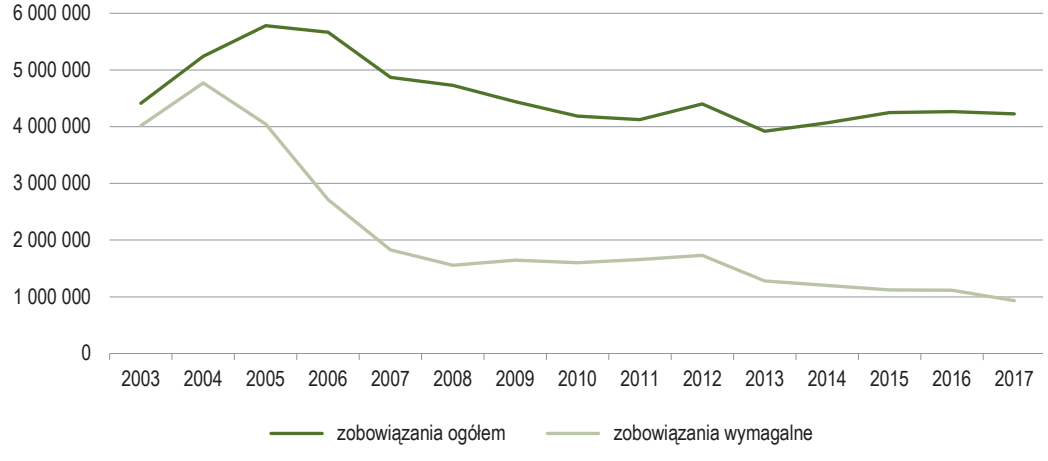
Wyszczególnienie	Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez powiaty (w tys. zł)		Dynamika (w %) 3:2	Relacja sumy zobowiązań jst i nadzorowanych SP ZOZ do dochodów budżetowych powiatów (w %)	
	2016	2017		2016	2017
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**1 364 849**	**1 434 648**	**105,1**	**28,9**	**27,8**
Dolnośląskie	87 501	101 803	116,3	37,7	35,5
Kujawsko-pomorskie	36 326	31 768	87,5	22,1	19,3
Lubelskie	153 498	150 766	98,2	32,4	31,8
Lubuskie	66 924	40 194	60,1	49,2	41,5
Łódzkie	61 573	58 408	94,9	23,2	22,8
Małopolskie	82 685	99 725	120,6	29,5	29,0
Mazowieckie	120 938	130 540	107,9	26,5	26,1
Opolskie	33 870	34 212	101,0	23,5	25,1
Podkarpackie	140 342	166 487	118,6	29,1	29,5
Podlaskie	59 757	56 378	94,3	16,2	14,7
Pomorskie	30 152	53 148	176,3	26,0	25,5
Śląskie	135 460	130 250	96,2	24,6	22,6
Świętokrzyskie	141 742	137 127	96,7	44,9	42,9
Warmińsko-mazurskie	35 513	43 894	123,6	28,3	27,5
Wielkopolskie	161 060	181 861	112,9	26,8	27,0
Zachodniopomorskie	17 508	18 090	103,3	29,9	26,7

Zauważyć należy, iż mimo restrukturyzacji i sprawniejszej windykacji należności wymagalnych przez samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wielkość zobowiązań obciążających te jednostki w 2017 r. była nadal wysoka.

Zobowiązania SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2001 - 2017 (w tys. zł)

Rok	Zobowiązania SP ZOZ ogółem	w tym: zobowiązania wymagalne	Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (w %)	Dynamika zobowiązań ogółem (rok poprzedni = 100%) (w %)	Dynamika zobowiązań wymagalnych (rok poprzedni = 100%) (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
2017	4 226 571	932 551	22,1	99,1	83,7

Zobowiązania ogółem oraz zobowiązania wymagalne SP ZOZ nadzorowanych przez jst w latach 2003 - 2017 (w tys. zł)



Na koniec 2017 r. zadłużenie SP ZOZ wykazało: 16 województw samorządowych, 162 powiaty, 67 gmin oraz 20 miast na prawach powiatu (w 2016 r. – 261 jst, tj. o 4 mniej). Jednocześnie liczba samorządowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej z roku na rok sukcesywnie maleje. 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 2016 i 2017 (w tys. zł)

Lp.	Nazwa jst	Zobowiązania SP ZOZ		w tym: zobowiązania wymagalne		% udziału: zobowiązania ogółem =100		% udziału: zobowiązania wymagalne ogółem =100		Dynamika (w %)	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	(4:3)	(6:5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	lubelskie	408 204	364 906	55 207	35 573	9,6	8,6	5,0	3,8	89,4	64,4
2.	M. Grudziądz	359 049	353 858	58 214	49 058	8,4	8,4	5,2	5,3	98,6	84,3
3.	podkarpackie	328 594	324 449	154 971	88 945	7,7	7,7	13,9	9,5	98,7	57,4
4.	śląskie	286 007	297 746	101 458	106 648	6,7	7,0	9,1	11,4	104,1	105,1
5.	mazowieckie	200 450	210 054	43 978	39 369	4,7	5,0	3,9	4,2	104,8	89,5
6.	zachodniopomorskie	144 459	146 029	35 237	20 488	3,4	3,5	3,2	2,2	101,1	58,1
7.	łódzkie	156 993	138 570	38 346	30 571	3,7	3,3	3,4	3,3	88,3	79,7
8.	dolnośląskie	141 851	135 526	48 586	55 106	3,3	3,2	4,4	5,9	95,5	113,4
9.	podlaskie	124 980	122 169	4 569	10 601	2,9	2,9	0,4	1,1	97,8	232,0
10.	M. Kraków	85 660	84 566	20 556	20 462	2,0	2,0	1,8	2,2	98,7	99,5
11.	śremski	69 802	69 672	62 635	62 863	1,6	1,6	5,6	6,7	99,8	100,4
12.	kujawsko-pomorskie	71 678	67 820	23 055	6 130	1,7	1,6	2,1	0,7	94,6	26,6
13.	M. Częstochowa	48 126	52 791	3 142	3 857	1,1	1,2	0,3	0,4	109,7	122,8
14.	M. Radom	45 296	49 364	6 919	13 105	1,1	1,2	0,6	1,4	109,0	189,4
15.	świętokrzyskie	53 557	49 316	18 107	22 445	1,3	1,2	1,6	2,4	92,1	124,0
16.	skarżyski	41 053	42 122	945	759	1,0	1,0	0,1	0,1	102,6	80,2
17.	M. Bielsko-Biała	39 501	41 187	10 193	11 099	0,9	1,0	0,9	1,2	104,3	108,9
18.	gorzowski	66 035	40 186	25 910	40 186	1,5	1,0	2,3	4,3	60,9	155,1
19.	puławski	31 702	39 963	15 707	828	0,7	0,9	1,4	0,1	126,1	5,3
20.	wielkopolskie	47 114	39 838	1 089	587	1,1	0,9	0,1	0,1	84,6	53,9
21.	**Suma (poz. 1. - 20.)**	**2 750 113**	**2 670 131**	**728 824**	**618 680**	**64,5**	**63,2**	**65,4**	**66,3**	**97,1**	**84,9**
22.	Pozostałe jst	1 515 547	1 556 440	385 063	313 870	35,5	36,8	34,6	33,7	102,7	81,5
23.	**Ogółem**	**4 265 660**	**4 226 571**	**1 113 887**	**932 551**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**99,1**	**83,7**

Wśród 20 jst, w których nadzorowane SP ZOZ mają łącznie najwyższe zobowiązania zaliczane do długu publicznego było w 2017 r. 11 województw, 5 miast na prawach powiatu oraz 4 powiaty.

Tabela 9.1. **Prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na lata 2018 - 2021 wg projektów na 2018 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%)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dochody ogółem	**199 019,0**	**213 668,9**	**229 878,7**	**246 471,9**	**241 266,5**	**237 399,7**	**235 252,7**	**107,4**	**107,6**	**107,2**	**97,9**	**98,4**	**99,1**
Bieżące, w tym:	**176 067,0**	**200 729,6**	**216 130,2**	**215 376,3**	**218 950,2**	**222 759,2**	**226 360,6**	**114,0**	**107,7**	**99,7**	**101,7**	**101,7**	**101,6**
PIT, CIT	45 176,2	48 549,3	53 266,5	56 226,5	57 595,2	59 434,0	61 029,5	107,5	109,7	105,6	102,4	103,2	102,7
Dotacje celowe	27 842,4	46 419,4	54 331,3	49 168,6	47 941,9	47 844,6	47 428,9	166,7	117,0	90,5	97,5	99,8	99,1
Subwencja ogólna	51 048,8	52 739,0	53 999,5	55 647,2	55 816,6	56 635,1	57 054,6	103,3	102,4	103,1	100,3	101,5	100,7
Majątkowe, w tym:	**22 951,9**	**12 939,4**	**13 748,6**	**31 095,6**	**22 316,4**	**14 640,5**	**8 892,2**	**56,4**	**106,3**	**226,2**	**71,8**	**65,6**	**60,7**
Dochody ze sprzedaży majątku	3 515,8	3 379,6	3 525,3	4 491,7	3 034,8	2 363,6	2 052,9	96,1	104,3	127,4	67,6	77,9	86,9
Wydatki ogółem	**196 415,3**	**206 034,6**	**230 166,3**	**265 462,2**	**241 680,9**	**234 189,4**	**228 975,0**	**104,9**	**111,7**	**115,3**	**91,0**	**96,9**	**97,8**
Bieżące, w tym:	**157 839,4**	**180 203,9**	**194 951,7**	**201 432,6**	**199 339,9**	**201 712,2**	**204 006,0**	**114,2**	**108,2**	**103,3**	**99,0**	**101,2**	**101,1**
Wynagrodzenia i pochodne	70 522,5	72 879,0	75 955,3	79 456,1	78 502,7	79 200,2	78 542,8	103,3	104,2	104,6	98,8	100,9	99,2
Wydatki na obsługę długu oraz poręczenia i gwarancje	2 085,2	1 957,2	1 883,0	2 991,5	3 369,2	3 455,4	3 475,2	93,9	96,2	158,9	112,6	102,6	100,6
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	2 600,3	1 436,1	2 946,9	4 117,3	2 248,4	1 517,1	971,5	55,2	205,2	139,7	54,6	67,5	64,0
Majątkowe, w tym:	**38 575,9**	**25 830,6**	**35 214,6**	**64 029,6**	**42 341,0**	**32 477,2**	**24 969,1**	**67,0**	**136,3**	**181,8**	**66,1**	**76,7**	**76,9**
Wydatki inwestycyjne, w tym:	4 217,7	3 008,4	3 419,8	17 018,3	7 739,9	8 169,9	8 586,2	71,3	113,7	497,7	45,5	105,6	105,1
Wydatki związane z projektami współfinansowanymi ze środków z art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp	16 509,5	3 115,8	9 992,4	33 684,7	22 563,0	13 452,0	6 453,0	18,9	320,7	337,1	67,0	59,6	48,0
Wynik budżetu	**2 603,7**	**7 634,4**	**-287,6**	**-18 990,4**	**-414,4**	**3 210,4**	**6 277,7**	**293,2**	**-3,8**	**6 603,1**	**2,2**	**-774,7**	**195,5**
wynik bieżący	**18 227,6**	**20 525,7**	**21 178,4**	**13 943,7**	**19 610,3**	**21 047,1**	**22 354,6**	**112,6**	**103,2**	**65,8**	**140,6**	**107,3**	**106,2**
Przychody ogółem, w tym:	**20 257,8**	**19 380,4**	**27 439,5**	**28 565,8**	**10 597,5**	**6 071,4**	**3 472,1**	**95,7**	**141,6**	**104,1**	**37,1**	**57,3**	**57,2**
zaciągnięcie długu zwrotnego	8 091,0	5 000,4	8 415,3	21 839,1	8 828,6	5 109,7	2 618,0	61,8	168,3	259,5	40,4	57,9	51,2
wolne środki i nadwyżka	11 889,5	14 249,8	18 853,1	6 230,2	1 377,3	597,0	493,6	119,9	132,3	33,1	22,1	43,4	82,7
Rozchody ogółem, w tego:	**11 221,1**	**11 184,8**	**12 015,0**	**9 568,4**	**10 146,6**	**9 228,7**	**9 679,5**	**99,7**	**107,4**	**79,6**	**106,0**	**91,0**	**104,9**
Spłata długu zwrotnego	8 291,6	7 837,6	8 472,9	8 605,9	9 390,3	8 499,6	8 886,6	94,5	108,1	101,6	109,1	90,5	104,6
Kwota długu	**71 634,7**	**69 019,9**	**68 926,1**	**84 322,5**	**83 639,1**	**80 084,2**	**73 670,5**	**96,4**	**99,9**	**122,3**	**99,2**	**95,8**	**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 terytorialnego 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*).

Kolejny rok z rzędu utrzymana została korzystna tendencja wzrostu dochodów zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W 2017 r. suma dochodów ogółem osiągniętych przez wszystkie jst, bez względu na ich typ, w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 5 983 zł i wzrosła w stosunku do 2016 r. o 7,6% (realnie, uwzględniając wskaźnik cen towarów i usług[1], o 5,6%). W roku poprzednim dochody jst zamknęły się kwotą 5 560 zł, przy porównywalnej dynamice na poziomie 7,4%. Dochody bieżące ukształtowały się na poziomie 5 625 zł, co oznacza wzrost o 7,7%, przy dynamice na poziomie 14,1% rok wcześniej (5 224 zł). Dochody majątkowe, po gwałtownym załamaniu w 2016 r. o ponad 40% (do kwoty 337 zł), w bieżącym roku wzrosły o 6,3% – do poziomu 358 zł. Rok 2017 był pierwszym pełnym rokiem realizacji rządowego programu „Rodzina 500+", jako zadania zleconego samorządom, co przełożyło się na dalszy wzrost dynamiki dochodów jst z tytułu dotacji celowych – o 15,6%, do kwoty 1 623 zł (w 2016 r. odnotowano wzrost o 22,1%, do 1 404 zł). Transfery z budżetu państwa na program „Rodzina 500+" stanowiły 619 zł, tj. 38,1%, wszystkich dotacji celowych przekazanych do budżetów samorządów. W przypadku subwencji ogólnej, podobnie jak w latach ubiegłych, wzrost był minimalny – o 2,4%, do kwoty 1 413 zł (w 2016 r. – 1 380 zł). Dochody własne samorządów zwiększyły się o 6,2% – do kwoty 2 947 zł (w 2016 r. – 2 776 zł), w tym z tytułu podatków i opłat lokalnych o 4,5% (do kwoty 1 029 zł) oraz z tytułu udziałów w podatku dochodowym o 9,7% (1 386 zł).

Dochody ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca na podstawie danych dotyczących 2 808 jst wykazywały znaczną niejednorodność. Obok bardzo zamożnych samorządów, z dochodami przekraczającymi 5 000 zł *per capita* były i takie jst, w których dochody te nie przekraczały 1 000 zł. Do pierwszej grupy zaliczają się miasta na prawach powiatu[2], wśród których 83,1% posiada dochody *per capita* powyżej 5 000 zł (w 2016 r. – 69,2%). Do grupy drugiej należą województwa (100,0% posiada dochody *per capita* nie wyższe niż 1 000 zł) oraz powiaty, spośród których 48,4% (61,5% w 2016 r.) realizuje dochody do 1 000 zł, a pozostałe 51,6% nie przekracza 2 000 zł. W przypadku gmin 30,1% uzyskało dochody w przedziale 2 000 zł - 4 000 zł, a 69,9% powyżej 4 000 zł, w tym 11,3% powyżej 5 000 zł (w 2016 r. odpowiednio 61,7%, 38,3% i 5,3%). Wśród wszystkich jst 25,8% osiągnęło w 2017 r. dochody w przedziale 3 000 zł - 4 000 zł, a 62,4% powyżej 4 000 zł, w tym 11,6% powyżej 5 000 zł (rok wcześniej odpowiednio 52,6%, 35,3% i 6,2%). Mediana[3] dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, uwzględniając wszystkie typy jst, wyniosła w 2017 r. 4 172 zł, co oznacza, że połowa samorządów osiągnęła co najmniej taki wynik (w 2016 r. mediana wynosiła 3 822 zł).

Niezmiennie od lat w najlepszej sytuacji pod względem wykonanych dochodów ogółem znajdowały się jednostki samorządu terytorialnego najbogatszego województwa mazowieckiego, które w 2017 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 stanowiły 109% średniej krajowej.

[1] Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wg GUS na koniec 2017 r. wyniósł 102,0 (wzrost cen o 2,0%). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 15 stycznia 2018 r. (M. P. poz. 106).

[2] Z wyłączeniem m.st. Warszawy.

[3] Mediana, wartość środkowa, wartość przeciętna – wartość cechy w szeregu uporządkowanym, powyżej i poniżej której znajduje się jednakowa liczba obserwacji.

Dynamika dochodów budżetowych jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na województwa w latach 1999 - 2017

Województwa	1999 = 100%		Dynamika 2017 r. (2016 = 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:	**356,4**	**298,0**	**107,6**	**106,2**	**109,7**	**104,5**	**115,6**	**102,4**	**107,7**	**106,3**
Dolnośląskie	322,7	264,3	106,9	106,2	111,5	104,2	113,2	101,9	107,6	99,1
Kujawsko-pomorskie	373,0	314,6	106,5	106,2	107,9	104,5	111,1	102,5	107,5	88,9
Lubelskie	376,4	318,0	108,4	104,4	108,0	102,0	118,0	103,7	107,1	127,6
Lubuskie	333,2	274,8	110,3	109,9	110,5	105,9	119,3	100,7	108,3	139,3
Łódzkie	361,3	302,9	105,1	104,9	108,0	104,2	108,4	101,7	107,3	74,2
Małopolskie	378,0	319,6	108,4	107,7	110,0	104,4	116,7	101,6	108,6	105,0
Mazowieckie	341,3	282,9	106,8	106,7	111,4	105,4	110,1	103,5	108,0	85,8
Opolskie	338,6	280,2	106,5	103,7	108,4	103,3	116,1	101,7	107,6	93,2
Podkarpackie	369,4	311,0	111,9	106,1	109,4	103,7	128,5	103,3	108,7	164,6
Podlaskie	386,9	328,5	111,4	104,3	110,0	104,3	131,1	102,3	105,9	206,2
Pomorskie	378,9	320,5	108,4	106,8	110,5	106,5	117,3	102,4	109,0	100,4
Śląskie	336,8	278,4	105,9	105,6	107,3	102,8	110,3	102,3	106,9	89,0
Świętokrzyskie	358,0	299,6	108,2	101,9	108,9	99,7	121,6	103,1	105,7	157,3
Warmińsko-mazurskie	367,8	309,4	107,0	103,6	106,7	105,2	116,7	101,6	105,4	134,4
Wielkopolskie	373,9	315,5	108,7	107,3	109,8	105,0	119,5	100,9	108,6	110,2
Zachodniopomorskie	340,6	282,2	106,3	106,2	109,9	107,2	110,0	102,8	107,1	98,4

[1)] Skumulowana inflacja w latach 1999 - 2017 – 58,4%.

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 – 167% wyprzedzając drugie w kolejności województwo dolnośląskie aż o 62,0 punkty procentowe. Powyżej średniej krajowej znalazły się jeszcze jst 4 województw – dolnośląskiego, śląskiego, wielkopolskiego i pomorskiego (odpowiednio 110%, 105%, 104% i 101%). W grupie jst najmniej zamożnych województw udział ten kształtował się na poziomie niższym niż 70%. Najniższe dochody z tego źródła ponownie odnotowano w jst tych samych województw – lubelskiego (64%), podkarpackiego (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, lubelskim i warmińsko-mazurskim. Poziom części wyrównawczej subwencji ogólnej jst tych województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca stanowił w 2017 r. odpowiednio 186%, 186% i 176% średniej krajowej, w województwie świętokrzyskim – 174% i podlaskim – 158%. 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 2017 oraz relacja poziomu ich dochodów do średniej krajowej w roku 1999 i 2004 oraz w latach 2016 i 2017

Województwa	Dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł)		Relacja poziomu dochodów jst wg województw do średniej krajowej (w %)									
			1999	2004	2016	2017						
	1999	2017	dochody ogółem				dochody własne	udziały w podatku dochodowym	dotacje celowe	subwencja ogólna	część oświatowa	część wyrównawcza
Polska, z tego:	**1 679**	**5 983**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Dolnośląskie	1 869	6 032	111	106	101	101	115	110	90	83	88	61
Kujawsko-pomorskie	1 544	5 758	92	94	97	96	87	81	103	108	104	124
Lubelskie	1 475	5 551	88	89	92	93	67	64	116	120	103	186
Lubuskie	1 763	5 874	105	101	96	98	91	83	113	97	94	102
Łódzkie	1 560	5 637	93	92	96	94	98	92	92	88	91	83
Małopolskie	1 537	5 810	91	92	96	97	91	93	101	105	106	113
Mazowieckie	2 095	7 151	125	121	120	120	146	167	91	96	101	71
Opolskie	1 611	5 454	96	92	92	91	85	78	97	97	96	99
Podkarpackie	1 548	5 718	92	91	92	96	68	65	122	124	109	186
Podlaskie	1 518	5 874	90	91	95	98	78	70	122	113	98	158
Pomorskie	1 680	6 366	100	106	106	106	105	101	110	105	109	88
Śląskie	1 613	5 433	96	99	92	91	101	105	79	83	95	32
Świętokrzyskie	1 560	5 585	93	92	93	93	70	66	116	116	103	174
Warmińsko-mazurskie	1 617	5 947	96	101	100	99	77	68	122	120	105	176
Wielkopolskie	1 570	5 870	93	97	97	98	99	104	98	96	102	74
Zachodniopomorskie	1 809	6 161	108	101	104	103	108	84	99	98	95	100

1.2. Wydatki

Poziom wydatków budżetowych jst w skali kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 11,7%, do poziomu 5 990 zł (w 2016 r. wyniósł 5 362 zł), a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji za 2017 r. (2,0%) realna dynamika wydatków ukształtowała się na poziomie 109,7%. Po raz pierwszy od dwóch lat poziom wydatków ogółem przekroczył kwotę dochodów, określając tym samym deficyt budżetowy przypadający na 1 mieszkańca w wysokości 7 zł (w 2016 r. odnotowano nadwyżkę w wysokości 198 zł). Wydatki bieżące samorządów wzrosły w stosunku do 2016 r. o 8,2% do poziomu 5 074 zł, a wydatki majątkowe o 36,3% (do kwoty 917 zł). Wzrost wydatków majątkowych był znacznie bardziej istotny dla społeczności lokalnej, szczególnie mając na uwadze wyjątkowo duży ich spadek w roku poprzednim. Kwota wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosła o 80 zł (o 4,2%) i wyniosła 1 977 zł, a suma wydatków inwestycyjnych *per capita* o 237 zł (o 37,2%) i wyniosła 871 zł, powoli zbliżając się do poziomu z 2015 r. W 2017 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 103,2% do 104,9%. Ponad połowa, tj. 1 661 (59,2%) samorządów przeznaczyło na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń od 1 000 zł do 1 500 zł, 692 jst (24,6%) w przedziale 1 500 zł - 2 000 zł, a 77 jst (2,7%) powyżej 2 000 zł. Wydatki do 500 zł były udziałem 130 jst (4,6%). Wzrost wydatków inwestycyjnych (średnio o 236 zł, do kwoty 871 zł) wystąpił w jst wszystkich województw. Najwyższy wzrost zanotowano w jst województwa podkarpackiego – o 85,6%, najniższy w jst województwa śląskiego – o 19,4%. Wydatki inwestycyjne *per capita* do 500 zł wystąpiły w 1 422 jst, co stanowiło 50,6% wszystkich samorządów w kraju (o 765 jst mniej niż rok wcześniej), wydatki w granicach 500 zł - 1 000 zł odnotowano w 1 024 jst, co stanowiło 36,5% wszystkich jst w kraju (o 493 jst więcej niż w roku poprzednim). Wydatki na inwestycje powyżej 2 000 zł wystąpiły w 28 jst (rok wcześniej w 10 jst), przy

czym najbardziej zamożna gmina w Polsce[4] wydała w 2017 r. na inwestycje 13 340 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, przy dochodach 47 245 zł (rok wcześniej 8 020 zł przy dochodach 47 709 zł). Mediana wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, uwzględniając wszystkie typy jst wyniosła w 2017 r. 492 zł, co oznacza, że wydatki połowy samorządów nie przekroczyły tej kwoty (w 2016 r. mediana wyniosła 304 zł).

Wydatki budżetowe przypadające na 1 mieszkańca w stosunku do średniej krajowej wydatków jst były najniższe w województwie śląskim i opolskim i stanowiły odpowiednio 90,8% i 91,3% poziomu przeciętnego dla jst w kraju, na drugim biegunie uplasowały się jednostki województwa pomorskiego – 106,3% i mazowieckiego – 118,6%. W przypadku wydatków inwestycyjnych *per capita* relacja ta wahała się od 78,3% i 82,5% średniej krajowej w jst województwa śląskiego i kujawsko-pomorskiego do 118,4% i 133,4% w jst województwa podkarpackiego i podlaskiego.

Wydatki jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na województwa w 2017 r.

Województwa	2017 (w zł)					Dynamika (2016 = 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:	**5 990**	**5 074**	**1 977**	**917**	**871**	**111,7**	**108,2**	**104,2**	**136,3**	**137,2**
Dolnośląskie	6 057	5 057	1 897	999	909	110,2	107,2	104,0	127,8	127,9
Kujawsko-pomorskie	5 726	4 945	1 919	781	719	110,4	107,8	103,6	130,8	133,9
Lubelskie	5 594	4 719	1 979	874	843	112,5	108,0	103,9	144,7	145,1
Lubuskie	5 846	4 938	2 003	908	895	114,6	109,3	104,7	156,2	155,7
Łódzkie	5 679	4 865	1 939	814	767	109,5	108,1	104,9	118,3	119,5
Małopolskie	5 801	4 938	1 893	863	837	110,3	108,8	104,0	120,0	121,8
Mazowieckie	7 102	6 044	2 215	1 058	1 013	110,6	106,9	104,9	138,4	137,2
Opolskie	5 470	4 674	2 025	797	770	109,9	108,4	104,4	119,0	120,7
Podkarpackie	5 784	4 737	1 981	1 047	1 032	118,3	109,6	103,9	184,9	185,6
Podlaskie	5 946	4 771	1 964	1 176	1 162	117,7	108,2	104,2	183,1	183,5
Pomorskie	6 367	5 406	1 965	961	880	112,6	110,0	104,4	129,9	128,5
Śląskie	5 437	4 699	1 899	737	682	109,1	107,7	103,7	118,6	119,4
Świętokrzyskie	5 586	4 788	1 987	798	783	112,0	107,1	103,2	154,5	157,9
Warmińsko-mazurskie	5 966	5 120	1 983	846	798	113,2	107,5	103,9	167,2	171,3
Wielkopolskie	5 951	4 954	1 900	997	959	113,6	110,2	104,5	133,8	134,7
Zachodniopomorskie	6 062	5 128	1 981	934	891	112,7	107,6	104,2	152,1	152,2

1.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Po znaczącym spadku w roku poprzednim dochody na realizację projektów z udziałem środków unijnych wzrosły w 2017 r. o 40 zł (o 21,0%) i wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca 231 zł, stanowiąc dalej jedynie około połowy wolumenu dochodów UE z 2015 r. (453 zł). Znamiennym jest, że najwyższą dynamikę wzrostu dochodów na projekty unijne osiągnęły samorządy województw wschodniej części Polski, które w 2016 r. zaliczyły największe spadki w tej kategorii wpływów do budżetu, a najniższą samorządy województw, które w poprzednim roku przed spadkami broniły się najmocniej. W pierwszym przypadku były to województwa podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie, których jst uzyskały dynamikę wzrostów na poziomie odpowiednio 250,6%, 218,2% i 188,6%, na drugim biegunie znalazły się samorządy województw łódzkiego, kujawsko-pomorskiego i mazowieckiego z dynamiką na poziomie 75,7%, 77,4% i 80,8%.

[4] Gmina Kleszczów (woj. łódzkie).

Najwyższa relacja do średniej krajowej dotyczyła środków pozyskanych przez jst województwa podlaskiego (191,6%), podkarpackiego (166,1%) i świętokrzyskiego (144,3%). Najniższa charakteryzowała jst województw kujawsko-pomorskiego (54,9%), wielkopolskiego (61,2%) i śląskiego (66,2%). Zdecydowana większość samorządów pozyskała dochody UE w kwocie do 250 zł na 1 mieszkańca (2 500 jst), 249 jst uzyskało dochody z tego źródła w przedziale 250 zł - 500 zł, a 55 jst w przedziale 500 zł - 1000 zł. Kwotę powyżej 1000 zł *per capita* osiągnęły 4 jst[5].

Wydatki jst na projekty, programy i zadania unijne[6] w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. wyniosły 337 zł i były wyższe od analogicznych wydatków w roku poprzednim o 216 zł (o 178,0%). Wydatki majątkowe wyniosły 260 zł, co przy kwocie 84 zł osiągniętej w 2016 r. daje wzrost o 211,2%. Wzrost wydatków w stosunku do roku poprzedniego wystąpił w jst wszystkich województw, przy czym najwyższy był w województwach warmińsko-mazurskim (o 361,0%), podkarpackim (o 350,4%) i podlaskim (o 338,6%). Najwyższą relacją wydatków *per capita* do średniej krajowej cechowały się jst województwa podkarpackiego (164,0%), podlaskiego (157,9%) i lubelskiego (126,7%).

1.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

W 2014 r. przestały obowiązywać przepisy art. 170 uofp z 2005 r.[7] regulujące maksymalny poziom zadłużenia jst (60% dochodów) na rzecz indywidualnych wskaźników spłaty zadłużenia określonych w art. 243 uofp z 2009 r.[8], lecz na potrzeby niniejszego opracowania do oceny stanu zadłużenia jst i jego relacji wykorzystano bezwzględne wartości kwoty długu jst w ujęciu *per capita*.

Dynamika zadłużenia jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca w podziale na województwa w 2017 r. oraz relacja poziomu zadłużenia do średniej krajowej

Województwa	Zadłużenie (w zł)		Dynamika (2016 = 100%)	Relacja zadłużenia w 2017 r. wg województw do średniej krajowej (w %)
	2016	2017		
Polska, z tego:	**1 796**	**1 794**	**99,9**	**100,0**
Dolnośląskie	2 480	2 548	102,7	142,0
Kujawsko-pomorskie	1 986	1 948	98,1	108,6
Lubelskie	1 784	1 809	101,4	100,8
Lubuskie	1 561	1 585	101,5	88,3
Łódzkie	1 956	1 939	99,1	108,1
Małopolskie	1 820	1 828	100,5	101,9
Mazowieckie	2 226	2 120	95,2	118,2
Opolskie	1 236	1 355	109,7	75,5
Podkarpackie	1 394	1 477	106,0	82,4
Podlaskie	1 225	1 287	105,0	71,7
Pomorskie	1 753	1 728	98,6	96,3
Śląskie	1 397	1 418	101,5	79,0
Świętokrzyskie	1 856	1 896	102,2	105,7
Warmińsko-mazurskie	1 647	1 670	101,4	93,1
Wielkopolskie	1 435	1 456	101,4	81,1
Zachodniopomorskie	2 096	1 939	92,5	108,1

Średnie zadłużenie jst liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2017 r. – 1 794 zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyło się o 2 zł (nominalnie o 0,1%, realnie o 2,1%) w efekcie spadków w 1 541 i wzrostów w 1 267 jst. Wzrost zadłużenia objął wszystkie typy samorządów za wyjątkiem województw samorządowych. Średnie zadłużenie zmniejszyły jst 5 województw – kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego. Dług wzrósł najbardziej w jst województwa opolskiego. Najwyższe relacje zadłużenia

[5] Najwyższe dochody na realizację projektów unijnych pozyskała gmina Krynica Morska (woj. pomorskie) – 4 232 zł.
[6] Łącznie z wydatkami krajowymi na współfinansowanie.
[7] 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.).
[8] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

do średniej krajowej wystąpiły ponownie w jst województwa dolnośląskiego i mazowieckiego (142,0% i 118,2%), a najniższe (poniżej 80%) w tych samych województwach co w roku poprzednim, tj. w jst województwa podlaskiego, opolskiego i śląskiego.

Z analizy długu samorządów wg przedziałów wartości zadłużenia wynika, że 32,7% z nich (917 jst) posiadało w 2017 r. zadłużenie liczone na 1 mieszkańca do 500 zł, 28,4% (798 jst) w przedziale 500 zł - 1 000 zł, 19,9% (558 jst) w przedziale 1 000 zł - 1 500 zł, 9,8% (274 jst) w przedziale 1 500 zł - 2 000 zł, a 6,3% (176 jst) powyżej 2 000 zł. Nie posiadało zadłużenia 85 jst w kraju (3,0%).

2. Budżety gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca

2.1. Dochody

W 2017 r. dochody gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły o 363 zł, do poziomu 4 307 zł, czyli nominalnie o 9,2% (realnie o 7,2%). Dynamika dochodów w 2017 r. spadła w odniesieniu do roku poprzedniego, w którym zanotowano wzrost o 16,1% (w 2016 r. dochody wzrosły o 548 zł, a w 2015 r. o 124 zł), wynikający z zasilenia budżetów gmin po raz pierwszy wpływami pochodzącymi z dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadania zleconego „Rodzina 500+". Największy wzrost dochodów *per capita* odnotowały gminy wiejskie – 9,6% (o 391 zł), następnie gminy miejsko-wiejskie – 9,3% (o 360 zł) i gminy miejskie – 8,4% (o 318 zł).

Poziom i dynamika dochodów ogółem w gminach w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2016 i 2017 (w zł)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Różnica (3-2)	Dynamika (2016 = 100%)	Liczba gmin, w których dochody:	
	2016	2017			wzrosły	zmalały
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, z tego:	**3 944**	**4 307**	**363**	**109,2**	**2 272**	**140**
- miejskie	3 803	4 121	318	108,4	223	13
- miejsko-wiejskie	3 896	4 256	360	109,2	583	38
- wiejskie	4 059	4 450	391	109,6	1 466	89

Według przedziałów dochodów *per capita* 1 gmina osiągnęła dochód na mieszkańca poniżej 3 000 zł, 724 gminy pomiędzy 3 000 zł a 4 000 zł, dochody 1 415 gmin znalazły się w zakresie 4 000 zł - 5 000 zł, a w 272 najbardziej zamożnych gminach – powyżej 5 000 zł. Odsetek gmin, w których wystąpił wzrost dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł 94,2% (rok wcześniej 93,0%), z tego w gminach miejskich było to 94,5% (95,8%), wiejskich – 94,3% (91,4%), miejsko-wiejskich – 93,9% (95,8%). Wartość środkowa (mediana) dochodów ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, uwzględniając wszystkie typy gmin wyniosła w 2017 r. – 4 241 zł, co oznacza, że połowa z nich osiągnęła co najmniej taki wynik (w 2016 r. mediana wynosiła 3 871 zł).

Dochody gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca według typów gmin w 2017 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody na 1 mieszkańca	mediana dla typu	4 082	4 171	4 286
	średnie dla typu	4 121	4 256	4 450
	minimalne	2 932	3 166	3 054
	maksymalne	14 111[1)]	10 758[2)]	47 245[3)]

[1)] Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).
[2)] Gmina Dziwnów (woj. zachodniopomorskie).
[3)] Gmina Kleszczów (woj. łódzkie).

Najwyższą relację dochodów ogółem *per capita* do średniej krajowej uzyskały w 2017 r. gminy województw: pomorskiego, zachodniopomorskiego, mazowieckiego – odpowiednio 112,8%, 107,8% i 105,4%, a najniższą gminy województw: opolskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego – odpowiednio 87,7%, 91,8% i 92,9%. Najwyższą dynamikę wzrostów odnotowano w gminach województwa podkarpackiego – 111,9%, a najniższą w gminach województwa świętokrzyskiego – 107,1%.

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 393 zł (8,6%) w skrajnym przypadku – pomiędzy gminami małymi z ludnością do 5 tys., a gminami dużymi, które zamieszkuje powyżej 50 tys. osób. W 2016 r. różnica ta była mniejsza i wyniosła 315 zł (7,6%).

Dochody gmin, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, według ich wielkości w 2017 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
			2016	2017					
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	628	4 135	4 544	1 535	448	798	1 646	1 362
	5 tys. - 10 tys.	967	4 024	4 409	1 566	544	789	1 552	1 291
	10 tys. - 20 tys.	541	3 886	4 228	1 792	742	823	1 396	1 039
	20 tys. - 50 tys.	246	3 896	4 255	2 206	947	965	1 239	810
	50 tys. - 100 tys.	30	3 820	4 151	2 318	1 055	912	1 115	718

Dochody bieżące gmin *per capita* w 2017 r. w skali kraju wyniosły 4 106 zł i wzrosły o 326 zł w stosunku do roku poprzedniego (o 8,6%). Rok wcześniej dochody te ukształtowały się na poziomie 3 780 zł, z dynamiką 121,7%. Pomiędzy typami gmin nie wystąpiły większe różnice w wysokości dochodów bieżących – gminy wiejskie uzyskały średni dochód na poziomie 4 258 zł (wzrost o 8,6%), gminy miejsko-wiejskie 4 062 zł (wzrost o 8,9%), a miejskie 3 893 zł (wzrost o 8,2%). Dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwowa (PIT i CIT) wzrosły o 68 zł (10,1%) i wyniosły 742 zł. W 2016 r. dochody z tytułu PIT i CIT gminy wykonały na poziomie 674 zł, przy wzroście o 8,4%. Najwyższe dochody z tego tytułu uzyskały w 2017 r. gminy miejskie – 946 zł, gminy miejsko-wiejskie osiągnęły 747 zł, a wiejskie – 627 zł. Analogicznie pozostałe podatki i opłaty w skali kraju wyniosły dla gmin 858 zł (821 zł w 2016 r.) – wzrost o 4,5% (5,7% w 2016 r.), z tego w gminach miejskich – 923 zł, miejsko-wiejskich – 905 zł, a wiejskie – 784 zł.

Na rysunkach 10. i 12., na mapie podziału administracyjnego kraju, zaprezentowane zostały wysokości *per capita* dochodów bieżących i dochodów z tytułu udziału gmin w podatkach PIT i CIT w 2017 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 dochodów połowy gmin (zaznaczonych odcieniami koloru niebieskiego) występuje w rejonach północnej, centralnej i częściowo zachodniej Polski oraz w bliskim sąsiedztwie miast i dużych ośrodków przemysłu; natomiast gminy z dochodami niższymi od dochodów połowy gmin (zaznaczone kolorami od żółtego do czerwonego) rozkładają się przeważnie na obszarze Polski południowej i wschodniej. Mapa prezentująca wielkość dochodów gmin z tytułu udziału w podatkach dochodowych 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. Wyróżniają się zwłaszcza najbogatsze gminy zlokalizowane w najbliższym sąsiedztwie największych miast Polski oraz obszarów silnie uprzemysłowionych.

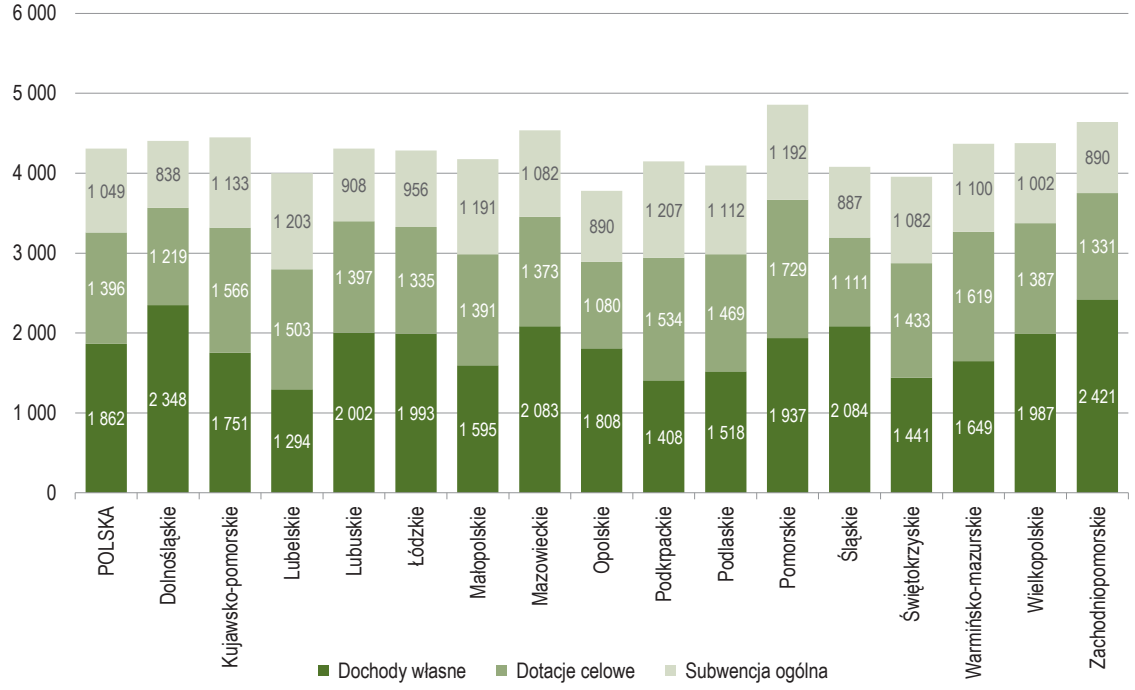
Dochody majątkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca zwiększyły się o 38 zł (o 23,3%) w stosunku do roku ubiegłego, w którym zanotowano spadek o 43,7%, i wyniosły 201 zł. Analizując dynamikę zmian dochodów majątkowych wg typów gmin zauważa się odwrócenie tendencji z roku poprzedniego – im większy spadek zanotowały rok wcześniej tym więcej zyskały w roku bieżącym. Najwyższa dynamika wzrostu wystąpiła w gminach wiejskich – 139,1%, w których dochody majątkowe *per capita* wyniosły 192 zł, gminy miejsko-wiejskie zyskały 18,2% (195 zł), a miejskie 10,7% (228 zł). Spadek dochodów majątkowych zanotowano tylko w gminach województwa śląskiego i małopolskiego – dynamika odpowiednio 88,9% i 93,0%, a największy wzrost w gminach województw: podkarpackiego (180,0%), lubuskiego (166,0%) i dolnośląskiego (138,7%).

Dochody własne *per capita* gmin zwiększyły się w 2017 r. o 114 zł (o 6,5%) do kwoty 1 862 zł. Odnotowano w tym zakresie dynamikę o 2,9 punktu procentowego lepszą niż w roku poprzednim (w 2016 r. wzrost o 60 zł). Pomiędzy typami gmin nie stwierdzono w 2017 r. większych różnic w dynamice zmian dochodów własnych. W gminach miejskich wzrost dochodów własnych wyniósł 6,1% (zmiana o 127 zł) do kwoty 2 226 zł, a w gminach wiejskich i miejsko-

-wiejskich o 6,7% (zmiana odpowiednio o 102 zł i 119 zł) do kwot 1 635 zł i 1 898 zł. Najwięcej gmin – 894 (37,1%) uzyskało dochody własne w przedziale 1 000 zł - 1 500 zł; 645 gmin (26,7%) uzyskało dochody w granicach 1 500 zł - 2 000 zł, a 356 (14,8%) w przedziale 500 zł - 1 000 zł. Dochody własne od 3 000 zł do 5 000 zł uzyskało 113 gmin (4,7%), a powyżej 5 000 zł – 23 gminy (1,0%). W układzie województw najwyższe dochody własne wystąpiły, tak jak w roku poprzednim, w gminach województwa zachodniopomorskiego – 2 421 zł na 1 mieszkańca i dolnośląskiego – 2 348 zł, a najniższe ponownie w gminach województwa lubelskiego (1 294 zł) i podkarpackiego (1 408 zł). W ujęciu relacji rok do roku, najwyższy wzrost zanotowały gminy województwa zachodniopomorskiego i lubuskiego – o 10,2% i o 9,9%.

Dochody z tytułu subwencji ogólnej w 2017 r. w skali kraju gminy pozyskały w wysokości 1 049 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca, co przy dochodach z tego tytułu w 2016 r. na poziomie 1 021 zł stanowi wzrost o 2,7%. We wszystkich typach gmin dynamika dochodów z tytułu subwencji była dodatnia i ukształtowała się na poziomie 104,0% w gminach miejskich (725 zł), 102,6% w gminach miejsko-wiejskich (986 zł) i 102,3% w gminach wiejskich (1 276 zł). Również w ujęciu regionalnym gminy ze wszystkich województw odnotowały dodatnią dynamikę dochodów pochodzących z subwencji ogólnej. Dochody z tytułu subwencji ogólnej gmin z województw: podkarpackiego, lubelskiego i małopolskiego wykazały najwyższą relację do średniej krajowej – odpowiednio 115,1%, 114,7% i 113,6%, a najniższą gminy z województw dolnośląskiego, śląskiego, zachodniopomorskiego i opolskiego – 79,9%, 84,6% i 84,9%. Subwencję poniżej 500 zł *per capita* uzyskało 11 gmin, w przedziale 500 zł - 1 000 zł – 748 gmin (31,0%), 47,0% gmin (1 133) wykonało te dochody w zakresie 1 000 zł - 1 500 zł, a 21,6% gmin (520) powyżej 1 500 zł.

Poziom i struktura dochodów ogółem w gminach wg województw, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w 2017 r. (w zł)

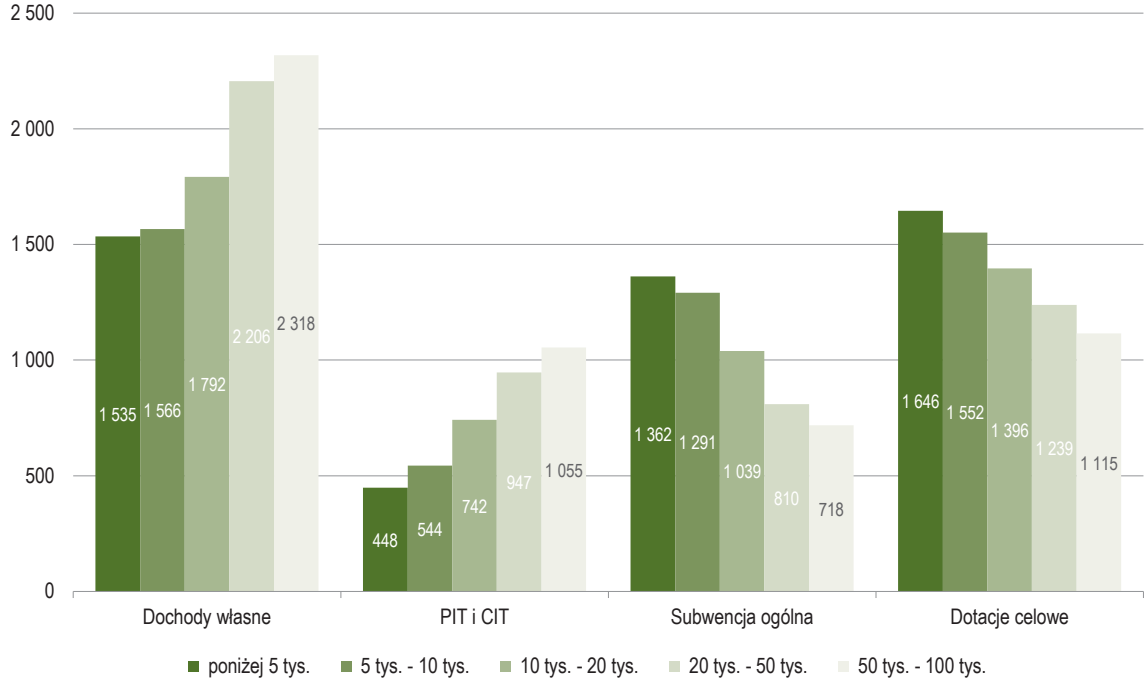


Od kwietnia 2016 r. do budżetów gmin zaczęły trafiać dodatkowe środki przekazywane z budżetu państwa w ramach rządowego programu „Rodzina 500+", co spowodowało bardzo znaczący wzrost poziomu dotacji celowych w budżetach (o ponad 60% w stosunku do 2015 r.). W 2017 r. wartość dotacji celowych *per capita* w budżetach gmin ponownie wzrosła o 18,9% (222 zł) – do poziomu 1 396 zł, w tym dotacji na realizację programu „Rodzina 500+" o 34,2% (o 173 zł), tj. do kwoty 678 zł – na co miał wpływ fakt, iż był to pierwszy pełny rok działania ustawy. Rozpatrując dynamikę wzrostów wg typów gmin, najwyższą osiągnęły gminy wiejskie i miejsko-wiejskie – odpowiednio 120,2% i 118,7% (wzrost o 259 zł i 216 zł), a gminy wiejskie – 116,2% (wzrost o 163 zł), czyli przeciwnie niż w roku poprzednim. Najwyższe dotacje *per capita* otrzymały w 2017 r. gminy wiejskie – 1 539 zł, następnie gminy miejsko-wiejskie – 1 372 zł i miejskie – 1 170 zł, natomiast całkowita wartość środków przekazanych do budżetów gmin wiejskich na realizację programu „Rodzina 500+" liczona *per capita* zamknęła się kwotą 758 zł, miejsko-wiejskich – 663 zł i miejskich – 553 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, okolice Poznania, Warszawy i Łodzi, Dolny Śląsk, gminy wzdłuż zachodniej granicy Polski i Pomorza Zachodniego oraz wschodnia część województwa podlaskiego. Biorąc pod uwagę jedynie wysokość dochodów gmin z tytułu dotacji celowych na realizację programu „Rodzina 500+" podział na rejony, w których wartość transferów z budżetu państwa zawiera się powyżej lub poniżej mediany (wartości środkowej) staje się jeszcze bardziej wyraźny i jednoznaczny, co prezentuje mapa na rysunku 19. Najwięcej dotacji otrzymały gminy tych samych województw co rok wcześniej – pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego, odpowiednio 1 729 zł, 1 619 zł i 1 566 zł, najmniej również ta sama trójka województw co w 2016 r., tj.: opolskie (1 080 zł), śląskie (1 111 zł) i dolnośląskie (1 219 zł). Dotacje w przedziale od 500 zł do 1 000 zł uzyskało 114 gmin (4,7%), w przedziale od 1 000 zł - 1 500 zł znalazło się 1 120 gmin (46,4%), 1 000 gmin (41,5%) wykonało dochody z tego tytułu w granicach od 1 500 zł do 2 000 zł, a 178 gmin (7,4%) powyżej 2 000 zł.

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 częściowo w podatkach i opłatach lokalnych. Różnica pomiędzy dochodami własnymi *per capita* pobieranymi przez gminy małe do 5 tys. mieszkańców, a dochodami pobieranymi przez gminy największe, powyżej 50 tys. mieszkańców wyniosła w 2017 r. 783 zł (w 2016 r. – 722 zł), czyli aż 42,1% 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 607 zł, czyli aż 81,8% średnich dochodów gmin z podatków stanowiących dochód państwa (501 zł i 80,7% w 2016 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 644 zł (61,4% średniej dla gmin), co oznacza, że najmniejsze gminy otrzymały prawie 2-krotnie większe kwoty od gmin największych (w 2016 r. różnica została ustalona na poziomie 594 zł, czyli 58,2% średniej dla gmin). Zjawisko to, choć w mniejszej skali, zaobserwowano również dla dotacji celowych, gdzie różnica wyniosła 531 zł (38,0% średniej dla gmin), podczas gdy w roku poprzednim różnica była mniejsza – 362 zł (30,8% średniej dla gmin).

Poziom i struktura dochodów ogółem wg wielkości gmin, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w 2017 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. Wzrost wydatków jest generalnie trendem pozytywnym – w przypadku, gdy zwiększone wydatki nie są pokrywane ze środków zwrotnych – mającym wpływ nie tylko na rozwój gminy, ale również działającym pobudzająco na inne gałęzie gospodarki poprzez wprowadzenie dodatkowego pieniądza na rynek.

W 2017 r. wydatki budżetowe wszystkich gmin w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły średnio 4 338 zł i wzrosły w stosunku do 2016 r. o 535 zł, czyli o 14,1% (realnie o 12,1%), co oznacza utrzymanie dynamiki wydatków w stosunku do poprzedniego roku, w którym zanotowano wzrost o 14,2%. Wydatki ogółem gmin przekroczyły wartość dochodów o 31 zł, stanowiąc deficyt budżetowy przypadający na 1 mieszkańca w 2017 r. Wartość środkowa (mediana) dla wydatków ogółem gmin wyniosła 4 275 zł i była wyższa w stosunku do roku poprzedniego o 526 zł. Wydatki w przedziale od 2 500 zł do 3 000 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca osiągnęły 2 gminy (0,1%), w granicach 3 000 zł - 3 500 zł – 100 gmin (4,1%), 3 500 zł - 4 000 zł – 605 gmin (25,1%), 4 000 zł - 4 500 zł – 909 gmin (37,7%), 4 500 zł - 5 000 zł – 468 gmin (19,4%). Próg 5 000 zł przekroczyło 328 gmin (13,6%)[9]. Przeciętne wydatki budżetowe na 1 mieszkańca w gminach miejskich wyniosły 4 156 zł (wzrost o 485 zł, tj. o 13,2%), 4 476 zł w gminach wiejskich (wzrost o 566 zł, tj. o 14,5%) oraz 4 290 zł w gminach miejsko-wiejskich (wzrost o 529 zł, tj. o 14,1%).

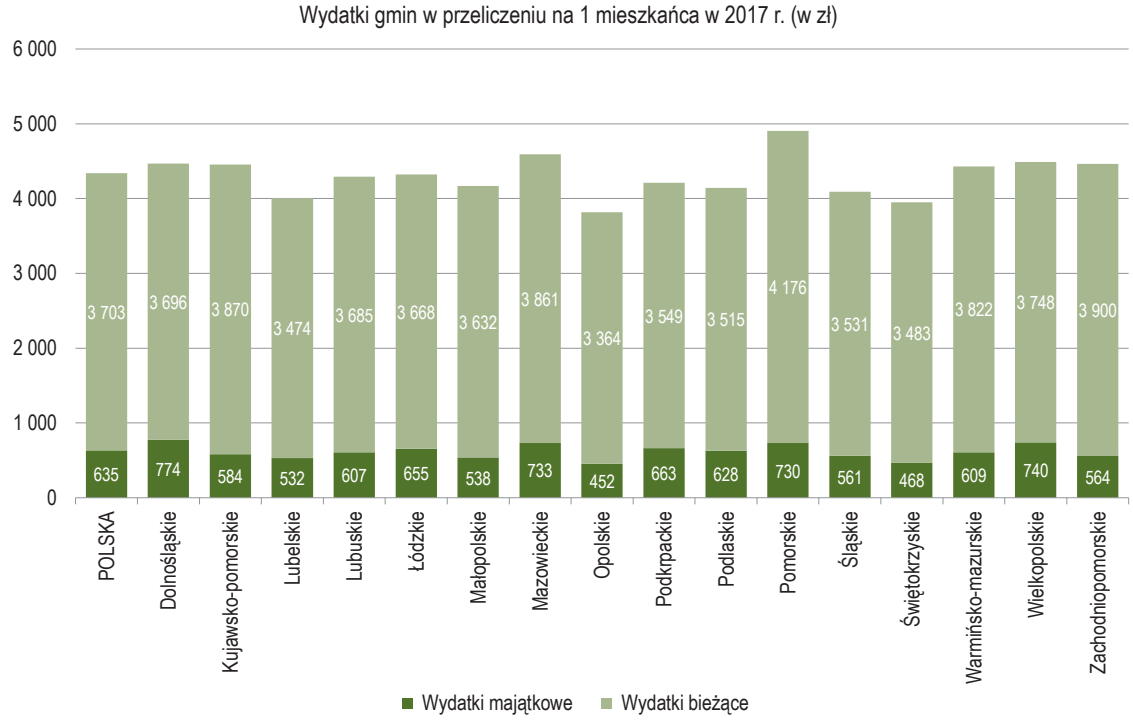
W układzie terytorialnym najwyższe wydatki *per capita* wykonały ponownie gminy województwa pomorskiego – 4 906 zł, co stanowiło 113,1% uśrednionych wydatków ogółem gmin w skali kraju, mazowieckiego – 4 594 zł (105,9% średnich wydatków) i wielkopolskiego – 4 489 zł (103,5%), natomiast najwyższą dynamiką wzrostu wydatków cechowały się gminy województwa podkarpackiego (116,8%), pomorskiego (116,6%) oraz wielkopolskiego (116,0%).

Poziom i dynamika wydatków w gminach w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2016 i 2017 (w zł)

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		Różnica (3-2)	Dynamika (2016 = 100%)	Liczba gmin, w których wydatki bieżące:		Liczba gmin, w których wydatki inwestycyjne:	
	2016	2017			wzrosły	zmalały	wzrosły	zmalały
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, z tego:	**3 803**	**4 338**	**535**	**114,1**	**2 395**	**17**	**1 940**	**472**
- miejskie	3 671	4 156	485	113,2	236	-	193	43
- miejsko-wiejskie	3 761	4 290	529	114,1	617	4	499	122
- wiejskie	3 910	4 476	566	114,5	1 542	13	1 248	307

Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. wyniosły średnio 3 703 zł i wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o 324 zł (w 2016 r. wzrosły o 611 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne wyniosły 1 373 zł i wzrosły o 56 zł (w 2016 r. zwiększyły się o 41 zł). Dynamika wydatków bieżących w 2017 r. ukształtowała się na poziomie 109,6% (w 2016 r. 121,2%), a wydatków na wynagrodzenia i pochodne na poziomie 104,3% (rok wcześniej wynagrodzenia wzrosły o 3,2%).

[9] Najwyższe wydatki *per capita* zrealizowały gminy: Kleszczów (woj. łódzkie) – 45 301 zł, Krynica Morska (woj. pomorskie) – 17 373 zł, Rząśnia (woj. łódzkie) – 11 769 zł i Rewal (woj. zachodniopomorskie) – 9 910 zł.



W 2016 r. wydatki związane z realizacją zadań inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca spadły o 24,9% (o 137 zł) – do poziomu 413 zł. Rok później poziom gminnych inwestycji przekroczył wartość z 2015 r., osiągając 622 zł, odnotowując tym samym wzrost o 209 zł tj. o 50,9%. Poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* w poszczególnych typach gmin kształtował się następująco: w gminach miejskich – 553 zł (wzrost o 176 zł), wiejskich – 679 zł (wzrost o 237 zł), a w miejsko-wiejskich 599 zł (wzrost o 199 zł).

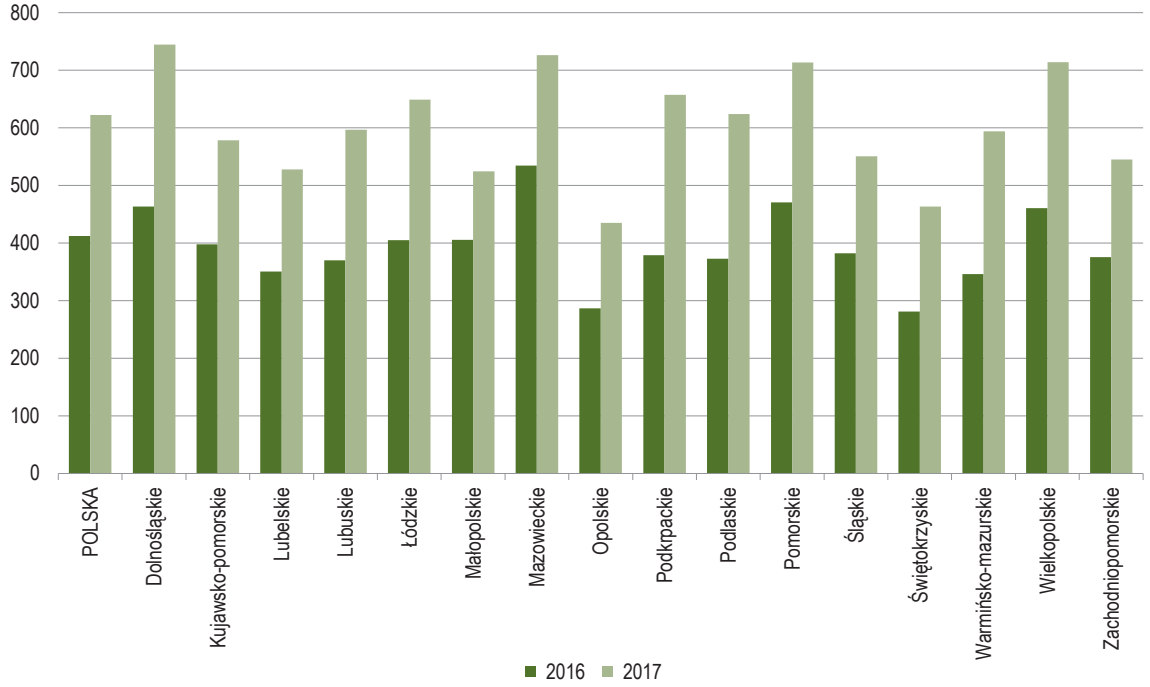
Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca według typów gmin w 2017 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Gminy		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca	mediana dla typu	497	525	560
	średnie dla typu	553	559	679
	minimalne	9	4	0
	maksymalne	6 708[1)]	2 681[2)]	13 340[3)]

1) Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).
2) Gmina Dziwnów (woj. zachodniopomorskie).
3) Gmina Kleszczów (woj. łódzkie).

Najniższe wydatki inwestycyjne *per capita* zrealizowały, drugi rok z rzędu, gminy województwa opolskiego – 435 zł, uzyskując poziom 69,9% średnich wydatków inwestycyjnych w kraju i świętokrzyskiego – 464 zł (74,5% średniej) oraz samorządy gminne województwa małopolskiego – 524 zł (84,2% średniej). Najwyższe wydatki inwestycyjne wykonały gminy województwa dolnośląskiego – 745 zł (119,7% średnich wydatków inwestycyjnych w kraju), mazowieckiego – 727 zł (116,7% średniej) i wielkopolskiego – 714 zł (114,7% średniej). W gminach wszystkich województw odnotowano wzrost wydatków inwestycyjnych *per capita*. Największa dynamika wzrostów wystąpiła w gminach województwa podkarpackiego – 173,5%, warmińsko-mazurskiego – 171,8% i podlaskiego – 167,4%.

Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2016 i 2017 (w zł)



Największe wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca, z racji wykonywania swoich ustawowych zadań publicznych, gminy wykonały w dziale Oświata i wychowanie – 1 336 zł (wzrost o 44 zł, tj. o 3,3%). Obciążenia finansowe z tytułu pomocy społecznej i pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej w 2017 r. wyniosły *per capita* w gminach 248 zł, a spadek o 863 zł w stosunku do roku poprzedniego wynika z faktu, że ujmowane w 2016 r. w tych działach wydatki na program „Rodzina 500+" zostały w 2017 r. sklasyfikowane w nowym dziale 855 – Rodzina, będącym obecnie drugim pod względem wysokości wydatków – z wolumenem wydatków 1 070 zł przypadających na 1 mieszkańca gmin. Pozostałe działy, w których gminy poniosły znaczące wydatki to: Administracja publiczna – 387 zł (wzrost o 37 zł), Transport i łączność – 357 zł (wzrost o 91 zł), Gospodarka komunalna i ochrona środowiska – 318 zł (wzrost o 36 zł).

2.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Po bardzo głębokich spadkach w 2016 r. dochodów i wydatków na zadania finansowane ze środków unijnych w 2017 r. gminy odnotowały wzrost. Dochody ze środków unijnych wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. – 88 zł, z tego dochody bieżące 24 zł, a majątkowe 63 zł. W stosunku do 2016 r. wzrosły o 33 zł (o 57,7%), w tym majątkowe o 18 zł (39,4%). Ponad połowa jednostek (50,4%, tj. 1 215 gminy) nie osiągnęła dochodów ogółem większych niż 50 zł (rok wcześniej było to 74,1%, tj. 1 787 gmin), dochody w przedziale 50 zł - 100 zł wykazało 397 gmin, tj. 16,5% (w 2016 r. – 276, tj. 11,4%), w granicach 100 zł - 150 zł – 270 gmin, tj. 11,2% (w 2016 r. – 127, tj, 5,3%). Próg 150 zł przekroczyło 530 jst, tj. 22,0% wszystkich gmin w kraju (w 2016 r. – 222, tj. 9,2%). Najwięcej środków unijnych liczonych *per capita* pozyskały gminy z województw: pomorskiego (169 zł, tj. 193,1% średniej krajowej), podkarpackiego (157 zł, tj. 179,2%) i lubelskiego (116 zł, tj. 132,1%). Najmniej dochodów ze środków unijnych absorbowały gminy województwa opolskiego (49 zł, tj. 55,9% uśrednionych dochodów w kraju), wielkopolskiego (50 zł, tj. 56,6%) i kujawsko-pomorskiego (53 zł, tj. 59,9%). Najwyższy przyrost dochodów – o 351,2% – zanotowały gminy województwa dolnośląskiego, ujemna dynamika wystąpiła w gminach trzech województw: śląskiego, mazowieckiego i małopolskiego – odpowiednio 73,0%, 77,4% i 84,6%.

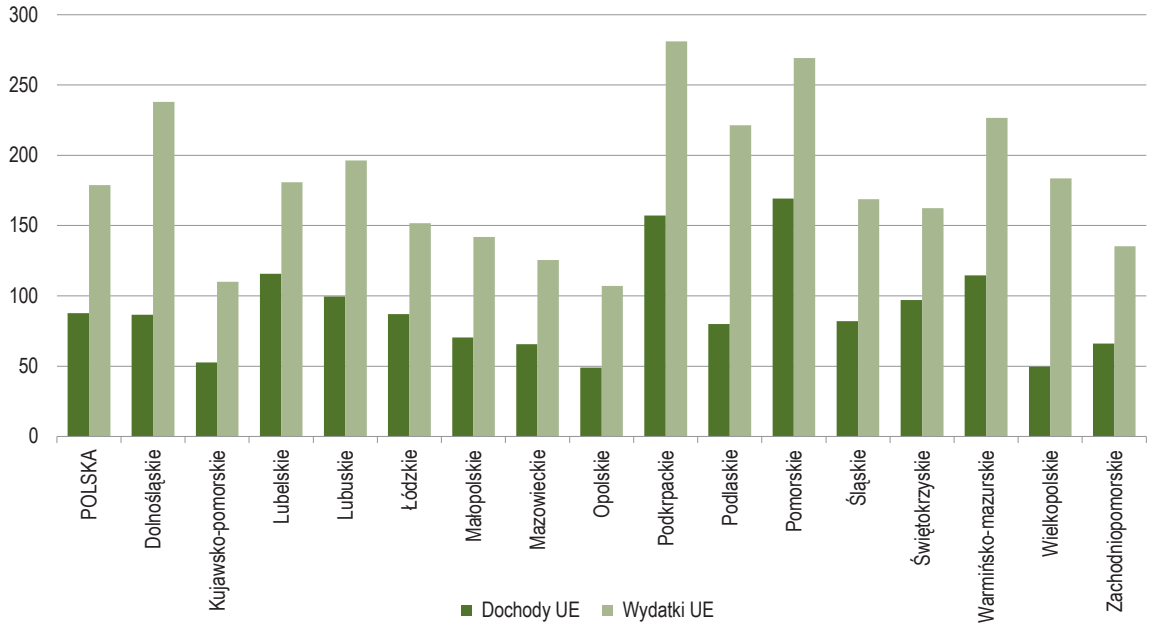
Dochody i wydatki unijne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wg typów gmin w 2017 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Dochody			Wydatki		
		gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie
na 1 mieszkańca	mediana dla typu	36	44	55	83	117	128
	średnie dla typu	68	81	104	145	171	204
	minimalne	0	0	0	0	0	0
	maksymalne	4 232[1)]	1 116[2)]	1 923[3)]	5 042[4)]	1 356[5)]	2 168[6)]

1) Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).
2) Gmina Szczucin (woj. małopolskie).
3) Gmina Solina (woj. podkarpackie).
4) Gmina Krynica Morska (woj. pomorskie).
5) Gmina Rajgród (woj. podlaskie).
6) Gmina Milanów (woj. lubelskie).

Wydatki w gminach związane z realizacją zadań finansowanych i współfinansowanych ze środków unijnych wyniosły w 2017 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca 179 zł, z tego wydatki bieżące 24 zł, a majątkowe 155 zł. W stosunku do 2016 r. wydatki ogółem wzrosły o 144 zł (o 411,4%), w tym majątkowe o 127 zł (o 453,6%). Najwięcej gmin wykonało wydatki „unijne" w przedziale do 100 zł *per capita*, tj. 1 094 (45,4%), rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 2 114 gmin (87,6%). Wydatki w przedziale od 100 zł do 200 zł osiągnęło 465 gmin, tj. 19,3% (w 2016 r. – 188 gmin, tj. 7,8%), w granicach 200 zł - 300 zł 271 gmin, tj. 11,2% (w 2016 r. – 62 gminy, tj. 2,6%). Wydatki powyżej 300 zł *per capita* zrealizowało 582 gmin czyli 24,1% wszystkich samorządów tego typu, gdy w roku poprzednim jedynie 48 (2,0%).

Dochody i wydatki gmin na 1 mieszkańca związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych w 2017 r. wg województw (w zł)



Na przestrzeni lat 2014 i 2015 zależność dochodów związanych z realizacją zadań z udziałem środków 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., który charakteryzował się znaczącymi spadkami dochodów „unijnych" w gminach, zaobserwowano w zasadzie sytuację odwrotną, gdyż wraz ze wzrostem liczby mieszkańców rosły dochody „unijne", z wyjątkiem największych samorządów gminnych z ludnością powyżej 50 tys. W 2017 r. samorządy gminne wykonały dochody wyższe niż w roku poprzednim, a zależność dochodów od liczby ludności ponownie wróciła do tej sprzed dwóch i trzech lat.

Dochody unijne gmin, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, według ich wielkości w latach 2016 i 2017 (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba gmin	Dochody UE ogółem	
			2016	2017
Liczba ludności	poniżej 5 tys.	628	42	123
	5 tys. - 10 tys.	967	51	103
	10 tys. - 20 tys.	541	54	90
	20 tys. - 50 tys.	246	66	64
	50 tys. - 100 tys.	30	56	64

2.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2017 r. 962 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 38 zł, tj. nominalnie o 4,1%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 2,1%. W roku poprzednim zanotowano spadek zadłużenia o 61 zł, czyli o 6,2%. Dług liczony na 1 mieszkańca stanowił w przypadku gmin 53,6% zadłużenia obliczonego dla jst wszystkich typów. W stosunku do 2016 r. zadłużenie wzrosło w gminach 14 województw, najbardziej w opolskim, dolnośląskim i wielkopolskim (odpowiednio o 19,0%, 11,0% i 9,2%), natomiast spadło w gminach województw zachodniopomorskiego i śląskiego – o 8,9% i 1,4%. Najwyższe zadłużenie na jednego mieszkańca wystąpiło w gminach województwa dolnośląskiego – 1 241 zł (129,0% w relacji do średniej zadłużenia gmin w kraju), zachodniopomorskiego – 1 206 zł (125,3%) i pomorskiego – 1 106 zł (114,9%), a najniższe w gminach województwa podlaskiego – 696 zł (72,4%), lubelskiego – 774 zł (80,4%) i śląskiego – 793 zł (82,4%).

Żadnego zadłużenia nie posiadały 79 gminy. Dług *per capita* do 500 zł odnotowano w 689 gminach, które stanowiły 28,6% wszystkich tego typu jednostek samorządu (rok wcześniej w tym przedziale znalazło się 706 gmin, tj, 29,3% ogółu), 773 gminy czyli 32,0% było zadłużonych w 2017 r. w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (w 2016 r. 829 gmin, tj. 34,4%), a kolejne 22,8% (549) od 1 000 zł do 1 500 zł (w roku poprzednim 540, tj. 22,4%). W 261 gminach (10,8%) kwota długu zawierała się w przedziale 1 500 zł - 2 000 zł (w 2016 r. 224 samorządów gminnych, tj. 9,3%). Powyżej 2 000 zł długu na osobę posiadało 140 gmin (113 rok wcześniej). Zdecydowanie najwyższe zadłużenie odnotowano w gminie Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) – 18 721 zł, której dług *per capita* wzrósł przez rok o 3 671 zł (w 2016 r. gmina Ostrowice uplasowała się na 2 miejscu), następnie w gminie Rewal (woj. zachodniopomorskie), która zredukowała w ciągu roku swoje zadłużenie o ponad połowę do kwoty 14 271 zł (w 2016 r. pierwsze miejsce z długiem na poziomie 30 056 zł) oraz w gminie Byczyna (woj. opolskie) – 12 137 zł (w 2016 r. – 2 382 zł).

Na rysunku 18. zaprezentowano na mapie podziału administracyjnego poziom zadłużenia gmin w 2017 r.

3. Budżet m.st. Warszawa w przeliczeniu na 1 mieszkańca

W 2017 r. m.st. Warszawa wykonało dochody liczone na 1 mieszkańca w wysokości 8 803 zł, tj. o 385 zł wyższe od dochodów roku poprzedniego (w 2016 r. – 8 418 zł, w 2015 r. – 8 228 zł). Dynamika wzrostu ukształtowała się na poziomie 104,6% (realnie 102,6%).

Dochody bieżące miasta stołecznego wzrosły w stosunku do 2016 r. o 572 zł (o 7,2%) do kwoty 8 472 zł, a majątkowe po raz kolejny spadły – o 186 zł (o 36,0%) i wyniosły 331 zł. Po spadku w roku poprzednim, dochody własne wzrosły o 309 zł (o 4,9%) osiągając poziom 6 618 zł, w tym wpływy z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa (PIT i CIT) o 274 zł (o 9,1%) do wartości 3 279 zł oraz z tytułu pozostałych podatków i opłat o 125 zł (o 7,3%) do 1 847 zł. Nieznacznie, o 17 zł (1,5%), wzrosły dochody z tytułu dotacji celowych – do kwoty 1 140 zł, a wykonanie dochodów z tytułu subwencji ogólnej zwiększyło się o 59 zł (o 6,0%) do wartości *per capita* 1 046 zł.

Dochody ogółem stolicy osiągnęły w 2017 r. ponad 2-krotnie wyższy poziom od średnich dochodów gmin, przy czym były również wyższe o ponad połowę od średnich dochodów uzyskanych przez miasta na prawach powiatu i od dochodów wszystkich samorządów. W przypadku dochodów własnych relacja w odniesieniu do gmin była jeszcze większa – 355,4%, w tym dochodów z PIT i CIT – 441,9%, natomiast w odniesieniu do średniej miast na prawach powiatu i wszystkich jst dochody te były odpowiednio wyższe o 195,7% i 217,4% oraz 250,2 i 265,3%. Jedynie dochody otrzymane w postaci transferów (dotacje i subwencje) liczone *per capita* m.st Warszawa pozyskała w stopniu niższym od średniej dla wszystkich jst i miast na prawach powiatu, a w przypadku dotacji również dla gmin.

Dochody m.st. Warszawa w przeliczeniu na 1 mieszkańca na tle gmin i miast na prawach powiatu w 2017 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)		**8 803**	**6 618**	**3 279**	**1 847**	**1 140**	**1 046**	**8 472**	**331**
gminy (w zł)		4 307	1 862	742	858	1 396	1 049	4 106	201
miasta na prawach powiatu (w zł)		5 812	3 381	1 508	1 175	1 234	1 197	5 488	324
m.st. Warszawa w relacji do:	gmin (w %)	204,4	355,4	441,9	215,3	81,7	99,7	206,3	164,7
	miast na prawach powiatu (w %)	151,5	195,7	217,4	157,2	92,4	87,4	154,4	102,2
	średniej dla kraju[1)] (w %)	150,5	238,8	253,0	186,8	69,2	73,1	154,3	92,1

[1)] Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Wydatki *per capita* m.st. Warszawy wyniosły w 2017 r. 8 686 zł i zwiększyły się o 801 zł w stosunku do roku poprzedniego (dynamika na poziomie 110,2%, realnie – 108,2%) z uwagi na wzrost wydatków bieżących o 440 zł (6,2%), które stanowiły obciążenie budżetu stolicy w przeliczeniu na 1 mieszkańca na poziomie 7 583 zł (w 2016 r. – 7 143 zł), w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń przeznaczono z budżetu miasta 2 422 zł, czyli o 151 zł więcej niż w roku poprzednim (wzrost o 6,6%). Na inwestycje miasto przeznaczyło kwotę 1 046 zł, tj. o 338 zł (47,7%) wyższą niż rok wcześniej. Miasto stołeczne po raz kolejny wypracowało nadwyżkę budżetową, która zamknęła się *per capita* kwotą 117 zł. W stosunku do gmin, miast na prawach powiatu i kraju[10], wydatki m.st. Warszawy stanowiły odpowiednio 200,2%, 149,0% i 148,2%, wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń stanowiły 176,4% średnich wydatków z tego tytułu wszystkich gmin, 124,1% wszystkich miast na prawach powiatów oraz 123,9% wszystkich jst w Polsce, a nakłady inwestycyjne były na poziomie 168,2% średnich wydatków na inwestycje w gminach, 149,9% środków przeznaczanych średnio przez powiaty grodzkie i 121,2% przez wszystkie samorządy w kraju.

Na zadania w dziale Transport i łączność m.st. Warszawa przeznaczało prawie 3-krotnie więcej środków publicznych (2 336 zł) niż średnia krajowa, ponad 3,5-krotnie więcej w dziale Gospodarka mieszkaniowa (676 zł), o 94,5% więcej w dziale Ochrona zdrowia (177 zł) oraz o 62,2% więcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (313 zł). Mniej stolica przeznaczała na zadania związane z rodziną (o 27,9%), opieką społeczną (o 21,7%) oraz kulturą fizyczną (o 34,8%).

Wydatki m.st. Warszawa w wybranych działach klasyfikacji budżetowej na tle innych typów jst i kraju w 2017 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	855 – Rodzina	900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	926 – Kultura fizyczna	Pozostałe działy
Polska	853	184	512	1 828	91	411	1 038	351	193	132	398
m.st. Warszawa	**2 336**	**676**	**635**	**2 183**	**177**	**322**	**748**	**344**	**313**	**86**	**867**
gminy	357	106	387	1 377	24	248	1 070	318	131	100	218
miasta na prawach powiatu	844	256	368	1 903	70	419	861	418	180	197	313
powiaty	160	10	111	358	36	142	59	4	5	3	95
województwa samorządowe	160	2	44	24	22	17	2	1	36	3	60

Dochody i wydatki *per capita* związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych m.st. Warszawa wykonało w 2016 r. na poziomie odpowiednio 367 zł i 29 zł. W 2017 r. kwoty te wyniosły dla dochodów 264 zł i wydatków 404 zł, co określiło dynamikę zmian na poziomie 71,9% i 1 393,1%.

[10] Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

Kwota zadłużenia m.st. Warszawa w przeliczeniu na 1 mieszkańca utrzymała tendencję spadkową i wyniosła w 2017 r. 2 916 zł, tj. o 330 zł mniej w porównaniu z rokiem poprzednim (spadek o 10,2%). W odniesieniu do miast na prawach powiatu poziom zadłużenia m.st. Warszawy był jednym z najwyższych (11 miast charakteryzowało się wyższym zadłużeniem). W stosunku do zadłużenia *per capita* gmin, miast na prawach powiatu i średniej krajowej[11] zobowiązania m.st. Warszawy wyniosły w 2017 r. odpowiednio 303,1% (wyższe o 1 954 zł), 116,1% (wyższe o 405 zł) i 167,6% (wyższe o 1 176 zł).

4. Budżety miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca

4.1. Dochody

W 2017 r. przeciętny dochód uzyskany przez miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem m.st. Warszawy, w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł 5 812 zł. W relacji do roku poprzedniego dochody *per capita* były wyższe o 317 zł, czyli o 5,8%, a realnie o 3,8% (w 2016 r. przyrost ten wyniósł 334 zł, a dochód zamknął się kwotą 5 495 zł). Wzrost dochodów wystąpił w 59 miastach (rok wcześniej w 60), w 6 odnotowano spadek (w roku poprzednim w 5). Różnica w dochodach pomiędzy najbogatszym a najbiedniejszym miastem kolejny rok z rzędu zmniejszyła się i w 2017 r. osiągnęła wartość 3 720 zł (zmiana o 217 zł), co stanowiło 46,0% dochodów maksymalnych, podczas gdy rok wcześniej wyniosła 3 937 zł, czyli 48,7% dochodów najbogatszego miasta (zmiana o 480 zł w stosunku do 2015 r.). Wartości skrajne odnotowano w Świętochłowicach – 4 362 zł i w Świnoujściu – 8 082 zł. Należy zauważyć, że najniższe dochody siódmy rok z rzędu uzyskało miasto na prawach powiatu konurbacji górnośląskiej oraz to, że w pierwszej dziesiątce aż 9 najbiedniejszych powiatów grodzkich to miasta województwa śląskiego. Wartość środkowa dla miast na prawach powiatu w 2017 r. wyniosła 5 616 zł, co oznacza, że dochód na mieszkańca w co najmniej tej wysokości wykonała połowa wszystkich miast (w roku poprzednim mediana wyniosła 5 295 zł). Dochody *per capita* do 5 000 zł uzyskało 11 miast, tj. 16,9% (w 2016 r. – 20), od 5 000 zł do 6 000 zł – 33, tj. 50,8% (w 2016 r. – 36), a powyżej 6 000 zł – 21, tj. 32,3% (rok wcześniej – 9). 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 przede wszystkim dzięki największym wpływom do budżetu środków transferowych (dotacje i subwencje), a w następnej kolejności z wysokich dochodów własnych. Miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. wykonywały dochody ogółem nieco niższe, charakteryzując się najwyższymi wpływami z tytułu dochodów własnych, w tym głównie z PIT i CIT oraz w mniejszym stopniu z pozostałych podatków i opłat, 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 (względnie najbogatszymi) a miastami średnimi (najbiedniejszymi) jest nadal znaczna i wynosi 995 zł *per capita*, ale oznacza to, że w stosunku do roku poprzedniego się zmniejszyła – o 211 zł.

Dochody miast na prawach powiatu, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, według ich wielkości w 2017 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba miast	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
			2016	2017					
Liczba ludności	20 tys. - 50 tys.	5	6 341	6 409	3 610	1 419	1 331	1 240	1 560
	50 tys. - 100 tys.	22	5 135	5 414	2 592	1 192	977	1 375	1 447
	100 tys. - 500 tys.	34	5 344	5 706	3 223	1 442	1 152	1 279	1 204
	500 tys. - 1 000 tys.	4	6 005	6 254	4 213	1 862	1 337	1 041	1 001
	50 tys. - 100 tys.	30	3 820	4 151	2 318	1 055	912	1 115	718

Główne grupy dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły w następujący sposób: dochody własne z 3 206 zł w 2016 r. do 3 381 zł w 2017 r. (wzrost o 5,4%), subwencja ogólna z 1 174 zł do 1 197 zł (wzrost o 1,9%), a dotacje celowe z 1 114 zł do 1 234 zł (wzrost o 10,8%), przy czym kwota dotacji celowych *per capita* przeznaczonych na zadania o charakterze inwestycyjnym w skali kraju po raz kolejny obniżyła się w stosunku do roku poprzedniego

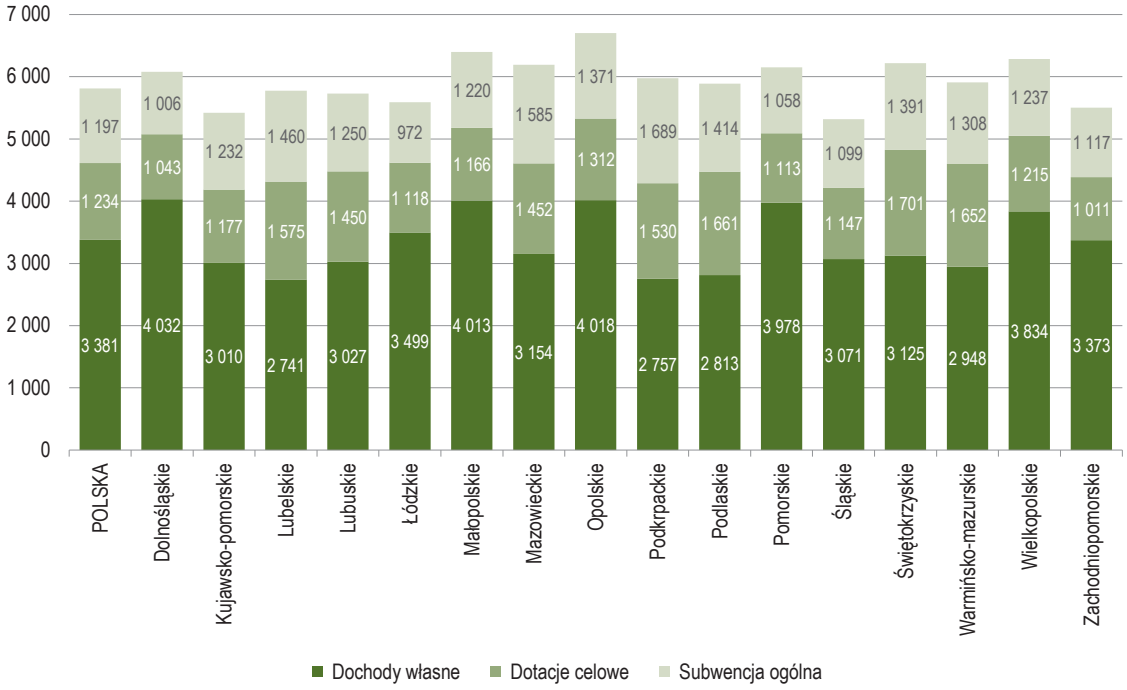
[11] Średnia dla kraju z wyłączeniem danych dotyczących m.st. Warszawy.

i wyniosła 149 zł (193 zł w 2016 r.). Na program „Rodzina 500+" budżet państwa przekazał miastom na prawach powiatu kwotę 485 zł (wzrost o 131 zł, tj. o 36,9%). Ponadto, dochody bieżące wzrosły w 2017 r. o 357 zł (o 7,0%) do poziomu 5 488 zł, w tym dochody z PIT i CIT o 118 zł (o 8,5%) do kwoty 1 508 zł.

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 4 154 zł (3 900 zł w 2016 r.). Najwyższe dochody przypadły, kolejny raz z rzędu, na mieszkańca miasta Sopot (6 050 zł) i były przeszło 3-krotnie wyższe od dochodów własnych przypadających na mieszkańca miasta Chełm (1 896 zł).

Ponad 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 (810 zł), Łodzi (883 zł) i Mysłowicach (899 zł), a najwyższe w Zamościu (2 097 zł), Ostrołęce (1 989 zł) i Krośnie (1 916 zł).

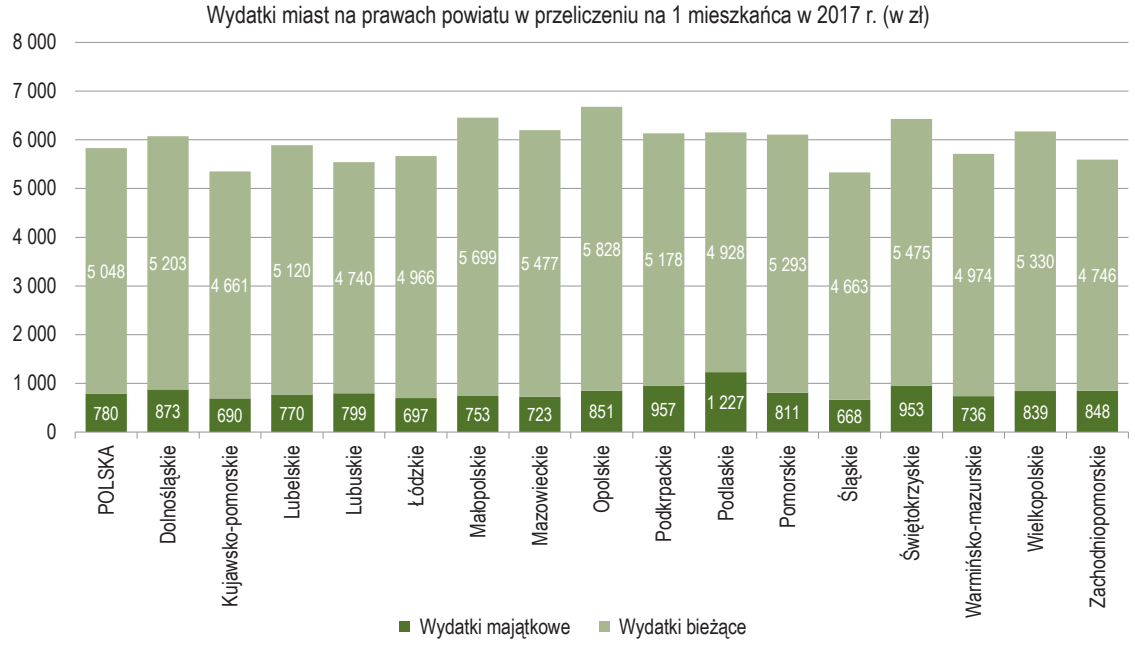
Poziom i struktura dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu wg województw, w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)



Znaczne dysproporcje pomiędzy poszczególnymi miastami widoczne były również w wysokości przypadających na 1 mieszkańca dochodów z tytułu dotacji celowych. Najniższą kwotę uzyskało miasto Wrocław – 893 zł, która stanowiła 49,1% wartości uzyskanej przez miasto Olsztyn – 1 818 zł.

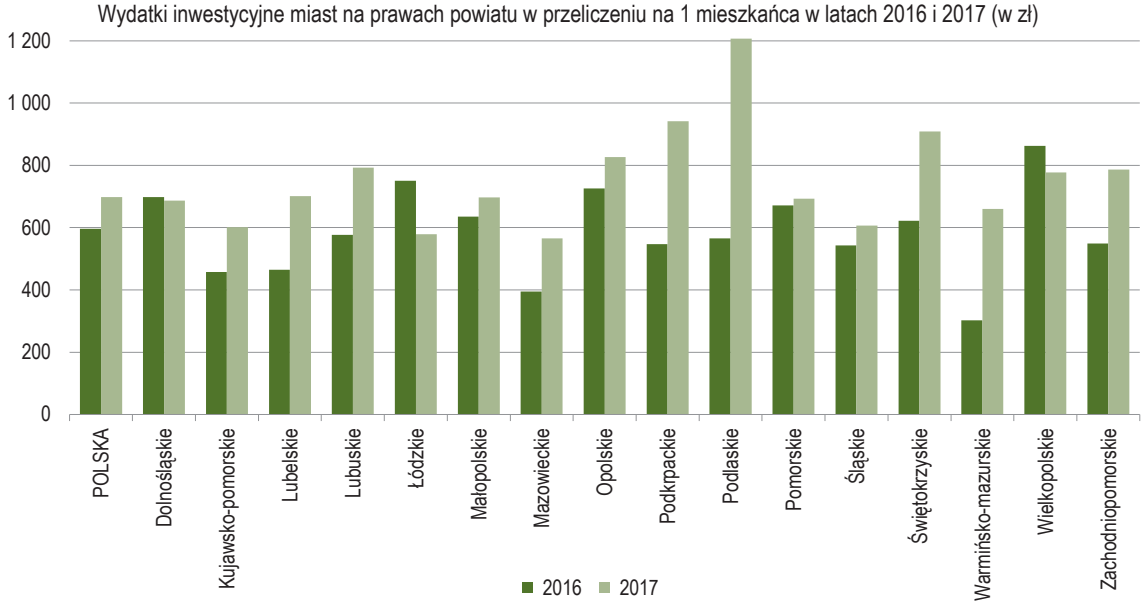
4.2. Wydatki

W 2017 r. wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły średnio 5 828 zł, co oznacza wzrost o 476 zł w stosunku do roku poprzedniego (tj. o 8,9%, realnie o 6,9%), a tym samym dynamika wzrostu wydatków zwiększyła się w stosunku do 2016 r. o 6,4 punktu procentowego (128 zł). Różnica pomiędzy dochodami i wydatkami *per capita* była ujemna dla miast na prawach powiatu, stanowiąc deficyt budżetowy w wysokości 16 zł (rok wcześniej miasta wypracowały nadwyżkę 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**. Wszystkie 65 miast wykonało wydatki *per capita* wyższe niż w roku poprzednim. Najwyższe wydatki wykonało miasto Płock – 7 754 zł, najniższe – Świętochłowice – 4 527 zł. Wydatki *per capita* w przedziale 4 000 zł - 5 000 zł wykonało 11 miast (16,9%), w przedziale 5 000 zł - 6 000 zł – 32 (49,2%), powyżej 6 000 zł – 22 (33,8%).



Średnie wydatki bieżące w miastach na prawach powiatów wyniosły w 2017 r. 5 048 zł (w 2016 r. – 4 683 zł), w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 1 952 zł (w 2016 r. – 1 876 zł), natomiast wydatki majątkowe zostały wykonane na poziomie 780 zł (w 2016 r. – 669 zł), w tym inwestycyjne 698 zł (w 2016 r. – 596 zł). Wydatki bieżące wzrosły średnio o 365 zł, tj. o 7,8% (rok wcześniej odnotowano wzrost o 519 zł), w tym wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń wzrosły o 76 zł, tj. o 4,1% (przy wzroście o 70 zł w 2016 r.). Poziom wydatków majątkowych liczonych *per capita*, po znacznych spadkach w ciągu ostatnich dwóch lat (w tym rok wcześniej o 391 zł), wzrósł o 111 zł, tj. o 16,6%. Rozpiętość wydatków bieżących zawierała się w przedziale od 3 960 zł (Sosnowiec) do 6 412 zł (Sopot).

Wydatki inwestycyjne *per capita* powiatów grodzkich, po bardzo znaczącym spadku w 2016 r. o 404 zł, tj. o 40,4% do poziomu 596 zł, w 2017 r. odnotowały wzrost o 102 zł, tj. o 17,1%. Wśród wszystkich typów samorządów miasta na prawach powiatu wydatkowały na inwestycje najwyższą przeciętną kwotę w przeliczeniu na 1 mieszkańca, wyższą o 76 zł od wydatków inwestycyjnych zrealizowanych przez gminy, choć różnica ta ulega od dwóch lat ciągłemu zmniejszaniu (w 2015 r. wyniosła 450 zł, a w 2016 r. – 183 zł). Jedynie m.st. Warszawa zrealizowało wydatki inwestycyjne *per capita* wyższe o 348 zł. Najniższe nakłady inwestycyjne poniosło miasto Świętochłowice – 186 zł, a najwyższe zrealizowało miasto Białystok – 1 423 zł.



Najwyższe obciążenia finansowe *per capita* powiaty grodzkie ponosiły w 2017 r. na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą – 1 903 zł[12], tj. o 102 zł więcej niż rok wcześniej. Na wydatki związane z polityką prorodzinną i wychowaniem dzieci (dział 855) miasta przeznaczyły 861 zł[13], na transport i łączność kwotę o 86 zł wyższą niż w poprzednim roku, tj. 844 zł[14], na pozostałą pomoc społeczną (działy 852 i 853) miasta przeznaczyły 419 zł[15], a na gospodarkę komunalną 418 zł[16], tj. o 33 zł więcej niż rok wcześniej.

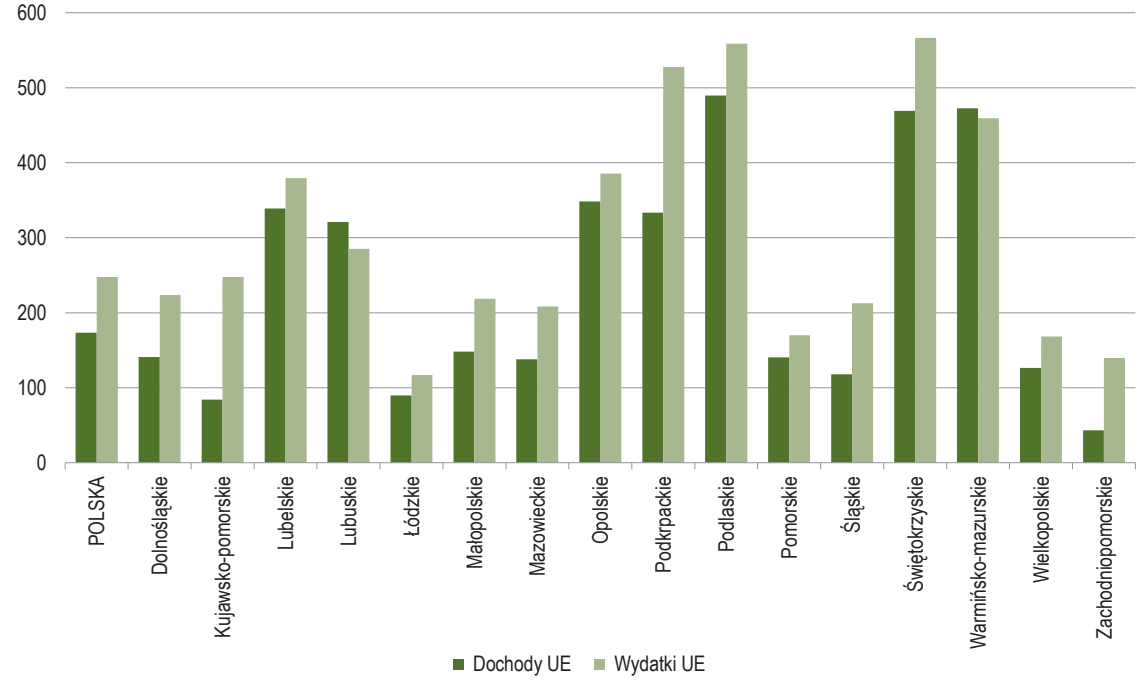
4.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Średnie dochody liczone na 1 mieszkańca miast na prawach powiatu pozyskane w ramach realizacji programów finansowanych ze środków unijnych w 2017 r. wyniosły 173 zł, z tego bieżące 43 zł i majątkowe 131 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił spadek dochodów o 21 zł (o 10,8%). Wydatki ogółem na projekty unijne[17] wyniosły w 2017 r. 248 zł, z tego bieżące 41 zł i majątkowe 207 zł. W stosunku do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków na zadania realizowane w udziałem środków unijnych ogółem o 154 zł, tj. o 163,8%, w tym wydatków majątkowych o 128 zł, tj. o 162,0%.

Najwyższe dochody liczone *per capita* na projekty unijne wykonały miasta: Olsztyn – 698 zł, Białystok – 641 zł i Zielona Góra – 502 zł. Najniższymi dochodami charakteryzowały się miasta: Grudziądz, Szczecin i Włocławek – odpowiednio 9 zł, 18 zł i 20 zł. Najwyższe wydatki zrealizowały miasta: Rzeszów – 743 zł, Białystok – 738 zł i Rybnik – 620 zł, a najniższe Tychy – 24 zł, Ostrołęka – 33 zł i Zamość – 37 zł.

Dochody unijne do 100 zł wykonało 27 miast na prawach powiatu (41,5%), w przedziale od 100 zł do 200 zł – 23 (35,4%), a powyżej 200 zł *per capita* dochody uzyskało 15 miast (23,1%). Uwzględniając wielkość samorządu, najwyższe dochody odnotowały miasta duże, z ludnością w przedziale 100 tys. - 500 tys. (216 zł) i największe, pow. 500 tys. - 120 zł. Miasta najmniejsze z ludnością w przedziale 20 tys. - 50 tys. pozyskały *per capita* 119 zł, natomiast najmniej – 96 zł – miasta średnie.

Dochody i wydatki miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca związane z realizacją zadań z udziałem środków unijnych w 2017 r. wg województw (w zł)



[12] M.st. Warszawa na zadania związane z oświatą i edukacyjną opieką wychowawczą przeznaczyło 2 183 zł.
[13] M.st. Warszawa na zadania związane z polityka prorodzinną i wychowaniem dzieci przeznaczyło 748 zł.
[14] M.st. Warszawa na zadania związane z transportem i łącznością przeznaczyło 2 336 zł.
[15] M.st. Warszawa na zadania związane z pomocą społeczną przeznaczyło 322 zł.
[16] M.st. Warszawa na zadania związane z gospodarką komunalną przeznaczyło 344 zł.
[17] Kwota obejmuje wydatki finansowane ze środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

4.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Miasta na prawach powiatu, nie licząc m.st. Warszawy, są najbardziej zadłużoną grupą samorządów i w 2017 r., w przeciwieństwie do stolicy, zwiększyły swój dług o 0,5%, podczas gdy w tym samym czasie zadłużenie wszystkich jst spadło o 0,1%. Uwzględniając wskaźnik zmiany cen towarów i usług dynamika zadłużenia miast wyniosła 98,5%. Kwota długu *per capita* powiatów grodzkich wyniosła w 2017 r. średnio 2 511 zł i była wyższa od zadłużenia w 2016 r. o 13 zł. Wartość środkowa dla miast wyniosła 2 091 zł, co znaczy, że takie zadłużenie posiadała połowa z nich (w 2016 r. mediana była niższa o 97 zł). Relatywnie najwyższe zobowiązania posiadały miasta największe, z ludnością powyżej 500 tys. – 3 372 zł, (spadek o 79 zł w stosunku do roku poprzedniego), następnie miasta najmniejsze z ludnością od 20 tys. do 50 tys. – 2 482 zł (wzrost zadłużenia o 14 zł) i miasta duże, posiadające od 100 tys. do 500 tys. mieszkańców – 2 340 zł (wzrost długu liczonego na 1 mieszkańca o 44 zł). Najniższy dług cechował miasta średnie – 1 764 zł (wzrost o 33 zł). Kwota długu wzrosła w 36 miastach, a zmalała w 29. W przedziałach zadłużenia w stosunku do 2016 r. rozkład liczby miast w zasadzie nie uległ zmianie, i tak w przedziale do 500 zł znalazło się 1 miasto, od 500 zł do 1 500 zł 16 miast (24,6%), od 1 500 zł do 2 500 zł – 28 miast (43,1%), od 2 500 zł do 3 500 zł – 11 miast (16,9%) i powyżej 3 500 zł – 9 miast (13,8%). W 2017 r. najmniej zadłużonymi miastami w przeliczeniu na 1 mieszkańca były ponownie te same jednostki, tylko w innej kolejności: Jastrzębie-Zdrój – 341 zł, Bielsko Biała – 548 zł i Rybnik – 612 zł. Najbardziej zadłużonymi miastami, licząc *per capita*, był ponownie Wałbrzych – 4 910 zł (wzrost długu o 291 zł w stosunku do 2016 r.), Toruń – 4 391 zł (spadek o 21 zł) i Wrocław – 4 188 zł (spadek o 151 zł). Uwzględniając podział administracyjny, najwyższą relacją zadłużenia do uśrednionego długu wszystkich miast w kraju cechowały się miasta na prawach powiatu województwa dolnośląskiego (155,8% średniej, tj. 3 913 zł), świętokrzyskiego (154,5%, tj. 3 879 zł) i łódzkiego (140,2%, tj. 3 521 zł); najniższą miasta województwa lubuskiego (57,3%, tj. 1 439 zł), śląskiego (61,1%, tj. 1 534 zł) i opolskiego (70,6%, tj. 1 772 zł). Największy wzrost zadłużenia wystąpił w miastach województwa świętokrzyskiego – dynamika na poziomie 108,9%, podlaskiego – 108,0% i podkarpackiego – 107,1%, najwyraźniejszy spadek w miastach województwa opolskiego – dynamika 90,8%, warmińsko-mazurskiego – 90,9% i pomorskiego – 93,1%.

5. Budżety powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca

5.1. Dochody

Dochody powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. wyniosły 983 zł i w stosunku do 2016 r. wzrosły o 55 zł, tj. o 6,0% (realnie wzrost o 4,0%), w tym dochody bieżące powiaty wykonały na poziomie 905 zł, a majątkowe w wysokości 79 zł, co odpowiadało wzrostowi odpowiednio o 4,5% (39 zł) i o 29,5% (18 zł). Najniższe dochody uzyskały powiaty: skierniewicki, rybnicki i kaliski – odpowiednio 584 zł, 608 zł i 622 zł, i były one blisko 3-krotnie niższe niż dochody uzyskane przez najzamożniejsze powiaty: przasnyski (1 717 zł), węgorzewski (1 695 zł) i człuchowski (1 692 zł). Wzrost dochodów ogółem zanotowało 271 powiatów (rok wcześniej 198), a spadek 43 (w 2016 r. – 116), przy czym w zakresie dochodów bieżących wzrost charakteryzował 300, a w zakresie dochodów majątkowych 192. Dochody własne powiatów ziemskich wzrosły o 24 zł (7,3%) i wyniosły 352 zł. Dochody z tytułu dotacji celowych, po spadku w roku ubiegłym, zanotowały wzrost o 31 zł (15,3%), do poziomu 234 zł, mimo dużo mniejszego oddziaływania na budżety powiatów skutków realizacji programu „Rodzina 500+" (wzrost o 1 zł), w przeciwieństwie do gmin, czy miast na prawach powiatu, które wzrost dochodów z tytułu dotacji zawdzięczały przede wszystkim zwiększeniu środków z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+" (wzrost odpowiednio o 173 zł i 131 zł). Subwencja ogólna nadal stanowi główne źródło dochodów powiatów i w 2017 r. wykonane wpływy z tego tytułu wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca 398 zł, co oznacza wzrost o 0,5% (2 zł).

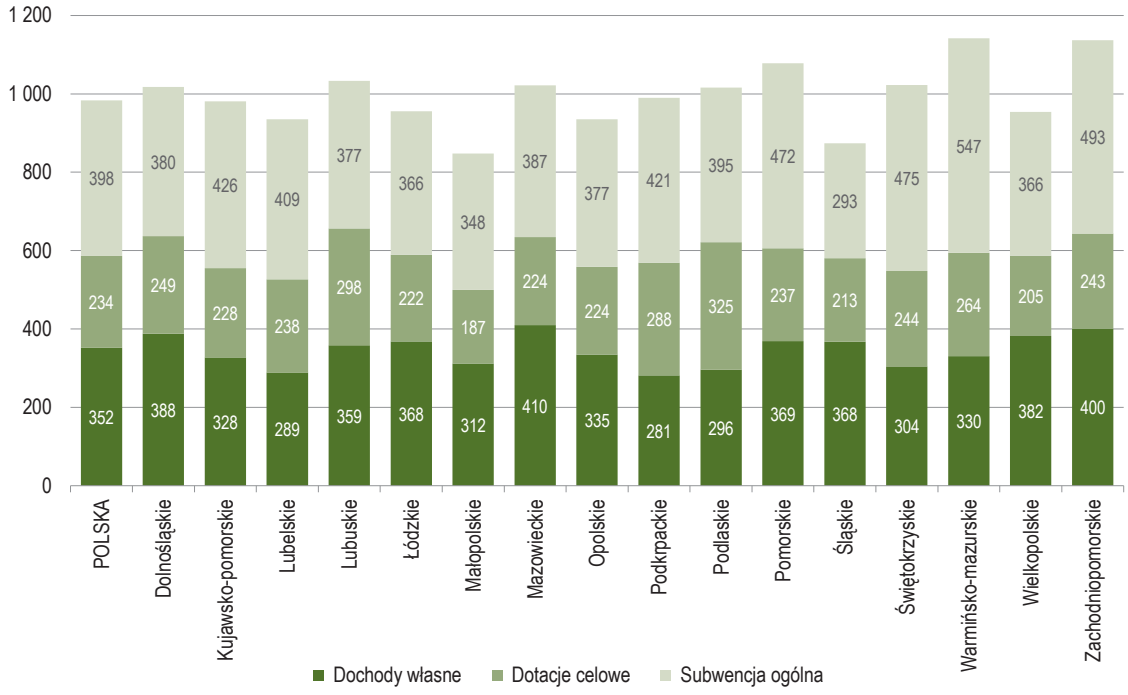
W odniesieniu do wielkości powiatów, podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Podobną tendencję wykazują składowe dochodów – dotacje i subwencja ogólna, za wyjątkiem dochodów własnych, które wraz ze wzrostem liczby ludności zwiększają się. W powiatach z liczbą mieszkańców w przedziale do 50 tys. dochody własne wyniosły w 2017 r. 326 zł (w 2016 r. – 304 zł), dla przedziału 50 tys. - 100 tys. stanowiły 344 zł (w 2016 r. – 320 zł), by w powiatach największych (od 100 tys. do 500 tys.) osiągnąć poziom 367 zł (343 zł w poprzednim roku).

Dochody powiatów, w przeliczeniu na 1 mieszkańca, według ich wielkości w 2017 r. (w zł)

Wyszczególnienie		Liczba powiatów	Dochody ogółem		z tego:				
					dochody własne	w tym:		dotacje celowe	subwencja ogólna
						PIT i CIT	podatki i opłaty		
			2016	2017					
Liczba ludności	20 tys. - 50 tys.	70	1 064	1 138	326	148	42	310	501
	50 tys. - 100 tys.	164	964	1 021	344	182	42	253	424
	100 tys. - 500 tys.	80	855	906	367	229	42	195	344

Najwyższe dochody ogółem, w przeliczeniu na 1 mieszkańca w układzie województw osiągnęły, kolejny rok z rzędu, powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 1 142 zł (1 086 zł w 2016 r.) i zachodniopomorskiego – 1 137 zł (1 068 zł w 2016 r.), a najniższe – 848 zł powiaty województwa małopolskiego, które w 2016 r. również uzyskały najniższe dochody – 809 zł, powiaty województwa śląskiego – 873 zł (833 zł rok wcześniej) i opolskiego – 935 zł (w 2016 r. – 894 zł). Najwyższe i najniższe dochody własne *per capita* uzyskały ponownie powiaty z tych samych województw: najwyższe z województwa mazowieckiego – 410 zł (w 2016 r. – 384 zł), zachodniopomorskiego – 400 zł (w 2016 r. – 366 zł) i dolnośląskiego – 388 zł (w 2016 r. – 360 zł), a najniższe z województwa podkarpackiego – 281 zł (w 2016 r. – 259 zł), lubelskiego – 289 zł (w 2016 r. – 272 zł) i podlaskiego – 296 zł (w 2016 r. – 283 zł). Indywidualnie w powiatach rozpiętość dochodów własnych ukształtowała się w zakresie od 174 zł do 740 zł, przy czym wyższe od średniej uzyskanej przez połowę powiatów w kraju (mediany) wystąpiły w powiatach województw zachodnich, południowo-zachodnich i centralnych oraz Górnego Śląska.

Poziom i struktura dochodów ogółem w powiatach wg województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)



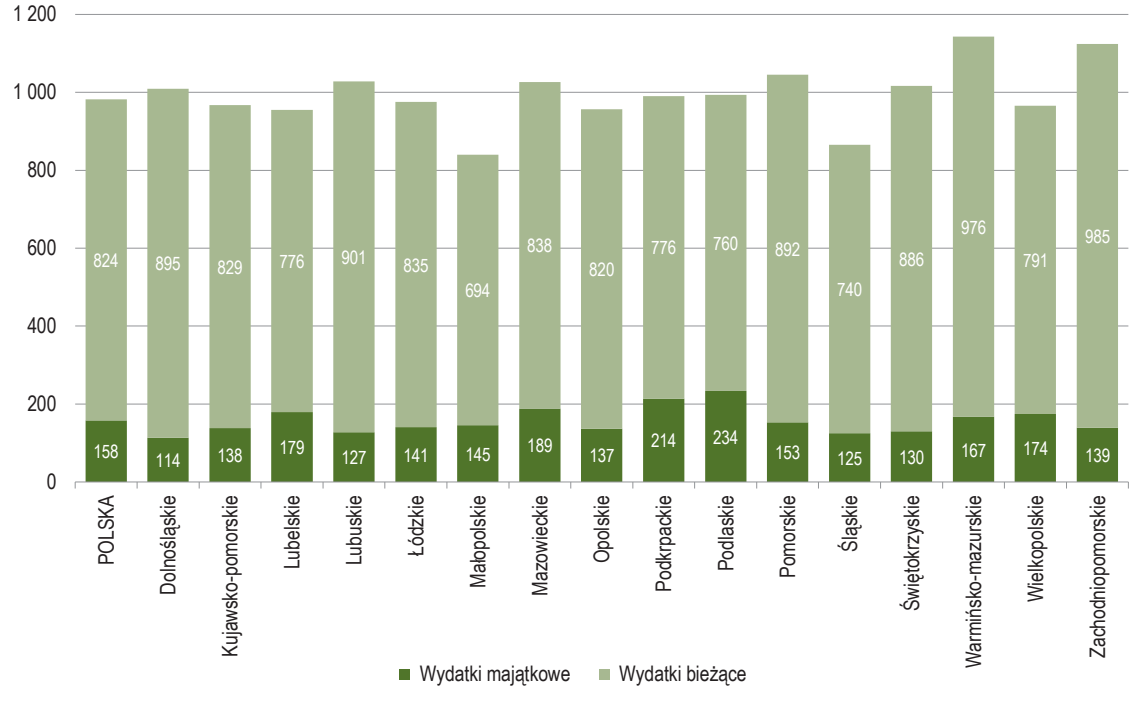
Z tytułu subwencji ogólnej najwyższe dochody *per capita* osiągnęły powiaty, które uzyskały najwyższe dochody ogółem, tj. powiaty województwa warmińsko-mazurskiego – 547 zł (w 2016 r. – 542 zł) i zachodniopomorskiego – 493 zł (w 2016 r. – 482 zł), a z tytułu dotacji celowych powiaty województwa podlaskiego – 325 zł (w 2016 r. – 263 zł) i lubuskiego – 298 zł (222 zł rok wcześniej). Najniższe dochody na 1 mieszkańca z tytułu subwencji uzyskały ponownie powiaty województwa śląskiego – 293 zł (w 2016 r. – 298 zł) i małopolskiego – 348 zł (350 zł w roku poprzednim), natomiast z tytułu dotacji celowych znowu powiaty województwa małopolskiego – 187 zł (w 2016 r. – 171 zł) i wielkopolskiego – 205 zł (w 2016 r. – 167 zł). W poszczególnych powiatach subwencja ogólna kształtowała się na poziomie od 129 zł do 1 124 zł, a dotacje od 101 zł do 715 zł.

Wartość środkowa (mediana) dla dochodów ogółem w 2017 r. w przypadku powiatów wyniosła 1 008 zł, co oznacza, że połowa wszystkich powiatów uzyskała dochód w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wysokości niższej lub wyższej (w roku poprzednim mediana wyniosła 952 zł). Dochody *per capita* 152 powiatów (48,4%) mieściły się w przedziale od 500 zł do 1 000 zł (rok wcześniej były to 193 jednostki), pomiędzy 1 000 zł a 1 500 zł dochody uzyskało 156 powiatów (49,7%), czyli o 39 więcej niż w 2016 r., a dochody powyżej 1 500 zł zrealizowało jedynie 6 jednostek (1,9%). Przedstawiając na mapie administracyjnej (rysunek 23.) 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 oraz 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 2017 r. wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 982 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 79 zł (dynamika 108,7%, realnie – 106,7%). Wydatki były niższe o 1 zł od dochodów, określając tym samym nadwyżkę budżetową przypadającą na 1 mieszkańca w wysokości 1 zł. Mediana wydatków ogółem dla powiatów wyniosła w 2017 r. – 1 002 zł, co oznacza, że taki poziom wydatków zrealizowała połowa z nich (w 2016 r. wartość środkowa wyniosła 932 zł). W powiatach poszczególnych województw wydatki ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtowały się od 840 zł (w województwie małopolskim) do 1 143 zł (w województwie warmińsko-mazurskim), czyli w tej samej parze co rok wcześniej. Indywidualnie, wg poszczególnych powiatów, najniższe wydatki *per capita* zrealizował powiat kaliski – 587 zł, a najwyższe – 1 786 zł – powiat bieszczadzki. Wydatki ogółem wzrosły w 282 powiatach, a spadły w 32, podczas gdy w 2016 r. wzrost wystąpiły w 171 jednostkach, a spadek w 143.

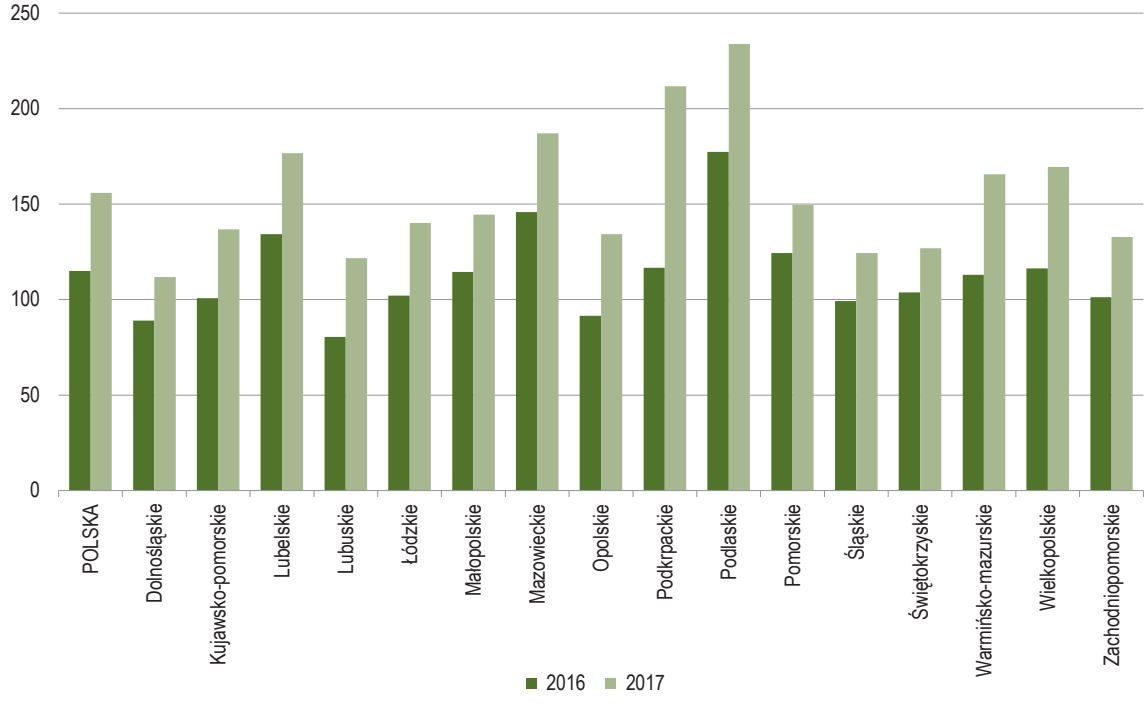
Wydatki powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)



W 2017 r. odnotowano wzrost wydatków bieżących w przeliczeniu na 1 mieszkańca o 37 zł (o 4,8%), jak również wydatków majątkowych o 42 zł (o 36,2%). Wydatki bieżące w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 824 zł (w 2016 r. – 787 zł), w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń 502 zł (wzrost o 18 zł, czyli o 3,7%). Wydatki majątkowe ukształtowały się na poziomie 158 zł (w 2016 r. – 116 zł). Średnio, wydatki bieżące *per capita* powiatów poszczególnych województw wahały się od 694 zł w powiatach województwa małopolskiego do 985 zł w powiatach województwa zachodniopomorskiego, a wydatki inwestycyjne od 112 zł w powiatach województwa dolnośląskiego do 234 zł w powiatach województwa podlaskiego. Na rysunku 29. przedstawiono podział administracyjny kraju, gdzie

kolorami zaznaczono poziom nakładów inwestycyjnych w budżetach poszczególnych powiatów, z którego wynika, że powiaty wschodniej części kraju, charakteryzujące się generalnie niższymi dochodami własnymi, a większym udziałem dochodów transferowych, wydają więcej na inwestycje od powiatów z zachodniej i centralnej części Polski.

Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2016 i 2017 (w zł)



Najwyższe wydatki *per capita* powiaty zrealizowały w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza – łącznie 358 zł (rok wcześniej 339 zł), następnie na zadania w zakresie transportu i łączności przeznaczyły średnio 160 zł (w 2016 r. – 128 zł), a na pomoc społeczną – 142 zł (186 zł w 2016 r.).

5.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

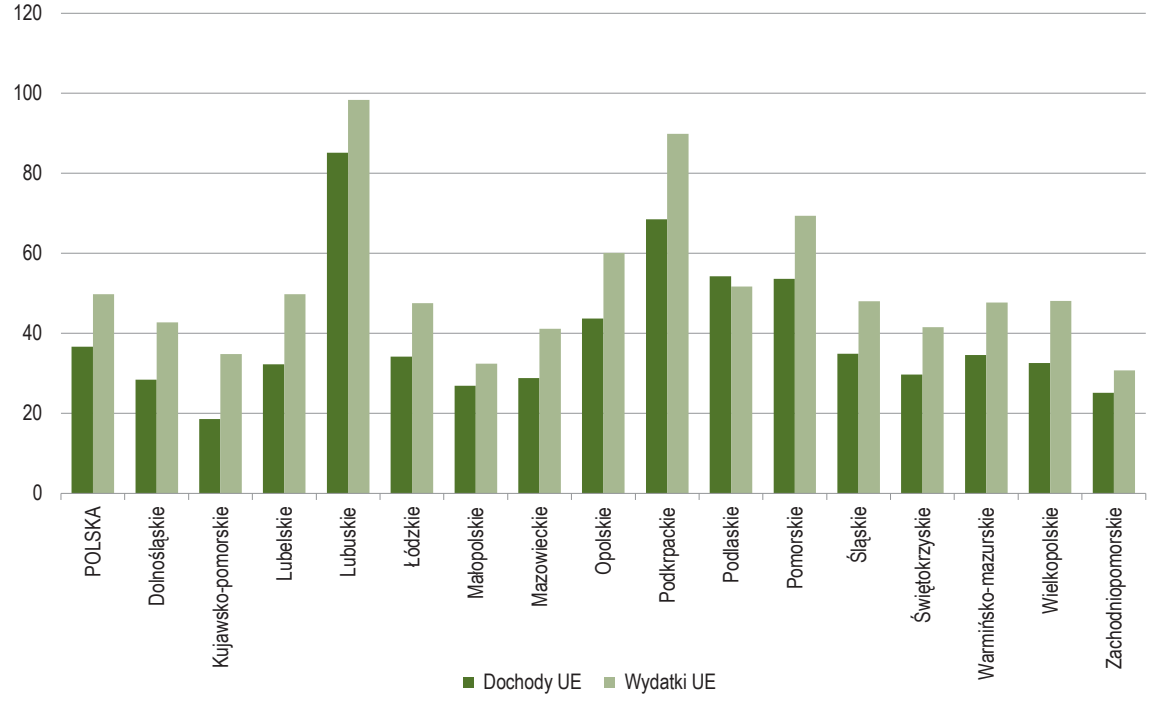
Średnie dochody *per capita* powiatów na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w 2017 r. wyniosły w powiatach 37 zł, z tego dochody bieżące 22 zł, a dochody majątkowe 15 zł. Po dwóch latach znaczących spadków dochody te wykazały tendencję wzrostową – o 21 zł (dynamika na poziomie 231,2%), w tym dochody majątkowe – o 9 zł (dynamika 250,0%). Wydatki ogółem na projekty unijne[18] wyniosły w 2017 r. – 50 zł, z tego bieżące 20 zł i majątkowe 30 zł. W stosunku do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków ogółem o 36 zł (dynamika 357,1%), w tym wydatków majątkowych o 24 zł (dynamika 600,0%). Wartość środkowa (mediana) dla powiatów wyniosła odpowiednio 30 zł dla dochodów i 41 zł dla wydatków, przy odpowiednio 11 zł i 10 zł w roku poprzednim. Dochody unijne w wysokości do 50 zł wykonały 234 powiaty (74,5%), a 60 (19,1%) w przedziale 50 zł - 100 zł. Próg 100 zł przekroczyło 20 powiatów, tj. 6,4%.

Najwyższe dochody liczone *per capita* na projekty unijne wykonał powiat leszczyński – 359 zł, dalej powiat łosicki – 259 zł i bieszczadzki – 221 zł. Ta sama trójka powiatów charakteryzowała się najwyższym poziomem wydatków, i tak powiat leszczyński wykonał wydatki UE w kwocie 498 zł, łosicki – 321 zł, a bieszczadzki – 255 zł. Wg podziału terytorialnego sytuacja ukształtowała się następująco: najwyższe dochody względem średniej krajowej uzyskały powiaty województwa lubuskiego – 85 zł (232,0%), następnie podkarpackiego – 69 zł (186,7%) i podlaskiego – 54 zł (147,9%), najniższe wystąpiły w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego – średnio 19 zł (50,7%), zachodniopomorskiego – 25 zł (68,6%) i małopolskiego – 27 zł (73,2%).

Zwiększenie dochodów unijnych wystąpiło w powiatach wszystkich województw. Najwyższą dynamiką cechowały się powiaty województwa lubuskiego – 610,2%, a najniższą powiaty województwa małopolskiego – 135,0%.

[18] Kwota obejmuje wydatki finansowane z środków unijnych i współfinansowane z środków krajowych.

Dochody i wydatki powiatów na 1 mieszkańca związane z realizacją zadań unijnych w 2017 r. wg województw (w zł)



5.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średnie zadłużenie powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosło w 2017 r. 218 zł i było wyższe od zadłużenia w 2016 r. o 2 zł (o 0,9%). Po urealnieniu kwoty długu, uwzględniając wskaźnik inflacji, wystąpił spadek zadłużenia o 1,1%. Dług wzrósł w 126 powiatach (rok wcześniej w 78), a zmalał w 188 (w 2016 r. w 235). Wartość środkowa zadłużenia (mediana), to znaczy taka, którą przekroczyła połowa powiatów ziemskich, wyniosła 202 zł i była niższa o 1 zł w stosunku do poprzedniego roku. Zadłużeniem do 250 zł charakteryzowały się 183 powiaty (58,3%), od 250 zł do 500 zł – 113 powiatów (36,0%) i powyżej 500 zł – 18 powiatów (5,7%). Powiaty leszczyński, rybnicki, gliwicki, wysokomazowiecki, siemiatycki, augustowski, łódzki wschodni, świdnicki nie posiadały żadnych zobowiązań. W 2017 r., uwzględniając podział administracyjny wg województw, zdecydowanie najmniej zadłużonymi jednostkami były kolejny raz z rzędu powiaty województwa podlaskiego – 75 zł (34,3% średniego zadłużenia dla powiatów w kraju), następnie województwa śląskiego – 132 zł (60,7%) i kujawsko-pomorskiego – 165 zł (75,7%), a najbardziej ponownie powiaty województwa lubuskiego – 375 zł (170,0% średniej), dolnośląskiego – 310 zł (142,0%) i świętokrzyskiego – 309 zł (141,6%).

Wzrost średniego zadłużenia wystąpił w powiatach 10 województw, najwyższy w powiatach województwa opolskiego – o 14,0%, natomiast średnie spadki wystąpiły w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego (7,5%), zachodniopomorskiego (5,5%), śląskiego (3,3%), dolnośląskiego (3,1%), warmińsko-mazurskiego (0,5%) i świętokrzyskiego (0,1%).

6. Budżety województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca

6.1. Dochody

Województwa samorządowe, po mocno spadkowym roku poprzednim, zanotowały w 2017 r. wzrost dochodów w przeliczeniu na mieszkańca o 33 zł, tj. o 9,4% (realnie 7,4%), które wyniosły w kraju średnio 384 zł. Odwrócenie trendu było spowodowane przede wszystkim wyższymi wpływami do budżetów województw z tytułu dotacji celowych oraz udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT, CIT). Najniższe dochody ogółem w 2017 r. wystąpiły ponownie w samorządzie województwa śląskiego – 275 zł (rok wcześniej 269 zł) i łódzkiego – 283 zł (rok wcześniej 284 zł), najwyższe w województwie opolskim – 484 zł (w roku poprzednim – 509 zł) oraz w podlaskim

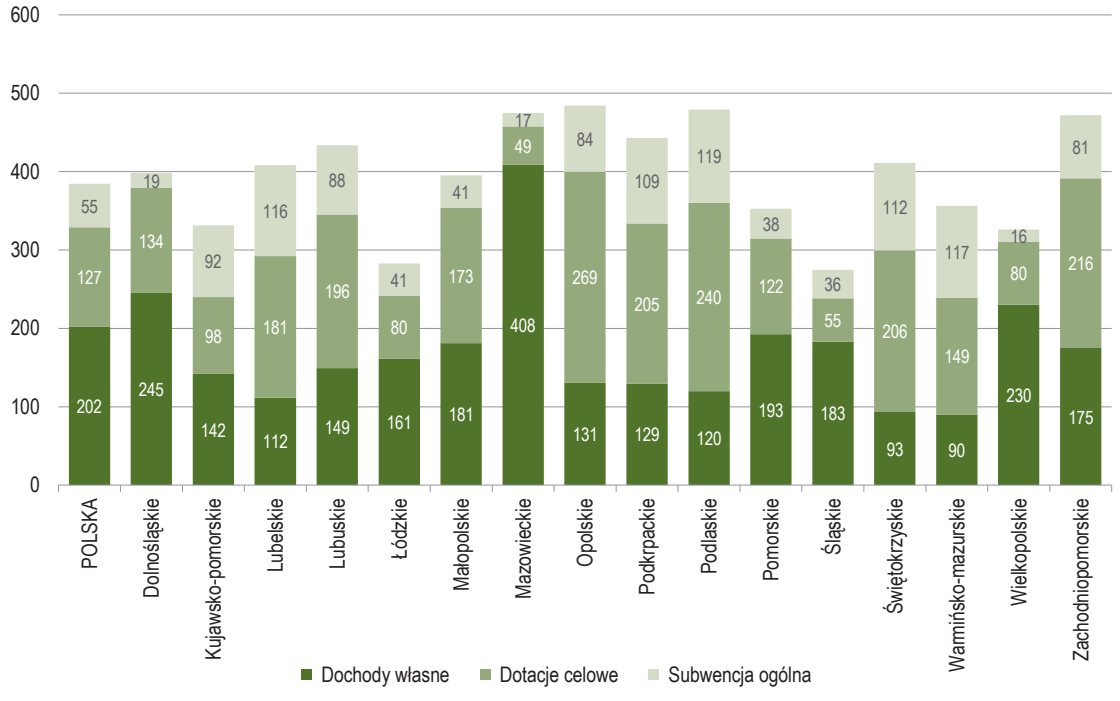
– 479 zł (w 2016 r. 357 zł). Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 12 województw samorządowych (w 2016 r. – 1), przy czym największy wystąpił w samorządzie województwa podlaskiego (o 34,2% tj. o 122 zł) i podkarpackiego (o 27,6,%, tj. o 96 zł). Były to samorządy, które w poprzednim roku zanotowały najwyższe spadki dochodów. W 4 samorządach województw odnotowano niższe dochody *per capita* niż w 2016 r., tj. w kujawsko-pomorskim (o 6,3%), opolskim (o 4,9%), łódzkim (o 0,5%) i warmińsko-mazurskim (o 0,2%).

Dochody bieżące ukształtowały się na poziomie 322 zł *per capita*, a majątkowe zamknęły się kwotą 63 zł, co oznacza wzrost obu wielkości budżetowych w stosunku do 2016 r. odpowiednio o 30 zł (dynamika 110,2%) i 3 zł (dynamika 105,5%). Najwyższe dochody bieżące w przeliczeniu na 1 mieszkańca wystąpiły w samorządzie województwa mazowieckiego – 461 zł i lubuskiego – 355 zł, a najniższe w samorządzie województwa łódzkiego – 251 zł i śląskiego – 252 zł. W przypadku dochodów majątkowych najwyższe osiągnął samorząd województwa podlaskiego – 158 zł i opolskiego – 145 zł, najniższe samorząd województwa mazowieckiego – 14 zł oraz śląskiego – 22 zł.

Średnie dla kraju dochody własne województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 202 zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 14 zł (8,0%). Spadek dochodów wystąpił w 6 województwach samorządowych: świętokrzyskim (o 16,7%), warmińsko-mazurskim (o 13,8%), opolskim (o 10,6%), podkarpackim (o 5,0%), lubelskim (o 4,3%) i kujawsko-pomorskim (o 2,6%). Najniższe dochody własne przypadające na 1 mieszkańca wystąpiły w województwie warmińsko-mazurskim – 90 zł i świętokrzyskim – 93 zł, a najwyższe w mazowieckim – 408 zł i dolnośląskim – 245 zł. Wpływy z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT) przypadające na 1 mieszkańca wyniosły średnio 178 zł i wzrosły o 19 zł (11,9%) w stosunku do 2016 r. Najniższe dochody z tego źródła uzyskało województwo świętokrzyskie – 77 zł oraz warmińsko-mazurskie – 81 zł, a najwyższe, tak jak w roku poprzednim mazowieckie – 392 zł (w 2016 r. – 325 zł) oraz dolnośląskie – 220 zł (w 2016 r. – 186 zł).

Średnia kwota dochodów z tytułu subwencji ogólnej przypadającej na 1 mieszkańca ukształtowała się w województwach samorządowych na poziomie 55 zł i była wyższa niż w roku ubiegłym o 4 zł (wzrost o 8,3%). Najniższą jej wartość odnotowano ponownie w województwie wielkopolskim – 16 zł, mazowieckim – 17 zł i dolnośląskim – 19 zł, a najwyższą w podlaskim – 119 zł, warmińsko-mazurskim – 117 zł oraz w lubelskim – 116 zł. Zmniejszenie dochodów z tego źródła wystąpiło tylko w 2 województwach (mazowieckim – o 2,4% i dolnośląskim – o 26,0%). Najwyraźniej dochody z tytułu subwencji ogólnej wzrosły w województwie świętokrzyskim – o 21,2% i pomorskim – o 17,3%.

Poziom i struktura dochodów ogółem województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)



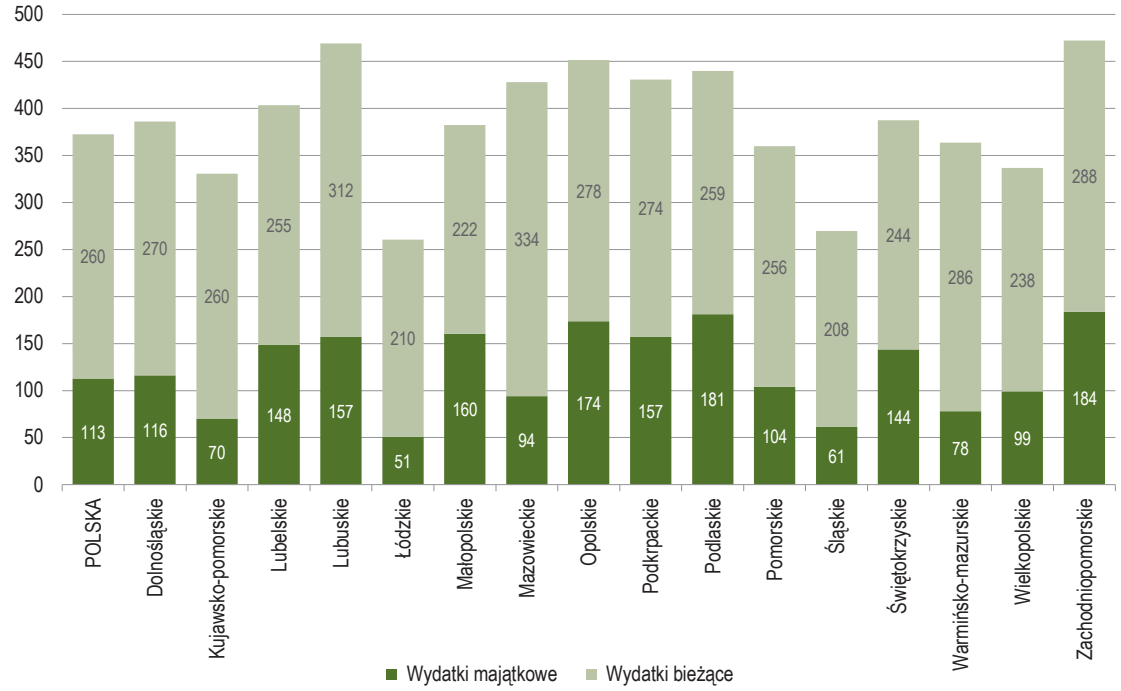
Dochody z tytułu dotacji *per capita* wzrosły o 14 zł (o 12,3%) w stosunku do 2016 r. i osiągnęły średni poziom 127 zł. Spadek kwot dotacji w przeliczeniu na 1 mieszkańca wystąpił w 7 województwach. Największe zmniejszenia

dotacji *per capita* wystąpiły ponownie w województwie kujawsko-pomorskim – spadek o 32 zł oraz w województwie śląskim – o 15 zł, opolskim – o 13 zł i mazowieckim – o 10 zł, przy najniższych wartościach dochodów z tego tytułu w województwie mazowieckim – 49 zł, śląskim – 55 zł i łódzkim – 80 zł, a najwyższych w opolskim – 269 zł, podlaskim – 240 zł i zachodniopomorskim – 216 zł.

6.2. Wydatki

Średnia kwota wydatków województw samorządowych na 1 mieszkańca kraju wzrosła o 45 zł (nominalnie o 13,5%, realnie o 11,5%) i wyniosła 373 zł (w 2016 r. spadek – o 119 zł). W 15 województwach wystąpił wzrost wydatków, przy czym najwyższy odnotowało województwo podkarpackie – o 142 zł (dynamika 149,2%), zachodniopomorskie – o 135 zł (dynamika 139,9%) i podlaskie – o 125 zł (dynamika 139,7%). Spadek wydatków na 1 mieszkańca o 10 zł (2,1%), wystąpił w województwie opolskim, które rok wcześniej jako jedyne z województw odnotowało wzrost w tej kategorii. Indywidualnie najwyższe wydatki *per capita* wystąpiły w województwie zachodniopomorskim – 472 zł, co stanowiło 126,7% średniej krajowej dla województw samorządowych, a najniższe – 261 zł osiągnęło województwo łódzkie (69,9% średniej krajowej).

Wydatki województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)

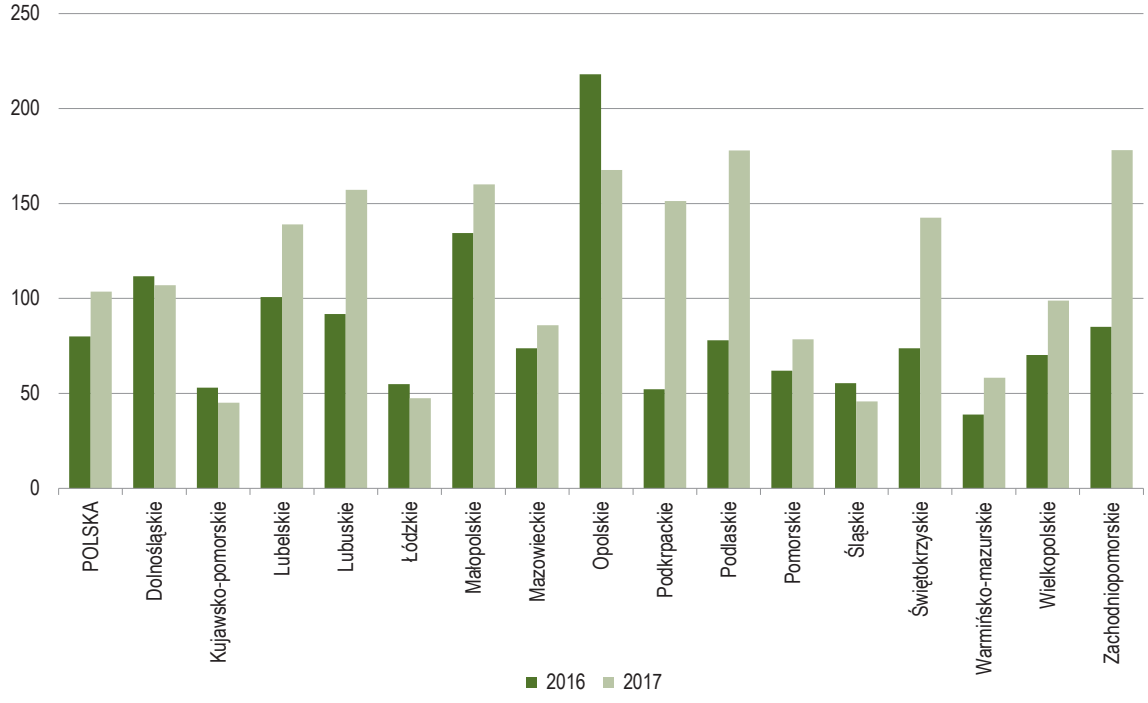


Wydatki bieżące *per capita* w kraju wyniosły średnio 260 zł i były wyższe o 18 zł w porównaniu do roku ubiegłego (wzrost o 7,4%). Tylko w budżecie województwa mazowieckiego wykonanie wydatków bieżących okazało się niższe o 12 zł (3,5%) niż rok wcześniej. Najwyższy wzrost w tej kategorii wydatków wystąpił w województwie podkarpackim (o 41 zł, tj. o 17,7%) i wielkopolskim (o 35 zł, tj. o 16,8%). Najwyższą kwotę wydatków bieżących na 1 mieszkańca wykonało województwo mazowieckie – 334 zł (128,3% średniej krajowej), a najniższą – 208 zł (80,0%) województwo śląskie.

Wydatki majątkowe *per capita* wyniosły w 2017 r. średnio 113 zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 27 zł (30,7%), w tym wartość średnich wydatków inwestycyjnych wyniosła 104 zł (wzrost o 24 zł, tj. o 29,1%). W 5 województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na 1 mieszkańca obniżyły się, Najbardziej w województwie opolskim, które rok wcześniej było liderem w tej kategorii – o 23,1% tj. o 50 zł i w województwie śląskim – o 17,4%, tj. o 9 zł. Najwyższy wzrost odnotowało województwo podkarpackie – o 190,2% (99 zł) i podlaskie – o 128,4% (100 zł). W ujęciu kwotowym *per capita* najwyższe wydatki inwestycyjne w relacji do średniej krajowej wystąpiły w województwie zachodniopomorskim – 178 zł (171,9% średniej) i w podlaskim – 178 zł (171,8%), najniższe w kujawsko-pomorskim – 45 zł (43,6%) i w śląskim – 46 zł (44,1%). Należy podkreślić, że relacja kwot poniesionych na inwestycje do wydatków bieżących w przypadku wszystkich województw samorządowych jest, w porównaniu do relacji obliczonej

dla pozostałych typów jst, zdecydowanie najwyższa – w 2017 r. wyniosła ona 40,0%. Dla porównania w przypadku gmin stosunek wydatków inwestycyjnych do bieżących wyniósł 16,8%, miast na prawach powiatu – 13,8%, powiatów – 18,9%, a dla kraju wskaźnik wyraził się wartością 17,2%.

Wydatki inwestycyjne województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2016 i 2017 (w zł)



Najwyższe kwoty wydatków województw samorządowych *per capita* odnotowano w działach Transport i łączność – 160 zł (w 2016 r. – 131 zł), co stanowiło 42,9% wszystkich wydatków, Administracja publiczna – 44 zł (w 2016 r. – 40 zł) i Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 36 zł (w 2016 r. – 34 zł).

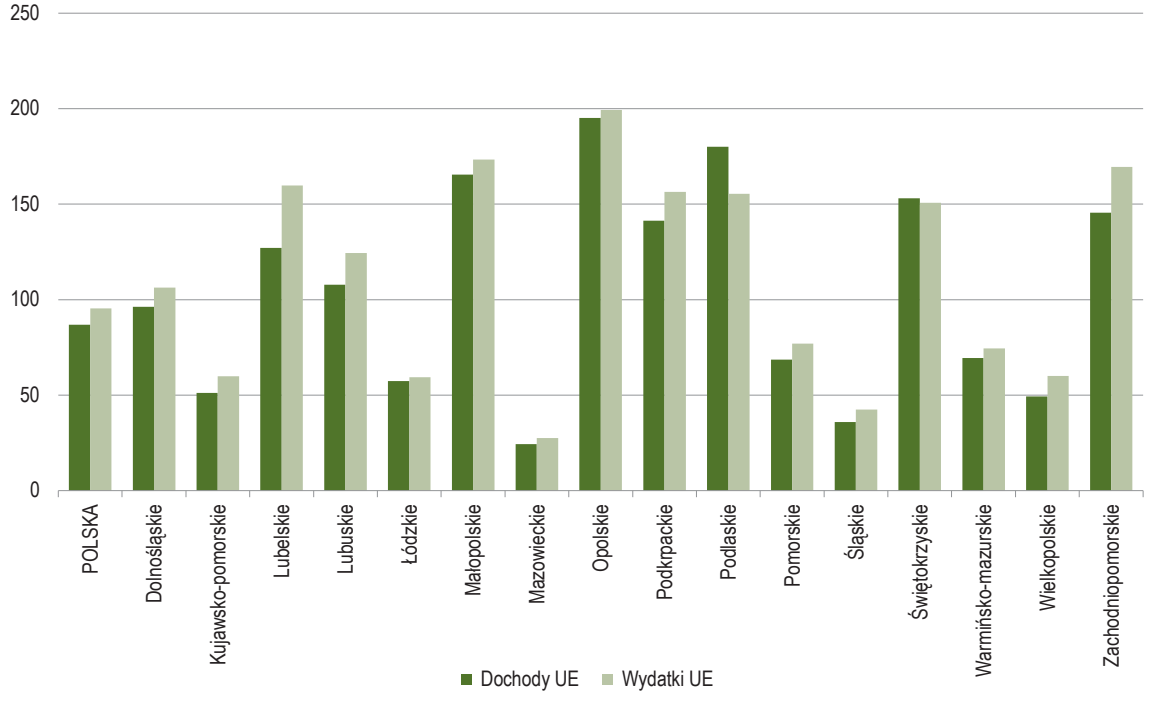
6.3. Dochody i wydatki na realizację projektów unijnych

Średnie dochody *per capita* na realizację programów finansowanych ze środków unijnych w 2017 r. wyniosły w województwach samorządowych 87 zł, z tego dochody bieżące 34 zł, a dochody majątkowe 53 zł. W stosunku do roku poprzedniego wystąpił wzrost dochodów ogółem o 15 zł (o 21,4%), z tego dochodów bieżących o 11 zł (o 44,9%), a majątkowych o 5 zł (o 10,2%). Wydatki ogółem na programy unijne[19] wyniosły w 2017 r. – 95 zł, z tego bieżące 35 zł i majątkowe 60 zł. W stosunku do 2016 r. nastąpił wzrost wydatków o 34 zł (o 57,4%), z tego bieżących o 12 zł (o 52,3%) i majątkowych o 22 zł (o 60,6%).

Spadek dochodów unijnych wystąpił w 8 województwach samorządowych, z tego największy w województwie kujawsko-pomorskim (o 31 zł, tj. o 37,6%), śląskim (o 15 zł, tj. o 30,0%) i mazowieckim (o 10 zł, tj. o 29,5%). Najwyższy wzrost odnotowało województwo podkarpackie – o 86 zł, tj. o 156,8%, podlaskie – o 98 zł, tj. o 120,6% i małopolskie – o 78 zł, tj. o 90,9%. Najwyższe dochody *per capita* na programy unijne wykonało ponownie województwo opolskie – 195 zł, następnie województwo podlaskie – 180 zł i małopolskie – 165 zł, najniższe województwo mazowieckie – 24 zł, śląskie – 36 zł i wielkopolskie – 49 zł. Najwyższe wydatki zrealizowało województwo opolskie – 199 zł, małopolskie – 173 zł i zachodniopomorskie – 170 zł, a najniższe mazowieckie – 28 zł, śląskie – 42 zł i łódzkie – 59 zł. Ujemna dynamika zmian wydatków unijnych wystąpiła w 3 województwach: mazowieckim – 88,2%, opolskim – 92,7% i łódzkim – 98,0%, natomiast największymi wzrostami wydatków UE charakteryzowały się województwa: podkarpackie (dynamika 332,7%), świętokrzyskie (302,9%) i lubelskie (251,4%).

[19] Kwota obejmuje wydatki finansowane z środków unijnych i współfinansowane ze środków krajowych.

Dochody i wydatki województw samorządowych na 1 mieszkańca związane z realizacją zadań unijnych w 2017 r. (w zł)



6.4. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego

Średni dług województw w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł w 2017 r. 159 zł i w stosunku do 2016 r. spadł o 17 zł, czyli o 10,0%, a po uwzględnieniu wskaźnika inflacji o 12,0%. Tylko w dwóch województwach – warmińsko-mazurskim i lubuskim – dług zwiększył swoją wartość, odpowiednio o 30 zł (16,6%) i 2 zł (1,1%), a w pozostałych 13 obniżył się w granicach od 1,3% w województwie śląskim (2 zł) do 24,4% w województwie podlaskim (11 zł). W 2017 r. najmniej zadłużonymi województwami samorządowymi w przeliczeniu na 1 mieszkańca było województwo podlaskie, z długiem prawie 5-krotnie niższym (34 zł) od średniej dla wszystkich województw, następnie województwo wielkopolskie – 96 zł i podkarpackie – 108 zł, a najbardziej zadłużonym, kolejny rok z rzędu, województwo lubelskie – 307 zł (193,9% średniego zadłużenia województw), dolnośląskie – 238 zł (150,0%) i mazowieckie – 222 zł (140,2%). Uwzględniając przedziały zadłużenia 2 województwa posiadały dług na 1 mieszkańca w wysokości do 100 zł, najliczniej reprezentowany był przedział od 100 zł do 150 zł, w którym znalazło się 8 samorządów, natomiast 6 województw samorządowych charakteryzowało się kwotą długu powyżej 150 zł.

Tabela 10.1. **Dochody budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 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:**	**5 983**	**5 625**	**2 825**	**1 386**	**1 029**	**1 405**	**1 394**	**358**	**92**	**228**
2	gminy	4 307	4 106	1 772	742	858	1 049	1 285	201	65	111
3	m.st. Warszawa	8 803	8 472	6 546	3 279	1 847	1 040	886	331	56	253
4	miasta na prawach powiatu	5 812	5 488	3 215	1 508	1 175	1 188	1 085	324	135	149
5	powiaty	983	905	341	199	42	392	171	79	7	63
6	województwa samorządowe	384	322	198	178	7	55	69	63	3	58
7	**Dolnośląskie w tym:**	**6 032**	**5 592**	**3 197**	**1 525**	**1 226**	**1 164**	**1 231**	**440**	**167**	**234**
8	gminy	4 405	4 131	2 216	879	1 137	838	1 078	273	104	141
9	miasta na prawach powiatu	6 081	5 634	3 725	1 712	1 290	992	916	447	278	127
10	powiaty	1 017	962	381	234	41	380	202	55	4	47
11	województwo samorządowe	398	325	238	220	12	19	68	74	4	66
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**5 758**	**5 509**	**2 456**	**1 121**	**961**	**1 528**	**1 526**	**250**	**74**	**140**
13	gminy	4 450	4 284	1 673	654	838	1 133	1 477	167	46	89
14	miasta na prawach powiatu	5 419	5 205	2 871	1 285	1 081	1 232	1 102	214	109	75
15	powiaty	981	915	320	175	40	421	175	66	7	53
16	województwo samorządowe	331	308	141	125	9	91	75	24	0	22
17	**Lubelskie w tym:**	**5 551**	**5 126**	**1 908**	**891**	**723**	**1 682**	**1 537**	**425**	**43**	**343**
18	gminy	4 000	3 802	1 243	515	609	1 203	1 356	198	25	147
19	miasta na prawach powiatu	5 776	5 348	2 650	1 261	936	1 450	1 249	428	77	326
20	powiaty	935	843	278	138	37	402	164	92	4	74
21	województwo samorządowe	408	307	108	87	5	115	84	101	2	97
22	**Lubuskie w tym:**	**5 874**	**5 398**	**2 491**	**1 154**	**1 014**	**1 362**	**1 544**	**477**	**131**	**283**
23	gminy	4 308	4 044	1 860	695	971	908	1 276	263	108	121
24	miasta na prawach powiatu	5 727	5 150	2 734	1 434	988	1 250	1 166	577	179	284
25	powiaty	1 033	960	346	186	45	375	239	73	6	59
26	województwo samorządowe	433	355	148	130	5	88	120	78	0	76
27	**Łódzkie w tym:**	**5 637**	**5 367**	**2 781**	**1 272**	**1 102**	**1 247**	**1 340**	**269**	**85**	**152**
28	gminy	4 283	4 103	1 927	755	976	956	1 220	180	44	114
29	miasta na prawach powiatu	5 589	5 353	3 304	1 483	1 241	972	1 077	236	150	41
30	powiaty	955	897	361	202	46	365	171	58	4	50
31	województwo samorządowe	283	251	158	142	8	41	52	32	3	28
32	**Małopolskie w tym:**	**5 810**	**5 451**	**2 571**	**1 287**	**873**	**1 485**	**1 395**	**359**	**66**	**240**
33	gminy	4 177	4 026	1 525	698	655	1 191	1 310	151	47	81
34	miasta na prawach powiatu	6 399	6 091	3 825	1 784	1 318	1 220	1 046	308	103	119
35	powiaty	848	784	303	187	35	343	138	63	4	49
36	województwo samorządowe	395	277	176	146	6	40	60	118	0	113
37	**Mazowieckie w tym:**	**7 151**	**6 841**	**4 209**	**2 313**	**1 240**	**1 346**	**1 286**	**309**	**70**	**198**
38	gminy	4 538	4 346	1 986	969	841	1 082	1 278	193	63	96
39	m.st. Warszawa	8 803	8 472	6 546	3 279	1 847	1 040	886	331	56	253
40	miasta na prawach powiatu	6 191	5 965	3 084	1 482	1 268	1 549	1 332	226	42	120
41	powiaty	1 022	928	392	260	46	377	158	94	15	66
42	województwo samorządowe	475	461	406	392	6	16	39	14	2	10
43	**Opolskie w tym:**	**5 454**	**5 075**	**2 435**	**1 085**	**1 018**	**1 354**	**1 287**	**379**	**62**	**287**
44	gminy	3 778	3 645	1 750	683	908	890	1 004	134	47	76
45	miasta na prawach powiatu	6 701	6 211	3 843	1 651	1 485	1 338	1 031	489	133	281
46	powiaty	935	873	329	183	33	373	171	62	3	53
47	województwo samorządowe	484	339	128	117	6	81	130	145	1	138
48	**Podkarpackie w tym:**	**5 718**	**5 233**	**1 887**	**897**	**732**	**1 739**	**1 607**	**485**	**70**	**372**
49	gminy	4 149	3 896	1 330	559	627	1 207	1 358	253	50	175
50	miasta na prawach powiatu	5 976	5 584	2 639	1 263	1 024	1 685	1 260	392	76	270
51	powiaty	990	874	269	150	39	414	191	116	9	97
52	województwo samorządowe	443	331	120	98	8	107	104	112	9	100
53	**Podlaskie w tym:**	**5 874**	**5 282**	**2 199**	**969**	**870**	**1 580**	**1 504**	**592**	**81**	**482**
54	gminy	4 098	3 920	1 470	551	784	1 112	1 338	178	35	130
55	miasta na prawach powiatu	5 888	5 255	2 659	1 196	936	1 414	1 183	633	140	479
56	powiaty	1 016	873	285	148	43	382	206	143	7	119
57	województwo samorządowe	479	321	116	91	3	115	90	158	4	150
58	**Pomorskie w tym:**	**6 366**	**5 986**	**2 961**	**1 398**	**1 119**	**1 462**	**1 563**	**379**	**113**	**216**
59	gminy	4 858	4 594	1 822	719	932	1 192	1 580	264	91	149
60	miasta na prawach powiatu	6 149	5 878	3 812	1 777	1 359	1 045	1 021	271	135	93
61	powiaty	1 078	975	358	193	42	449	168	103	9	69
62	województwo samorządowe	353	306	190	173	5	37	78	47	1	44
63	**Śląskie w tym:**	**5 433**	**5 178**	**2 868**	**1 457**	**1 051**	**1 166**	**1 145**	**254**	**97**	**135**
64	gminy	4 081	3 899	2 000	912	895	887	1 012	183	58	98
65	miasta na prawach powiatu	5 317	5 093	2 947	1 406	1 137	1 092	1 053	224	116	94
66	powiaty	874	815	362	245	40	291	161	59	3	52
67	województwo samorządowe	275	252	177	161	2	36	39	22	5	16

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:**	**5 585**	**5 201**	**2 006**	**909**	**772**	**1 638**	**1 558**	**383**	**41**	**328**
69	gminy	3 955	3 804	1 402	572	691	1 082	1 320	151	31	112
70	miasta na prawach powiatu	6 217	5 698	3 038	1 397	971	1 391	1 270	518	74	431
71	powiaty	1 023	951	300	154	39	470	180	72	3	64
72	województwo samorządowe	411	298	93	77	3	111	94	114	0	112
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**5 947**	**5 527**	**2 131**	**948**	**880**	**1 689**	**1 708**	**420**	**91**	**277**
74	gminy	4 368	4 141	1 539	587	786	1 100	1 502	227	68	117
75	miasta na prawach powiatu	5 907	5 262	2 750	1 342	1 044	1 298	1 214	645	171	438
76	powiaty	1 142	1 063	321	158	45	544	197	79	3	67
77	województwo samorządowe	356	311	88	81	5	115	108	45	0	42
78	**Wielkopolskie w tym:**	**5 870**	**5 593**	**2 821**	**1 438**	**1 041**	**1 348**	**1 423**	**278**	**82**	**164**
79	gminy	4 376	4 227	1 917	830	926	1 002	1 308	149	52	79
80	miasta na prawach powiatu	6 286	5 946	3 650	1 874	1 185	1 211	1 086	340	161	130
81	powiaty	954	879	370	221	50	365	144	75	6	61
82	województwo samorządowe	326	298	229	202	18	16	53	28	1	27
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**6 161**	**5 680**	**2 926**	**1 158**	**1 293**	**1 373**	**1 381**	**482**	**218**	**227**
84	gminy	4 642	4 321	2 179	703	1 250	890	1 251	322	213	79
85	miasta na prawach powiatu	5 502	5 253	3 181	1 352	1 244	1 113	959	249	170	53
86	powiaty	1 137	1 060	386	188	53	487	187	76	12	56
87	województwo samorządowe	472	340	161	117	9	81	98	132	11	118

Tabela 10.2. **Wydatki budżetów jst według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 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:**	**5 990**	**5 074**	**1 977**	**1 092**	**489**	**49**	**917**	**871**
2	gminy	4 338	3 703	1 373	1 170	251	26	635	622
3	m.st. Warszawa	8 686	7 583	2 422	706	661	129	1 104	1 046
4	miasta na prawach powiatu	5 828	5 048	1 952	874	541	60	780	698
5	powiaty	982	824	502	38	60	6	158	156
6	województwa samorządowe	373	260	55	1	97	5	113	104
7	**Dolnośląskie w tym:**	**6 057**	**5 057**	**1 897**	**933**	**555**	**63**	**999**	**909**
8	gminy	4 470	3 696	1 325	979	308	36	774	745
9	miasta na prawach powiatu	6 076	5 203	1 806	733	601	80	873	687
10	powiaty	1 009	895	530	47	69	10	114	112
11	województwo samorządowe	386	270	57	1	106	7	116	107
12	**Kujawsko-pomorskie w tym:**	**5 726**	**4 945**	**1 919**	**1 227**	**417**	**51**	**781**	**719**
13	gminy	4 454	3 870	1 388	1 357	202	25	584	578
14	miasta na prawach powiatu	5 351	4 661	1 768	927	471	78	690	601
15	powiaty	967	829	514	41	49	5	138	137
16	województwo samorządowe	331	260	66	1	86	4	70	45
17	**Lubelskie w tym:**	**5 594**	**4 719**	**1 979**	**1 181**	**410**	**48**	**874**	**843**
18	gminy	4 006	3 474	1 347	1 213	198	22	532	528
19	miasta na prawach powiatu	5 891	5 120	2 140	971	612	75	770	701
20	powiaty	955	776	493	34	38	5	179	177
21	województwo samorządowe	403	255	65	1	81	9	148	139
22	**Lubuskie w tym:**	**5 846**	**4 938**	**2 003**	**1 140**	**465**	**44**	**908**	**895**
23	gminy	4 292	3 685	1 366	1 166	216	29	607	597
24	miasta na prawach powiatu	5 539	4 740	1 969	923	647	29	799	792
25	powiaty	1 028	901	541	47	41	12	127	122
26	województwo samorządowe	469	312	81	2	107	6	157	157
27	**Łódzkie w tym:**	**5 679**	**4 865**	**1 939**	**1 052**	**400**	**48**	**814**	**767**
28	gminy	4 323	3 668	1 396	1 111	200	20	655	649
29	miasta na prawach powiatu	5 663	4 966	1 826	848	460	84	697	579
30	powiaty	975	835	527	40	43	6	141	140
31	województwo samorządowe	261	210	48	1	86	3	51	47
32	**Małopolskie w tym:**	**5 801**	**4 938**	**1 893**	**1 090**	**526**	**49**	**863**	**837**
33	gminy	4 170	3 632	1 350	1 183	256	31	538	524
34	miasta na prawach powiatu	6 452	5 699	2 047	788	705	77	753	697
35	powiaty	840	694	419	25	67	5	145	144
36	województwo samorządowe	382	222	46	1	94	1	160	160

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:**	**7 102**	**6 044**	**2 215**	**1 042**	**575**	**76**	**1 058**	**1 013**
38	gminy	4 594	3 861	1 468	1 183	284	24	733	727
39	m.st. Warszawa	8 686	7 583	2 422	706	661	129	1 104	1 046
40	miasta na prawach powiatu	6 200	5 477	2 449	1 117	490	77	723	565
41	powiaty	1 026	838	496	35	71	6	189	187
42	województwo samorządowe	428	334	59	1	108	10	94	86
43	**Opolskie w tym:**	**5 470**	**4 674**	**2 025**	**901**	**423**	**33**	**797**	**770**
44	gminy	3 816	3 364	1 368	890	216	21	452	435
45	miasta na prawach powiatu	6 678	5 828	2 489	709	625	41	851	826
46	powiaty	957	820	528	38	54	5	137	134
47	województwo samorządowe	451	278	53	2	107	5	174	168
48	**Podkarpackie w tym:**	**5 784**	**4 737**	**1 981**	**1 217**	**405**	**37**	**1 047**	**1 032**
49	gminy	4 211	3 549	1 360	1 239	225	21	663	657
50	miasta na prawach powiatu	6 135	5 178	2 329	954	524	73	957	941
51	powiaty	990	776	478	27	61	5	214	212
52	województwo samorządowe	431	274	63	2	80	3	157	151
53	**Podlaskie w tym:**	**5 946**	**4 771**	**1 964**	**1 158**	**426**	**31**	**1 176**	**1 162**
54	gminy	4 144	3 515	1 330	1 208	175	18	628	624
55	miasta na prawach powiatu	6 155	4 928	2 092	1 007	559	47	1 227	1 207
56	powiaty	994	760	461	34	39	2	234	234
57	województwo samorządowe	440	259	64	2	86	1	181	178
58	**Pomorskie w tym:**	**6 367**	**5 406**	**1 965**	**1 222**	**578**	**43**	**961**	**880**
59	gminy	4 906	4 176	1 402	1 417	307	28	730	714
60	miasta na prawach powiatu	6 104	5 293	1 876	791	596	51	811	692
61	powiaty	1 045	892	539	47	68	6	153	150
62	województwo samorządowe	360	256	47	1	123	3	104	79
63	**Śląskie w tym:**	**5 437**	**4 699**	**1 899**	**925**	**466**	**34**	**737**	**682**
64	gminy	4 092	3 531	1 424	938	238	22	561	550
65	miasta na prawach powiatu	5 331	4 663	1 863	886	426	34	668	606
66	powiaty	865	740	423	35	72	4	125	124
67	województwo samorządowe	270	208	43	1	91	3	61	46
68	**Świętokrzyskie w tym:**	**5 586**	**4 788**	**1 987**	**1 196**	**386**	**51**	**798**	**783**
69	gminy	3 952	3 483	1 312	1 182	211	31	468	464
70	miasta na prawach powiatu	6 428	5 475	2 163	1 082	472	91	953	908
71	powiaty	1 017	886	566	34	63	9	130	127
72	województwo samorządowe	387	244	64	1	80	3	144	142
73	**Warmińsko-mazurskie w tym:**	**5 966**	**5 120**	**1 983**	**1 327**	**492**	**47**	**846**	**798**
74	gminy	4 431	3 822	1 308	1 369	247	30	609	594
75	miasta na prawach powiatu	5 711	4 974	1 953	938	671	65	736	660
76	powiaty	1 143	976	596	57	73	8	167	166
77	województwo samorządowe	364	286	68	1	100	4	78	58
78	**Wielkopolskie w tym:**	**5 951**	**4 954**	**1 900**	**1 158**	**514**	**36**	**997**	**959**
79	gminy	4 489	3 748	1 330	1 207	290	23	740	714
80	miasta na prawach powiatu	6 169	5 330	1 992	859	677	53	839	778
81	powiaty	966	791	487	36	49	5	174	170
82	województwo samorządowe	337	238	44	1	99	3	99	99
83	**Zachodniopomorskie w tym:**	**6 062**	**5 128**	**1 981**	**1 047**	**519**	**53**	**934**	**891**
84	gminy	4 464	3 900	1 387	1 118	287	37	564	545
85	miasta na prawach powiatu	5 594	4 746	1 805	781	480	59	848	786
86	powiaty	1 124	985	595	55	82	8	139	133
87	województwo samorządowe	472	288	56	1	113	3	184	178

Tabela 10.3. **Dochody budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 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:**	**4 307**	**4 106**	**1 772**	**742**	**858**	**1 049**	**1 285**	**201**	**65**	**111**
2	miejskie	4 121	3 893	2 089	946	923	725	1 079	228	110	91
4	miejsko-wiejskie	4 256	4 062	1 808	747	905	986	1 267	195	66	105
5	wiejskie	4 450	4 258	1 570	627	784	1 276	1 412	192	39	126
6	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**4 405**	**4 131**	**2 216**	**879**	**1 137**	**838**	**1 078**	**273**	**104**	**141**
7	miejskie	4 101	3 875	2 229	979	976	707	939	225	121	88
8	miejsko-wiejskie	4 424	4 124	2 127	812	1 161	880	1 117	300	116	155
9	wiejskie	4 736	4 441	2 316	847	1 296	937	1 188	295	66	185
10	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**4 450**	**4 284**	**1 673**	**654**	**838**	**1 133**	**1 477**	**167**	**46**	**89**
11	miejskie	4 089	3 969	1 883	801	864	804	1 282	121	82	13
12	miejsko-wiejskie	4 408	4 242	1 682	620	892	1 094	1 466	166	64	81
13	wiejskie	4 618	4 434	1 589	625	786	1 287	1 558	184	19	125
14	**Lubelskie w tym gminy:**	**4 000**	**3 802**	**1 243**	**515**	**609**	**1 203**	**1 356**	**198**	**25**	**147**
15	miejskie	3 814	3 690	1 793	816	847	800	1 097	125	55	55
16	miejsko-wiejskie	3 908	3 675	1 228	530	590	1 143	1 303	233	22	177
17	wiejskie	4 087	3 874	1 063	410	535	1 353	1 458	213	15	169
18	**Lubuskie w tym gminy:**	**4 308**	**4 044**	**1 860**	**695**	**971**	**908**	**1 276**	**263**	**108**	**121**
19	miejskie	4 245	3 875	2 073	841	1 015	712	1 090	370	218	138
20	miejsko-wiejskie	4 290	4 043	1 844	683	967	902	1 297	248	100	119
21	wiejskie	4 387	4 168	1 743	618	947	1 059	1 366	219	47	114
22	**Łódzkie w tym gminy:**	**4 283**	**4 103**	**1 927**	**755**	**976**	**956**	**1 220**	**180**	**44**	**114**
23	miejskie	3 905	3 688	2 019	951	853	618	1 051	218	73	121
24	miejsko-wiejskie	4 107	3 945	1 794	759	913	909	1 242	161	61	83
25	wiejskie	4 655	4 494	1 929	607	1 099	1 231	1 335	161	14	126
26	**Małopolskie w tym gminy:**	**4 177**	**4 026**	**1 525**	**698**	**655**	**1 191**	**1 310**	**151**	**47**	**81**
27	miejskie	4 562	4 256	2 423	911	1 167	699	1 134	306	149	121
28	miejsko-wiejskie	4 034	3 879	1 709	784	750	991	1 180	154	52	77
29	wiejskie	4 229	4 108	1 217	590	487	1 442	1 449	121	25	77
30	**Mazowieckie w tym gminy:**	**4 538**	**4 346**	**1 986**	**969**	**841**	**1 082**	**1 278**	**193**	**63**	**96**
31	miejskie	4 368	4 112	2 284	1 233	849	751	1 077	256	132	74
33	miejsko-wiejskie	4 625	4 447	2 285	1 145	972	961	1 201	177	57	88
34	wiejskie	4 574	4 404	1 663	733	761	1 319	1 423	170	33	111
35	**Opolskie w tym gminy:**	**3 778**	**3 645**	**1 750**	**683**	**908**	**890**	**1 004**	**134**	**47**	**76**
36	miejskie	4 099	3 972	2 464	945	1 179	619	889	127	44	75
37	miejsko-wiejskie	3 704	3 568	1 719	665	903	833	1 015	137	51	73
38	wiejskie	3 812	3 682	1 522	614	807	1 133	1 028	130	38	82
39	**Podkarpackie w tym gminy:**	**4 149**	**3 896**	**1 330**	**559**	**627**	**1 207**	**1 358**	**253**	**50**	**175**
40	miejskie	4 154	3 876	2 066	859	1 007	733	1 076	278	91	150
41	miejsko-wiejskie	4 104	3 866	1 249	522	599	1 234	1 384	238	40	179
42	wiejskie	4 172	3 920	1 092	465	496	1 375	1 453	252	40	183
43	**Podlaskie w tym gminy:**	**4 098**	**3 920**	**1 470**	**551**	**784**	**1 112**	**1 338**	**178**	**35**	**130**
44	miejskie	3 869	3 677	1 777	801	821	767	1 133	192	68	113
45	miejsko-wiejskie	3 924	3 754	1 415	561	754	1 042	1 296	170	24	138
46	wiejskie	4 325	4 149	1 364	426	788	1 322	1 463	176	27	134
47	**Pomorskie w tym gminy:**	**4 858**	**4 594**	**1 822**	**719**	**932**	**1 192**	**1 580**	**264**	**91**	**149**
48	miejskie	4 370	4 051	1 905	879	856	874	1 273	318	145	152
49	miejsko-wiejskie	4 802	4 570	1 719	647	926	1 204	1 647	232	93	108
50	wiejskie	5 240	5 000	1 810	637	991	1 418	1 773	240	51	166
51	**Śląskie w tym gminy:**	**4 081**	**3 899**	**2 000**	**912**	**895**	**887**	**1 012**	**183**	**58**	**98**
52	miejskie	4 100	3 904	2 322	1 004	1 064	637	945	196	95	72
53	miejsko-wiejskie	3 975	3 809	1 875	889	836	886	1 048	165	32	123
54	wiejskie	4 111	3 932	1 772	842	774	1 104	1 056	178	36	110
55	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**3 955**	**3 804**	**1 402**	**572**	**691**	**1 082**	**1 320**	**151**	**31**	**112**
56	miejskie	3 608	3 495	1 858	789	894	570	1 067	113	58	50
57	miejsko-wiejskie	3 927	3 766	1 509	610	780	974	1 283	162	43	112
58	wiejskie	4 122	3 964	1 123	451	532	1 385	1 456	158	10	138
59	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**4 368**	**4 141**	**1 539**	**587**	**786**	**1 100**	**1 502**	**227**	**68**	**117**
60	miejskie	4 004	3 760	1 669	778	701	864	1 226	244	87	107
61	miejsko-wiejskie	4 389	4 155	1 507	532	824	1 125	1 523	234	82	110
62	wiejskie	4 641	4 434	1 463	486	819	1 266	1 704	207	39	131
63	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**4 376**	**4 227**	**1 917**	**830**	**926**	**1 002**	**1 308**	**149**	**52**	**79**
64	miejskie	4 048	3 887	2 057	976	850	731	1 100	161	68	74
65	miejsko-wiejskie	4 347	4 194	1 911	811	955	959	1 324	153	54	78
66	wiejskie	4 578	4 442	1 859	791	917	1 199	1 384	136	41	81
67	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**4 642**	**4 321**	**2 179**	**703**	**1 250**	**890**	**1 251**	**322**	**213**	**79**
68	miejskie	4 276	3 919	2 127	835	1 041	684	1 107	358	300	32
69	miejsko-wiejskie	4 544	4 280	2 097	653	1 231	927	1 256	264	139	97
70	wiejskie	5 172	4 757	2 403	699	1 475	989	1 365	415	300	83

Tabela 10.4. **Wydatki budżetów gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 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:**	**4 338**	**3 703**	**1 373**	**1 170**	**251**	**26**	**635**	**622**
2	miejskie	4 156	3 585	1 348	983	319	26	571	553
4	miejsko-wiejskie	4 290	3 674	1 350	1 153	261	29	616	599
5	wiejskie	4 476	3 790	1 406	1 286	205	23	686	679
6	**Dolnośląskie w tym gminy:**	**4 470**	**3 696**	**1 325**	**979**	**308**	**36**	**774**	**745**
7	miejskie	4 193	3 545	1 282	845	357	37	648	612
8	miejsko-wiejskie	4 522	3 754	1 341	1 018	293	39	768	738
9	wiejskie	4 726	3 798	1 356	1 084	270	29	928	910
10	**Kujawsko-pomorskie w tym gminy:**	**4 454**	**3 870**	**1 388**	**1 357**	**202**	**25**	**584**	**578**
11	miejskie	4 002	3 686	1 312	1 191	297	26	316	315
12	miejsko-wiejskie	4 421	3 856	1 380	1 350	200	26	565	553
13	wiejskie	4 648	3 949	1 422	1 425	168	24	699	697
14	**Lubelskie w tym gminy:**	**4 006**	**3 474**	**1 347**	**1 213**	**198**	**22**	**532**	**528**
15	miejskie	3 773	3 407	1 432	987	256	25	366	356
16	miejsko-wiejskie	3 964	3 364	1 317	1 162	206	25	600	596
17	wiejskie	4 095	3 526	1 326	1 303	176	20	570	567
18	**Lubuskie w tym gminy:**	**4 292**	**3 685**	**1 366**	**1 166**	**216**	**29**	**607**	**597**
19	miejskie	4 185	3 565	1 314	1 008	317	24	619	579
20	miejsko-wiejskie	4 290	3 731	1 378	1 178	213	36	560	556
21	wiejskie	4 371	3 678	1 378	1 253	152	21	693	692
22	**Łódzkie w tym gminy:**	**4 323**	**3 668**	**1 396**	**1 111**	**200**	**20**	**655**	**649**
23	miejskie	3 961	3 415	1 341	957	221	21	546	533
24	miejsko-wiejskie	4 146	3 553	1 338	1 135	223	22	593	589
25	wiejskie	4 684	3 916	1 466	1 213	171	17	768	767
26	**Małopolskie w tym gminy:**	**4 170**	**3 632**	**1 350**	**1 183**	**256**	**31**	**538**	**524**
27	miejskie	4 592	3 826	1 387	986	343	33	766	757
28	miejsko-wiejskie	3 989	3 500	1 325	1 061	284	37	489	472
29	wiejskie	4 245	3 707	1 364	1 318	218	25	538	527
30	**Mazowieckie w tym gminy:**	**4 594**	**3 861**	**1 468**	**1 183**	**284**	**24**	**733**	**727**
31	miejskie	4 379	3 731	1 428	991	404	25	648	628
33	miejsko-wiejskie	4 716	3 913	1 444	1 124	351	29	803	800
34	wiejskie	4 631	3 897	1 502	1 314	185	21	734	734
35	Opolskie w tym gminy:	3 816	3 364	1 368	890	216	21	452	435
36	miejskie	4 228	3 607	1 487	840	189	26	621	621
37	miejsko-wiejskie	3 764	3 345	1 351	900	225	22	419	394
38	wiejskie	3 762	3 304	1 356	887	206	19	457	450
39	**Podkarpackie w tym gminy:**	**4 211**	**3 549**	**1 360**	**1 239**	**225**	**21**	**663**	**657**
40	miejskie	4 325	3 629	1 455	966	301	19	696	680
41	miejsko-wiejskie	4 170	3 519	1 354	1 259	220	24	651	644
42	wiejskie	4 191	3 535	1 327	1 333	198	20	657	656
43	**Podlaskie w tym gminy:**	**4 144**	**3 515**	**1 330**	**1 208**	**175**	**18**	**628**	**624**
44	miejskie	3 861	3 391	1 395	1 036	243	18	471	456
45	miejsko-wiejskie	4 042	3 348	1 237	1 179	183	19	694	691
46	wiejskie	4 347	3 689	1 363	1 308	137	19	658	657
47	**Pomorskie w tym gminy:**	**4 906**	**4 176**	**1 402**	**1 417**	**307**	**28**	**730**	**714**
48	miejskie	4 348	3 762	1 251	1 162	421	28	587	574
49	miejsko-wiejskie	4 830	4 168	1 378	1 457	268	28	662	645
50	wiejskie	5 349	4 483	1 523	1 585	243	28	867	847
51	Śląskie w tym gminy:	4 092	3 531	1 424	938	238	22	561	550
52	miejskie	4 157	3 614	1 420	865	272	21	543	531
53	miejsko-wiejskie	3 938	3 445	1 393	969	241	17	492	471
54	wiejskie	4 102	3 496	1 440	989	207	25	606	601
55	**Świętokrzyskie w tym gminy:**	**3 952**	**3 483**	**1 312**	**1 182**	**211**	**31**	**468**	**464**
56	miejskie	3 602	3 214	1 198	980	240	36	387	382
57	miejsko-wiejskie	3 899	3 454	1 311	1 143	216	31	445	437
58	wiejskie	4 140	3 618	1 360	1 298	196	29	522	520
59	**Warmińsko-mazurskie w tym gminy:**	**4 431**	**3 822**	**1 308**	**1 369**	**247**	**30**	**609**	**594**
60	miejskie	4 097	3 488	1 269	1 126	282	24	609	603
61	miejsko-wiejskie	4 361	3 839	1 281	1 392	259	35	522	500
62	wiejskie	4 765	4 073	1 364	1 543	207	31	691	676
63	**Wielkopolskie w tym gminy:**	**4 489**	**3 748**	**1 330**	**1 207**	**290**	**23**	**740**	**714**
64	miejskie	4 138	3 568	1 286	1 021	346	25	570	554
65	miejsko-wiejskie	4 462	3 718	1 299	1 215	287	23	744	709
66	wiejskie	4 698	3 882	1 400	1 285	268	21	816	798
67	**Zachodniopomorskie w tym gminy:**	**4 464**	**3 900**	**1 387**	**1 118**	**287**	**37**	**564**	**545**
68	miejskie	4 152	3 645	1 251	960	397	23	507	462
69	miejsko-wiejskie	4 425	3 913	1 429	1 136	262	41	511	494
70	wiejskie	4 819	4 090	1 416	1 217	245	40	729	726

Tabela 10.5. **Dochody budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 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**	**5 812**	**5 488**	**3 215**	**1 508**	**1 175**	**1 188**	**1 085**	**324**	**135**	**149**
2	**Dolnośląskie**	**6 081**	**5 634**	**3 725**	**1 712**	**1 290**	**992**	**916**	**447**	**278**	**127**
3	Jelenia Góra	5 117	4 825	2 455	1 199	1 116	1 191	1 179	292	185	84
4	Legnica	5 397	4 923	2 548	1 279	1 067	1 243	1 131	475	163	306
5	Wrocław	6 477	6 001	4 277	1 963	1 428	928	796	476	337	97
6	Wałbrzych	5 143	4 772	2 567	1 054	831	989	1 217	371	118	166
7	**Kujawsko-pomorskie**	**5 419**	**5 205**	**2 871**	**1 285**	**1 081**	**1 232**	**1 102**	**214**	**109**	**75**
8	Bydgoszcz	5 385	5 172	3 085	1 350	1 088	1 083	1 004	213	79	96
9	Grudziądz	5 498	5 398	2 375	996	977	1 601	1 422	100	65	20
10	Toruń	5 380	5 017	2 754	1 395	970	1 218	1 045	363	231	99
11	Włocławek	5 531	5 487	2 830	1 127	1 351	1 414	1 243	45	20	10
12	**Lubelskie**	**5 776**	**5 348**	**2 650**	**1 261**	**936**	**1 450**	**1 249**	**428**	**77**	**326**
13	Biała Podlaska	5 160	5 070	1 867	1 012	759	1 726	1 477	90	29	56
14	Chełm	4 913	4 874	1 870	958	818	1 695	1 309	39	12	13
15	Lublin	6 014	5 398	3 004	1 407	1 006	1 235	1 159	616	96	487
16	Zamość	5 919	5 804	2 249	1 012	839	2 097	1 458	115	80	26
17	**Lubuskie**	**5 727**	**5 150**	**2 734**	**1 434**	**988**	**1 250**	**1 166**	**577**	**179**	**284**
18	Gorzów Wielkopolski	5 242	4 936	2 458	1 162	964	1 253	1 225	306	137	110
19	Zielona Góra	6 159	5 341	2 980	1 675	1 009	1 248	1 113	818	217	439
20	**Łódzkie**	**5 589**	**5 353**	**3 304**	**1 483**	**1 241**	**972**	**1 077**	**236**	**150**	**41**
21	Łódź	5 616	5 361	3 435	1 515	1 289	883	1 044	255	169	34
22	Piotrków Trybunalski	5 651	5 542	2 644	1 218	1 041	1 562	1 336	109	60	39
23	Skierniewice	5 103	4 943	2 442	1 444	868	1 345	1 156	160	12	140
24	**Małopolskie**	**6 399**	**6 091**	**3 825**	**1 784**	**1 318**	**1 220**	**1 046**	**308**	**103**	**119**
25	Kraków	6 470	6 121	4 100	1 939	1 375	1 076	945	349	116	129
26	Nowy Sącz	6 107	5 990	2 521	1 201	1 041	1 847	1 622	118	42	57
27	Tarnów	6 125	5 959	2 902	1 148	1 129	1 744	1 314	165	62	98
28	**Mazowieckie**	**6 191**	**5 965**	**3 084**	**1 482**	**1 268**	**1 549**	**1 332**	**226**	**42**	**120**
29	Ostrołęka	6 389	5 834	2 754	1 243	1 222	1 668	1 411	555	30	48
30	Płock	8 037	7 644	4 916	2 248	2 281	1 503	1 225	392	42	342
31	Radom	5 247	5 196	2 364	1 141	865	1 502	1 330	51	32	12
32	Siedlce	5 787	5 558	2 433	1 387	831	1 671	1 454	228	78	121
33	**Opolskie**	**6 701**	**6 211**	**3 843**	**1 651**	**1 485**	**1 338**	**1 031**	**489**	**133**	**281**
34	Opole	6 701	6 211	3 843	1 651	1 485	1 338	1 031	489	133	281
35	**Podkarpackie**	**5 976**	**5 584**	**2 639**	**1 263**	**1 024**	**1 685**	**1 260**	**392**	**76**	**270**
36	Krosno	6 123	5 906	2 575	1 220	1 025	1 916	1 414	217	148	44
37	Przemyśl	5 854	5 729	2 145	922	976	1 903	1 681	125	65	45
38	Rzeszów	6 146	5 601	2 979	1 453	1 123	1 540	1 082	545	60	464
39	Tarnobrzeg	5 316	5 015	1 991	994	690	1 754	1 271	301	84	10
40	**Podlaskie**	**5 888**	**5 255**	**2 659**	**1 196**	**936**	**1 414**	**1 183**	**633**	**140**	**479**
41	Białystok	6 005	5 222	2 766	1 268	961	1 348	1 108	784	145	628
42	Łomża	5 629	5 279	2 305	1 081	780	1 643	1 331	350	169	165
43	Suwałki	5 621	5 376	2 521	989	972	1 487	1 368	245	92	125
44	**Pomorskie**	**6 149**	**5 878**	**3 812**	**1 777**	**1 359**	**1 045**	**1 021**	**271**	**135**	**93**
45	Gdańsk	6 295	6 045	4 030	1 825	1 551	1 023	992	251	87	90
46	Gdynia	5 716	5 515	3 568	1 806	1 111	967	979	201	102	96
47	Słupsk	5 819	5 461	2 771	1 189	927	1 374	1 316	359	228	123
48	Sopot	8 037	7 246	5 290	2 440	1 677	1 025	931	791	729	31
49	**Śląskie**	**5 317**	**5 093**	**2 947**	**1 406**	**1 137**	**1 092**	**1 053**	**224**	**116**	**94**
50	Bielsko-Biała	5 935	5 532	3 228	1 646	1 304	1 274	1 030	404	45	336
51	Bytom	4 773	4 658	2 316	1 022	764	1 146	1 196	115	81	32
52	Chorzów	5 381	5 242	2 648	1 269	1 139	1 310	1 284	139	115	19
53	Częstochowa	5 325	5 102	2 661	1 289	1 007	1 298	1 143	223	78	126
54	Dąbrowa Górnicza	5 746	5 573	3 606	1 413	1 846	1 068	900	173	128	3
55	Gliwice	6 287	5 724	3 620	1 640	1 331	1 127	977	563	455	99
56	Jastrzębie-Zdrój	4 806	4 772	2 638	1 297	1 051	1 112	1 023	33	20	7
57	Jaworzno	5 312	5 104	3 160	1 407	1 310	967	977	209	93	66
58	Katowice	6 132	5 946	4 020	1 892	1 481	1 051	875	186	130	39
59	Mysłowice	4 670	4 560	2 577	1 462	927	899	1 084	110	54	51
60	Piekary Śląskie	4 532	4 431	2 230	1 211	832	1 118	1 082	101	46	51
61	Ruda Śląska	5 052	4 785	2 708	1 275	885	932	1 146	266	54	212
62	Rybnik	5 402	5 222	2 946	1 305	1 148	1 172	1 104	180	45	104
63	Siemianowice Śląskie	4 932	4 517	2 515	1 262	879	810	1 192	415	179	236
64	Sosnowiec	4 542	4 306	2 514	1 319	1 016	910	882	236	92	135

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	4 362	4 285	1 957	1 026	803	1 033	1 296	77	76	0
66	Tychy	5 714	5 590	3 326	1 622	1 344	1 076	1 188	124	49	59
67	Zabrze	4 645	4 441	2 364	1 148	814	1 011	1 067	204	183	17
68	Żory	4 819	4 667	2 398	1 247	947	1 221	1 048	153	76	64
69	**Świętokrzyskie**	**6 217**	**5 698**	**3 038**	**1 397**	**971**	**1 391**	**1 270**	**518**	**74**	**431**
70	Kielce	6 217	5 698	3 038	1 397	971	1 391	1 270	518	74	431
71	**Warmińsko-mazurskie**	**5 907**	**5 262**	**2 750**	**1 342**	**1 044**	**1 298**	**1 214**	**645**	**171**	**438**
72	Elbląg	4 976	4 694	2 261	1 192	822	1 132	1 301	282	125	114
73	Olsztyn	6 559	5 660	3 093	1 448	1 199	1 414	1 153	899	203	665
74	**Wielkopolskie**	**6 286**	**5 946**	**3 650**	**1 874**	**1 185**	**1 211**	**1 086**	**340**	**161**	**130**
75	Kalisz	5 601	5 333	2 739	1 495	1 024	1 393	1 201	268	28	191
76	Konin	6 241	6 067	3 042	1 255	1 378	1 627	1 399	174	30	133
77	Leszno	5 584	5 292	2 505	1 461	793	1 473	1 314	291	177	42
78	Poznań	6 505	6 123	4 042	2 081	1 235	1 087	993	383	203	128
79	**Zachodniopomorskie**	**5 502**	**5 253**	**3 181**	**1 352**	**1 244**	**1 113**	**959**	**249**	**170**	**53**
80	Koszalin	5 151	4 865	2 634	1 333	1 131	1 210	1 021	286	193	86
81	Szczecin	5 333	5 198	3 230	1 373	1 131	1 031	936	136	70	38
82	Świnoujście	8 082	6 813	4 134	1 193	2 657	1 664	1 015	1 269	1 096	112

Tabela 10.6. **Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów z podziałem na jednostki w przeliczeniu na jednego mieszkańca w 2017 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**	**5 828**	**5 048**	**1 952**	**874**	**541**	**60**	**780**	**698**
2	**Dolnośląskie**	**6 076**	**5 203**	**1 806**	**733**	**601**	**80**	**873**	**687**
3	Jelenia Góra	4 865	4 676	1 898	901	504	50	190	190
4	Legnica	5 401	4 766	1 988	955	576	53	635	618
5	Wrocław	6 462	5 439	1 851	625	656	73	1 024	757
6	Wałbrzych	5 364	4 639	1 328	1 022	387	166	725	707
7	**Kujawsko-pomorskie**	**5 351**	**4 661**	**1 768**	**927**	**471**	**78**	**690**	**601**
8	Bydgoszcz	5 204	4 547	1 639	831	443	64	658	624
9	Grudziądz	5 457	5 060	1 984	1 193	493	53	397	231
10	Toruń	5 461	4 542	1 724	898	535	108	918	745
11	Włocławek	5 527	4 895	2 071	1 053	423	86	632	588
12	**Lubelskie**	**5 891**	**5 120**	**2 140**	**971**	**612**	**75**	**770**	**701**
13	Biała Podlaska	4 789	4 560	1 971	1 079	625	35	229	229
14	Chełm	5 206	4 870	2 250	998	588	73	336	249
15	Lublin	6 203	5 191	2 094	934	587	90	1 012	923
16	Zamość	5 899	5 496	2 426	1 049	754	31	404	396
17	Lubuskie	5 539	4 740	1 969	923	647	29	799	792
18	**Gorzów Wielkopolski**	**5 152**	**4 574**	**1 892**	**956**	**501**	**24**	**578**	**575**
19	Zielona Góra	5 882	4 887	2 037	893	777	34	995	986
20	**Łódzkie**	**5 663**	**4 966**	**1 826**	**848**	**460**	**84**	**697**	**579**
21	Łódź	5 681	4 967	1 757	808	458	94	715	578
22	Piotrków Trybunalski	5 584	5 082	2 195	1 189	522	22	502	502
23	Skierniewice	5 517	4 773	2 248	892	399	43	744	708
24	**Małopolskie**	**6 452**	**5 699**	**2 047**	**788**	**705**	**77**	**753**	**697**
25	Kraków	6 540	5 721	1 908	728	748	86	820	761
26	Nowy Sącz	6 053	5 724	2 591	1 154	581	25	329	275
27	Tarnów	6 141	5 530	2 598	929	501	53	611	573
28	**Mazowieckie**	**6 200**	**5 477**	**2 449**	**1 117**	**490**	**77**	**723**	**565**
29	Ostrołęka	6 100	5 757	3 016	1 136	443	58	342	342
30	Płock	7 754	6 310	2 666	989	592	100	1 444	1 022
31	Radom	5 376	4 923	2 209	1 185	368	46	454	395
32	Siedlce	6 121	5 519	2 390	1 115	700	141	602	473
33	**Opolskie**	**6 678**	**5 828**	**2 489**	**709**	**625**	**41**	**851**	**826**
34	Opole	6 678	5 828	2 489	709	625	41	851	826

ciąg dalszy tabeli 10.6. …

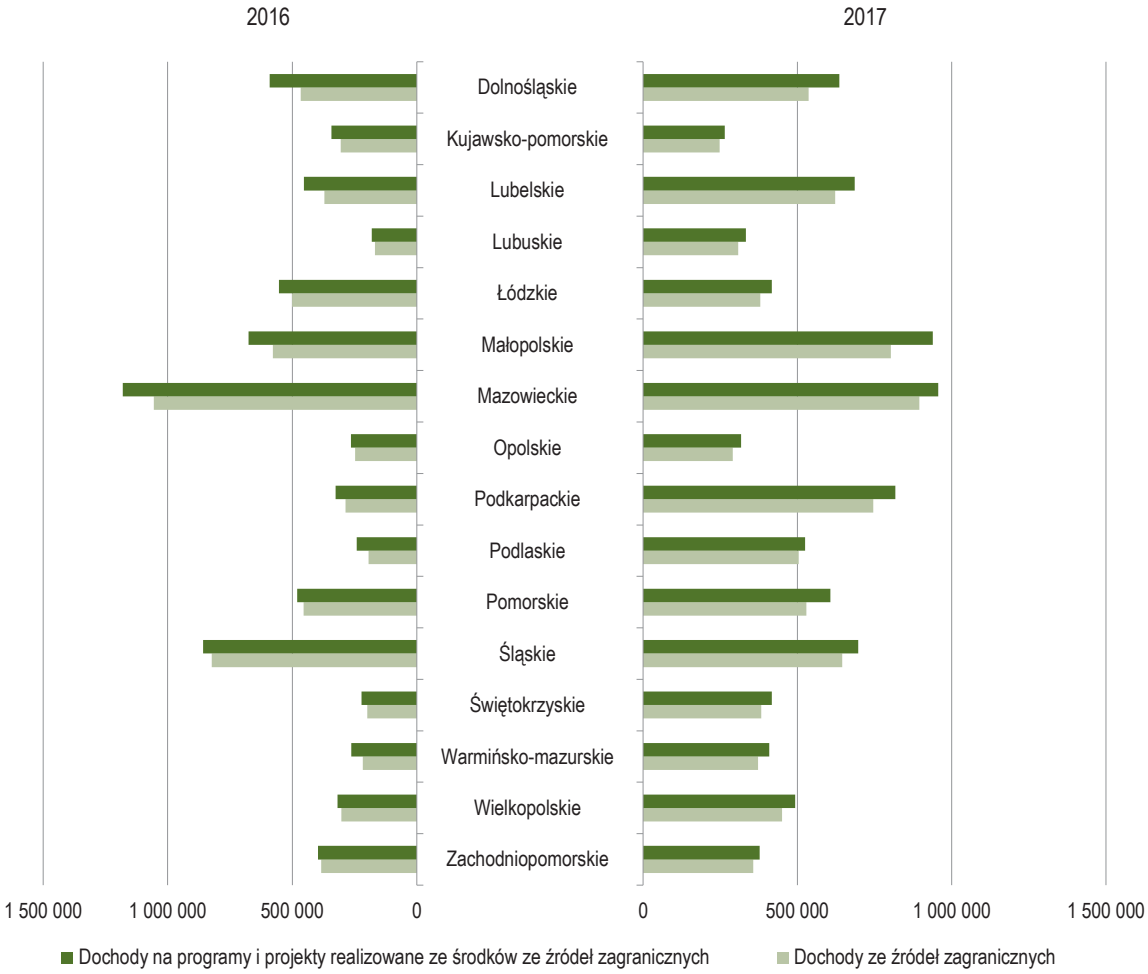
Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki ogółem (w tys. zł)	z tego:						
			Wydatki bieżące	w tym:				Wydatki majątkowe	w tym: inwestycyjne
				wynagrodzenia i pochodne	świadczenia na rzecz osób fizycznych	dotacje	obsługa długu oraz poręczenia i gwarancje		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
35	**Podkarpackie**	**6 135**	**5 178**	**2 329**	**954**	**524**	**73**	**957**	**941**
36	Krosno	6 540	5 444	2 577	987	568	73	1 096	1 058
37	Przemyśl	5 774	5 468	2 361	1 171	548	88	306	300
38	Rzeszów	6 337	5 121	2 301	889	488	68	1 216	1 213
39	Tarnobrzeg	5 403	4 766	2 154	900	593	79	638	584
40	**Podlaskie**	**6 155**	**4 928**	**2 092**	**1 007**	**559**	**47**	**1 227**	**1 207**
41	Białystok	6 379	4 936	2 082	964	566	47	1 443	1 423
42	Łomża	5 633	4 782	2 111	1 036	582	48	852	833
43	Suwałki	5 669	5 023	2 116	1 163	511	46	646	620
44	**Pomorskie**	**6 104**	**5 293**	**1 876**	**791**	**596**	**51**	**811**	**692**
45	Gdańsk	6 183	5 234	1 763	764	665	41	949	752
46	Gdynia	5 898	5 293	1 971	767	426	52	605	595
47	Słupsk	5 630	5 147	1 919	1 045	575	83	483	429
48	Sopot	7 673	6 412	2 549	671	915	94	1 261	1 255
49	**Śląskie**	**5 331**	**4 663**	**1 863**	**886**	**426**	**34**	**668**	**606**
50	Bielsko-Biała	5 648	4 934	2 008	865	795	16	714	708
51	Bytom	4 802	4 544	1 869	1 038	203	38	257	238
52	Chorzów	5 600	5 002	2 015	1 172	490	33	598	563
53	Częstochowa	5 380	4 762	1 806	900	601	45	618	551
54	Dąbrowa Górnicza	5 924	5 017	2 010	759	321	47	907	884
55	Gliwice	6 124	4 823	1 905	770	398	26	1 302	1 111
56	Jastrzębie-Zdrój	4 577	4 263	1 776	911	274	8	314	309
57	Jaworzno	5 189	4 739	2 046	812	405	41	450	450
58	Katowice	5 751	5 223	1 884	767	557	37	527	489
59	Mysłowice	4 796	4 270	1 916	911	278	29	525	485
60	Piekary Śląskie	4 734	3 998	1 748	936	290	18	736	592
61	Ruda Śląska	5 354	4 572	1 924	987	250	35	782	695
62	Rybnik	6 121	4 840	2 099	917	395	7	1 281	1 281
63	Siemianowice Śląskie	5 078	4 352	1 669	1 085	280	21	726	726
64	Sosnowiec	4 620	3 960	1 677	771	286	21	660	608
65	Świętochłowice	4 527	4 306	1 630	1 044	389	51	221	186
66	Tychy	5 457	4 838	1 726	773	599	31	619	523
67	Zabrze	4 804	4 359	1 694	962	362	72	444	256
68	Żory	4 927	4 247	1 871	897	393	67	680	617
69	**Świętokrzyskie**	**6 428**	**5 475**	**2 163**	**1 082**	**472**	**91**	**953**	**908**
70	Kielce	6 428	5 475	2 163	1 082	472	91	953	908
71	**Warmińsko-mazurskie**	**5 711**	**4 974**	**1 953**	**938**	**671**	**65**	**736**	**660**
72	Elbląg	4 989	4 347	1 937	1 004	367	98	642	465
73	Olsztyn	6 216	5 413	1 964	892	883	42	803	797
74	**Wielkopolskie**	**6 169**	**5 330**	**1 992**	**859**	**677**	**53**	**839**	**778**
75	Kalisz	5 966	4 776	2 016	1 018	535	42	1 190	1 052
76	Konin	6 322	5 812	2 716	1 084	521	37	510	455
77	Leszno	6 004	5 131	2 303	1 066	666	75	873	864
78	Poznań	6 206	5 391	1 850	772	726	55	815	761
79	**Zachodniopomorskie**	**5 594**	**4 746**	**1 805**	**781**	**480**	**59**	**848**	**786**
80	Koszalin	5 449	4 582	1 937	824	571	79	866	859
81	Szczecin	5 514	4 688	1 707	781	458	55	826	749
82	Świnoujście	6 765	5 741	2 422	674	454	49	1 024	963

Rozdział XI.
Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

1. Dochody ze źródeł zagranicznych

Jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować swoje zadania korzystając ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[1], którymi są 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 2017 r. w skali kraju wyniosło 8 894 283 tys. zł (co stanowiło 3,9% wykonania dochodów ogółem) i było wyższe o 1 547 167 tys. zł (tj. o 21,1%) niż w 2016 r. Wykonanie dochodów ze środków zagranicznych[3] wyniosło 8 070 790 tys. zł (3,5% dochodów ogółem) i było wyższe niż w roku poprzednim o 1 516 970 tys. zł (o 23,1%). Oznacza to, że po 2016 r., w którym wystąpiło znaczne obniżenie dochodów na wskazane programy i projekty, w 2017 r. rozpoczęto ponownie intensywne ich wykorzystanie.

Dochody jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz dochody ze źródeł zagranicznych w latach 2016 i 2017 wg województw (w tys. zł)



[1] Niniejszy podpunkt *Sprawozdania* dotyczy gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych. Informacje dotyczące środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie przez związki międzygminne zawiera Rozdział VIII. części II. *Sprawozdania*.

[2] W sprawozdaniu KR RIO, kwota dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy dochodowe z czwartą cyfrą 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (czwarta cyfra 2, 4, 6 i 9 oznacza dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

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

Najwięcej dochodów na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w 2017 r., wykonały jst województwa mazowieckiego – 956 715 tys. zł (w tym dochody ze środków zagranicznych – 895 173 tys. zł) oraz województwa małopolskiego – 938 331 tys. zł (w tym dochody ze środków zagranicznych – 802 476 tys. zł). Najniższe wykonanie odnotowano w jst województwa kujawsko-pomorskiego, w których wyniosły 264 772 tys. zł (w tym ze środków zagranicznych 248 561 tys. zł).

Udział dochodów pozyskanych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w stosunku do dochodów ogółem był bardzo zróżnicowany. Najwyższy odnotowano w jst województwa podlaskiego – 7,4%. W jst województwa podlaskiego najwyższy był także udział dochodów ze środków zagranicznych w dochodach ogółem, wynoszący 7,1%. Najniższy udział wyżej wymienionych środków do dochodów ogółem wystąpił w jst województwa kujawsko-pomorskiego – 2,2% a udział dochodów ze środków zagranicznych w dochodach ogółem stanowił 2,1%.

Wśród dochodów pozyskanych przez jst ze źródeł zagranicznych przeważały dochody majątkowe, które w 2017 r. stanowiły średnio 69,7% dochodów ze źródeł zagranicznych ogółem; dochody bieżące miały znacznie mniejszy udział i stanowiły 30,3%.

Udział dochodów bieżących i majątkowych w dochodach jst ze źródeł zagranicznych w 2017 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:	**8 070 790**	**2 446 499**	**5 624 291**	**30,3**	**69,7**
Dolnośląskie	536 308	162 993	373 314	30,4	69,6
Kujawsko-pomorskie	248 561	108 587	139 974	43,7	56,3
Lubelskie	622 886	145 003	477 884	23,3	76,7
Lubuskie	308 112	106 360	201 753	34,5	65,5
Łódzkie	379 301	164 579	214 722	43,4	56,6
Małopolskie	802 476	267 926	534 550	33,4	66,6
Mazowieckie	895 173	181 376	713 797	20,3	79,7
Opolskie	290 637	96 680	193 957	33,3	66,7
Podkarpackie	745 947	197 196	548 751	26,4	73,6
Podlaskie	504 143	93 257	410 886	18,5	81,5
Pomorskie	528 702	243 543	285 159	46,1	53,9
Śląskie	645 634	249 335	396 299	38,6	61,4
Świętokrzyskie	382 893	96 543	286 350	25,2	74,8
Warmińsko-mazurskie	372 436	94 681	277 755	25,4	74,6
Wielkopolskie	450 188	149 221	300 967	33,1	66,9
Zachodniopomorskie	357 394	89 220	268 174	25,0	75,0

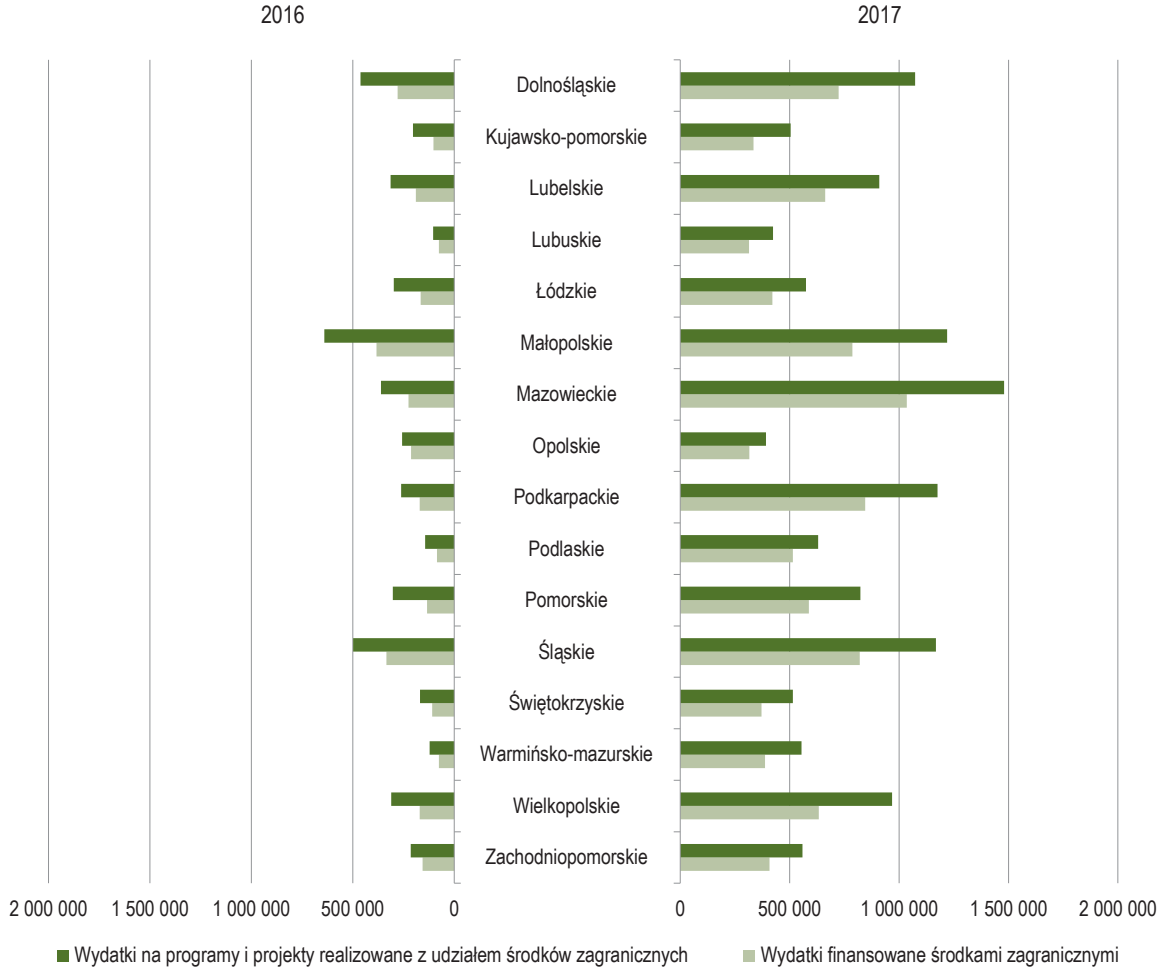
W 2017 r. wykonanie dochodów majątkowych ze źródeł zagranicznych wyniosło 5 624 291 tys. zł, a dochodów bieżących 2 446 499 tys. zł. W jst poszczególnych województw kwoty dochodów majątkowych były bardzo zróżnicowane i wahały się od 139 974 tys. zł w województwie kujawsko-pomorskim do 713 797 tys. zł w województwie mazowieckim.

Nieco mniejsze zróżnicowanie wystąpiło w kwotach wykonanych dochodów bieżących ze źródeł zagranicznych; w zależności od województwa dochody te wynosiły od 89 220 tys. zł w województwie zachodniopomorskim do 267 926 tys. zł w małopolskim.

2. Wydatki ze źródeł zagranicznych

Na realizację programów i projekty finansowanych z udziałem środków zagranicznych[4] jst poniosły w 2017 r. 12 970 975 tys. zł (w tym wydatków finansowanych środkami zagranicznymi[5] 9 162 965 tys. zł), co stanowiło odpowiednio 5,6% i 4,0% udziału w wydatkach budżetowych jst ogółem. W porównaniu do 2016 r., wykonanie wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zwiększyło się o 8 310 236 tys. zł (o 178,3%), a wykonanie wydatków finansowanych środkami zagranicznymi zwiększyło się o 6 296 977 tys. zł (o 219,7%). Znaczący wzrost wysokości wykonanych wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych był związany z realizowaniem projektów w ramach nowej perspektywy finansowej.

Wydatki jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki finansowane środkami zagranicznymi w latach 2016 i 2017 wg województw (w tys. zł)



Najwyższe kwoty wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych zrealizowały jst województwa mazowieckiego – 1 480 678 tys. zł (także wydatki finansowane środkami zagranicznymi w najwyższej kwocie zostały zrealizowane przez jst tego województwa – 1 035 768 tys. zł), a najniższe kwoty wydatków przez jst województwa opolskiego, odpowiednio: 391 435 tys. zł i 315 211 tys. zł.

Najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem wystąpił w jst województwa podkarpackiego i wyniósł 9,6% wydatków ogółem, natomiast najwyższy udział

[4] W sprawozdaniu KR RIO, kwota wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych uwzględnia paragrafy wydatkowe z czwartą cyfrą 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 i 9 (czwarta cyfra 2, 4, 6 i 9 oznacza dofinansowanie ze źródeł krajowych przedsięwzięć współfinansowanych ze źródeł zagranicznych).

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

wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem, wynoszący 7,3% wystąpił w jst województwa podlaskiego.

Udział wydatków jst na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach budżetowych ogółem w 2017 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:	**230 166 344**	**12 970 975**	**9 162 965**	**5,6**	**4,0**
Dolnośląskie	17 579 411	1 072 968	724 500	6,1	4,1
Kujawsko-pomorskie	11 927 064	504 953	334 807	4,2	2,8
Lubelskie	11 910 282	909 461	663 099	7,6	5,6
Lubuskie	5 943 385	423 590	314 216	7,1	5,3
Łódzkie	14 083 876	574 191	420 393	4,1	3,0
Małopolskie	19 644 191	1 219 785	787 439	6,2	4,0
Mazowieckie	38 154 916	1 480 678	1 035 768	3,9	2,7
Opolskie	5 422 041	391 435	315 211	7,2	5,8
Podkarpackie	12 306 012	1 176 050	845 773	9,6	6,9
Podlaskie	7 047 553	630 536	514 083	8,9	7,3
Pomorskie	14 769 065	822 868	587 469	5,6	4,0
Śląskie	24 751 558	1 169 215	810 494	4,7	3,3
Świętokrzyskie	6 981 048	514 846	371 440	7,4	5,3
Warmińsko-mazurskie	8 559 722	554 913	387 411	6,5	4,5
Wielkopolskie	20 740 342	967 598	632 965	4,7	3,1
Zachodniopomorskie	10 345 879	557 887	407 898	5,4	3,9

W 2017 r. w wydatkach ogółem jst finansowanych środkami zagranicznymi, wydatki bieżące miały znacznie mniejszy udział niż wydatki majątkowe. Wydatki bieżące finansowane środkami zagranicznymi wyniosły w skali całego kraju 2 298 278 tys. zł, co stanowiło 25,1% wydatków finansowanych środkami zagranicznymi ogółem. Najwyższe wydatki bieżące zrealizowały jst województw: śląskiego – 247 981 tys. zł (10,8% wydatków bieżących w kraju), pomorskiego – 243 494 tys. zł (10,6% wydatków bieżących w kraju) i małopolskiego – 236 566 tys. zł (10,3% wydatków bieżących ogółem). Najniższe wydatki bieżące wykonały jst województw: zachodniopomorskiego i podlaskiego (3,2% ogólnej kwoty wydatków bieżących).

Udział wydatków bieżących i majątkowych w wydatkach jst ze źródeł zagranicznych w 2017 r. wg województw (w tys. zł)

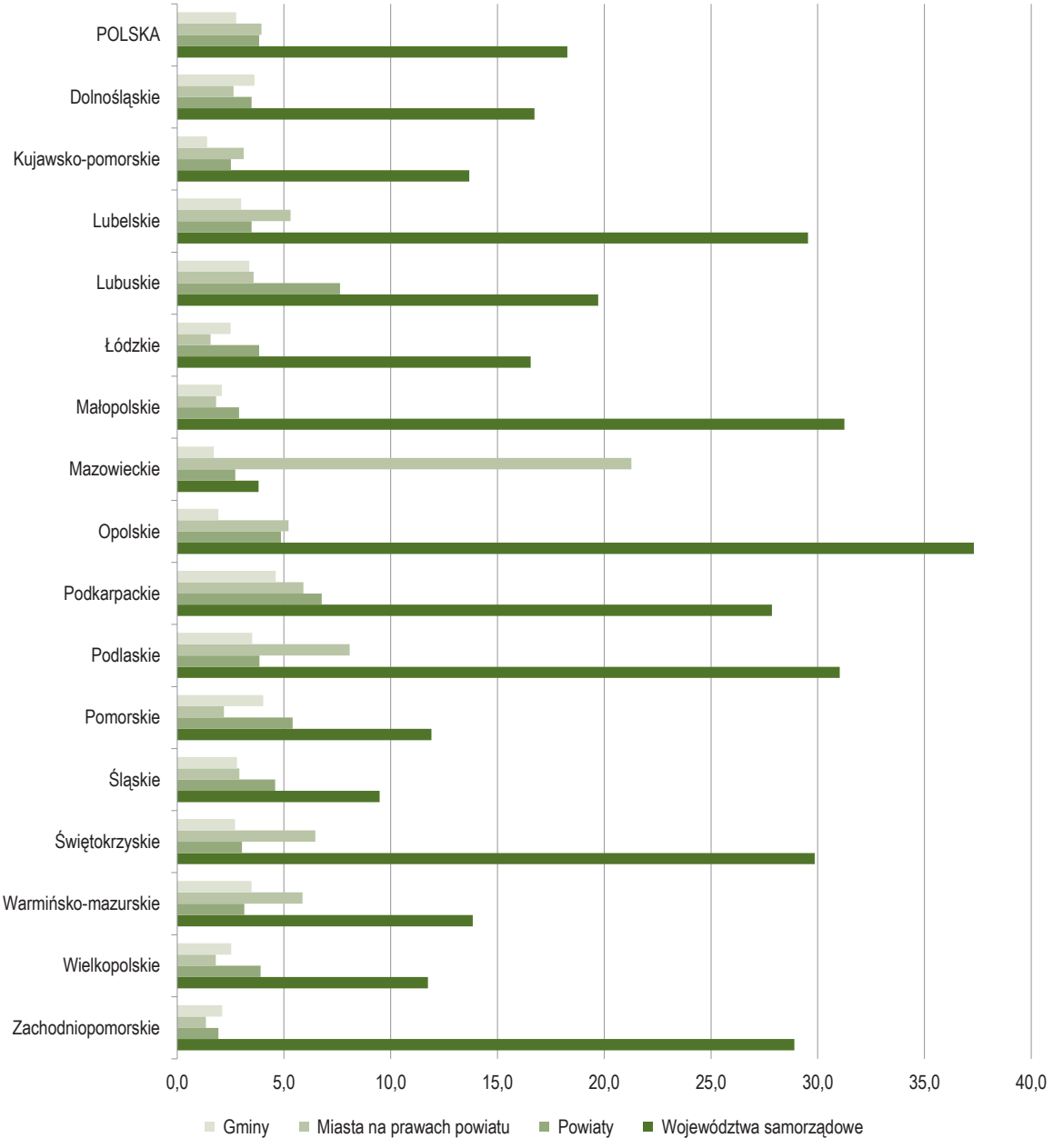
Wyszczególnienie	Wydatki finansowane środkami zagranicznymi	Wydatki bieżące finansowane środkami zagranicznymi	w tym: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń	Udział 4:3 (w %)	Udział 3:2 (w %)	Wydatki majątkowe finansowane środkami zagranicznymi	w tym wydatki inwestycyjne	Udział 7:2 (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Polska, z tego:	**9 162 965**	**2 298 278**	**903 118**	**39,3**	**25,1**	**6 864 688**	**6 863 789**	**74,9**
Dolnośląskie	724 500	165 393	71 357	43,1	22,8	559 107	559 107	77,2
Kujawsko-pomorskie	334 807	112 678	42 217	37,5	33,7	222 129	222 129	66,3
Lubelskie	663 099	131 076	49 774	38,0	19,8	532 023	532 023	80,2
Lubuskie	314 216	102 927	34 260	33,3	32,8	211 289	211 289	67,2
Łódzkie	420 393	157 658	65 250	41,4	37,5	262 735	262 735	62,5
Małopolskie	787 439	236 566	83 834	35,4	30,0	550 873	550 873	70,0
Mazowieckie	1 035 768	167 578	76 969	45,9	16,2	868 190	868 190	83,8
Opolskie	315 211	89 748	38 725	43,1	28,5	225 463	225 463	71,5
Podkarpackie	845 773	176 609	55 969	31,7	20,9	669 164	669 164	79,1
Podlaskie	514 083	74 652	35 233	47,2	14,5	439 431	439 431	85,5
Pomorskie	587 469	243 494	71 697	29,4	41,4	343 975	343 975	58,6
Śląskie	820 494	247 981	105 691	42,6	30,2	572 513	572 513	69,8
Świętokrzyskie	371 440	89 884	40 560	45,1	24,2	281 556	281 556	75,8
Warmińsko-mazurskie	387 411	84 006	34 877	41,5	21,7	303 405	303 405	78,3
Wielkopolskie	632 965	145 050	61 076	42,1	22,9	487 915	487 017	77,1
Zachodniopomorskie	407 898	72 979	35 629	48,8	17,9	334 919	334 919	82,1

W grupie wydatków bieżących istotną pozycję zajmowały wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, które stanowiły 39,3% ogółu wydatków bieżących. Udział tej grupy wydatków w wydatkach bieżących był zróżnicowany w poszczególnych województwach i wynosił od 29,4% w województwie pomorskim do 48,8% wydatków bieżących w zachodniopomorskim. Najwyższe kwoty wydatków na wynagrodzenia finansowane źródłami zagranicznymi wykonały jst województwa śląskiego (105 691 tys. zł, co stanowiło 11,7% ogólnej kwoty wydatków bieżących na wynagrodzenia).

W 2017 r. jst zrealizowały wydatki majątkowe finansowane środkami zagranicznymi w wysokości 6 864 688 tys. zł, co stanowiło 74,9% ogółu wydatków finansowanych środkami zagranicznymi. Na kwotę wydatków majątkowych składały się niemal w całości (99,99%) wydatki inwestycyjne. Najwyższe wydatki majątkowe zrealizowały jst województwa mazowieckiego – 868 190 tys. zł, stanowiące 12,6% ogółu wydatków majątkowych finansowanych środkami zagranicznymi.

W 2017 r., podobnie jak w roku poprzednim, wśród wszystkich typów jst, najwyższy udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem (**tabela 2.9.**) odnotowano w województwach samorządowych, w których stanowiły one średnio 25,6% wydatków ogółem. Także udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem był najwyższy w województwach samorządowych i wyniósł 18,3%. Niższy udział wystąpił w powiatach (odpowiednio 5,1% i 3,8% wydatków ogółem) i w miastach na prawach powiatu (4,2% oraz 3,1% wydatków), a najniższy w gminach (4,1% oraz 2,8% wydatków).

Udział wydatków finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w układzie województw w 2017 r. (w %).



Spośród województw samorządowych, wyższy od przeciętnego udział wydatków na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach ogółem wystąpił w 9 województwach samorządowych: małopolskim (45,3%), opolskim (44,2%), lubelskim (39,6%), świętokrzyskim (38,9%), podkarpackim (36,3%), zachodniopomorskim (35,9%), podlaskim (35,3%), dolnośląskim (27,5%) i lubuskim (26,5%).

Wśród powiatów wynik powyżej średniej uzyskały powiaty następujących województw: lubuskiego (9,6%), podkarpackiego (9,1%), pomorskiego (6,6%), opolskiego (6,3%), śląskiego (5,5%), lubelskiego (5,2%) i podlaskiego (5,2%).

Wśród miast na prawach powiatu udział powyżej średniego wystąpił w miastach następujących województw: podlaskiego (9,1%), świętokrzyskiego (8,8%), podkarpackiego (8,6%), warmińsko-mazurskiego (8,0%), lubelskiego (6,4%), opolskiego (5,8%), lubuskiego (5,1%) i kujawsko-pomorskiego (4,6%).

W 2017 r. gminy przeznaczyły 4,1% ogółu wydatków na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych. Wyższy od średniego udział wystąpił w gminach województw: podkarpackiego

(6,7%), pomorskiego (5,5%), dolnośląskiego (5,4%), podlaskiego (5,3%), warmińsko-mazurskiego (5,1%), lubuskiego (4,6%) i lubelskiego (4,5%).

W województwach samorządowych odnotowano także najwyższy udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych w wydatkach inwestycyjnych ogółem, który stanowił 58,2%. Także udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach inwestycyjnych ogółem był najwyższy w województwach samorządowych i wyniósł 43,4%. Niższy odnotowały miasta na prawach powiatu (odpowiednio 23,8%i 16,5%), gminy (odpowiednio 24,9% i 15,8%) oraz powiaty (19,2% oraz 13,0%).

Udział wydatków inwestycyjnych na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz udział wydatków inwestycyjnych finansowanych środkami zagranicznymi w wydatkach ogółem w podziale na typy jst w 2017 r.

Wyszczególnienie	Wydatki inwestycyjne ogółem	Wydatki inwestycyjne na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych	Udział 3:2 (w %)	Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi	Udział 5:2 (w %)
1	2	3	4	5	6
Polska, z tego:	**33 484 015**	**10 014 657**	**29,9**	**6 863 789**	**20,5**
- gminy	16 065 944	4 000 915	24,9	2 541 071	15,8
- m.st. Warszawa	1 839 068	683 730	37,2	521 107	28,4
- miasta na prawach powiatu	7 576 603	2 242 760	23,8	1 550 351	16,5
- powiaty	4 022 070	711 758	19,2	521 107	13,0
- województwa samorządowe	3 980 331	2 315 493	58,2	1 729 315	43,4

Wydatki na projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych ponoszone były w różnych działach[6]. Kierunki wydatkowania tych środków przedstawia poniższe zestawienie.

Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych i wydatki finansowane środkami zagranicznymi oraz struktura tych grup wydatków wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 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:	**12 970 975**	**100,0**	**9 162 965**	**100,0**
600 – Transport i łączność	5 743 952	44,3	4 201 328	45,9
801 – Oświata i wychowanie	2 143 491	16,5	1 563 750	17,1
900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	965 645	7,4	657 554	7,2
750 – Administracja publiczna	856 993	6,6	685 326	7,5
853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	770 655	5,9	534 546	5,8
010 – Rolnictwo i łowiectwo	641 762	4,9	406 167	4,4
921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	351 164	2,7	185 420	2,0
700 – Gospodarka mieszkaniowa	325 877	2,5	212 824	2,3
852 – Pomoc społeczna	266 425	2,1	193 105	2,1
150 – Przetwórstwo przemysłowe	155 105	1,2	64 773	0,7
Pozostałe	749 906	5,8	458 171	5,0

Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższe środki na realizację programów i projektów z udziałem środków zagranicznych zostały poniesione w dziale 600 – Transport i łączność – 5 743 952 tys. zł, co stanowiło 44,3% zrealizowanych wydatków na realizację programów i projektów z udziałem środków zagranicznych. W dalszej kolejności zrealizowano wydatki w dziale 801 – Oświata i wychowanie w wysokości 2 143 491 tys. zł, tj. 16,5%

[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.).

wydatków oraz w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w kwocie 965 645 tys. zł, tj. 7,4% wydatków.

Wydatki bieżące i majątkowe na programy i projekty realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wydatki bieżące i majątkowe finansowane środkami zagranicznymi wg działów klasyfikacji budżetowej w 2017 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:	**2 955 261**	**10 015 713**	**2 298 278**	**6 864 688**
600 – Transport i łączność	26 426	5 717 527	16 833	4 184 495
801 – Oświata i wychowanie	881 831	1 261 660	761 303	802 448
900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	52 896	913 049	41 984	615 570
750 – Administracja publiczna	654 727	202 265	546 292	139 034
853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	709 471	61 184	490 542	44 005
010 – Rolnictwo i łowiectwo	116 367	525 395	74 144	332 022
921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	30 117	321 047	25 900	159 521
700 – Gospodarka mieszkaniowa	8 701	317 176	6 970	205 854
852 – Pomoc społeczna	201 550	64 875	149 088	44 017
150 – Przetwórstwo przemysłowe	116 903	38 202	60 960	3 813
Pozostałe	156 573	593 334	124 261	333 911

W 2017 r. najwyższe kwoty wydatków majątkowych, wynoszące 5 717 527 tys. zł, poniesiono na inwestycje z zakresu transportu i łączności (57,1% ogółu wydatków majątkowych). Wydatki majątkowe zrealizowano też, chociaż w znacznie mniejszym stopniu, w zakresie oświaty i wychowania (1 261 660 tys. zł tj. 12,6% wydatków majątkowych) oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (913 049 tys. zł tj. 9,1% wydatków majątkowych).

W zakresie wydatków bieżących w 2017 r. najwyższe kwoty zostały przeznaczone na zadania z zakresu oświaty i wychowania (881 831 tys. zł, tj. 29,8% wydatków bieżących), pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (709 471 tys. zł, co stanowiło 24,0% wydatków bieżących) oraz administracji publicznej (654 727 tys. zł, tj. 22,2% wydatków bieżących na programy i projekty).

3. Przychody i rozchody związane z realizacją zadań z udziałem środków zagranicznych

Na realizację zadań z udziałem środków zagranicznych jst zaciągają kredyty i pożyczki, a także emitują papiery wartościowe (obligacje komunalne). W 2017 r. kwota kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację tych zadań oraz wyemitowanych na ten cel papierów wartościowych wyniosła 794 202 tys. zł i stanowiła 9,4% 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 w poszczególnych województwach i wyniósł od 2,7% w województwie kujawsko-pomorskim do 19,5% w województwie dolnośląskim.

Najwyższe kwoty przychodów ze źródeł zwrotnych na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych odnotowały jst województwa dolnośląskiego – 181 876 tys. zł, a najniższe jst województwa kujawsko-pomorskiego – 8 336 tys. zł.

W 2017 r., w porównaniu do roku poprzedniego, kwota przychodów z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji zaciągniętych lub wyemitowanych na realizację zadań wykonywanych z udziałem środków zagranicznych zwiększyła się znacząco, o 530 564 tys. zł, tj. o 201,5%.

Przychody z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych wg województw w 2017 r.

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:	**8 415 339**	**794 202**	**9,4**
Dolnośląskie	932 390	181 876	19,5
Kujawsko-pomorskie	311 483	8 336	2,7
Lubelskie	457 804	64 428	14,1
Lubuskie	212 759	27 212	12,8
Łódzkie	609 070	22 291	3,7
Małopolskie	941 026	119 918	12,7
Mazowieckie	897 511	37 068	4,1
Opolskie	197 679	32 418	16,4
Podkarpackie	530 586	97 488	18,4
Podlaskie	287 788	23 982	8,3
Pomorskie	482 213	28 502	5,9
Śląskie	833 295	33 189	4,0
Świętokrzyskie	267 256	22 104	8,3
Warmińsko-mazurskie	310 059	21 621	7,0
Wielkopolskie	994 823	55 500	5,6
Zachodniopomorskie	149 597	18 271	12,2

W 2017 r. jst spłacały wcześniej zaciągnięte zobowiązania na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych. Spłata kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację tych zadań oraz wykup obligacji wyniosły 596 233 tys. zł, tj. 7,0% ogólnej kwoty dokonanych spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji. Najwyższą kwotę rozchodów z tego tytułu wykonały jst województwa małopolskiego – 138 347 tys. zł, a najniższą jst województwa pomorskiego – 3 665 tys. zł.

W porównaniu do roku poprzedniego, w 2017 r. kwota rozchodów z tytułu spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację zadań realizowanych z udziałem środków zagranicznych oraz wykupu obligacji komunalnych zmniejszyła się o 167 786 tys. zł, tj. o 22,0%.

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 2017 r.

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:	**8 472 860**	**596 233**	**7,0**
Dolnośląskie	738 235	13 819	1,9
Kujawsko-pomorskie	372 670	24 468	6,6
Lubelskie	414 566	59 711	14,4
Lubuskie	185 138	16 680	9,0
Łódzkie	655 928	15 037	2,3
Małopolskie	869 082	138 347	15,9
Mazowieckie	1 398 231	36 837	2,6
Opolskie	168 773	8 025	4,8
Podkarpackie	376 724	38 414	10,2
Podlaskie	216 216	9 605	4,4
Pomorskie	503 312	3 665	0,7
Śląskie	750477	90 656	12,1
Świętokrzyskie	221 712	67 380	30,4
Warmińsko-mazurskie	287 392	20 117	7,0
Wielkopolskie	917 284	30 398	3,3
Zachodniopomorskie	397 118	23 071	5,8

Tabela 11.1. **Dochody i wydatki na programy i projekty realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego ze środków ze źródeł zagranicznych w 2017 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:**	**229 878 741**	**8 894 283**	**8 070 790**	**3,9**	**3,5**	**230 166 344**	**12 970 975**	**9 162 965**	**5,6**	**4,0**
2	gminy	111 189 285	2 261 364	2 152 496	2,0	1,9	111 984 447	4 625 632	3 082 326	4,1	2,8
3	m.st. Warszawa	15 476 720	464 949	463 535	3,0	3,0	15 271 678	710 843	545 761	4,7	3,6
4	miasta na prawach powiatu	63 052 820	1 880 826	1 853 647	3,0	2,9	63 232 374	2 686 767	1 945 066	4,2	3,1
5	powiaty	25 388 531	947 140	871 139	3,7	3,4	25 360 416	1 284 701	974 368	5,1	3,8
6	województwa samorządowe	14 771 385	3 340 004	2 729 974	22,6	18,5	14 317 429	3 663 031	2 615 444	25,6	18,3
7	**Dolnośląskie, w tym:**	**17 507 747**	**635 760**	**536 308**	**3,6**	**3,1**	**17 579 411**	**1 072 968**	**724 500**	**6,1**	**4,1**
8	gminy	8 673 439	168 955	165 744	1,9	1,9	8 802 231	471 606	318 238	5,4	3,6
9	miasta na prawach powiatu	5 674 810	131 337	129 113	2,3	2,3	5 670 445	208 791	149 569	3,7	2,6
10	powiaty	2 003 561	55 979	52 419	2,8	2,6	1 986 505	84 223	69 252	4,2	3,5
11	województwa samorządowe	1 155 937	279 489	189 032	24,2	16,4	1 120 230	308 347	187 441	27,5	16,7
12	**Kujawsko-pomorskie, w tym:**	**11 994 437**	**264 772**	**248 561**	**2,2**	**2,1**	**11 927 064**	**504 953**	**334 807**	**4,2**	**2,8**
13	gminy	5 871 196	69 315	67 472	1,2	1,1	5 875 909	145 199	81 687	2,5	1,4
14	miasta na prawach powiatu	4 138 133	64 360	62 302	1,6	1,5	4 086 305	189 049	126 946	4,6	3,1
15	powiaty	1 294 695	24 553	22 668	1,9	1,8	1 276 132	45 942	32 021	3,6	2,5
16	województwa samorządowe	690 413	106 545	96 119	15,4	13,9	688 719	124 763	94 153	18,1	13,7
17	**Lubelskie, w tym:**	**11 819 786**	**686 120**	**622 886**	**5,8**	**5,3**	**11 910 282**	**909 461**	**663 099**	**7,6**	**5,6**
18	gminy	6 414 443	185 668	160 766	2,9	2,5	6 424 310	290 164	191 737	4,5	3,0
19	miasta na prawach powiatu	3 035 818	178 236	177 365	5,9	5,8	3 096 121	199 383	164 294	6,4	5,3
20	powiaty	1 500 203	51 754	42 986	3,4	2,9	1 530 951	79 799	53 372	5,2	3,5
21	województwa samorządowe	869 322	270 463	241 770	31,1	27,8	858 899	340 115	253 697	39,6	29,5
22	**Lubuskie, w tym:**	**5 972 123**	**333 260**	**308 112**	**5,6**	**5,2**	**5 943 385**	**423 590**	**314 216**	**7,1**	**5,3**
23	gminy	3 244 110	75 008	73 672	2,3	2,3	3 232 434	147 857	108 877	4,6	3,4
24	miasta na prawach powiatu	1 509 254	84 591	81 759	5,6	5,4	1 459 619	75 152	52 220	5,1	3,6
25	powiaty	778 105	64 112	60 895	8,2	7,8	774 221	74 061	59 032	9,6	7,6
26	województwa samorządowe	440 654	109 549	91 786	24,9	20,8	477 111	126 520	94 088	26,5	19,7
27	**Łódzkie, w tym:**	**13 978 843**	**417 090**	**379 301**	**3,0**	**2,7**	**14 083 876**	**574 191**	**420 393**	**4,1**	**3,0**
28	gminy	7 124 487	144 763	140 878	2,0	2,0	7 191 123	252 271	179 429	3,5	2,5
29	miasta na prawach powiatu	4 563 850	73 196	71 001	1,6	1,6	4 624 051	95 496	71 857	2,1	1,6
30	powiaty	1 589 080	56 918	52 889	3,6	3,3	1 622 627	79 095	62 202	4,9	3,8
31	województwa samorządowe	701 426	142 213	114 533	20,3	16,3	646 076	147 328	106 905	22,8	16,5
32	**Małopolskie, w tym:**	**19 672 830**	**938 331**	**802 476**	**4,8**	**4,1**	**19 644 191**	**1 219 785**	**787 439**	**6,2**	**4,0**
33	gminy	10 133 052	170 881	155 392	1,7	1,5	10 114 955	344 398	210 942	3,4	2,1
34	miasta na prawach powiatu	6 145 948	142 175	140 403	2,3	2,3	6 197 533	209 815	112 960	3,4	1,8
35	powiaty	2 056 160	65 162	60 132	3,2	2,9	2 036 923	78 630	58 971	3,9	2,9
36	województwa samorządowe	1 337 669	560 113	446 550	41,9	33,4	1 294 780	586 942	404 566	45,3	31,2
37	**Mazowieckie, w tym:**	**38 416 718**	**956 715**	**895 173**	**2,5**	**2,3**	**38 154 916**	**1 480 678**	**1 035 768**	**3,9**	**2,7**
38	gminy	14 294 146	206 361	193 941	1,4	1,4	14 469 466	395 201	247 450	2,7	1,7
39	m.st. Warszawa	15 476 720	464 949	463 535	3,0	3,0	15 271 678	710 843	545 761	4,7	3,6
40	miasta na prawach powiatu	2 878 283	64 185	62 355	2,2	2,2	2 882 449	96 794	67 148	3,4	2,3
41	powiaty	3 217 446	90 722	78 673	2,8	2,4	3 232 284	129 561	87 997	4,0	2,7
42	woj. samorządowe	2 550 123	130 497	96 670	5,1	3,8	2 299 039	148 279	87 411	6,4	3,8
43	**Opolskie, w tym:**	**5 405 876**	**318 023**	**290 637**	**5,9**	**5,4**	**5 422 041**	**391 435**	**315 211**	**7,2**	**5,8**
44	gminy	3 260 731	42 323	40 051	1,3	1,2	3 293 378	92 498	63 594	2,8	1,9
45	miasta na prawach powiatu	858 659	44 609	43 881	5,2	5,1	855 773	49 418	44 601	5,8	5,2
46	powiaty	806 749	37 683	37 076	4,7	4,6	825 592	51 862	40 090	6,3	4,9
47	województwa samorządowe	479 737	193 408	169 628	40,3	35,4	447 298	197 657	166 926	44,2	37,3
48	**Podkarpackie, w tym:**	**12 165 257**	**817 682**	**745 947**	**6,7**	**6,1**	**12 306 012**	**1 176 050**	**845 773**	**9,6**	**6,9**
49	gminy	7 395 707	279 987	270 978	3,8	3,7	7 507 280	501 048	345 941	6,7	4,6
50	miasta na prawach powiatu	2 062 246	115 012	114 197	5,6	5,5	2 116 970	182 070	125 152	8,6	5,9
51	powiaty	1 764 681	122 112	113 154	6,9	6,4	1 765 166	160 139	119 328	9,1	6,8
52	województwa samorządowe	942 623	300 571	247 617	31,9	26,3	916 596	332 793	255 353	36,3	27,9
53	**Podlaskie, w tym:**	**6 961 283**	**525 243**	**504 143**	**7,5**	**7,2**	**7 047 553**	**630 536**	**514 083**	**8,9**	**7,3**
54	gminy	3 096 175	60 382	54 593	2,0	1,8	3 130 804	167 185	110 011	5,3	3,5
55	miasta na prawach powiatu	2 529 706	210 397	209 414	8,3	8,3	2 644 365	240 064	213 384	9,1	8,1
56	powiaty	767 571	41 009	37 054	5,3	4,8	750 988	39 059	28 915	5,2	3,9
57	województwa samorządowe	567 831	213 455	203 082	37,6	35,8	521 395	184 228	161 773	35,3	31,0

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:**	**14 766 456**	**607 018**	**528 702**	**4,1**	**3,6**	**14 769 065**	**822 868**	**587 469**	**5,6**	**4,0**
59	gminy	7 191 643	250 597	239 768	3,5	3,3	7 263 352	398 661	292 540	5,5	4,0
60	miasta na prawach powiatu	5 161 199	117 914	114 723	2,3	2,2	5 123 507	142 767	112 025	2,8	2,2
61	powiaty	1 595 626	79 356	75 506	5,0	4,7	1 547 200	102 768	83 537	6,6	5,4
62	województwa samorządowe	817 989	159 151	98 705	19,5	12,1	835 005	178 672	99 367	21,4	11,9
63	**Śląskie, w tym:**	**24 732 217**	**697 638**	**645 634**	**2,8**	**2,6**	**24 751 558**	**1 169 215**	**820 494**	**4,7**	**3,3**
64	gminy	8 155 732	163 951	159 549	2,0	2,0	8 177 972	337 312	228 991	4,1	2,8
65	miasta na prawach powiatu	13 580 632	300 697	296 526	2,2	2,2	13 617 145	542 705	395 968	4,0	2,9
66	powiaty	1 745 726	69 826	63 717	4,0	3,6	1 729 322	95 918	79 198	5,5	4,6
67	województwa samorządowe	1 250 128	163 164	125 841	13,1	10,1	1 227 119	193 280	116 337	15,8	9,5
68	**Świętokrzyskie, w tym:**	**6 979 398**	**417 293**	**382 893**	**6,0**	**5,5**	**6 981 048**	**514 846**	**371 440**	**7,4**	**5,3**
69	gminy	4 162 500	102 064	99 360	2,5	2,4	4 158 461	171 029	112 314	4,1	2,7
70	miasta na prawach powiatu	1 226 759	92 601	91 794	7,5	7,5	1 268 520	111 754	82 074	8,8	6,5
71	powiaty	1 076 295	31 273	27 605	2,9	2,6	1 069 828	43 719	32 495	4,1	3,0
72	województwa samorządowe	513 843	191 355	164 134	37,2	31,9	484 238	188 343	144 557	38,9	29,9
73	**Warmińsko-mazurskie, w tym:**	**8 533 328**	**408 801**	**372 436**	**4,8**	**4,4**	**8 559 722**	**554 913**	**387 411**	**6,5**	**4,5**
74	gminy	4 983 182	130 751	124 245	2,6	2,5	5 054 865	258 497	175 769	5,1	3,5
75	miasta na prawach powiatu	1 736 836	138 968	137 420	8,0	7,9	1 679 068	135 056	98 506	8,0	5,9
76	powiaty	1 302 213	39 457	36 875	3,0	2,8	1 304 005	54 439	40 897	4,2	3,1
77	województwa samorządowe	511 097	99 624	73 896	19,5	14,5	521 783	106 922	72 239	20,5	13,8
78	**Wielkopolskie, w tym:**	**20 457 656**	**493 113**	**450 188**	**2,4**	**2,2**	**20 740 342**	**967 598**	**632 965**	**4,7**	**3,1**
79	gminy	11 834 141	134 236	131 841	1,1	1,1	12 139 279	496 773	306 232	4,1	2,5
80	miasta na prawach powiatu	4 907 257	98 668	97 797	2,0	2,0	4 815 857	131 328	87 001	2,7	1,8
81	powiaty	2 579 192	88 185	81 768	3,4	3,2	2 612 018	129 991	102 042	5,0	3,9
82	województwa samorządowe	1 137 065	172 024	138 782	15,1	12,2	1 173 188	209 506	137 689	17,9	11,7
83	**Zachodniopomorskie, w tym:**	**10 514 786**	**377 422**	**357 394**	**3,6**	**3,4**	**10 345 879**	**557 887**	**407 898**	**5,4**	**3,9**
84	gminy	5 354 602	76 123	74 246	1,4	1,4	5 148 628	155 933	108 574	3,0	2,1
85	miasta na prawach powiatu	3 043 428	23 878	23 595	0,8	0,8	3 094 646	77 124	41 362	2,5	1,3
86	powiaty	1 311 227	29 038	27 722	2,2	2,1	1 296 653	35 494	25 019	2,7	1,9
87	województwa samorządowe	805 529	248 383	231 831	30,8	28,8	805 952	289 337	232 943	35,9	28,9

Podsumowanie

Uchwalanie budżetu i jego zmiany

Od 1 stycznia 2017 r. gospodarkę finansową na podstawie uchwalonych do końca 2016 r. budżetów prowadziło 2 666 jednostek samorządu terytorialnego (tj. 89,8% ogółu). Do 31 stycznia 2017 r. swoje budżety uchwaliło kolejne 292 jst (tj. 9,8%). Dla 9 jst (0,3%) budżet ustaliły regionalne izby obrachunkowe (w porównaniu z 2016 r. zmniejszyła się liczba budżetów ustalonych przez regionalne izby obrachunkowe z 10 do 9). Wraz z powstaniem nowych związków komunalnych po 31 stycznia 2017 r., w ciągu roku budżetowego zostały przez nie uchwalone 4 budżety (0,1%).

Wykonanie budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego

W 2017 r. dochody budżetowe jst zrealizowane zostały w kwocie 229 878 741 tys. zł, tj. 98,6% planu. W porównaniu do dochodów z 2016 r. wzrosły one o 7,6% (realnie o 5,6%). Największą część dochodów samorządowych (49,3%) stanowią dochody własne, które wzrosły o 6,2%. Samorządy otrzymały o 15,6% więcej dotacji celowych (stanowiących 27,1% dochodów), a subwencja ogółem (23,6% dochodów) była o 2,3% wyższa niż w roku poprzednim.

W latach 2016 i 2017 nastąpiła zmiana w strukturze dochodów samorządowych spowodowana przekazywaniem (od II kwartału 2016 r.) środków na realizację rządowego programu stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci poprzez przyznawanie świadczeń wychowawczych (program „Rodzina 500+"). W 2017 r. zgromadzone środki w 50,7% opierały się na dochodach transferowych przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji celowych (jst otrzymały ich o 1,8 punktu procentowego więcej) i subwencji (dochody z tego tytułu spadły o 1,2 punktu procentowego). Pozostała część pochodziła z dochodów własnych (w stosunku do roku ubiegłego obniżyły się one o 0,6 punktu procentowego).

W grupie dotacji celowych drugi rok z rzędu zdecydowanie większe środki wpłynęły na realizację zadań zleconych (w związku z przekazaniem samorządom – przede wszystkim gminom i miastom na prawach powiatu – środków na wykonanie zadania zleconego na wypłatę świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+"). Wpływy z tego tytułu stanowiły ponad połowę (54,2%) dotacji na zadania zlecone i przekraczały 1/3 (38,1%) ogólnej kwoty otrzymanych dotacji celowych.

Dochody bieżące, stanowiące zdecydowaną większość dochodów ogółem (94,0%, przy 6,0% udziale dochodów majątkowych), wzrosły w stopniu wyższym niż majątkowe (o 1,4 punktu procentowego).

Wydatki budżetowe zrealizowane zostały w wysokości 230 166 344 tys. zł. Podobnie jak w latach ubiegłych wydatki budżetowe jst ogółem nie zostały wykonane w całości; w stosunku do zaplanowanych wielkości ich realizacja wyniosła 93,5% i była zbliżona do poziomu roku poprzedniego (94,0%). Jak co roku, samorządy trafniej planowały wielkości wydatków bieżących niż majątkowych. Wydatki bieżące wykonane zostały przez jst w 95,8%, podczas gdy poziom zrealizowanych wydatków majątkowych był najniższy od 2008 r. i wyniósł 82,5% (w 2016 r. – 83,2%). W 2017 r. odwrócone zostało utrzymujące się od dwóch lat zjawisko większej dynamiki dochodów niż wydatków – wzrost wydatków był o 4,1 punktu procentowego wyższy niż dochodów. W stosunku do roku poprzedniego wydatki ogółem zwiększyły się o 11,7% (realnie o 9,7%), podczas gdy rok wcześniej – o 4,9%. Pozytywnym zjawiskiem była wysoka dynamika wydatków inwestycyjnych, które były wyższe niż w 2016 r. prawie o 40% (wskaźnik dynamiki 137,2%). Przeciętne tempo wzrostu wydatków bieżących w jst w kraju wyniosło 8,2% i było niższe niż rok wcześniej o 6,0 punktów procentowych.

W 2017 r. w strukturze wydatków zaszły niewielkie zmiany. Udział części bieżącej wciąż był wysoki, choć zmniejszył się w stosunku do ubiegłego roku o 2,8 punktu procentowego i wyniósł 84,7%. Tym samym wzrosła część wydatków majątkowych do poziomu 15,3%. Przyczyną takiego stanu rzeczy było m.in. uruchomienie środków z perspektywy finansowej na lata 2014 - 2020 związanych z finansowaniem projektów unijnych, co spowodowało wzrost poziomu inwestycji realizowanych przez jst. W stosunku do roku ubiegłego zwiększyła się liczba jst, które realizowały inwestycje związane z projektami unijnymi – w 2017 r. jednostki takie stanowiły 85,5% ogółu jst, podczas gdy w 2016 r. odsetek ten wynosił 56,6%. Wydatki jst koncentrowały się głównie na obszarach związanych z oświatą i wychowaniem oraz rodziną, natomiast wydatki inwestycyjne prawie w połowie przeznaczane były przez jst na zadania związane z transportem i łącznością.

W latach 2015 i 2016 sektor samorządowy nie generował deficytu i nie obciążał finansów publicznych. Wydatki budżetowe zrealizowane przez jst w 2017 r. były o 287 603 tys. zł wyższe od osiągniętych dochodów (0,1% w relacji do dochodów). Niedobór budżetowy finansowany był głównie środkami pochodzącymi z kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych (64,6%). W 2017 r. samorządy podjęły działania zwiększające zaciąganie długu zwrotnego zarówno krajowego – o 60,9%, jak i na realizację projektów współfinansowanych ze środków zagranicznych

− przychody z tego tytułu były aż trzykrotnie wyższe niż w roku ubiegłym. Na spłatę długu zwrotnego jednostki przeznaczyły o 8,1% więcej środków, w tym spłata krajowych kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wzrosły o 11,3%, natomiast rozchody związane ze spłatą długu zaciągniętego na realizację zadań finansowanych z udziałem środków zagranicznych zmniejszyły się o 22,0%.

Głównym źródłem przychodów były wolne środki pochodzące z wcześniej zaciągniętych a niewykorzystanych kredytów i pożyczek oraz nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych (68,7%), a także z emitowane papiery wartościowe oraz zaciągnięte kredyty i pożyczki (30,6%). W rozchodach zdecydowanie dominowała spłata długu zwrotnego (70,5%).

Rok 2017 był kolejnym, w którym kwota długu generowana przez jst nie rosła. Wielkość zadłużenia ogółem zmniejszyła się w stosunku do ubiegłego roku o 0,1%. Wzrost dochodów przy jednoczesnym spadku kwoty długu przełożył się na mniejszy niż w roku ubiegłym poziom relacji zobowiązań do dochodów; relacja ta w 2017 r. była niższa niż rok wcześniej o 2,3 punktu procentowego i wyniosła 30,0%. Tendencja malejącego poziomu długu do dochodów utrzymuje się od 2012 r. Kwota należności jst wzrosła w stosunku do roku ubiegłego o 5,2%, w tym należności wymagalne zwiększyły się o 5,4%.

Budżety gmin (dochody i wydatki) stanowiły około 49% wielkości wykonanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, miast na prawach powiatu – około 27%, powiatów – około 11%, m.st. Warszawy – około 7%, a województw samorządowych – około 6%. Ogólna kwota zobowiązań wszystkich jst w 36,0% składała się ze zobowiązań gmin, w 39,5% miast na prawach powiatu, w 8,8% województw samorządowych, 8,2% powiatów i w 7,5% m.st. Warszawy. Zadłużenie samorządu terytorialnego stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 6,8%, mimo że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 65,6% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 61,2% wielkości wydatków realizowanych przez budżet państwa.

Wykonanie budżetów przez gminy

Dochody budżetowe gmin w 2017 r. zostały zrealizowane w kwocie 111 189 285 tys. zł (98,5% planu). W porównaniu do roku poprzedniego dochody ogółem wzrosły o 9,2% (realnie o 7,2%). Dochody własne, które stanowią największą część dochodów gmin (43,2%) wzrosły o 6,5%. Dotacji celowych (stanowiących 32,4% dochodów) gminy otrzymały o 19,0% więcej (w tym dotacji na realizację programu „Rodzina 500+" o 34,2% więcej), a środków z tytułu subwencji ogólnej (24,4% dochodów) o 2,7% więcej. Zrealizowano 100,1% planowanych dochodów bieżących, które wzrosły o 8,6%, w tym z tytułu dotacji celowych na zadania bieżące o 18,4%. Wykonanie planu dochodów majątkowych wyniosło 74,9% i były one wyższe o 23,3%, w tym dochody z tytułu dotacji na zadania inwestycyjne o 26,2%.

Wydatki gmin wykonane w kwocie 111 984 447 tys. zł (93,3% planu) wzrosły o 14,1% (realnie o 12,1%) w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki bieżące były wyższe o 9,6% (i stanowiły 85,4% wydatków ogółem), a wydatki majątkowe wzrosły o 49,7%, co spowodowało wzrost ich udziału w strukturze wydatków o 3,4 punktu procentowego do 14,6%. Udział wydatków inwestycyjnych wzrósł o 3,5 punktu procentowego do 14,3%. Na wysoki wskaźnik dynamiki wydatków majątkowych w 2017 r. miała wpływ niska podstawa wskaźnika z 2016 r. W stosunku do 2015 r. wydatki majątkowe wzrosły o 13,2%.

Największa część wydatków gmin dotyczyła działu Oświata i wychowanie – 30,8% oraz nowo utworzonego działu Rodzina – 24,7% (w którym klasyfikowane są wydatki na realizację programu „Rodzina 500+"). Na wykonanie zadań inwestycyjnych najwięcej środków przeznaczonych było na rozwój infrastruktury transportowej – 40,6%, na inwestycje w dziale Oświata i wychowanie – 13,6% oraz na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – 12,6%.

Realizacja budżetów w gminach zakończyła się *per saldo* deficytem w kwocie 795 162 tys. zł, stanowiącym 0,7% osiągniętych dochodów. O 758 zwiększyła się liczba gmin, które zakończyły rok budżetowy deficytem (z 488 do 1 246).

Kwota długu gmin wzrosła o 4,1% (do 24 838 221 tys. zł), zobowiązania wymagalne gmin obniżyły się o 5,8% (do 56 276 tys. zł). Kredyty, pożyczki i obligacje stanowiły 99,8% długu, a zobowiązania wymagalne 0,2%. Zadłużenie gmin w relacji do uzyskanych dochodów obniżyło się o 1,1 punktu procentowego i wyniosło 22,3%.

Wykonanie budżetu przez miasto stołeczne Warszawa

Miasto stołeczne Warszawa w 2017 r. uzyskało dochody w wysokości 15 476 720 tys. zł (101,8% planu) o 5,1% wyższe niż w roku poprzednim (realnie o 3,1%). Złożyły się na to przede wszystkim wyższe o 5,5% dochody własne (75,2% dochodów) oraz wyższa o 6,5% subwencja ogólna (11,9% dochodów) i wyższe o 2,1% dotacje celowe (12,9% dochodów). Plan dochodów bieżących zrealizowano w 102,8%. Dochody te wzrosły o 7,8%, natomiast dochody majątkowe (wykonane w 81,6% planu) zmniejszyły się o 35,8%, w tym dochody własne zmalały o 50,3%. Dochody m.st. Warszawy z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania związane z realizacją

świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowaniu dzieci (tj. program „Rodzina 500+") wyniosły 806 686 tys. zł (99,5% planu) i w porównaniu do trzech kwartałów roku poprzedniego (realizacja programu „Rodzina 500+" od 1 kwietnia 2016 r.) wzrosły o 38,9%, co stanowiło 5,2% dochodów ogółem.

Wydatki ogółem zrealizowane w kwocie 15 271 678 tys. zł (94,8% planu) były o 10,7% wyższe w stosunku do 2016 r. (realnie o 8,7%). Zrealizowane wydatki bieżące wzrosły o 6,7% i stanowiły 87,3% wydatków ogółem, a wydatki majątkowe wzrosły o 49,6% i stanowiły 12,7% wydatków ogółem. Wydatki na inwestycje w wysokości 1 839 068 tys. zł zostały wykonane na poziomie 92,1% planu, a ich udział w strukturze wydatków wyniósł 12,0%. Kolejny rok największa część wydatków inwestycyjnych zrealizowana została w dziale Transport i łączność, stanowiąc 53,4% wszystkich wydatków inwestycyjnych.

Wzrost wydatków bieżących w stosunku do 2016 r. w dużej mierze spowodowany był realizacją w całym 2017 r. programu „Rodzina 500+", podczas gdy program ten w 2016 r. realizowany był w okresie trzech kwartałów. Wydatki na realizację programu wzrosły o 38,9%.

Rok budżetowy zamknął się nadwyżką w kwocie 205 042 tys. zł (przy planowanym deficycie 900 721 tys. zł), która stanowiła 1,3% wykonanych dochodów.

Zobowiązania m.st. Warszawy zaliczane do długu publicznego na koniec 2017 r. wyniosły 5 126 113 tys. zł, co stanowiło 33,1% wykonanych dochodów. W stosunku do 2016 r. kwota zobowiązań zmalała o 551 146 tys. zł, tj. o 9,7%. Kredyty i pożyczki stanowiły 62,9% ogólnej kwoty zobowiązań, natomiast papiery wartościowe 37,1%. Zobowiązania wymagalne wyniosły 9,7 tys. zł. Wydatki na obsługę długu wyniosły 226 920 tys. zł, a ich udział w wydatkach ogółem obniżył się do 1,5%.

Wykonanie budżetów przez miasta na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu zrealizowały w 2017 r. dochody w wysokości 63 052 820 tys. zł. Uzyskane dochody były najwyższe od początku funkcjonowania tej grupy jednostek. Wskaźnik wykonania dochodów w relacji do planu wyniósł 99,0%, a niższy od przewidywanego poziom wykonania dochodów wystąpił już dziewiąty rok z rzędu. Dochody bieżące zostały wykonane zgodnie z planem (100,4%), natomiast poziom wykonania dochodów o charakterze majątkowym był znacznie niższy od przewidywanego (79,1%).

Również wydatki miast na prawach powiatu w 2017 r. zostały zrealizowane w wysokości najwyższej od czasu utworzenia tej grupy jednostek samorządu terytorialnego i wyniosły 63 232 374 tys. zł. Podobnie jak w latach poprzednich miasta nie osiągnęły zaplanowanych wielkości wydatków, a średni poziom ich realizacji wyniósł 94,4% planu.

W relacji do roku poprzedniego dochody miast wzrosły o 5,6% (realnie o 3,6%). Wzrost dochodów ogółem wystąpił w 57 miastach, a spadek w 8. Najwyższy wzrost wystąpił w przypadku dochodów z tytułu dotacji celowych (wzrost o 10,6%). Z łącznej kwoty uzyskanych przez miasta dotacji celowych wynoszącej 13 392 866 tys. zł, aż 5 260 069 tys. zł stanowiły dotacje przekazane z budżetu państwa na realizację zadań zleconych związanych z programem „Rodzina 500+". Dochody własne zwiększyły się o 5,3%, a dochody z tytułu subwencji ogólnej o 1,8%. Dochody bieżące miast wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 6,8%, a dochody majątkowe zmniejszyły się o 10,9%.

W 2017 r. wskaźnik wzrostu wydatków powiatów grodzkich (108,7%) był wyższy niż dynamika dochodów (105,6%). Wzrost wydatków ogółem wynikał zarówno ze wzrostu wydatków majątkowych o 16,5% jak i wzrostu wydatków bieżących o 7,6%. Mimo wzrostu o 17,0% w odniesieniu do roku 2016, wydatki inwestycyjne nie osiągnęły poziomu realizowanych inwestycji przez powiaty grodzkie w latach 2007 - 2015, a ich udział (12,0% łącznej kwoty wydatków) jest nadal niższy niż w poprzednich dziesięciu latach, kiedy stanowiły około 1/5 wydatków ogółem. Na wydatki bieżące powiaty grodzkie przeznaczyły średnio 86,6% wydatków budżetowych.

Dochody miast na prawach powiatu w największym stopniu kształtowane były przez dochody własne, które stanowiły 58,2% dochodów ogółem (w roku poprzednim 58,3%). Dochody z tytułu dotacji celowych osiągnęły w strukturze dochodów udział wynoszący 21,2%, a dochody z tytułu subwencji ogólnej 20,6% (w roku 2016 odpowiednio 20,3% i 21,4%). Udział dochodów bieżących w uzyskanych przez powiaty grodzkie dochodach ogółem wyniósł 94,4%, a dochodów majątkowych – 5,6% (w roku poprzednim udziały te wyniosły odpowiednio 93,4% i 6,6%).

Analogicznie jak w latach poprzednich, miasta na prawach powiatu największą część wydatków budżetowych przeznaczyły na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania – 29,8%, a największą część wydatków inwestycyjnych zrealizowały w dziale Transport i łączność – 43,5%. Kolejnymi kierunkami inwestowania w roku 2017, chociaż już nie tak znaczącymi, były zadania realizowane w dziale Oświata i wychowanie (11,8% wydatków inwestycyjnych) oraz w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (10,9%).

Zrealizowane przez powiaty grodzkie w 2017 r. łączne wydatki były o 179 555 tys. zł wyższe od uzyskanych dochodów. Wykazany deficyt stanowił zaledwie 0,3% w relacji do wykonanych dochodów. Spośród wszystkich 65 miast na prawach powiatu 38 zamknęło budżet deficytem, podczas gdy w roku poprzednim takich jednostek było 17.

Mimo obniżenia się w 2017 r. wskaźnika zadłużenia do poziomu 43,2%, zobowiązania miast na prawach powiatu nadal odgrywają znaczącą rolę w zadłużeniu sektora samorządowego, stanowiąc aż 39,5% długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Przedmiotowa struktura zadłużenia nie uległa większym zmianom, dominującą pozycję stanowiły kredyty i pożyczki (94,4%). Zobowiązania powiatów grodzkich miały głównie charakter krajowy (63,1% łącznej kwoty zobowiązań), a podstawową grupę wierzycieli stanowiły banki – zaciągnięte w nich kredyty objęły 60,5% zobowiązań tej grupy jednostek. Z roku na rok miasta coraz szerzej korzystają z zagranicznych źródeł pozyskiwania środków zwrotnych. Na koniec 2017 r. 36,9% długu stanowiły zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych u wierzycieli zagranicznych.

Wykonanie budżetów przez powiaty

Powiaty w 2017 r. zrealizowały dochody w wysokości 25 388 531 tys. zł (98,3% planu), które w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 6,0% (realnie o 4,0%). Zrealizowano 100,2% planowanych dochodów bieżących, które wzrosły o 4,4% i 81,0% dochodów majątkowych, które wzrosły o 28,8% w stosunku do roku poprzedniego. Struktura dochodów powiatów nie uległa zmianie. Dochody z tytułu subwencji ogólnej, które stanowiły największą część dochodów powiatów (40,4%) wzrosły o 0,3%, dochody własne (35,8% dochodów ogółem) były wyższe o 7,1%, dotacje celowe o 15,3% (stanowiąc 23,8% dochodów). Na realizację programu „Rodzina 500+" powiaty pozyskały środki w kwocie 190 932 tys. zł, które stanowiły jedynie 0,8% dochodów ogółem i w całości były to dotacje na realizację zadań bieżących.

W 2017 r. powiaty zrealizowały wydatki w kwocie 25 360 416 tys. zł (93,6% planu), które były wyższe o 8,8% w porównaniu do roku ubiegłego. Wydatki bieżące wzrosły o 4,8%, a wydatki majątkowe o 36,2%. Struktura wydatków, podobnie jak dochodów nie uległa zmianie w porównaniu do roku ubiegłego. Udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wyniósł 83,9%, a wydatków majątkowych – 16,1%. Największe wydatki powiaty poniosły na realizację zadań z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej (łącznie 36,4% wydatków ogółem), pomocy społecznej, rodziny i pozostałych zadań z zakresu polityki społecznej (łącznie 20,4%), transportu i łączności (16,3%) oraz administracji publicznej (11,3%). Na realizację inwestycji najwięcej środków wydatkowano w dziale Transport i łączność – 69,8% wydatków inwestycyjnych.

W 2017 r. powiaty planowały deficyt budżetowy w łącznej kwocie 1 264 673 tys. zł (4,9% planowanych dochodów). Ostatecznie wynik budżetów powiatów zamknął się *per saldo* nadwyżką w wysokości 28 115 tys. zł, tj. 0,1% w relacji do uzyskanych dochodów.

Na koniec 2017 r. zadłużenie powiatów wyniosło 5 628 367 tys. zł (w porównaniu do 2016 r. wzrosło o 1,1%), 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 22,2% (w 2016 r. – 23,2%).

Wykonanie budżetów przez województwa samorządowe

Dochody ogółem województwa samorządowe zrealizowały w wysokości 95,6% przyjętego planu, co stanowiło 14 771 385 tys. zł. W porównaniu do roku ubiegłego nastąpił wzrost dochodów ogółem o 9,4% (realnie o 7,4%). Nastąpił wzrost dochodów własnych o 7,9%, dotacji celowych o 12,3% i subwencji ogólnej o 8,2%. Również w 2017 r. 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. Drugi rok z rzędu wystąpiła pozytywna zmiana w strukturze dochodów ogółem. Dochody własne stanowiły ponad 50% (52,7%) uzyskanych dochodów ogółem. Dochody bieżące i dochody majątkowe stanowiły w strukturze dochodów ogółem odpowiednio 83,6% i 16,4% dochodów. W porównaniu do 2016 r. dochody bieżące i dochody majątkowe wzrosły o 10,2% i o 5,5%.

Wydatki województw samorządowych wyniosły 14 317 429 tys. zł i stanowiły 89,6% przyjętego planu. W stosunku do roku ubiegłego wydatki województw samorządowych wzrosły o 13,5% (realnie o 11,5%). Wydatki majątkowe wzrosły o 30,7%, a bieżące o 7,3%. W strukturze wydatków ogółem wydatki bieżące stanowiły 69,8%, a wydatki majątkowe 30,2%.

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 – 43,0% oraz administracji publicznej – 11,9%. Ponad 2/3 – 67,0% wydatków inwestycyjnych województwa wydatkowały w dziale Transport i łączność.

W wyniku wykonania budżetów 11 województw samorządowych zakończyło rok budżetowy nadwyżką budżetową w łącznej wysokości 554 661 tys. zł, natomiast deficyt budżetowy w łącznej wysokości 100 704 tys. zł osiągnęło 5 województw. Największą nadwyżkę w stosunku do dochodów wypracowano w województwie mazowieckim – 9,8% dochodów ogółem.

Kolejny już rok malało zadłużenie województw samorządowych. Zadłużenie na koniec 2017 r. wyniosło 6 092 215 tys. zł i zmniejszyło się o 10,0%. W stosunku do wykonanych dochodów województw samorządowych zadłużenie stanowiło 41,2%. Prawie w całości związane było z zaciągniętymi pożyczkami, kredytami oraz emisją obligacji (99,9%). Z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji 3 województwa dokonały spłat zobowiązań za dłużników w wysokości 7 365 tys. zł, natomiast nie odzyskały żadnych wierzytelności od dłużników z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Wykonanie budżetów przez związki komunalne

W rejestrze prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 31 grudnia 2017 r. ujętych było 207 związków międzygminnych, z których 56 (27,1% zarejestrowanych) nie prowadziło działalności. W 2017 r. nie zarejestrowano żadnego nowego związku międzygminnego, natomiast 4 związki zostały wyrejestrowane. 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 (19).

Osiągnięte w 2017 r. dochody i wydatki związków międzygminnych stanowiły 0,8% ogółu dochodów oraz 0,7% ogółu wydatków wszystkich jst w kraju. Najwyższy udział w zrealizowanych dochodach i wydatkach wszystkich związków międzygminnych w kraju osiągnęły związki województwa śląskiego – odpowiednio 45,6% i 47,0%. Tendencja ta utrzymuje się od wielu lat. Najwyższe dochody i wydatki odnotowano w Komunikacyjnym Związku Komunalnym Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego z siedzibą w Katowicach.

Podobnie jak w przypadku gmin ustawodawca umożliwił tworzenie związków przez powiaty. W 2017 r. działalność prowadziło 6 związków powiatów, czyli wszystkie spośród zarejestrowanych. Zrealizowały one dochody w wysokości 1 086 tys. zł, a na wydatki przeznaczyły 759 tys. zł i zamknęły rok budżetowy nadwyżką w wysokości 327 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 2017 r. działalność prowadziło 6 spośród 8 zarejestrowanych związków powiatowo-gminnych. Dochody zostały zrealizowane w wysokości 6 293 tys. zł, a na wydatki związki przeznaczyły 5 847 tys. zł i zamknęły rok budżetowy nadwyżką w wysokości 446 tys. zł.

W 2017 r. na mocy ustawy został utworzony związek metropolitalny województwa śląskiego, zarejestrowany pod nazwą Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Dochody pochodziły głównie z wpłat gmin i z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego (w sumie 99,7%). W pierwszym roku swej działalności związek przeznaczył większość poniesionych wydatków na działalność bieżącą (86,7%). Rok 2017 r. związek zamknął nadwyżką w wysokości 11 912 tys. zł.

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

W 2017 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 2 805 jst, z czego w 2 791 wykonane dochody bieżące przewyższyły poniesione wydatki bieżące, a w 14 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 jednej jednostce relacja ta nie została zachowana.

Spośród 17 jst, w których wystąpił deficyt operacyjny, w 9 wykonane dochody ze sprzedaży majątku były wyższe niż jego poziom, w związku z czym składowa jednoroczna średniej z art. 243 ust. 1 uofp za 2017 r. będzie dodatnia. Natomiast w pozostałych 8 jst (7 gminach oraz 1 powiecie), dochody ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające, aby jednoroczną składową średniej z art. 243 za 2017 r. uczynić dodatnią. Niewątpliwie pogorszy to możliwości obsługi długu oraz spłaty rat od pożyczonego kapitału w tych jednostkach w latach 2018 - 2020, szczególnie w 3 gminach, w których ujemny składnik jednoroczny średniej obliczony za 2017 r. pogorszy całą średnią o co najmniej 1,0 punkt procentowy.

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 jednostki.

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 2017 r. przez jst wraz z projektami budżetów na 2018 r. wskazywały, iż uwzględniając ustawowe wyłączenia (m.in. określone w art. 243 ust. 3 i 3a), relacja ta w 2018 r. nie zostanie spełniona w 21 jst. Liczba jst niespełniających tej relacji w kolejnym roku prognozy wzrosła do 33. W następnych latach prognozy (tj. od 2020 r.) liczba jst niespełniających relacji była coraz mniejsza.

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 2017 r. około 90% jst (a w latach wcześniejszych w przedziale 80% - 90% 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.

Tendencje wynikające z wykonania budżetów jst w latach 2015 - 2017 wskazują, że zawarte w projektach wpf złożonych wraz z projektami budżetów na 2018 r. łączne prognozowane kwoty na lata 2018 - 2021 mogą być niedoszacowane, a niektóre z nich wręcz nierealistyczne, jak np. dochody ogółem.

Z informacji zawartych w projektach wpf na lata 2018 i kolejne wynika, iż w 2018 r. należy spodziewać się wzrostu dochodów i wydatków budżetowych jst ogółem (odpowiednio o 7,2% oraz o 15,3%). Łączne kwoty prognoz w porównaniu z wykonaniem budżetów za 2017 r. wskazują, że w 2018 r. jst przewidują niewielki spadeku dochodów bieżących (o 0,3%) oraz wzrostu wydatków bieżących (o 3,3%). Ponadto, zakładany jest znaczny wzrost wydatków majątkowych (o 81,8%) oraz dochodów majątkowych (o 126,2%). Prognozowany jest również wzrost przychodów z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji (o 159,5%) oraz wzrost kwoty długu (o 22,3%).

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 (90,0% ogółu zadłużenia jednostek z osobowością prawną).

Od 2014 r. mimo spadku liczby SP ZOZ zobowiązania tych jednostek wzrastały – w 2014 r. o 3,7%, w 2015 r. o 4,5%, a w 2016 r. o 0,4%, po czym w 2017 r. nieznacznie spadły (o 0,9%) do kwoty 4 226 571 tys. zł. Największy udział w tej kwocie miały wojewódzkie i powiatowe SP ZOZ (odpowiednio 47,0% i 33,9%), znaczny udział miały także SP ZOZ miast na prawach powiatu (18,4%). Największy przyrost kwoty długu samorządowych SP ZOZ wystąpił w powiatach (o 69 799 tys. zł).

W 2017 r. zadłużenie SP ZOZ odnotowano w 265 jednostkach samorządu terytorialnego – w 16 województwach, 162 powiatach, 67 gminach oraz 20 miastach na prawach powiatu (w 2016 r. – w 261 jst), jednakże jest ono rozłożone bardzo nierównomiernie – 25% ogólnej kwoty zadłużenia tych jednostek wystąpiło w 3 jst, zaś 50% długu w 9 jst.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca

Rok 2017 był dla całego sektora samorządowego pozytywny – z uwagi na dalszą poprawę podstawowych wskaźników budżetowych takich jak dochody czy wydatki oraz szczególnie ze względu na odwrócenie niekorzystnych trendów po gwałtownym załamaniu w 2016 r. w przypadku wydatków inwestycyjnych, czy dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań unijnych. Wzrastające wartości wpływów do budżetów jst jak i wydatków związanych z realizacją ustawowych zadań samorządów świadczą o rosnącej zamożności społeczności lokalnych, wpływają na poprawę życia oraz rozwój gospodarki. Wartość zadłużenia jst utrzymała się na podobnym poziomie, głównie dzięki obniżeniu długu przez miasto stołeczne Warszawa oraz przez województwa samorządowe. Bardzo znaczący udział w dochodach i wydatkach gmin i miast na prawach powiatu pod względem wartości, mają wpływy środków z budżetu państwa na realizację programu „Rodzina 500+" i wypłaty świadczeń stanowiących pomoc państwa w wychowywaniu dzieci, a dalsze zwiększenie poziomu dotacji z tego tytułu, z uwagi na fakt, że 2017 r. był pierwszym pełnym rokiem trwania programu, przełożyło się na ogólne wzrosty wskaźników w sektorze samorządowym.

Dochody jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły łącznie 5 983 zł i w stosunku do 2016 r. wzrosły o 423 zł, czyli o 7,6%, z tego dochody bieżące wzrosły o 401 zł, a majątkowe o 21 zł. Poziom wydatków budżetowych wszystkich jst w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł 5 990 zł i w porównaniu do roku poprzedniego wzrósł o 628 zł (o 11,7%), w tym wydatki bieżące wzrosły o 384 zł (8,2%) – do kwoty 5 074 zł, a wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń o 80 zł (4,2%) – do poziomu 1 977 zł. Średnia kwota wydatków inwestycyjnych zwiększyła się o 236 zł (37,2%) i wyniosła 871 zł. Wydatki inwestycyjne do 500 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca zrealizowało 50,6%

wszystkich samorządów w kraju, wydatki w granicach 500 zł - 1 000 zł – 36,5%. Powyżej 2 000 zł *per capita* wydało na inwestycje 28 jst. Dochody jst związane z realizacją projektów z udziałem środków europejskich w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 231 zł i były o 40 zł wyższe od uzyskanych w 2016 r. (wzrost o 21,0%), a wydatki wyniosły 337 zł i były wyższe od wykonanych w roku poprzednim o 216 zł (o 178,0%). Średnie zadłużenie wszystkich jst na koniec 2017 r. liczone *per capita* wyniosło 1 794 zł i w stosunku do roku poprzedniego spadło o 2 zł (o 0,1%). Wzrost zadłużenia wystąpił w 1 267 jst, a spadek w 1 541 samorządach.

Dochody gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły w 2017 r. o 363 zł (o 9,2%), do poziomu 4 307 zł. W 94,2% gmin wystąpił wzrost dochodów na 1 mieszkańca (rok wcześniej w 93,0%). Największy udział we wzrostach dochodów gmin miały dotacje celowe (wzrost o 222 zł, tj. o 18,9%), a w szczególności dotacje z budżetu państwa na realizację zadania zleconego „Rodzina 500+", które zwiększyły się o 173 zł (34,2%). Poziom dochodów własnych zwiększył się o 114 zł (6,5%). 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 4 338 zł i wzrosły w stosunku do 2016 r. o 535 zł (o 14,1%). Wydatki gmin na inwestycje *per capita* wyniosły 622 zł i zwiększyły się w stosunku do 2016 r. o 209 zł (o 50,9%). Dochody w gminach związane z realizacją zadań finansowanych ze środków europejskich wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 88 zł i wzrosły o 33 zł (o 57,7%), a wydatki 179 zł, notując wzrost o 144 zł (o 411,4%). Zadłużenie gmin liczone *per capita* w skali kraju wyniosło w 2017 r. 962 zł i w stosunku do roku poprzedniego zwiększyło się o 38 zł (o 4,1%).

Miasto stołeczne Warszawa wykonało w 2017 r. dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca w wysokości 8 803 zł, które były wyższe o 385 zł (o 4,6%) w stosunku do roku poprzedniego, natomiast wydatki wyniosły 8 686 zł i zwiększyły się o 801 zł (o 10,2%). Na inwestycje m.st. Warszawa przeznaczyło w 2017 r. kwotę 1 046 zł, czyli o 338 zł (47,7%) wyższą od zanotowanej w 2016 r. Dochody i wydatki *per capita* związane z realizacją zadań unijnych wyniosły w 2017 r. odpowiednio 264 zł i 404 zł, co oznaczało spadek dochodów o 103 zł (o 28,1%) oraz wzrost wydatków o 375 zł (o 1 293,1%). Zadłużenie w przeliczeniu na 1 mieszkańca utrzymało w 2017 r. tendencję zniżkową i obniżyło się o 330 zł (o 10,2%) do kwoty 2 916 zł. W odniesieniu do pozostałych miast na prawach powiatu poziom zadłużenia m.st. Warszawy był jednym z wyższych i jednocześnie najwyższy w odniesieniu do średniego zadłużenia pozostałych typów jst.

Przeciętny dochód uzyskany w 2017 r. przez miasta na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrósł o 317 zł (o 5,8%) w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł 5 812 zł. Wzrost dochodów wystąpił w 59 miastach, a spadek w 6. 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 476 zł (o 8,9%) i wyniosły średnio 5 828 zł, w tym zrealizowane wydatki inwestycyjne, po wyraźnym spadku w 2016 r., zwiększyły się o 102 zł (o 17,1%) do wysokości 698 zł. Dochody miast pozyskane w ramach realizacji programów finansowanych ze środków europejskich mimo spadku o 21 zł w 2017 r. były, oprócz stolicy, najwyższe spośród wszystkich typów i wyniosły 173 zł. Podobnie wydatki związane z programami unijnymi miasta na prawach powiatu wykonały w kwocie 248 zł, czyli o 154 zł wyższej (o 163,8%) niż w roku poprzednim. Miasta na prawach powiatu są najbardziej zadłużoną grupą samorządów. Dług miast liczony na 1 mieszkańca wyniósł 2 511 zł i wzrósł w stosunku do 2016 r. o 13 zł (o 0,5%). Spośród 65 miast na prawach powiatu zadłużenie *per capita* wzrosło w 36 z nich, a zmalało w 29.

Dochody powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosły w 2017 r. o 55 zł (o 6,0%) i wyniosły 983 zł. Wzrost dochodów ogółem wystąpił w 271 powiatach, a spadek w pozostałych 43. Podobnie jak w przypadku innych typów jst, wraz ze wzrostem liczby ludności zamieszkującej dany powiat dochody *per capita* spadają. Dochody z tytułu dotacji celowych wzrosły o 31 zł, do poziomu 234 zł, a z tytułu subwencji ogólnej, która stanowi główne źródło dochodów powiatów o 2 zł, do kwoty 398 zł. W skali kraju w 2017 r. wydatki ogółem wyniosły 982 zł, co oznaczało wzrost o 79 zł, tj. o 8,7%, w tym inwestycyjne o 41 zł (o 35,7%). Po dwóch latach silnych spadków dochodów i wydatków związanych z realizacją programów unijnych, w 2017 r. odnotowany został wzrost w tych kategoriach – o 21 zł (o 131,2%) do kwoty 37 zł w przypadku dochodów i o 36 zł (o 257,1%) do kwoty 50 zł w przypadku wydatków. Dług powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł w 2017 r. 218 zł (wzrost o 2 zł, tj. o 0,9%). Zadłużenie wzrosło w 126 powiatach, a zmalało w 188.

Dochody uzyskane przez województwa samorządowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły średnio 384 zł i w stosunku do 2016 r. wzrosły o 33 zł (o 9,4%), głównie ze względu na wyższe wpływy z tytułu dotacji celowych o 14 zł (o 12,3%) i udziałów w podatkach stanowiących dochód państwa – PIT i CIT o 19 zł (tj. o 11,9%). Wzrost dochodów ogółem *per capita* zanotowało 12 województw samorządowych, w 4 wystąpił spadek. Średnia kwota wydatków województw samorządowych na 1 mieszkańca kraju wzrosła o 45 zł (o 13,5%) i wyniosła 373 zł. Wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły średnio 104 zł i w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 24 zł (o 29,1%).

W 5 województwach wydatki na inwestycje w przeliczeniu na 1 mieszkańca obniżyły się. Dochody na realizację programów finansowanych ze środków europejskich w 2017 r. wzrosły o 15 zł (o 21,4%) i wyniosły 87 zł, natomiast wydatki o 34 zł (o 57,4%) i wyniosły 95 zł. Średni dług województw samorządowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł w 2017 r. 159 zł i w stosunku do 2016 r. spadł o 17 zł (o 10,0%). Wzrost zadłużenia odnotowano w 2 województwach, a w 14 zanotowany został spadek.

Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i ich wykorzystanie

Kwota pozyskanych przez jst środków zagranicznych na dofinansowanie programów i projektów w 2017 r. wyniosła 8 070 790 tys. zł i była wyższa o 23,1% od zrealizowanych w 2016 r., a ich udział wyniósł 3,5% dochodów ogółem (w 2016 r. – 3,1%). Wydatki finansowane środkami zagranicznymi w 2017 r. wyniosły 9 162 965 tys. zł i były wyższe o 219,7% w porównaniu do roku poprzedniego, a ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 4,0% (w 2016 r. – 1,4%). Wydatki inwestycyjne finansowane środkami zagranicznymi wyniosły 6 863 789 tys. zł i były wyższe niż w 2016 r. o 307,7%, a ich udział w wydatkach inwestycyjnych jst ogółem wyniósł 20,5% (w 2016 r. – 6,9%). Tak znaczny wzrost zarówno dochodów jak i wydatków na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych spowodowany był w głównej mierze rozpoczęciem realizowania zadań w ramach nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, ale także refundowaniem już poniesionych wydatków. Największe wydatki finansowane środkami zagranicznymi jst zrealizowały w zakresie transportu i łączności, oświaty i wychowania oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska.

W 2017 r. kwota kredytów i pożyczek zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków zagranicznych oraz wyemitowanych na ten cel papierów wartościowych (obligacji komunalnych) wyniosła 794 202 tys. zł i stanowiła 9,4% 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 wyniosły łącznie 596 233 tys. zł, tj. 7,0% 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 2017 r.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
1.	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.
2.	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej Dz. U. poz. 1184 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2017 r.	Kwota bazowa stanowiąca podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r. wyniosła 5 217 zł (o 67 zł więcej w porównaniu z 2016 r.).
3.	Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. M. P. poz. 779	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, reklamowej oraz od posiadania psów na 2017 r.
4.	Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2016 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2017 r. M. P. poz. 993	Średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy 2017 wyniosła 52,44 zł za 1 dt. Stanowi ona podstawę ustalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego stawek podatku rolnego obowiązujących w 2017 r.
5.	Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2016 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2016 r. M. P. poz. 996	Średnia cena sprzedaży drewna, obliczona według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2016 r., stanowiąca podstawę uchwalenia przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego stawek podatku leśnego na 2017 r., wyniosła 191,01 zł za 1 m^3.
6.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2016 r. w sprawie stawki zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej na 1 litr oleju w 2017 r. Dz. U. poz. 1934 Rozporządzenie weszło w życie 15 grudnia 2016 r.	Stawka zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej w 2017 r. została ustalona w wysokości 1,00 zł na 1 litr oleju (na takim samym poziomie jak w 2016 r.).

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
7.	Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 Dz. U. poz. 1984 z późn. zm. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2017 r.	Jeżeli do systemu informacji oświatowej zostały przekazane nieprawdziwe dane lub zostały one podane w sprawozdaniu i z tego powodu jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część oświatową subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej, nie przysługuje jej zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2007 - 2017.
8.	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie zwrotu utraconych przez gminy dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych, rezerwatach przyrody oraz przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego Dz. U. poz. 2083 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2017 r.	Rozporządzenie określa zasady i tryb zwrotu z budżetu państwa utraconych przez gminę dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości: – gruntów oraz budynków i budowli znajdujących się w parkach narodowych lub rezerwatach przyrody, – przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania zajętych na cele prowadzonych badań i prac rozwojowych. Równowartość wysokości utraconych dochodów z tytułu zwolnień z podatku od nieruchomości przekazuje na rachunek budżetu gminy właściwy wojewoda.
9.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017 Dz. U. poz. 2298 Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2017 r.	Podział części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego jest dokonywany z uwzględnieniem m. in.: – finansowania wydatków bieżących szkół i placówek, – dotowania publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek, prowadzonych przez osoby prawne inne niż jst oraz przez osoby fizyczne, – finansowania zadań z zakresu dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli, – finansowania wydatków związanych z indywidualnym nauczaniem, – dofinansowania wydatków związanych z wypłacaniem odpraw oraz udzielaniem urlopów dla poratowania zdrowia, – dofinansowania kształcenia uczniów niebędących obywatelami polskimi, – finansowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci.
10.	Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie trybu składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie programów polityki zdrowotnej realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz trybu rozliczania przekazanych środków i zwrotu środków niewykorzystanych lub wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem Dz. U. z 2017 r. poz. 9 Rozporządzenie weszło w życie 4 stycznia 2017 r.	Rozporządzenie określa tryb składania i rozpatrywania wniosków o dofinansowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia programów polityki zdrowotnej realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wnioski składane są do dnia 1 września roku poprzedzającego rok rozpoczęcia realizacji programu polityki zdrowotnej. Termin składania wniosków na 2017 r. upłynął z dniem 15 marca 2017 r.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
11.	Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe Dz. U. z 2017 r. poz. 59 z późn zm. Ustawa weszła w życie 1 września 2017 r., z wyjątkami, które weszły w życie w innych terminach.	Od 1 września 2017 r. system szkolny w Polsce tworzą 8-letnie szkoły podstawowe, 4-letnie licea ogólnokształcące i 5-letnie technika. W miejsce zasadniczych szkół zawodowych powstały dwustopniowe szkoły branżowe. Stopniowo wygaszane będą gimnazja. Szkoły i placówki mogą być zakładane i prowadzone m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego. Zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, przeszkoli integracyjnych i specjalnych, szkół podstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, szkół w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gminy. Zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych, szkół ponadpodstawowych, w tym integracyjnych oraz z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego, należy do zadań własnych powiatu.
12.	Ustawa Budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. Dz. U. z 2017 r. poz. 108 z późn. zm. Ustawa weszła w życie 17 stycznia 2017 r., z mocą od 1 stycznia 2017 r.	W ustawie budżetowej na 2017 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 101,3% (o 0,4 punktu procentowego mniej w porównaniu z 2016 r.).
13.	Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2017 r. poz. 191 Ustawa weszła w życie 3 marca 2017 r.	Zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Zarządcy dróg mogą również zawierać porozumienia w sprawie finansowania lub dofinansowania zadań z zakresu zarządzania drogami z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
14.	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 marca 2017 r. w sprawie zwrotu gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi jezior oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, będących własnością Skarbu Państwa Dz. U. poz. 559 Rozporządzenie weszło w życie 17 marca 2017 r.	Rozporządzenie określa szczegółowe zasady i tryb zwrotu gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów: – pod wodami powierzchniowymi płynącymi jezior, – zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne, będących własnością Skarbu Państwa. Równowartość utraconych dochodów przekazuje na rachunek budżetu gminy właściwy wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
15.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie wysokości wskaźników zwiększających kwoty dotacji celowej na wyposażenie szkół podstawowych w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe dla uczniów niepełnosprawnych Dz. U. poz. 617 Rozporządzenie weszło w życie 23 marca 2017 r.	Rozporządzenie określa wysokość wskaźników zwiększających kwoty dotacji celowej na wyposażenie szkół podstawowych w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe dla uczniów niepełnosprawnych z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim oraz umiarkowanym, niesłyszących i słabosłyszących, słabowidzących i niewidomych oraz uczniów z autyzmem, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
16.	Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych Dz. U. poz. 659 Ustawa weszła w życie dnia 28 kwietnia 2017 r.	Na mocy zmienionych przepisów organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających tej jednostce lub jej jednostkom organizacyjnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 złotych. Przepis nie ma zastosowania do należności powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami oraz programów i projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych.
17.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie udzielania dotacji celowej na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe Dz. U. poz. 691 Rozporządzenie weszło w życie 1 kwietnia 2017 r.	Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania dokonuje podziału między województwa środków budżetu państwa przeznaczonych w danym roku dla jednostek samorządu terytorialnego na dotacje celowe na wyposażenie szkół w podręczniki, materiały edukacyjne i materiały ćwiczeniowe.
18.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego Dz. U. poz. 875 Rozporządzenie weszło w życie 5 maja 2017 r.	Rozporządzenie określa: tryb udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego oraz zasady jej rozliczania, sposób ustalania średniorocznej liczby dzieci w wieku do lat 5 korzystających z wychowania przedszkolnego na obszarze gminy, sposób i terminy ustalania informacji o liczbie dzieci, którym wójt nie wskazał miejsca korzystania z wychowania przedszkolnego, mimo ciążącego na gminie obowiązku.
19.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 2017 r. w sprawie podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” Dz. U. poz. 1009 Rozporządzenie weszło w życie 25 maja 2017 r.	Rozporządzenie określa szczegółowy tryb postępowania w sprawach: podziału rezerwy celowej z budżetu państwa „Pomoc państwa dla repatriantów”, udzielania powiatowi dotacji celowych na realizację aktywizacji zawodowej repatriantów lub udzielaniu im pomocy, udzielania dotacji gminie, która zapewni repatriantom lokal mieszkalny, albo która przeprowadziła remont czy adaptację lokalu mieszkalnego lub wyposażyła go w miejscu osiedlenia się repatrianta.
20.	Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2016 r. M. P. poz. 293	Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem, stanowiący podstawę uchwalenia przez radę gminy stawek opłat za zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych, wyniósł w 2016 r. – 1 475 zł.
21.	Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r. M. P. poz. 394	Minister Energii podał wysokość dodatku energetycznego obowiązującą od dnia 1 maja 2017 r. do dnia 30 kwietnia 2018 r. dla gospodarstw domowych prowadzonych przez osobę samotną, składających się z 2 do 4 osób oraz dla gospodarstw składających się z co najmniej 5 osób.
22.	Ustawa z dnia 25 maja 2017 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym Dz. U. poz. 1282 Ustawa weszła w życie 14 lipca 2017 r.	Ustawa reguluje zasady odpowiedzialności solidarnej za zobowiązania podatkowe w przypadku, gdy jeden lub więcej współwłaścicieli gruntu, obiektu budowlanego, nieruchomości lub lasu nie podlega temu podatkowi lub jest od niego zwolniony.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
23.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników i materiałów edukacyjnych Dz. U. poz. 1457 Rozporządzenie weszło w życie 27 lipca 2017 r.	Rozporządzenie określa szczegółowe warunki udzielania pomocy uczniom objętym Rządowym programem pomocy uczniom w 2017 r. – „Wyprawka szkolna", formy i zakres pomocy oraz tryb postępowania w sprawie jej udzielenia. Pomoc w formie dofinansowania zakupu podręczników do kształcenia ogólnego, w tym podręczników do kształcenia specjalnego, lub podręczników do kształcenia w zawodach wynosi od 175 zł do 445 zł, a jej wysokość zależy od rodzaju i stopnia niepełnosprawności ucznia oraz poziomu kształcenia.
24.	Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 - 2010 oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 1475 Ustawa weszła w życie 2 września 2017 r.	Ustawa wprowadziła m.in. zmiany do ustawy o finansach publicznych. Do środków publicznych zostały zaliczone środki z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i środków pomocy zwrotnej o których mowa w przepisach Unii Europejskiej. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego określi, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb udzielania oraz rozliczania zaliczek, w tym zwrotu środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa i jst, a także terminy składania wniosków o płatność, uwzględniając rodzaje beneficjentów i sposób wdrażania działań w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Terminy określone w rozporządzeniu będą miały wpływ na termin zwrotu do budżetu jst dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego.
25.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych Dz. U. poz. 1476 Rozporządzenie weszło w życie 3 sierpnia 2017 r.	Podczas oceny wniosków o przyznanie dotacji komisja bierze pod uwagę: znaczenie zadania dla infrastruktury drogowej i rozwoju spójnej sieci dróg publicznych na obszarze województwa, wpływ na poprawę dostępności komunikacyjnej, w szczególności do instytucji publicznych i świadczących usługi publiczne, poziom dochodów własnych jst będących wnioskodawcą, kontynuację zadania i jego wpływ na zmniejszenie ryzyka wystąpienia wypadku drogowego na obszarach o najwyższym poziomie wypadkowości.
26.	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2017 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2017 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych Dz. U. poz. 1547 Rozporządzenie weszło w życie 18 sierpnia 2017 r.	Wykaz gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2017 r. obejmuje 101 jednostek samorządu terytorialnego z terenu 3 województw. Rozporządzenie stosuje się przez okres 24 miesięcy od dnia jego wejścia w życie.
27.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2017 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 2017 r. Dz. U. poz. 1554 Rozporządzenie weszło w życie 19 sierpnia 2017 r.	Rozporządzenie określa szczegółowe warunki, formy i zakres pomocy oraz tryb postępowania w sprawie 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 2017 r. Zasiłek losowy jest świadczeniem pieniężnym, które jest przyznawane i wypłacane do dnia 31 grudnia 2017 r. Jego wysokość wynosi 500 zł lub 1 000 zł.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
28.	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2017 r., w których stosuje się szczególne zasady odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych Dz. U. poz. 1583 Rozporządzenie weszło w życie 25 sierpnia 2017 r.	Wykaz gmin poszkodowanych w wyniku działania żywiołu w sierpniu 2017 r. obejmuje 76 jednostek samorządu terytorialnego z terenu 6 województw. Rozporządzenie stosuje się przez okres 24 miesięcy od dnia jego wejścia w życie.
29.	Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu Dz. U. poz. 1644 Rozporządzenie weszło w życie 1 września 2017 r.	Rozporządzenie określa warunki i tryb organizowania praktycznej nauki zawodu w warsztatach szkolnych, pracowniach szkolnych, placówkach kształcenia ustawicznego, u pracodawców i w indywidualnych gospodarstwach rolnych oraz kwalifikacje wymagane od osób prowadzących praktyczną naukę zawodu. Organy prowadzące szkołę, które organizują praktyczną naukę zawodu poza szkołą, zapewniają środki finansowe umożliwiające uczniom odbycie praktycznej nauki zawodu. Środki te przeznaczone są na refundowanie pracodawcom: – wynagrodzenia instruktorów praktycznej nauki zawodu, – dodatku szkoleniowego dla instruktorów, – kosztów odzieży i obuwia roboczego oraz środków ochrony indywidualnej, – diety i świadczeń.
30.	Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach zapewniających poprawę jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej Dz. U. poz. 1774 Ustawa weszła w życie 26 września 2017 r.	Poprawa jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej nastąpi poprzez zwiększenie w roku 2017 środków finansowych przeznaczonych na wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną m.in. gabinetów profilaktyki zdrowotnej. Wojewoda przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego dotację na zadanie własne polegające na prowadzeniu szkoły, z przeznaczeniem na wyposażenie gabinetu profilaktyki zdrowotnej w sprzęt. Dotacja może obejmować do 100% kosztów poniesionych na wyposażenie gabinetu profilaktyki zdrowotnej, do kwoty nie wyższej niż 6 700 zł na jeden gabinet.
31.	Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych Dz. U. poz. 2141 Ustawa weszła w życie 6 grudnia 2017 r.	Na organy podatkowe właściwe w sprawach podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego został nałożony obowiązek sporządzania sprawozdania podatkowego w zakresie w/w podatków. Sprawozdanie będzie zawierać informacje o: – wysokości stawek podatku od nieruchomości, średniej cenie skupu żyta i średniej cenie sprzedaży drewna określonych uchwałą rady gminy i przyjmowanych dla potrzeb wymiaru podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego na terenie gminy w danym roku podatkowym, – podstawach opodatkowania podatkiem od nieruchomości, rolnym i leśnym, – podstawach opodatkowania zwolnionych od podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego na mocy uchwał rad gmin. Sprawozdanie będzie sporządzane począwszy od 2018 r. i przekazywane ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w postaci elektronicznej za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych.

Lp.	Akt prawny/dokument	Przedmiot regulacji/zmiany
32.	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2016 Dz. U. poz. 2156 Rozporządzenie weszło w życie 23 listopada 2017 r.	Wykaz obejmuje 19 gmin położonych na terenie 6 województw.
33.	Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym Dz. U. poz. 2232 Ustawa weszła w życie 19 grudnia 2017 r.	W przypadku zmiany granic gmin polegającej na wyłączeniu części obszaru gminy i jego włączeniu do sąsiedniej gminy, gmina, do której został włączony ten obszar, wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki gminy na tym obszarze, w tym prawa i obowiązki wynikające z zezwoleń, koncesji oraz innych aktów administracyjnych.

Wykaz skrótów i znaków umownych

Wykaz skrótów

jst	– jednostki samorządu terytorialnego,
KR RIO	– Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych,
uodfp	– ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.),
uodl	– ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 160 z późn. zm.),
uofp	– ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 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 2017 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu) 369

Rysunek 2. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2018 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (gminy i miasta na prawach powiatu) 369

Rysunek 3. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2017 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu) 370

Rysunek 4. Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2018 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu (powiaty i miasta na prawach powiatu) 370

Rysunek 5. Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2017 r. 371

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 2017 r. 371

Rysunek 7. Relacja łącznej kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2017 r. 372

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 2017 r. 372

Rysunek 9. Dochody ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 373

Rysunek 10. Dochody bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 373

Rysunek 11. Dochody własne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 374

Rysunek 12. Dochody gmin z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 374

Rysunek 13. Dotacje celowe gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 375

Rysunek 14. Subwencja ogólna gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 375

Rysunek 15. Wydatki ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 376

Rysunek 16. Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 376

Rysunek 17. Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 377

Rysunek 18. Zobowiązania gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 377

Rysunek 19. Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+" w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 378

Rysunek 20. Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+" w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 379

Rysunek 21. Dochody ogółem powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 380

Rysunek 22. Dochody bieżące powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 380

Rysunek 23. Dochody własne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 381

Rysunek 24. Dochody powiatów z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 381

Rysunek 25. Dotacje celowe powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 382

Rysunek 26. Subwencja ogólna powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 382

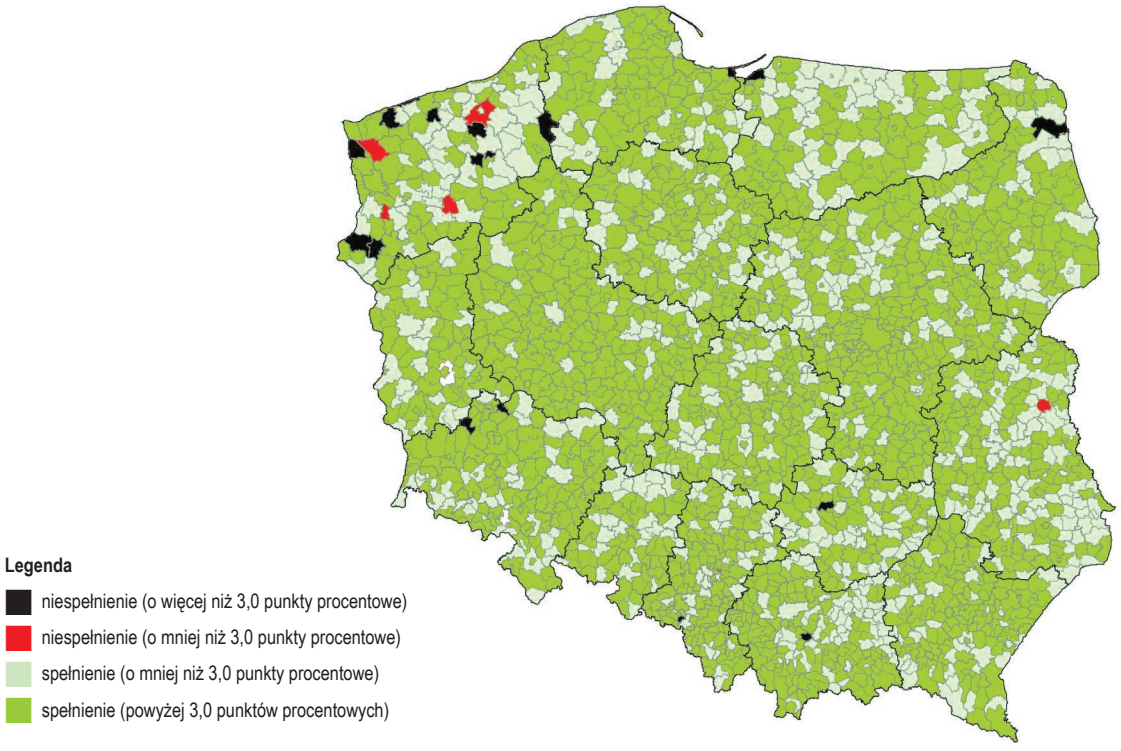
Rysunek 27. Wydatki ogółem powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 383

Rysunek 28. Wydatki bieżące powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 383

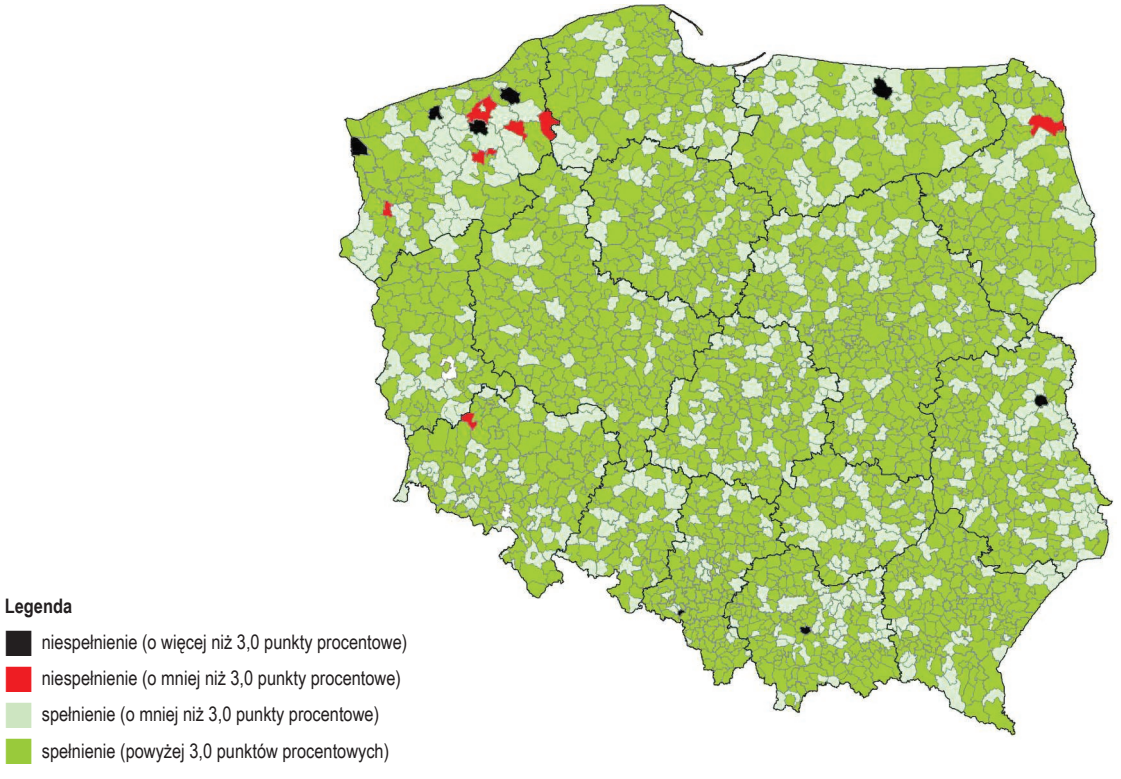
Rysunek 29. Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 384

Rysunek 30. Zobowiązania powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. 384

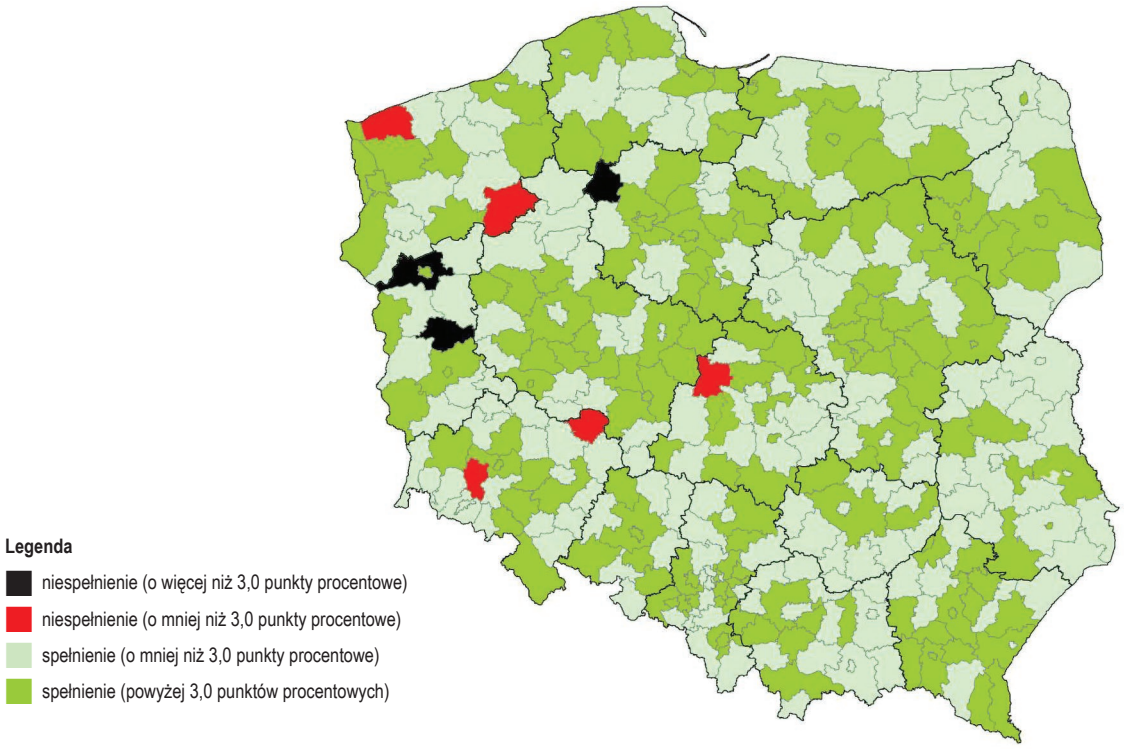
Rysunek 1. **Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2017 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu** (gminy i miasta na prawach powiatu)



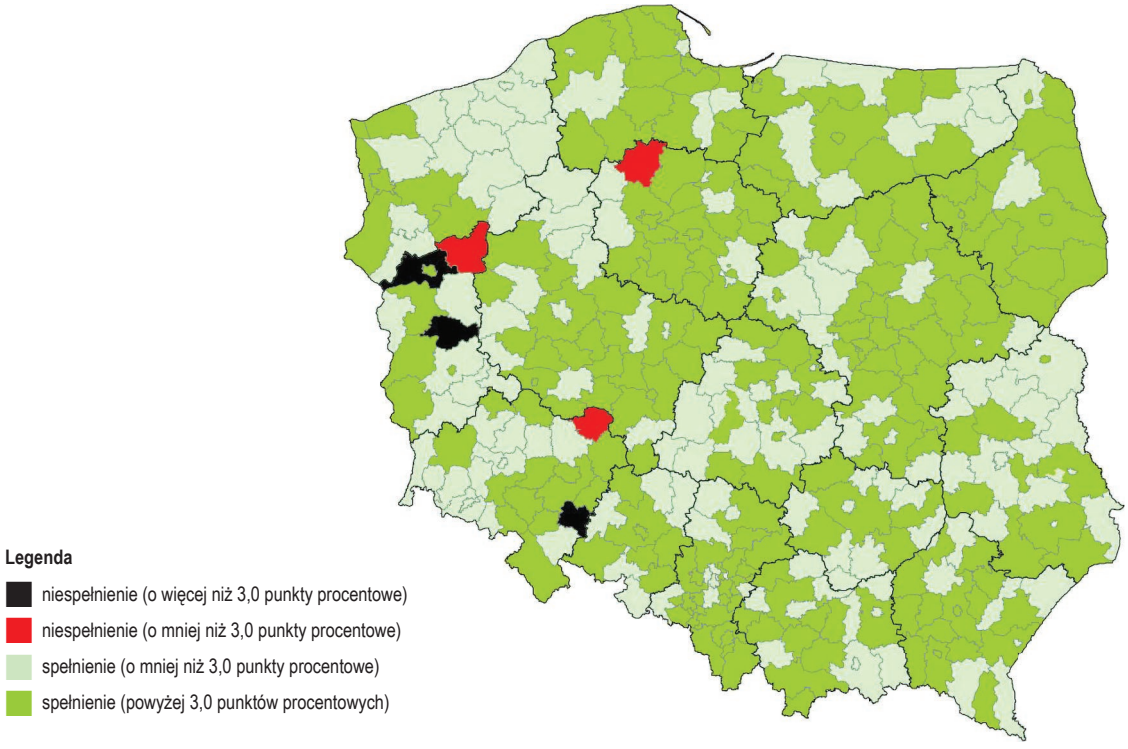
Rysunek 2. **Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2018 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu** (gminy i miasta na prawach powiatu)



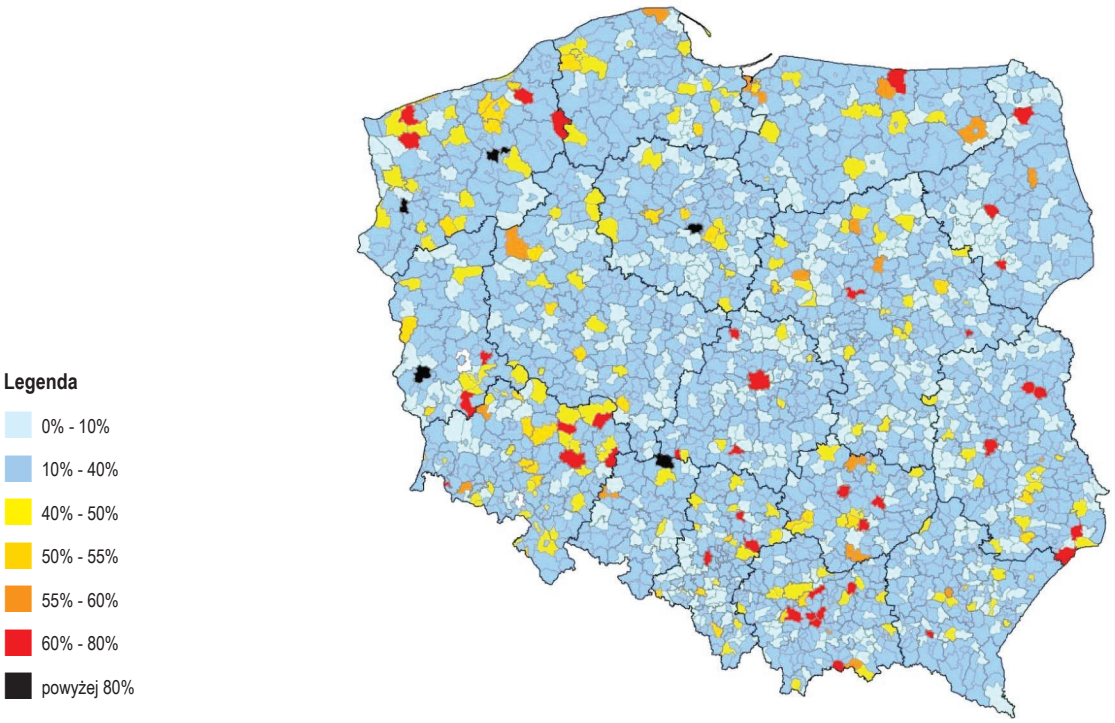
Rysunek 3. **Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2017 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu**
(powiaty i miasta na prawach powiatu)



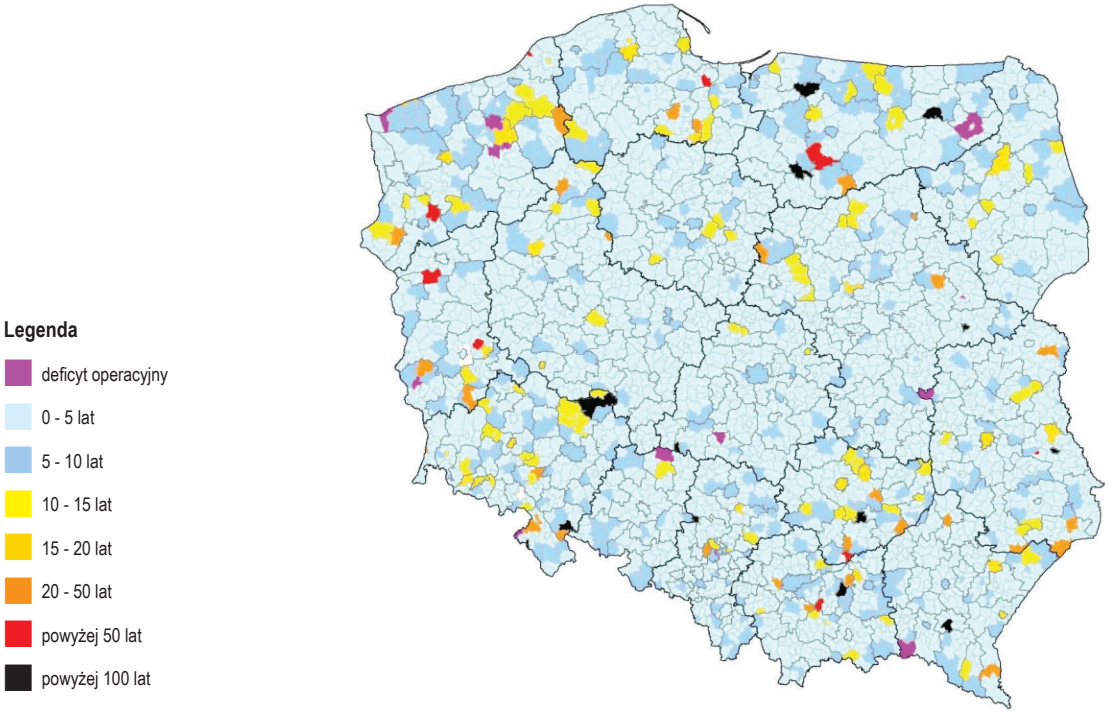
Rysunek 4. **Ocena spełnienia relacji z art. 243 na 2018 r. na podstawie projektów wpf złożonych wraz z projektami budżetu**
(powiaty i miasta na prawach powiatu)



Rysunek 5. **Relacja łącznej kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich dochodów w 2017 r.** [1]



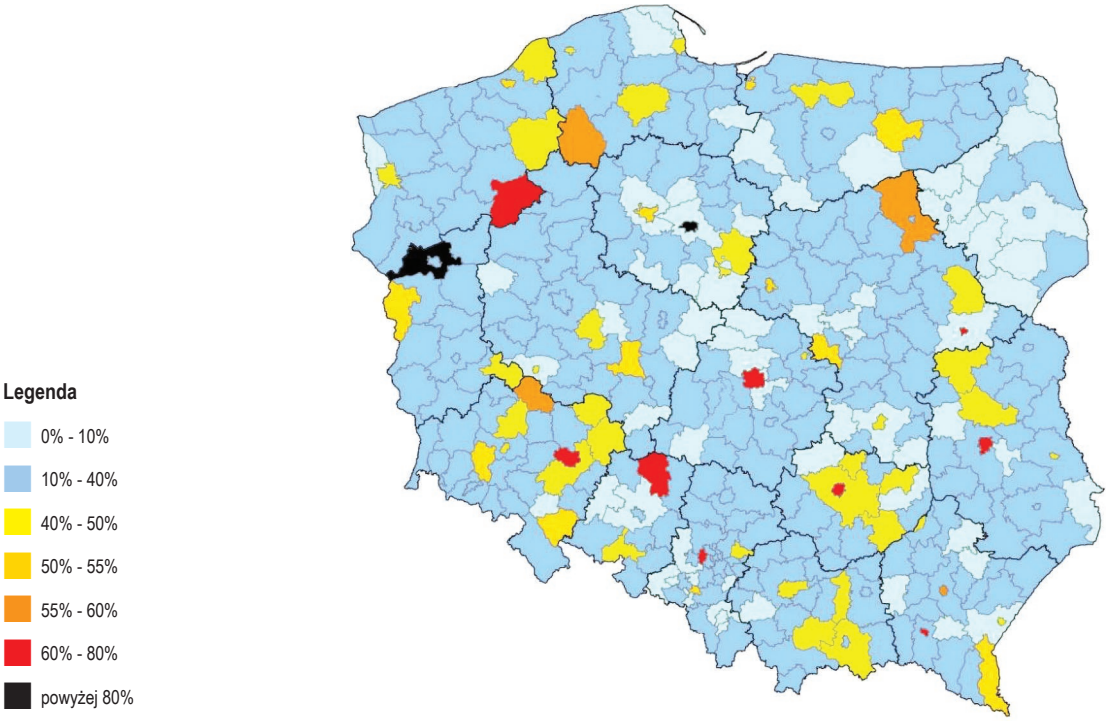
Rysunek 6. **Relacja kwoty długu gmin i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2017 r.**[2]



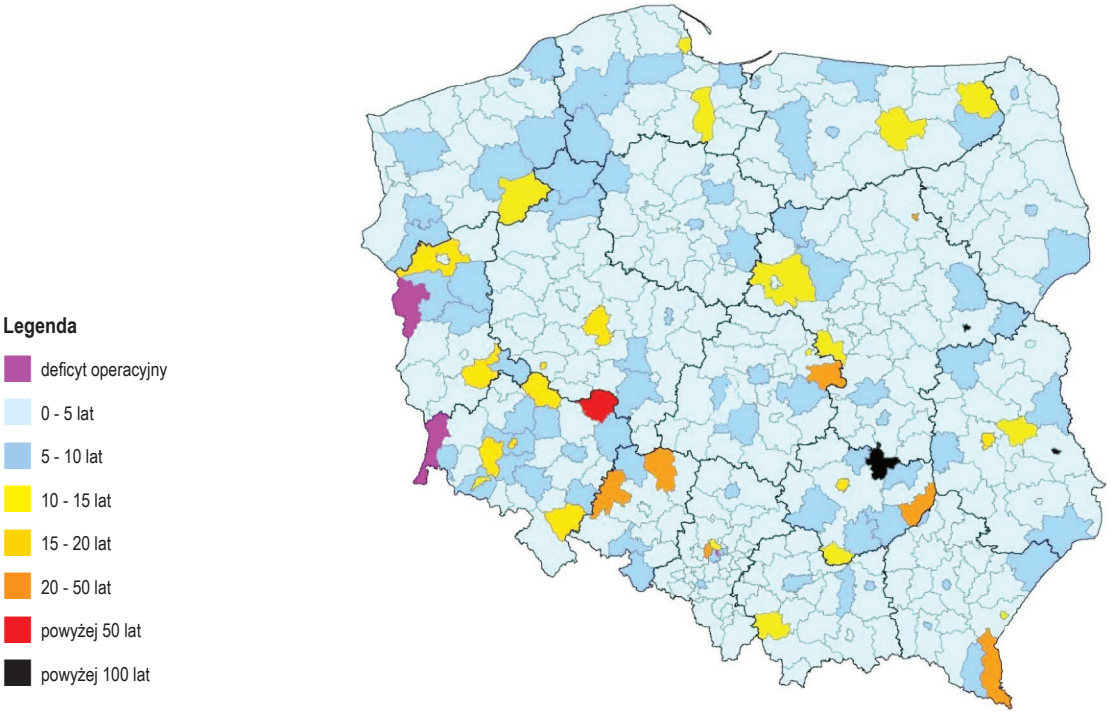
[1] Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia jst (obecnie już nie obowiązuje).

[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 2017 r.**[3]



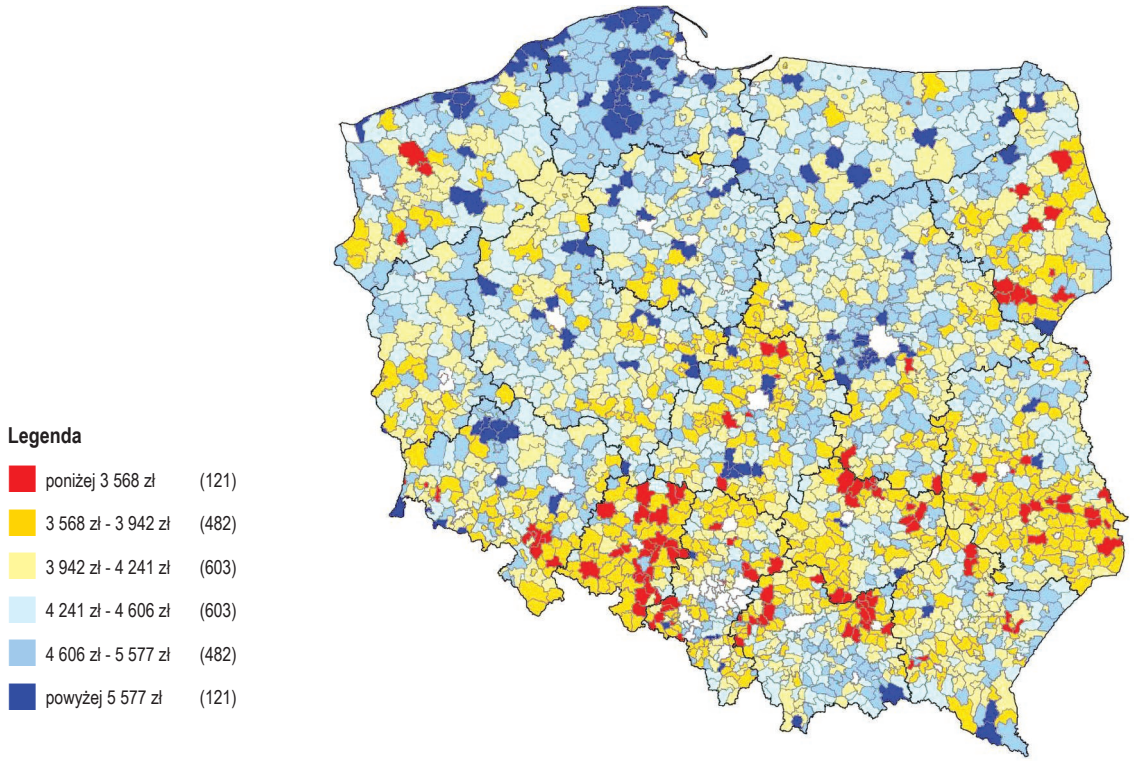
Rysunek 8. **Relacja kwoty długu powiatów i miast na prawach powiatu do ich nadwyżki operacyjnej rozumianej jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2017 r.**[4]



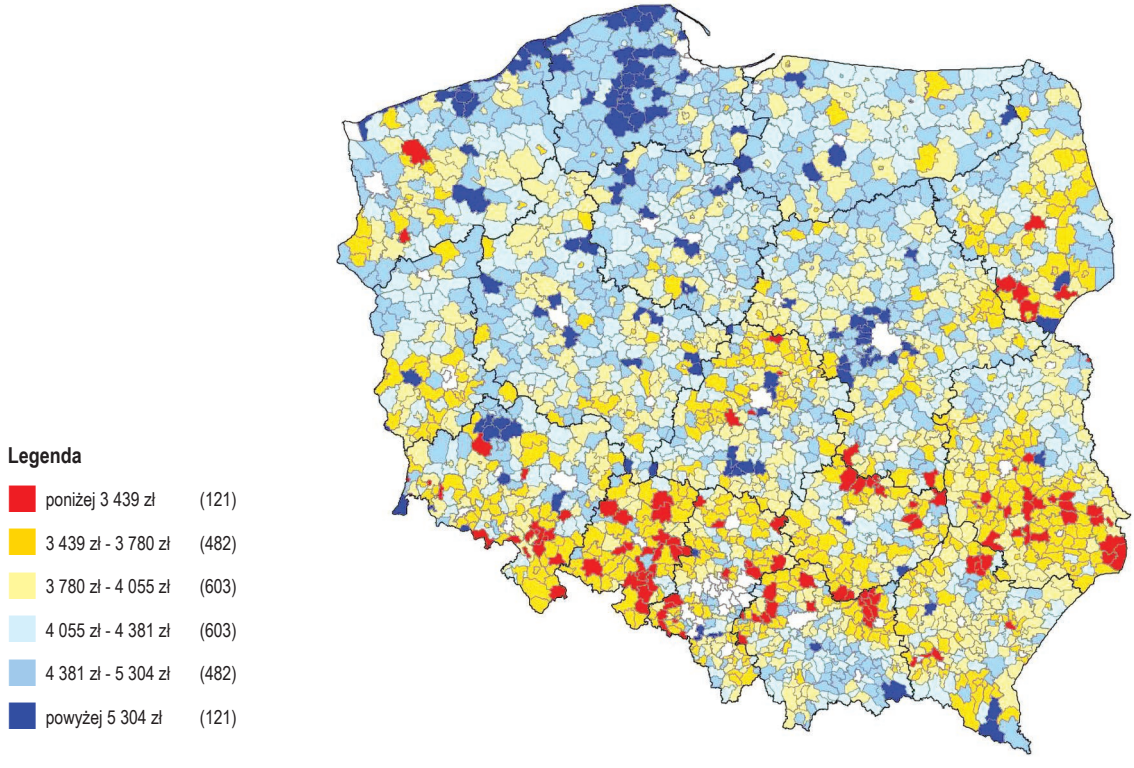
[3] Wskaźnik ten był stosowany do końca 2013 r. jako jeden z ustawowych limitów zadłużenia jst (obecnie już nie obowiązuje).

[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 2017 r. (w zł)**



Rysunek 10. **Dochody bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 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:

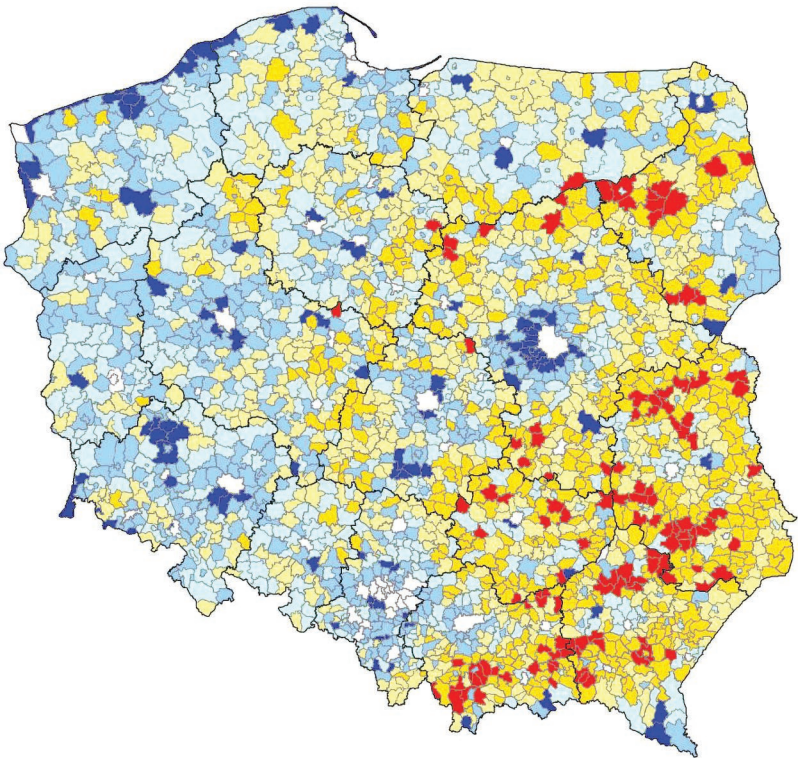


5% jst danego szczebla o najniższych wielkościach
25% jst danego szczebla o najniższych wielkościach
50% jst danego szczebla o najniższych wielkościach



5% jst danego szczebla o najwyższych wielkościach
25% jst danego szczebla o najwyższych wielkościach
50% jst danego szczebla o najwyższych wielkościach

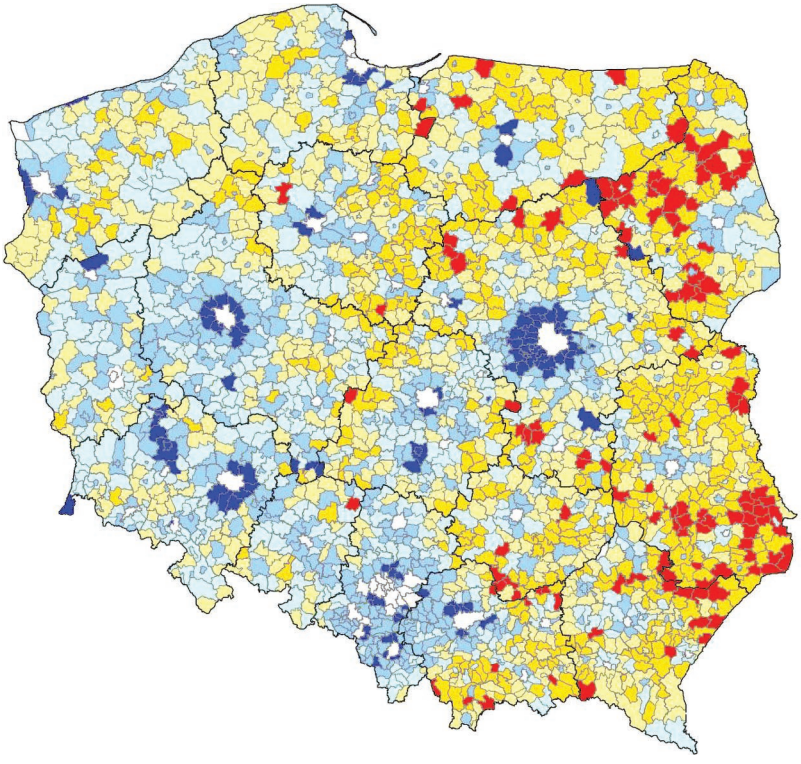
Rysunek 11. **Dochody własne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 823 zł	(121)
823 zł - 1 141 zł	(482)
1 141 zł - 1 472 zł	(603)
1 472 zł - 1 915 zł	(603)
1 915 zł - 3 102 zł	(482)
powyżej 3 102 zł	(121)

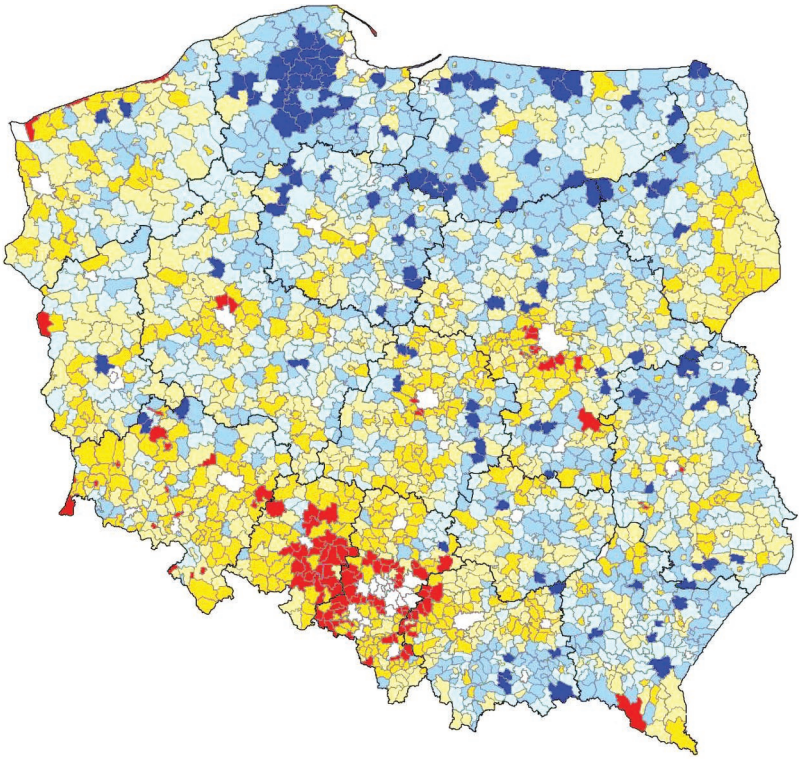
Rysunek 12. **Dochody gmin z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 285 zł	(121)
285 zł - 396 zł	(482)
396 zł - 527 zł	(602)
527 zł - 727 zł	(604)
727 zł - 1 112 zł	(482)
powyżej 1 112 zł	(121)

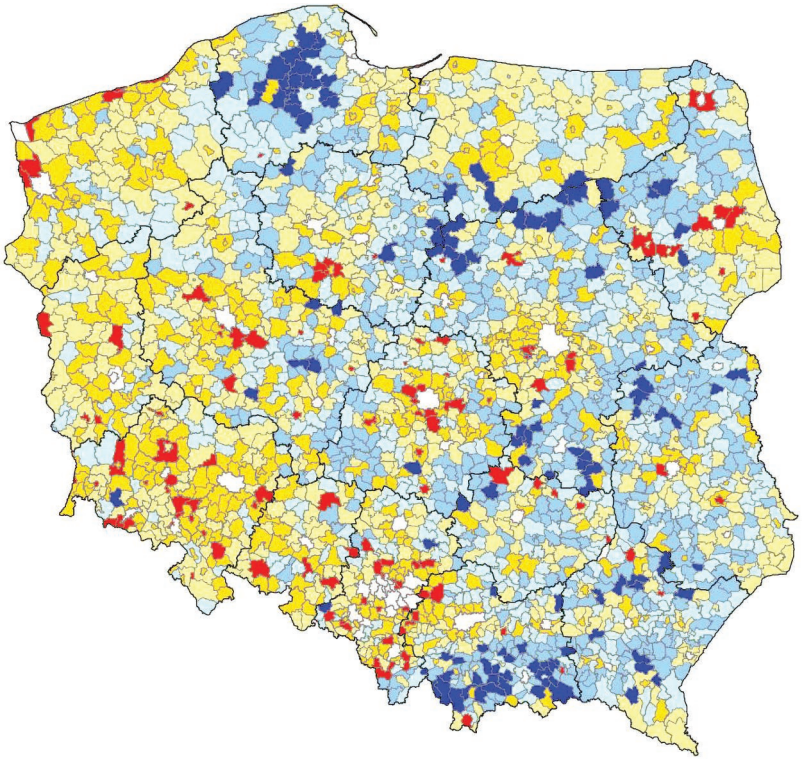
Rysunek 13. **Dotacje celowe gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 1 010 zł	(121)
1 010 zł - 1 275 zł	(482)
1 275 zł - 1 491 zł	(603)
1 491 zł - 1 708 zł	(603)
1 708 zł - 2 074 zł	(482)
powyżej 2 074 zł	(121)

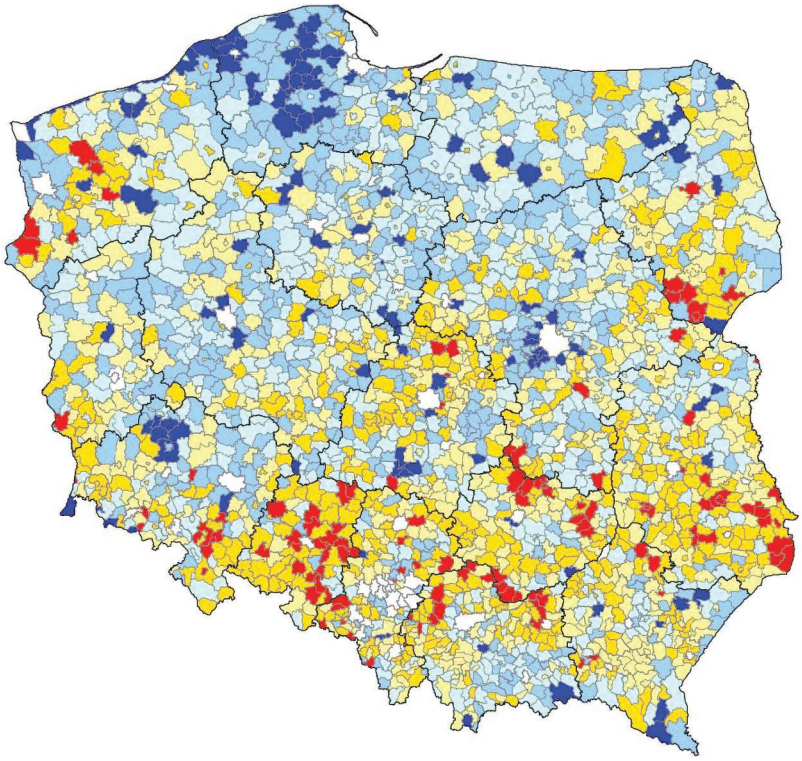
Rysunek 14. **Subwencja ogólna gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 664 zł	(121)
664 zł - 922 zł	(482)
922 zł - 1 205 zł	(603)
1 205 zł - 1 456 zł	(603)
1 456 zł - 1 772 zł	(482)
powyżej 1 772 zł	(121)

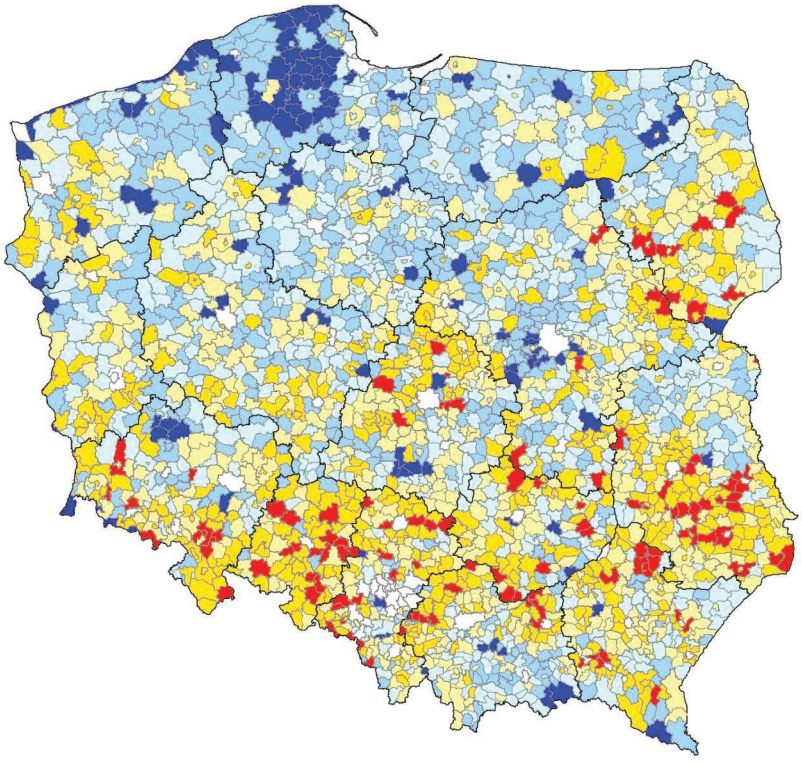
Rysunek 15. **Wydatki ogółem gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 3 541 zł	(121)
3 541 zł - 3 938 zł	(482)
3 938 zł - 4 275 zł	(603)
4 275 zł - 4 678 zł	(603)
4 678 zł - 5 687 zł	(482)
powyżej 5 687 zł	(121)

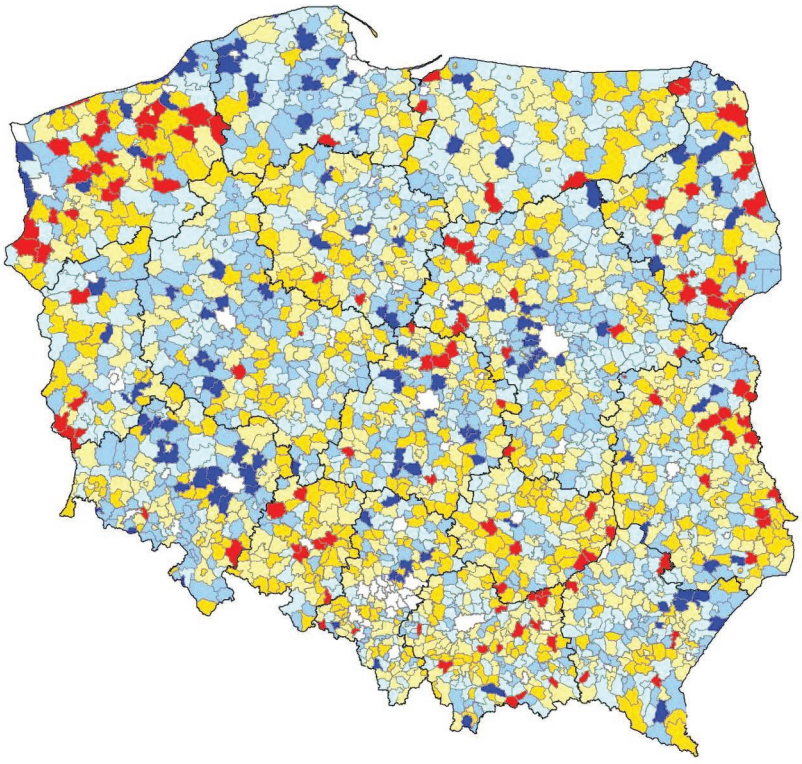
Rysunek 16. **Wydatki bieżące gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 3 111 zł	(121)
3 111 zł - 3 435 zł	(482)
3 435 zł - 3 687 zł	(603)
3 687 zł - 3 984 zł	(603)
3 984 zł - 4 598 zł	(482)
powyżej 4 598 zł	(121)

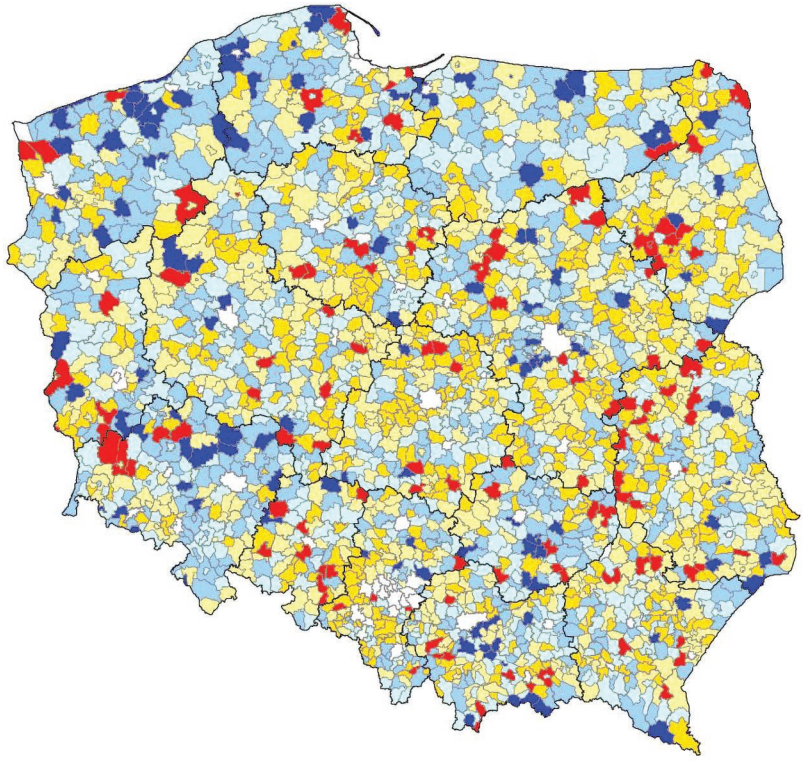
Rysunek 17. **Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 160 zł	(121)
160 zł - 350 zł	(482)
350 zł - 541 zł	(603)
541 zł - 797 zł	(603)
797 zł - 1 342 zł	(482)
powyżej 1 342 zł	(121)

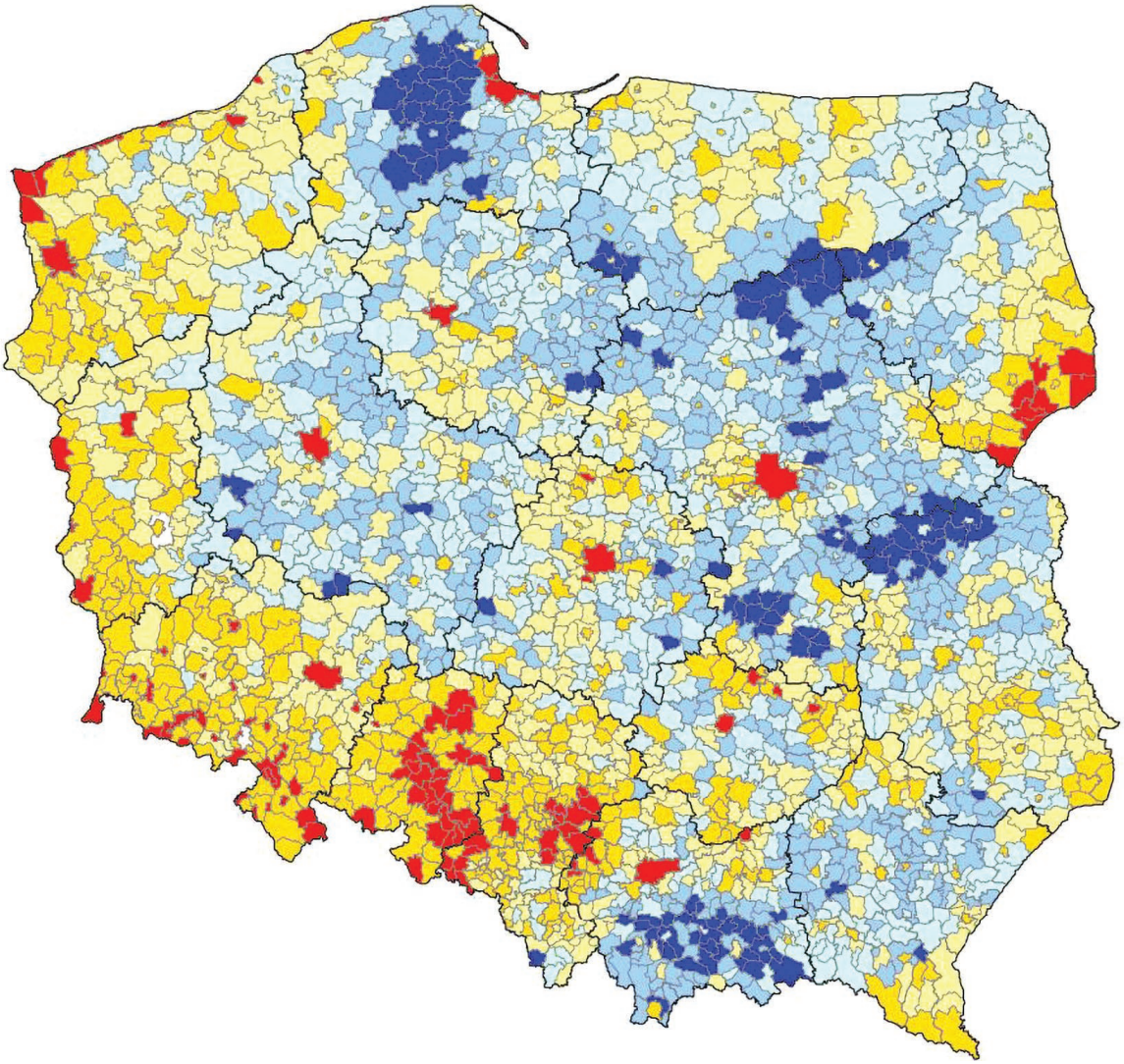
Rysunek 18. **Zobowiązania gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 49 zł	(121)
49 zł - 448 zł	(482)
448 zł - 821 zł	(603)
821 zł - 1 274 zł	(603)
1 274 zł - 2 097 zł	(482)
powyżej 2 097 zł	(121)

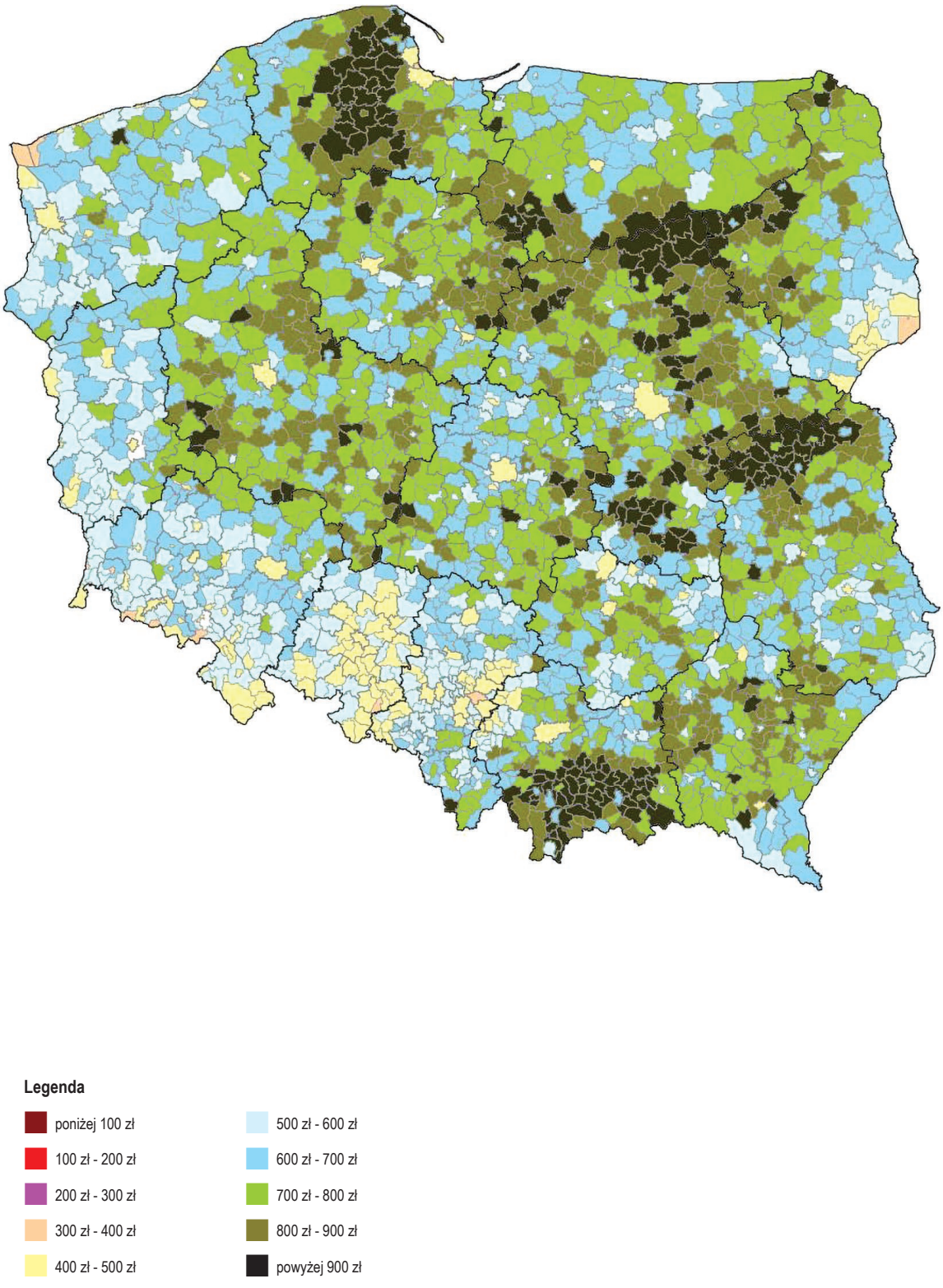
Rysunek 19. **Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



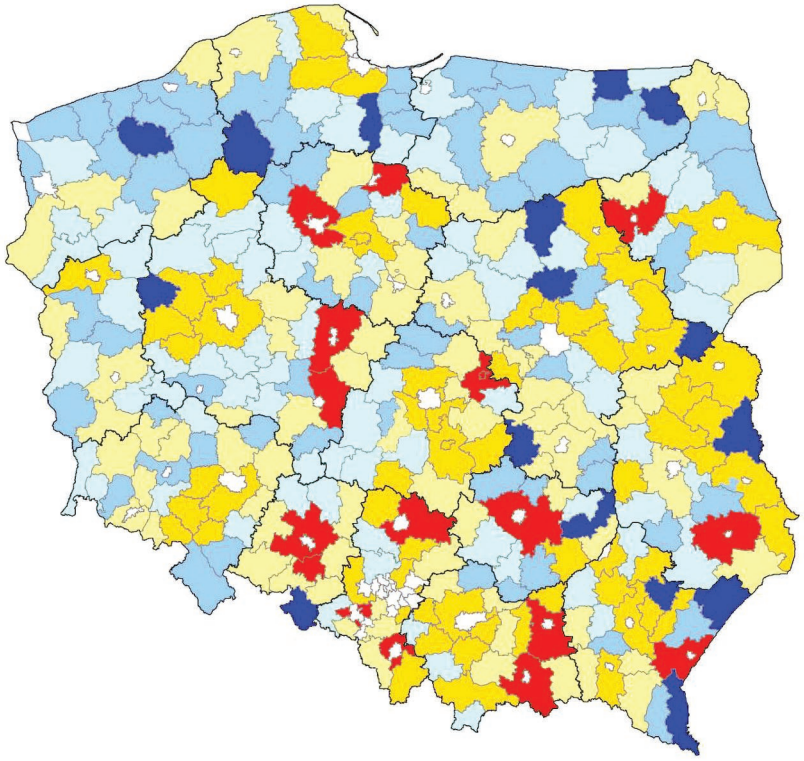
Legenda

poniżej 482 zł	(124)
482 zł - 612 zł	(496)
612 zł - 708 zł	(619)
708 zł - 800 zł	(619)
800 zł - 947 zł	(496)
powyżej 947 zł	(124)

Rysunek 20. **Dotacje celowe na realizację przez gminy i miasta na prawach powiatu programu „Rodzina 500+” w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



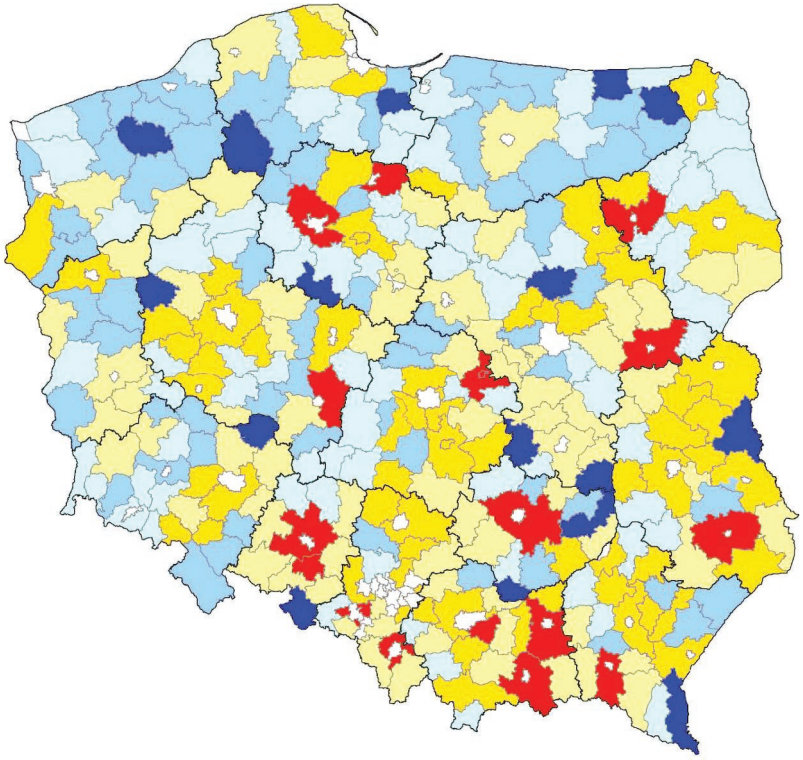
Rysunek 21. **Dochody ogółem powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 735 zł	(16)
735 zł - 902 zł	(63)
902 zł - 1 008 zł	(78)
1 008 zł - 1 142 zł	(78)
1 142 zł - 1 382 zł	(63)
powyżej 1 382 zł	(16)

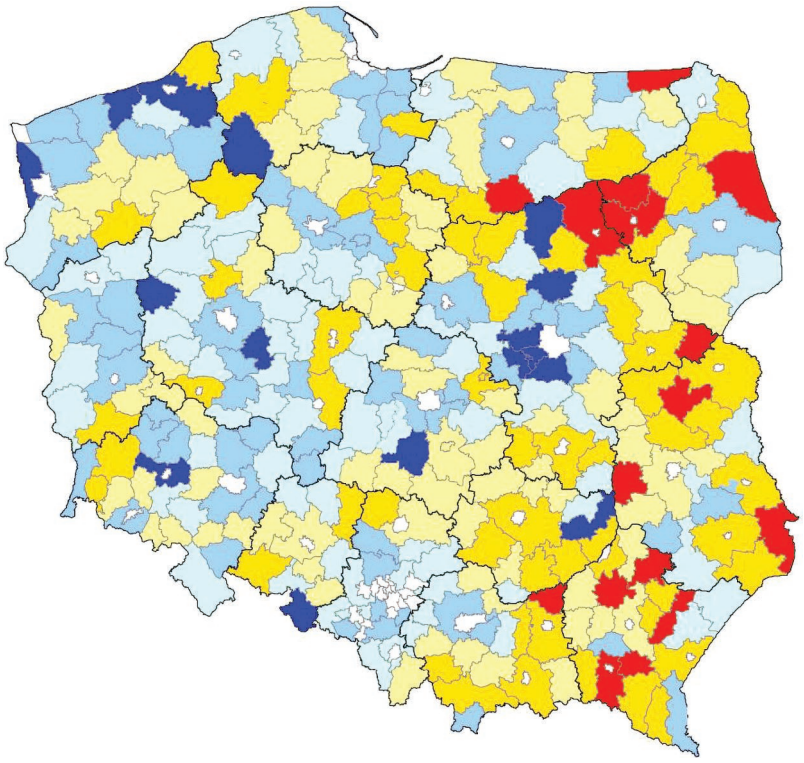
Rysunek 22. **Dochody bieżące powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 637 zł	(16)
637 zł - 837 zł	(63)
837 zł - 918 zł	(78)
918 zł - 1 052 zł	(78)
1 052 zł - 1 233 zł	(63)
powyżej 1 233 zł	(16)

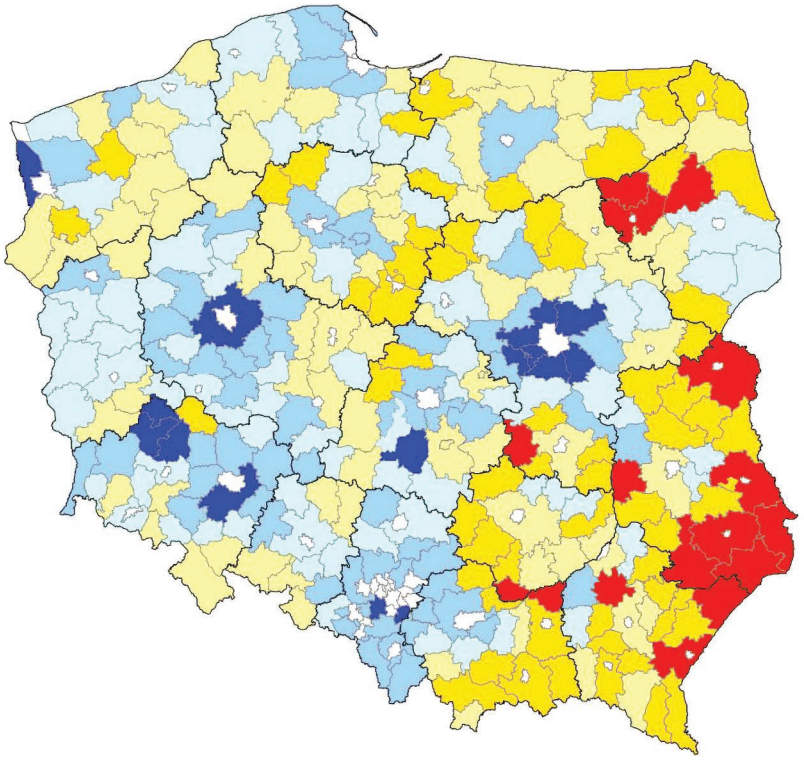
Rysunek 23. **Dochody własne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 225 zł	(16)
225 zł - 283 zł	(63)
283 zł - 329 zł	(78)
329 zł - 390 zł	(78)
390 zł - 509 zł	(63)
powyżej 509 zł	(16)

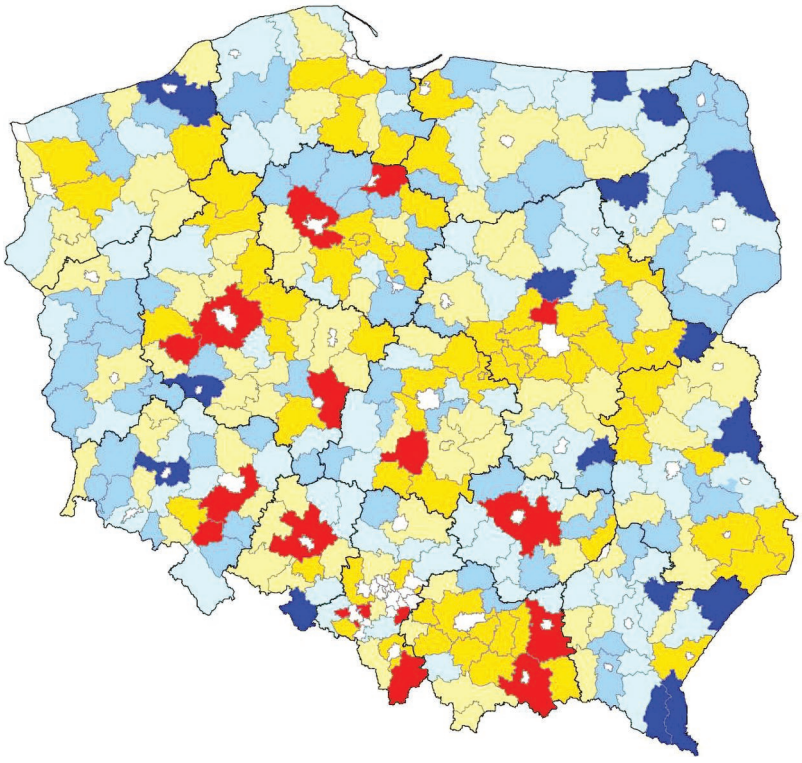
Rysunek 24. **Dochody powiatów z tytułu udziałów w PIT i CIT w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 118 zł	(16)
118 zł - 143 zł	(63)
143 zł - 173 zł	(78)
173 zł - 200 zł	(78)
200 zł - 301 zł	(63)
powyżej 301 zł	(16)

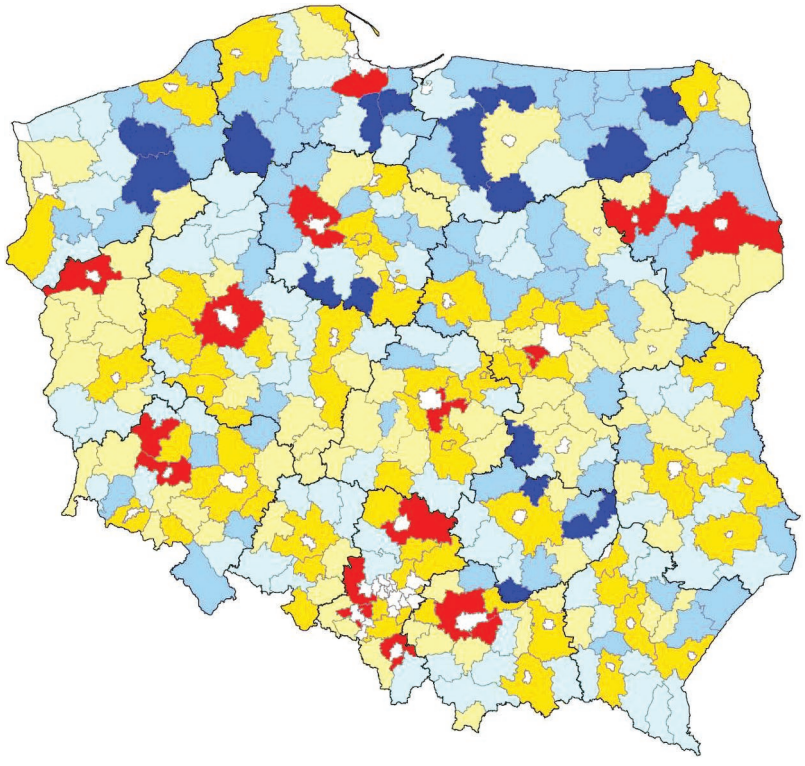
Rysunek 25. **Dotacje celowe powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 141 zł	(16)
141 zł - 198 zł	(63)
198 zł - 247 zł	(78)
247 zł - 295 zł	(78)
295 zł - 414 zł	(63)
powyżej 414 zł	(16)

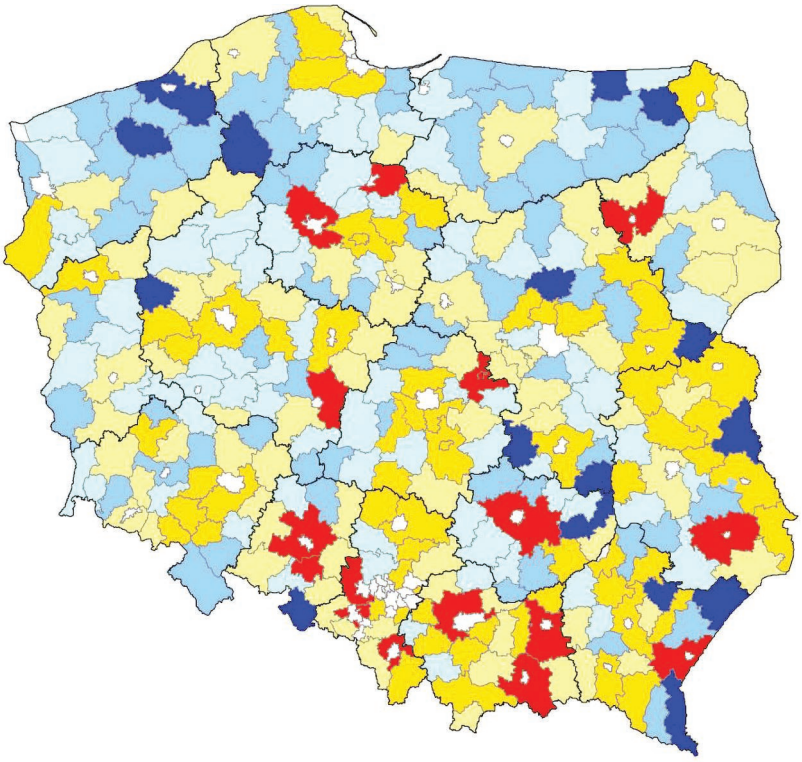
Rysunek 26. **Subwencja ogólna powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 196 zł	(16)
196 zł - 331 zł	(63)
331 zł - 428 zł	(78)
428 zł - 513 zł	(78)
513 zł - 647 zł	(63)
powyżej 647 zł	(16)

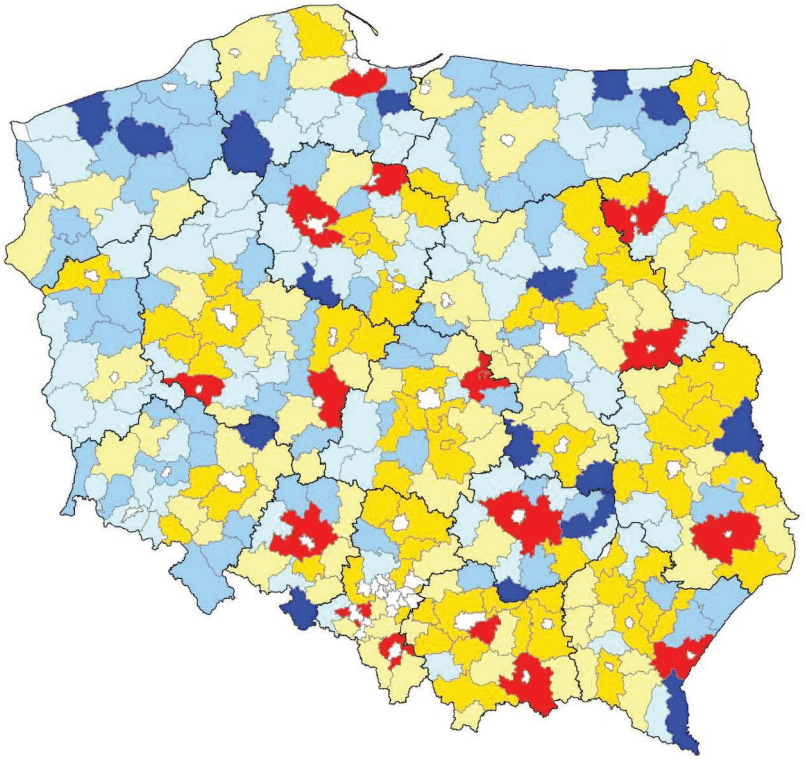
Rysunek 27. **Wydatki ogółem powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 719 zł	(16)
719 zł - 900 zł	(63)
900 zł - 1 002 zł	(78)
1 002 zł - 1 149 zł	(78)
1 149 zł - 1 331 zł	(63)
powyżej 1 331 zł	(16)

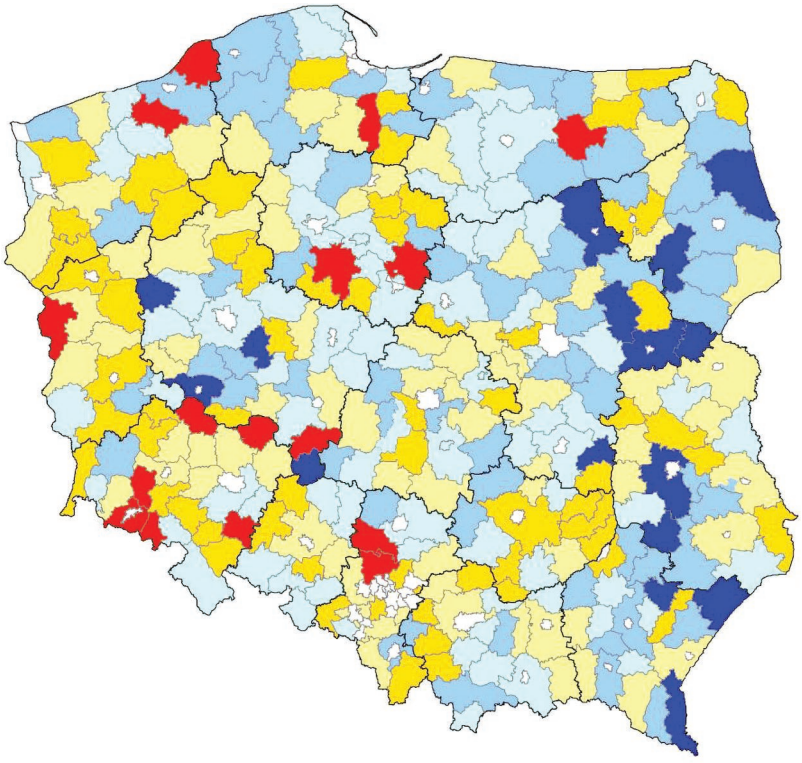
Rysunek 28. **Wydatki bieżące powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 549 zł	(16)
549 zł - 754 zł	(63)
754 zł - 845 zł	(78)
845 zł - 985 zł	(78)
985 zł - 1 157 zł	(63)
powyżej 1 157 zł	(16)

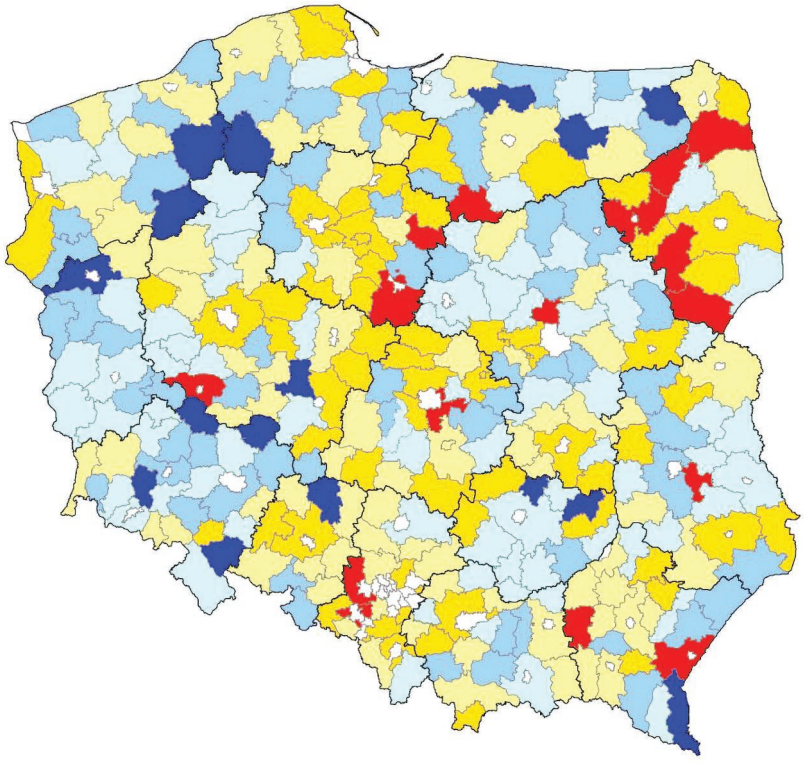
Rysunek 29. **Wydatki inwestycyjne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 53 zł	(16)
53 zł - 98 zł	(63)
98 zł - 147 zł	(78)
147 zł - 196 zł	(78)
196 zł - 317 zł	(63)
powyżej 317 zł	(16)

Rysunek 30. **Zobowiązania powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2017 r. (w zł)**



Legenda

poniżej 12 zł	(16)
12 zł - 116 zł	(63)
116 zł - 202 zł	(78)
202 zł - 337 zł	(78)
337 zł - 514 zł	(63)
powyżej 514 zł	(16)

Wersja pdf
Sprawozdania
do pobrania

ISSN 1732-0879