



GŁÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY



Budżety **jednostek** **samorządu terytorialnego** **w latach 2003–2008**

WARSZAWA 2009

Opracowanie publikacji

Preparation of the publication

GUS, Departament Statystyki Finansów

CSO, Finance Statistics Division

kierujący

supervisor

Dr hab. Prof. nadzw. Grażyna Ancyparowicz

Dyrektor Departamentu Statystyki Finansów

Associate Professor

Director of the Finance Statistics Division

zespół

team

Grażyna Ancyparowicz: Analiza wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego,

Krystyna Kobiałka: opracowanie algorytmów do naliczania tablic, redagowanie danych, opracowanie graficzne tablic

Małgorzata Galek: naliczanie tablic wynikowych

Sławomir Dziejowski: tłumaczenie na język angielski

Projekt okładki

Cover design

Zakład Wydawnictw Statystycznych

Statistical Publishing Establishment

ISSN 1895-3077

Publikacja dostępna na stronie internetowej:

Publication available on website:

<http://www.stat.gov.pl>

PRZEDMOWA

Niniejsza publikacja Głównego Urzędu Statystycznego zawiera dane ze sprawozdań Ministerstwa Finansów, opisujące gospodarkę budżetową jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2008. W porównaniu z wcześniejszą edycją horyzont czasowy badań został wydłużony o jeden rok, co powinno ułatwić obserwowanie długookresowych tendencji rozwoju gospodarki finansami publicznymi na szczeblu lokalnym, a w dalszej przyszłości stworzyć podstawy statystyczne do analizy budżetów zadaniowych. Publikacja składa się z dwu części: obszernej, wielowątkowej analizy dochodów, wydatków i wyniku finansowego budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz zestawień danych liczbowych zamieszczonych w części tabelarycznej. Prezentację wyników liczbowych poprzedza informacja o warunkach systemowych gospodarki budżetowej w analizowanym okresie. Wiele uwagi poświęcono normom i wskaźnikom wprowadzonym po raz pierwszy do praktyki w 2008 r.

Główny Urząd Statystyczny, przekazując do rąk Państwa „Budżety jednostek samorządu terytorialnego” zwraca się z uprzejmą prośbą o uwagi, wnioski, sugestie i komentarze, dzięki którym możliwe będzie doskonalenie formy i treści tej publikacji.

Prof. nadz. dr hab. Grażyna Ancyparowicz

Dyrektor
Departamentu Statystyki Finansów

PREFACE

The present publication of the Central Statistical Office includes data from reports of the Ministry of Finance, describing budgetary economy of local government units in years 2003–2008. Comparing to previous edition the temporal horizon has been extended about one year. It should simplify monitoring of long-term trends regarding economy of public finance at the level of local government and should create statistical basis for analysis of performance budgets for the future. Publication consists of two parts: wide multilateral analysis of revenues, expenditures and financial result of the local governments units and the second – specifications of numeric data in the tabular part. The presentation of numeric results is preceded by information about systemic conditions of budgetary economy during analysed period. Norms and indicators introduced in practice for the first time in 2008 are described carefully.

Central Statistical office, presenting for you “Budgets of local government units” will be very glad of yours: notes, conclusions, suggestions and comments that enable us to perfect of form and content of this publication

Grażyna Ancyparowicz

*Associate Professor
Director of the Finance Statistics Division*

Warszawa, listopad 2009
Warsaw, November 2009

SPIS TREŚCI

	Strona
PRZEDMOWA	
ANALIZA WYKONANIA BUDŻETÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W 2008 R.	V
1. Warunki systemowe gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego	V
2. Zmiany legislacyjne w gospodarce budżetowej jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone w 2008 r.	XIX
3. Dochody, wydatki i wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego	XXII
Podsumowanie i wnioski	XLIX
WAŻNIEJSZE AKTY PRAWNE DOTYCZĄCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	LII
ANEKS STATYSTYCZNY	1 - 149
	Numer

Budżety jednostek samorządu terytorialnego

Liczba gmin i powiatów według podziału administracyjnego stan w dniu 31XII	1	2
Liczba ludności według województw i podziału administracyjnego stan w dniu 30VI	2	4
Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r.	3	6
Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r.	4	7
Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2005 r.	5	8
Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2006 r.	6	9
Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2007 r.	7	10
Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2008 r.	8	11
Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych	9	12
Źródła finansowania przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego	10	13
Fundusze celowe jednostek samorządu terytorialnego	11	15

Budżety gmin

Dochody, wydatki i wyniki budżetów gmin według podziału administracyjnego	12	17
Dochody budżetów gmin według rodzajów i podziału administracyjnego	13	18
Wydatki budżetów gmin według rodzajów i podziału administracyjnego	14	20
Wydatki budżetów gmin według działów i podziału administracyjnego	15	21
Wydatki budżetów gmin według rodzajów i działów	16	23
Wydatki budżetów gmin na inwestycje według działów i podziału administracyjnego	17	26
Dochody i wydatki budżetów gmin według podziału administracyjnego i województw	18	28
Dochody budżetów gmin według rodzajów i województw	19	30
Dochody własne i pozostałe dochody budżetów gmin według województw	20	32
Dochody własne budżetów gmin według podziału administracyjnego i województw	21	34
Dotacje dla gmin według województw	22	36
Wydatki budżetów gmin według rodzajów i województw	23	38
Wydatki budżetów gmin według działów i województw	24	40
Struktura wydatków budżetów gmin według działów i województw	25	42
Wydatki budżetów gmin na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska według województw	26	44
Wydatki budżetów gmin na gospodarkę mieszkaniową według województw	27	46
Wydatki budżetów gmin na oświatę i wychowanie według województw	28	48
Wydatki budżetów gmin na edukacyjną opiekę wychowawczą według województw	29	50
Wydatki budżetów gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego według województw	30	52
Wydatki budżetów gmin na ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej według województw	31	54

Wyniki finansowe budżetów gmin oraz dochody i wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca według województw	32	56
Przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych oraz rachunku dochodów własnych gmin według województw	33	58
Budżety powiatów		
Dochody budżetów powiatów według działów	34	66
Dochody budżetów powiatów według rodzajów i województw	35	68
Dochody własne i pozostałe dochody powiatów oraz ich struktura według województw	36	70
Dotacje dla powiatów według województw	37	72
Wydatki budżetów powiatów według rodzajów i działów	38	74
Wydatki budżetów powiatów według rodzajów i województw	39	77
Wydatki budżetów powiatów według działów i województw	40	79
Wydatki budżetów powiatów na oświatę i wychowanie według województw	41	81
Wydatki budżetów powiatów na ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej według województw	42	83
Wyniki finansowe budżetów powiatów oraz dochody i wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca według województw	43	85
Przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych oraz rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych powiatów według województw	44	87
Budżety miast na prawach powiatu		
Dochody budżetów miast na prawach powiatu według działów	45	95
Dochody budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów i województw	46	97
Dochody własne i pozostałe dochody budżetów miast na prawach powiatu oraz ich struktura według województw	47	99
Dotacje dla miast na prawach powiatu według województw	48	101
Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów i działów	49	103
Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów i województw	50	106
Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według działów i województw	51	108
Wydatki budżetów miast na prawach powiatu na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska według województw	52	110
Wydatki budżetów miast na prawach powiatu na oświatę i wychowanie według województw	53	112
Wydatki budżetów miast na prawach powiatu na ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej według województw	54	114
Wyniki finansowe budżetów miast na prawach powiatu oraz dochody i wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca według województw	55	116
Przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych oraz rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych miast na prawach powiatu według województw	56	118
Budżety samorządów województw		
Dochody budżetów samorządów województw według rodzajów	57	126
Dochody budżetów samorządów województw według działów	58	128
Dotacje dla samorządów województw	59	130
Wydatki budżetów samorządów województw według rodzajów	60	132
Wydatki budżetów samorządów województw według działów	61	134
Wydatki budżetów samorządów województw na transport i łączność oraz rolnictwo i łowiectwo według województw	62	136
Wydatki budżetów samorządów województw na ochronę zdrowia oraz oświatę i wychowanie według województw	63	138
Wyniki finansowe budżetów samorządów województw oraz dochody i wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca według województw	64	140
Przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych oraz rachunku dochodów własnych jednostek budżetowych samorządów województw	65	142

CONTENTS

	Page
PREFACE	V
ANALYSIS OF BUDGET EXECUTION OF THE LOCAL GOVERNMENT UNITS IN 2008	V
1. System conditions of budgetary economy of the local government units	XIX
2. Legal changes introduced in the budgetary economy of the local government units in 2008	XXII
3. Revenues, expenditures, and result of budgets of the local government units in 2008	XLIX
Summary and conclusions	LII
MAJOR LEGAL ACTS CONCERNING LOCAL GOVERNMENT UNITS	1 - 149
STATISTICAL ANNEX	Number
Local government entities budgets	
The number of gminas and powiats by administrative division as of the 31 XII	1 2
The number of peoples by voivodships and administrative division as of the 30 VI	2 4
Revenues and expenditures of local government budgets by types in 2003	3 6
Revenues and expenditures of local government budgets by types in 2004	4 7
Revenues and expenditures of local government budgets by types in 2005	5 8
Revenues and expenditures of local government budgets by types in 2006	6 9
Revenues and expenditures of local government budgets by types in 2007	7 10
Revenues and expenditures of local government budgets by types in 2008	8 11
The liabilities of local government entities by titles of debt	9 12
The sources of financing of the local government entities income and outgoings	10 13
Appropriated local government entities funds	11 15
Gmina budgets	
Revenues, expenditures and the net results of gmina budgets by administrative division	12 17
Revenues of gmina budgets by types and by administrative division	13 18
Expenditures of gmina budgets by types and by administrative division	14 20
Expenditures of gmina budgets by branches and by administrative division	15 21
Expenditures of gmina budgets by branches and by types	16 23
Structure of investment expenditures of gmina budgets by branches and by administrative division	17 26
Revenues and Expenditures of gmina budgets by administrative division and by voivodships	18 28
Revenues of gmina budgets by types and by voivodships	19 30
Own revenues and other revenues of gmina budgets by voivodships	20 32
Own revenues of gmina budgets by administrative division and by voivodships	21 34
Subsidies to gminas by voivodships	22 36
Expenditures of gmina budgets by types and by voivodships	23 38
Expenditures of gmina budgets by branches and by voivodships	24 40
Structure of expenditures of gmina budgets by branches and by voivodships	25 42
Expenditures of gmina budgets on municipal economy and environmental protection by voivodships ..	26 44
Expenditures of gmina budgets on dwelling economy by voivodships	27 46
Expenditures of gmina budgets on education by voivodships	28 48
Expenditures of gmina budgets on educational care by voivodships	29 50
Expenditures of gmina budgets on culture and national heritage by voivodships	30 52
Expenditures of gmina budgets on health care and social welfare by voivodships	31 54

Revenues and expenditures per capita and the financial results of gmina budgets, by voivodships.....	32	56
Revenues and expenditures of budgetary establishments, auxiliary units, special funds and own income account of gminas by voivodships	33	58
Powiat budgets		
Revenues of powiat budgets by branches	34	66
Revenues of Powiats' budgets by types and by voivodships	35	68
Own revenues and other revenues of powiat budgets and their structure by voivodships	36	70
Subsidies to powiats by voivodships	37	72
Expenditures of powiat budgets by types and by branches	38	74
Expenditures of powiat budgets by types and by voivodships	39	77
Expenditures of powiat budgets by branches and by voivodships	40	79
Expenditures of powiat budgets on education by voivodships	41	81
Expenditures of powiat budgets on: health care, social welfare and other tasks from social policy by voivodships	42	83
Revenues and expenditures per capita and the financial results of powiat budgets, by voivodships	43	85
Revenues and expenditures of budgetary establishments, auxiliary units, special funds and own income accounts of powiats by voivodships	44	87
Cities with Powiat status budgets		
Revenues of cities with powiat status budgets by branches	45	95
Revenues of cities with powiat status budgets by types and by voivodships	46	97
Own revenues and other revenues of cities with powiat status budgets and their structure by voivodships	47	99
Subsidies to cities with powiat status by voivodships	48	101
Expenditures of cities with powiat status budgets by types and by branches	49	103
Expenditures of cities with powiat status budgets by types and by voivodships	50	106
Expenditures of cities with powiat status budgets by branches and by voivodships	51	108
Expenditures of cities with powiat status budgets on municipal economy and environmental protection by voivodships	52	110
Expenditures of cities with powiats status budgets on education by voivodships	53	112
Expenditures of cities with powiat status budgets on health care and social welfare by voivodships	54	114
Revenues and expenditures per capita and the financial results of budgets of cities with powiat status by voivodships	55	116
Revenue and expenditure of budgetary establishments, auxiliary units, special funds and own income account of cities with powiat status by voivodships	56	118
Budgets of self-government of voivodships		
Revenues of self-government of voivodships budgets by types	57	126
Revenues of self-government of voivodships budgets by branches	58	128
Subsidies to self-government of voivodships	59	130
Expenditures of self-government of voivodships budgets by types	60	132
Expenditures of self-government of voivodships budgets by branches	61	134
Expenditures of self-government of voivodships budgets on: transport, communication, agriculture and hunting by voivodships	62	136
Expenditures of self-government of voivodships budgets on: health care and education by voivodships ..	63	138
Revenues and expenditures per capita and the financial results of self-government of voivodships budgets by voivodships.....	64	140
Revenues and expenditures of budgetary establishments, auxiliary units, special funds and own income account of self-government of voivodships	65	142

Grażyna Ancyparowicz

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO w 2008 r.

1. Warunki systemowe gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego

1.1. W 2003 r. w Polsce istniało 2 478 gmin, w tym 307 miejskich i 65 miejskich na prawach powiatu, 577 miejsko-wiejskich i 1 594 wiejskich. W następnych latach jedna gmina miejsko-wiejska przekształciła się w gminę wiejską, zaś 8 gmin wiejskich zyskało prawa miejskie. Do końca 2008 r. liczba gmin ogółem oraz gmin miejskich na prawach powiatu nie zmieniła się, liczba gmin miejsko-wiejskich wzrosła (do 586), liczba gmin wiejskich obniżyła się (do 1 586). Liczba powiatów, w tym miast na prawach powiatu (odpowiednio 379 i 65), podobnie jak liczba województw (16) w latach 2003-2008 pozostała bez zmian.

1.2. W ustawie o finansach publicznych dochody i wydatki budżetowe dzieli się na **bieżące i majątkowe**. Podział ten dotyczy również budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dochody bieżące są to dochody z wyłączeniem dochodów majątkowych, wydatki bieżące to wydatki z wyłączeniem wydatków majątkowych.

1.2.1. Do dochodów majątkowych zalicza się:

- dotacje i środki otrzymane na inwestycje,
- dochody ze sprzedaży majątku,
- dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

1.2.2. Na wydatki majątkowe składają się:

- wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne,
- wydatki na zakup i objęcie akcji,
- wniesione wkłady do spółek prawa handlowego.

1.2.3. Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są uchwalane przez organa właściwe dla danego szczebla administracji państwowej, na rok kalendarzowy rozpoczynający się 1 stycznia, a kończący 31 grudnia, w terminie i na zasadach określonych w ustawach ustrojowych, ustawie o finansach publicznych, zgodnie z aktualnie obowiązującą klasyfikacją budżetową. Miasto na prawach powiatu sporządza jeden budżet. Uchwała budżetowa miasta na prawach powiatu określa poszczególne dochody z uwzględnieniem dochodów gmin, powiatów oraz rodzajów wydatków przewidzianych na zadania realizowane przez gminy i powiaty.

1.2.4. W gospodarce środkami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia się następujące **rodzaje podmiotów**:

- jednostki budżetowe rozliczające się metodą brutto, których wydatki w całości pokrywane są z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a dochody stanowią dochody tych budżetów,

- zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze, rozliczające się metodą netto, których rozchody pokrywane są z przychodów własnych z tytułu prowadzenia działalności, uzupełnianych w razie konieczności dotacjami przedmiotowymi z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- środki specjalne jednostek budżetowych (zlikwidowane w 2005 r.) obejmowały zasoby finansowe, gromadzone na specjalnych, wyodrębnionych rachunkach bankowych, przeznaczone na ściśle określone cele; środki pieniężne na tych rachunkach nie były objęte obowiązkiem odprowadzania ich do budżetu,
- rachunek dochodów własnych (wprowadzony w 2005 r.) prowadzony jest w celu ewidencji wpływów finansowych ze ściśle określonych źródeł, z przeznaczeniem na zdefiniowane *a priori* cele powiązane ze źródłami dochodów,
- fundusze celowe tworzone na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim, zasilane ze ściśle określonych źródeł, finansują konkretne, zdefiniowane zadania; w latach 2003-2008 funkcjonowały następujące fundusze celowe:
 - Terenowy Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych,
 - Gminny, Powiatowy i Wojewódzki Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
 - Gminny, Powiatowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
 - Fundusz Socjalny Wsi (dysponowany w gminach do czasu wyczerpania środków zgromadzonych na rachunku tego Funduszu).

1.3. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych w art. 16 ust. 4 pkt 1 upoważniła Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 powyższej ustawy), z uwzględnieniem Polskiej Klasyfikacji Działalności. Ponadto w ust. 5 cytowanego artykułu ustawodawca wskazał, iż Minister Finansów może określić w rozporządzeniu klasyfikację wydatków o większej szczegółowości niż określona ust. 1 dla zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

1.4. **Klasyfikacja budżetowa** wyznacza uprawnienia organów publicznych do gromadzenia dochodów i przychodów oraz regulowania proporcji wydatków publicznych i rozchodów między podmiotami,

- dziedzinami działalności,
- formami aktywności,
- jednostkami podziału terytorialnego w państwie i tym samym określa zakres ich odpowiedzialności za realizację gospodarki budżetowej.

1.5. Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego grupuje się według kryterium podstawowego rodzaju działalności w **działy i rozdziały. Paragrafy** systematyzują dochody według rodzaju źródeł, a wydatki według szczegółowego ich przeznaczenia.

1.6. Dane dotyczące realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów, miast na prawach powiatów i województw zostały opracowane na podstawie następujących **sprawozdań**, wprowadzonych w latach 2001-2007 na mocy rozporządzeń Ministra Finansów:

- Rb-27S – roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,
- Rb-28S – roczne sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,
- Rb-30 – roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych zakładów budżetowych,
- Rb-31 – roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych,
- Rb-32 – roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych środków specjalnych,
- Rb-33 – roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych funduszy celowych nie posiadających osobowości prawnej
- Rb-34 – roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych.

1.7. Art. 3. ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88 poz. 539 z późn. zm.) stanowi, że dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są: udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, wpływy z podatków lokalnych, opłat, dochody majątkowe. Oprócz dochodów własnych, na dochody jednostek samorządu terytorialnego wpływają subwencje i dotacje z budżetu państwa, a także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

1.8. Na **dochody gmin** składały się:

- dochody własne, do których zalicza się:
 - wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy,
 - wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze gminy,
 - pozostałe podatki (od nieruchomości, rolny, leśny od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, od posiadania psów, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych),
 - wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, eksploatacyjnej w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96, z późn. zm.), innych opłat stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,

- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych,
- dochody z majątku gminy,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów,
- dotacje celowe na zadania:
 - własne,
 - z zakresu administracji rządowej, realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
 - realizowane na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, finansowane z funduszy celowych,
- subwencja ogólna, złożona z części:
 - oświatowej, w tym na utrzymanie publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, kształcenie i odpłaty nauczycieli,
 - wyrównawczej, finansującej świadczenia z pomocy społecznej oraz zmniejszającej dysproporcje poziomu dochodów gmin,
 - równoważącej, przyznawanej gminom w związku z przekazaniem dodatkowych zadań z zakresu pomocy społecznej (np. dodatki mieszkaniowe),
 - rekompensującej dochody utracone przez te gminy w związku z:
 - częściową likwidacją podatku od środków transportowych,
 - ustawowymi ulgami i zwolnieniami w niektórych podatkach,
 - obniżeniem opłaty eksploatacyjnej,
- rezerwa na uzupełnienie subwencji ogólnej przeznaczona została na uzupełnienie dochodów gmin, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównanie różnic w dochodach gmin po zmianie systemu finansowania zadań.

1.9. Na **dochody powiatu** składały się:

- dochody własne:
 - dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze powiatu,

- z podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze powiatu (ten tytuł dochodów powiatu został po raz pierwszy wprowadzony w 2004 r.),
- wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,
- dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powiatowych jednostek budżetowych,
- dochody z majątku powiatu,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów,
- dochody z majątku powiatu,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania:
 - własne,
 - z zakresu administracji rządowej, realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- dotacje otrzymane z funduszy celowych,
- pozostałe dotacje,
- środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych,
- subwencja ogólna złożona z części:
 - oświatowej, w tym na utrzymanie publicznych szkół ponadpodstawowych, szkolnictwa specjalnego oraz placówek całodobowego pobytu uczniów (bursy, internaty), doksztalcanie i odprawy dla nauczycieli,
 - wyrównawczej,
 - równoważącej, przyznawanej na uzupełnienie dochodów w związku z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej oraz zróżnicowaniem sieci dróg powiatowych,
- rezerwa na uzupełnienie subwencji ogólnej przeznaczona została na uzupełnienie dochodów powiatów, w szczególności na zadania związane z finansowaniem inwestycji rozpoczętych przed 1 stycznia 1999 r. na powiatowych i wojewódzkich drogach publicznych, a także na dofinansowanie rzecznych przepraw promowych.

1.10. **Miasta na prawach powiatu** realizują zadania zarówno gmin jak i powiatów, w związku z tym dochody takich miast pochodziły zarówno ze źródeł dochodów należnych gminom, jak i powiatom. W związku z tym dochody i wydatki gmin **nie obejmują** dochodów i wydatków gmin mających równocześnie status miasta na prawach powiatu, zaś dochody i wydatki miast na prawach powiatu podane są łącznie z dochodami i wydatkami części gminnej i powiatowej. Uwaga ta dotyczy również funduszy celowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych gmin mających równocześnie status miasta na prawach powiatu.

1.11. Na dochody **województw samorządowych** składały się:

- dochody własne:
 - wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze województwa,
 - wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze województwa,
 - dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych wojewódzkich jednostek budżetowych,
 - dochody z majątku województwa,
 - spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa,
 - dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
 - 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
 - odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, jeśli odrębne przepisy, nie stanowią inaczej,
 - odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa,
 - odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
 - dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
 - inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania:
 - własne,
 - z zakresu administracji rządowej,
 - realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- dotacje otrzymane z funduszy celowych,
- pozostałe dotacje,
- środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych,
- subwencja ogólna złożona z części:
 - oświatowej przeznaczonej głównie na utrzymanie publicznych szkół ponadpodstawowych i specjalnych o zasięgu regionalnym lub wojewódzkim,

- ośrodków metodycznych, kolegiów nauczycielskich, placówek doskonalenia i doskonalenia nauczycieli, bibliotek publicznych,
- wyrównawczej,
- regionalnej przyznawanej na uzupełnienie dochodów województw o niższej wydajności fiskalnej, ze względu na różnice potencjału gospodarczego, gęstości zaludnienia,
- rezerwa na uzupełnienie subwencji ogólnej przeznaczona została na uzupełnienie dochodów powiatów.

1.12. Na podstawie art. 8 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe z budżetu państwa zasilające budżety jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczane na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami,
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej;
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych,
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych,
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych.

Ponadto budżety powiatów zasilają dotacje celowe z budżetu państwa, przeznaczone na realizację zadań straży i inspekcji, o których mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).

1.13. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki z funduszy celowych, pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów.

1.14. Kwotę udziału jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, miasta na prawach powiatu, województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, stanowiącego dochód budżetu państwa, ustala się mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez wskaźnik równy udziałowi należnego (w roku poprzedzającym rok bazowy) podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy, powiatu, miasta na prawach powiatu, województwa. Analogicznie oblicza się kwotę udziału gminy, powiatu, województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (w tym spółek wchodzących w skład grup kapitałowych), lecz jeżeli podatnik podatku dochodowego od osób prawnych posiada zakład (oddział) położony na obszarze jednostki samorządu terytorialnego innej niż właściwa dla jego siedziby, to część dochodu z tytułu udziału we wpływach z tego podatku jest przekazywana do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której znajduje się ten zakład (oddział), proporcjonalnie do liczby zatrudnionych (na podstawie umowy o pracę) w tym zakładzie (oddziale) osób.

1.15. Wpływy z **opłaty skarbowej**:

- z punktów sprzedaży znaków opłaty skarbowej i urzędowych blankietów wekslowych są przekazywane na rachunek budżetu gminy, w siedzibie której znajdują się te punkty,

a z pozostałych punktów sprzedaży – na rachunek budżetu gminy, na obszarze której znajdują się te punkty,

- uiszczanej gotówką, są wpłacane na rachunek budżetu gminy, na obszarze której ma siedzibę podmiot, który przyjął podanie, dokonał czynności urzędowej, albo wydał zaświadczenie lub zezwolenie,
- pobieranej przez płatnika, są wpłacane przez płatnika na rachunek budżetu gminy, na obszarze której płatnik ma siedzibę,
- w pozostałych przypadkach są wpłacane na rachunek budżetu gminy, na obszarze której jest położony właściwy miejscowo organ podatkowy.

Jeżeli podmiotem, który przyjął podanie, dokonał czynności urzędowej albo wydał zaświadczenie lub zezwolenie, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub upoważniony przez niego podmiot, wpływy z opłaty skarbowej uiszczanej gotówką są wpłacane na rachunek budżetu tej gminy.

1.16. Wpływy z **podatku od spadków i darowizn** są przekazywane w przypadku pobranego przez płatnika podatku od spadków i darowizn z tytułu nabycia, w drodze darowizny, własności nieruchomości, prawa użytkowania wieczystego, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego oraz wynikających z przepisów prawa spółdzielczego: prawa do domu jednorodzinnego i prawa do lokalu w małym domu mieszkalnym – na rachunek budżetu gminy, na obszarze której jest położona nieruchomość. Jeżeli nieruchomość ta jest położona na obszarze różnych gmin lub darowizna obejmuje przedmioty położone na obszarze różnych gmin – na rachunek budżetu gminy, na obszarze której ma miejsce zamieszkania (siedzibę) darczyńca w dniu przyjęcia darowizny przez obdarowanego, a jeżeli darczyńca nie ma miejsca zamieszkania (siedziby) w kraju – na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania obdarowanego. Pobrany przez płatnika podatek od spadków i darowizn z tytułu nabycia, w drodze nieodpłatnego zniesienia współwłasności nieruchomości wpływa na rachunek budżetu gminy, na obszarze której jest położona nieruchomość, a jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze różnych gmin – na rachunek budżetu gminy, na obszarze której ma miejsce zamieszkania nabywcy w dniu powstania obowiązku podatkowego, jeżeli nabywca nie ma miejsca zamieszkania w kraju – na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania (siedziby) zbywcy. Analogiczne przepisy stosuje się w przypadku podatku od spadków i darowizn z tytułu: nieodpłatnego zniesienia współwłasności innych rzeczy lub innych praw majątkowych, spadku lub zachowku, zasiedzenia, w pozostałych przypadkach – na rachunek miasta stołecznego Warszawy.

1.17. Wpływy z **podatku od czynności cywilnoprawnych** są przekazywane:

- od czynności cywilnoprawnych, których przedmiotem jest przeniesienie własności nieruchomości, prawa użytkowania wieczystego, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego oraz wynikających z przepisów prawa spółdzielczego: prawa do domu jednorodzinnego i prawa do lokalu w małym domu mieszkalnym na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości,

- od umowy spółki – na rachunek budżetu gminy, na obszarze której spółka ma siedzibę,
- od czynności cywilnoprawnych, których przedmiotem jest przeniesienie własności rzeczy ruchomych i praw majątkowych, na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę nabywcy, a jeżeli:
 - jedynie zbywca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę w kraju – na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zbywcy,
 - żadna ze stron nie ma miejsca zamieszkania lub siedziby w kraju – na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce dokonania czynności,
- od umowy sprzedaży przedsiębiorstwa albo jego zorganizowanej części – na rachunek budżetu gminy, na obszarze której znajduje się siedziba tego przedsiębiorstwa albo jego zorganizowana część,
- od pozostałych czynności cywilnoprawnych – na rachunek budżetu gminy, na obszarze której ma siedzibę właściwy miejscowo urząd skarbowy.

1.18. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać **dotacje** z budżetu państwa na dofinansowanie:

- zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim,
- na dofinansowanie zadań własnych: o których mowa w art. 29 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550, z późn. zm.),
- zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych,
- zadań związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym: na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej,
- zadań związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego,
- zadań realizowanych w celu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej i przekazanych jednostce samorządu terytorialnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. Nr 79, poz. 363, z późn. zm.),
- zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z usuwaniem skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz usuwaniem skutków innych klęsk żywiołowych,
- zadań objętych mecenatem państwa w dziedzinie kultury, w szczególności na dofinansowanie programów realizowanych przez instytucje filmowe i instytucje kultury, przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego w dniu 1 stycznia 1999 r.,
- innych zadań ustawowych.

1.18.1. **Dotacje celowe** z budżetu państwa mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania, jeśli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu administracji rządowej, na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje od tych organów dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia. Na

realizację zadań wykonywanych przez straże i inspekcje powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te straże i inspekcje.

1.19. Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od tych jednostek dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wysokość dofinansowania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący tej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji, zaś szczegółowe zasady i terminy przekazywania dotacji na realizację przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań określają zawarte porozumienia.

1.20. Część **wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin** stanowi suma kwoty **podstawowej** oraz kwoty **uzupełniającej**.

1.20.1. Kwotę podstawową subwencji ogólnej otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie (G), jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin (Gg). Wskaźnik G oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców gminy. Wskaźnik Gg oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich gmin, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju. Wysokość **nałejnej** gminie kwoty podstawowej oblicza się, uwzględniając wartość G każdej gminy w relacji do wskaźnika Gg. Jeśli wskaźnik G jest:

- mniejszy od 40% wskaźnika Gg lub równy 40% wskaźnika Gg, liczbę mieszkańców gminy mnoży się przez liczbę stanowiącą sumę:
 - liczby stanowiącej 90% (od 2008 r. 99%) różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
 - liczby stanowiącej 40,75% wskaźnika Gg.
- większy od 40% wskaźnika Gg lecz mniejszy lub równy od 75% wskaźnika Gg, liczbę mieszkańców gminy mnoży się przez liczbę stanowiącą sumę:
 - liczby stanowiącej 80% (od 2008 r. 83%) różnicy między 75% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
 - liczby stanowiącej 12,75% wskaźnika Gg,
- większy od 75% wskaźnika Gg lecz mniejszy lub równy od 92% wskaźnika Gg liczbę mieszkańców gminy mnoży się przez liczbę stanowiącą 75% (od 2008 r. 76%) różnicy między 92% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G.

20.2. Kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Wysokość **nałejnej** gminie kwoty uzupełniającej, zwiększającą część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, w których G nie przekracza 150% oblicza się jako iloczyn:

- 17% wskaźnika Gg
- liczby mieszkańców gminy;

- ilorazu różnicy średniej gęstości zaludnienia w kraju i gęstości zaludnienia w gminie do średniej gęstości zaludnienia w kraju.

1.20.3. Gminy, w których wskaźnik G jest **wiekszy niż 150%** wskaźnika Gg, dokonują **wpłat** do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców gminy przez kwotę wynoszącą:

- 20% nadwyżki wskaźnika G ponad 150% wskaźnika Gg dla gmin, o wskaźniku G mniejszym lub równym 200% wskaźnika Gg,
- 10% wskaźnika Gg, powiększoną o 25% nadwyżki wskaźnika G ponad 200% wskaźnika Gg dla gmin, w których wskaźnik G jest większy od 200% lecz mniejszy od 300% wskaźnika Gg lub równy 300% wskaźnika Gg,
- 35% wskaźnika Gg, powiększoną o 30% nadwyżki wskaźnika G ponad 300% wskaźnika Gg w gminach o wskaźniku G większym od 300% wskaźnika Gg.

1.21. Część **wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów** stanowi suma kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje powiat, w którym wskaźnik dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych na jednego mieszkańca w powiecie (P) jest mniejszy niż wskaźnik dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych dla wszystkich powiatów (Pp). Wskaźnik P oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu. Wskaźnik Pp oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju. Wysokość należnej powiatowi kwoty podstawowej ustala się mnożąc liczbę stanowiącą 88% (od 2008 r. 90%) różnicy między wskaźnikiem Pp a wskaźnikiem P przez liczbę mieszkańców danego powiatu. **Kwotę uzupełniającą** otrzymuje powiat, w którym wskaźnik bezrobocia w powiecie, obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju (B) jest wyższy od 1,10. Wysokość należnej powiatowi kwoty uzupełniającej oblicza się w zależności od poziomu wskaźnika B. Jeżeli:

- wskaźnik B jest większy lub równy 1,25, mnoży się różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,10 przez liczbę stanowiącą 10% wskaźnika Pp i przez liczbę mieszkańców tego powiatu,
- wskaźnik B jest większy od 1,25 lecz mniejszy od 1,40, mnoży się różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,25 przez liczbę stanowiącą 25% wskaźnika Pp, powiększoną o 1,50% wskaźnika Pp, i przez liczbę mieszkańców tego powiatu;
- wskaźnik B jest większy od 1,40, mnoży się różnicę między wskaźnikiem B a liczbą 1,40 przez liczbę stanowiącą 40% wskaźnika Pp, powiększoną o 5,25% wskaźnika Pp i przez liczbę mieszkańców tego powiatu.

1.21.1. Powiaty, w których wskaźnik P jest większy niż 110% wskaźnika Pp, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez kwotę wynoszącą:

- 80% nadwyżki wskaźnika P ponad 110% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest nie większy niż 120% wskaźnika Pp,

- 80% wskaźnika Pp, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika P ponad 120% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 120%, lecz nie przekracza 125% wskaźnika Pp,
- 12,75% wskaźnika Pp, powiększoną o 98% nadwyżki wskaźnika P ponad 125% wskaźnika Pp – dla powiatów, w których wskaźnik P jest większy niż 125% wskaźnika Pp.

1.22. Część **wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw** stanowi suma kwoty **podstawowej** oraz kwoty **uzupełniającej**.

1.22.1. Kwotę podstawową **otrzymuje** województwo, w którym wskaźnik dochodów podatkowych z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych na jednego mieszkańca w województwie (W) jest mniejszy niż wskaźnik dochodów z tytułu udziałów w tych podatkach dla wszystkich województw (Ww). Wskaźnik W oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych województwa, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy przez liczbę mieszkańców województwa. Wskaźnik Ww oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich województw, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju. Wysokość **należnej** województwu kwoty podstawowej ustala się mnożąc liczbę stanowiącą 70% (od 2008 r. 72%) różnicy między wskaźnikiem Ww a wskaźnikiem W przez liczbę mieszkańców województwa.

1.22.2. Kwotę uzupełniającą **otrzymuje** województwo, w którym liczba mieszkańców nie przekracza **3 milionów osób**. Wysokość kwoty uzupełniającej należnej województwu oblicza się mnożąc liczbę stanowiącą 9% wskaźnika Ww przez przeliczeniową liczbę mieszkańców, ustaloną dla województw o liczbie mieszkańców:

- mniejszej niż 2 miliony osób – jako sumę 2 milionów mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 1 miliona,
- większej niż 2 miliony osób, ale nie większej niż 2,5 miliona osób – jako sumę 2,5 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 2 milionów,
- przekraczającej 2,5 miliona osób, ale nie większej niż 3 miliony mieszkańców – jako sumę 2,75 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców ponad 2,5 miliona.

1.22.3. Województwa, w których wskaźnik **W jest większy od 110% wskaźnika Ww**, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw. Kwotę rocznej wpłaty oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców województwa przez kwotę wynoszącą:

- 80% nadwyżki wskaźnika W ponad 110% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest nie większy niż 170% wskaźnika Ww,
- 48% wskaźnika Ww, powiększoną o 95% nadwyżki wskaźnika W ponad 170% wskaźnika Ww – dla województw, w których wskaźnik W jest większy niż 170% wskaźnika Ww.

1.23. Część **regionalną subwencji ogólnej dla województw** ustala się w wysokości łącznej kwoty wpłat województw określonych w art. 31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Regionalna subwencja ogólna jest przeznaczona na walkę

z bezrobociem, rozwój sieci dróg, wyrównanie różnic w poziomie PKB per capita między województwami i na inne priorytetowe zadania.

1.23.1 Kwotę stanowiącą **20 % części regionalnej**, o której mowa w pkt 23., dzieli się między województwa, w których **stopa bezrobocia** jest wyższa niż 110% średniej stopy bezrobocia w kraju. Wysokość należnej województwu kwoty oblicza się w następujący sposób:

- ustala się województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa od 110% średniej stopy bezrobocia w kraju,
- oblicza się – dla kraju – procentowy udział w ogólnej liczbie bezrobotnych liczby bezrobotnych w następujących przedziałach wiekowych:
 - przedział I – do 24 lat,
 - przedział II – 25-34 lat,
 - przedział III – 35-44 lat,
 - przedział IV – 45-54 lat,
 - przedział V – 55 i więcej lat.
- dla każdego z województw oblicza się strukturę bezrobotnych według przedziałów wiekowych i podaje przedziały, w których procentowy udział liczby bezrobotnych w określonym wieku w ogólnej liczbie bezrobotnych jest większy niż ustalony dla kraju,
- w każdym przedziale wiekowym liczbę bezrobotnych w województwie przelicza się, przy zastosowaniu następujących mnożników:
 - dla przedziału I – 1,75,
 - dla przedziału II – 1,65,
 - dla przedziału III – 1,45,
 - dla przedziału IV – 1,25,
 - dla przedziału V – 1,00.

Na tej podstawie ustala się łączną **przeliczeniową liczbę bezrobotnych**, stanowiącą sumę ogólnych przeliczeniowych liczb bezrobotnych oraz współczynnik udziału ogólnej przeliczeniowej liczby bezrobotnych w łącznej przeliczeniowej liczbie bezrobotnych. Współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,20 i łączną kwotę części regionalnej.

1.23.2. **40% części regionalnej** dzieli się między województwa, w których **powierzchnia dróg wojewódzkich**, w przeliczeniu **na jednego mieszkańca** województwa, jest wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. Wysokość należnej województwu kwoty jest zależna od relacji wskaźnika w województwie i wskaźnika krajowego. Wskaźnik krajowy jest równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich i liczby mieszkańców kraju. Wskaźnik dla danego województwa jest równy ilorazowi powierzchni dróg wojewódzkich w województwie i liczby mieszkańców tego województwa. Na tej podstawie ustala się województwa, dla których wskaźnik wojewódzki jest wyższy od wskaźnika krajowego. Następnie oblicza się sumę wskaźników tych województw oraz współczynnik udziału wskaźnika wojewódzkiego w sumie wskaźników wszystkich zakwalifikowanych. Współczynnik udziału obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,40 i łączną kwotę części regionalnej.

1.23.3. Kwotę stanowiącą **10% części regionalnej** dzieli się między województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa jest niższy od 75% PKB w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju. W tym celu ustala się listę takich województw i dla każdego z nich oblicza się różnicę pomiędzy 75% PKB w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju a PKB w województwie w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa. Otrzymane wyniki sumuje się, a następnie oblicza dla każdego z województw współczynnik udziału różnicy w sumie różnic. Współczynnik udziału, obliczony dla danego województwa mnoży się przez wskaźnik 0,10 i łączną kwotę części regionalnej.

1.23.4 **Kwotę stanowiącą 30% części regionalnej** dzieli się między województwa w celu uzupełnienia dochodów w związku ze zmianą finansowania zadań, zgodnie z rozporządzeniem Ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który podejmuje decyzję, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

1.24. W budżecie państwa tworzy się **rezerwę subwencji ogólnej**, w wysokości stanowiącej sumę:

- kwoty ustalonej w wysokości 2,0% sumy planowanych części wyrównawczych subwencji ogólnej, ustalonych dla gmin, powiatów i województw; środki te przeznacza się na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na zadania związane z pomocą społeczną oraz na wyrównywanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego po zmianie systemu finansowania zadań,
- kwoty nie mniejszej niż kwota rezerwy, przyjęta na dofinansowanie zadań, o których mowa w ustawie budżetowej na rok bazowy, skorygowanej w przypadku zmiany zakresu realizowanych zadań; środki te przeznacza się na dofinansowanie infrastruktury transportowej, a w szczególności:
 - inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1999 r.,
 - utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę, wskazanych przez Ministra właściwego ds. transportu oraz w kwocie nie mniejszej niż w roku bazowym,
 - budowy, modernizacji, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

1.25. **Część oświatową subwencji ogólnej** ustala się w wysokości nie mniejszej od przyjętej w ustawie budżetowej w roku bazowym, z uwzględnieniem wpływu realizowanych zadań oświatowych na wydatki, po odliczeniu 0,6% kwoty subwencji na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Subwencja jest przeznaczona na zadania oświatowe, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi. Sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia typy i rodzaje szkół oraz innych placówek prowadzonych przez te jednostki, liczbę uczniów w tych szkołach i placówkach, stopnie awansu zawodowego nauczycieli.

2. Zmiany legislacyjne w gospodarce budżetowej jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone w 2008 r.

W procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego coraz więcej zadań, leżących dawniej w kompetencjach organów centralnych państwa, zostało przekazane organom samorządu terytorialnego. W połowie lat dziewięćdziesiątych, gdy rozpoczęto realizację programu pilotażowego finansowania szkolnictwa publicznego z budżetów gmin, wraz z przekazaniem zadań edukacyjnych, w kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, pojawiła się subwencja oświatowa. Przy przekazywaniu kolejnych zadań, mających na celu pobudzanie lokalnej przedsiębiorczości, walkę z bezrobociem, ubóstwem, rozwój miejscowej infrastruktury, ukształtował się nowy model zasilania budżetów lokalnych. Nowatorskim – w polskich warunkach – rozwiązaniem było zapewnienie partycypacji udziałów budżetów lokalnych w podatkach dochodowych, zasilających przedtem wyłącznie budżet państwa. Rezultatem wprowadzanych po 2003 r. zmian systemowych w obszarze finansów publicznych było coraz silniejsze wiązanie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z aktywnością i wynikami finansowymi lokalnych środowisk biznesowych. Rozwiązanie to motywuje władze lokalne do pobudzania miejscowej przedsiębiorczości, lecz zwiększa zależność wykonania planu dochodów budżetowych od bieżącej koniunktury i wymaga redystrybucji zasobów, niezbędnej dla wyrównywania szans zamożnych i ubogich regionów kraju.

Tabl. 1. Udział budżetów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)

Wyszczególnienie	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	PIT	CIT	PIT	CIT	PIT	CIT	PIT	CIT	PIT	CIT	PIT	CIT
	w %											
Ogółem	30,10	5,50	45,74	24,01	47,46	24,01	47,80	24,01	48,07	24,01	48,34	22,11
Gminy	27,60	5,00	35,72	6,71	35,61	6,71	35,95	6,71	36,22	6,71	36,49	6,71
Powiaty	1,00	–	8,42	1,40	10,25	1,40	10,25	1,40	10,25	1,40	10,25	1,40
Województwa	1,50	0,50	1,60	15,90	1,60	15,90	1,60	15,90	1,60	15,90	1,60	14,00

Obok działalności oświatowej, jednym z najważniejszych obszarów interwencjonizmu państwa na poziomie lokalnych społeczności jest wykonywanie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Pomoc społeczna polega nie tylko na przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń rodzinnych oraz zasiłków na rzecz osób i rodzin spełniających określone prawem kryteria dochodowe, ale także na pracy socjalnej, utrzymywaniu i rozwoju infrastruktury socjalnej, zapobieganiu marginalizacji i wykluczenia osób i rodzin w trudnych sytuacjach życiowych. W tym systemie podstawowym szczeblem decyzyjnym są gminy, a głównym źródłem finansowania świadczeń i utrzymywania placówek pomocowych – wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz dotacje celowe z budżetu państwa, dlatego procesie planowania budżetów, **wskaźnik udziału** gminy w tym podatku określa się w każdym roku budżetowym według algorytmu uwzględniającego liczbę mieszkańców domów pomocy społecznej (DPS)¹ na jej

¹ Por.: art. 4 ust. 2 oraz art. 89 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

obszarze. Wskaźnik ten ustala się dzieląc liczbę mieszkańców tych placówek, przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r. według stanu na 30 czerwca roku bazowego, przez liczbę mieszkańców DPS (według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r.) przyjętych przed dniem 1 stycznia 2004 r. Otrzymany wynik zmniejsza się o liczbę punktów procentowych, która jest iloczynem 3,81 pkt proc. i wskaźnika mieszkańców domów pomocy społecznej, obliczonego łącznie dla całego kraju.

Na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2008 r. wywarła także wpływ ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy z 23 października o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego ((Dz. U. Nr 191, poz. 1370 oraz Dz. U. z 2008 r. Nr 220, poz. 1429). Nowelizacja ta nastąpiła po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie przejścia przez budżet państwa finansowania uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych. Fiskalnym skutkiem zmian legislacyjnych było obniżenie o 1,9 pkt proc. wskaźnika **udziału województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych** posiadających siedzibę na terenie województw.

W 2008 r. wprowadzono – realizując założenia reformy finansów publicznych – rozwiązania ograniczające środki finansowe gromadzone na rezerwie subwencji na rzecz **wzmocnienia systemu wyrównawczego**. W miejsce kwoty rezerwy tworzonej w wysokości 2,0% sumy planowanych części wyrównawczych subwencji ogólnej:

- podwyższono stopień wyrównywania dochodów we wszystkich przedziałach wskaźnika G (odpowiednio z 90% do 99%; z 80% do 83% oraz z 75% do 76%),
- podniesiono z 88% do 90% stopień wyrównywania różnic między dochodem podatkowym danego powiatu a średnim dochodem podatkowym wszystkich powiatów,
- podniesiono z 70% do 72% stopień wyrównywania w ramach kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw.

Rezerwa subwencji ogólnej od 2008 r., jest przeznaczona na dofinansowanie inwestycji i remontów na drogach publicznych, utrzymania rzecznych przepraw promowych o natężeniu ruchu w ciągu roku powyżej 2000 pojazdów na dobę.

W 2008 r. obowiązywał **podział części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin**, w którym dwa z trzech kryteriów wywodziły się ze sfery pomocy społecznej, a mianowicie:

- 50% środków finansowych otrzymały gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin,
- 25% środków finansowych otrzymały gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin,
- 25% środków finansowych otrzymały gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których suma dochodów za rok poprzedzający rok bazowy z tytułu udziału we wpływach z podatku

dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy była niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich gminach wiejskich i miejsko wiejskich, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin.

Część równoważącą subwencji ogólnej dla powiatów otrzymały powiaty (po uwzględnieniu wykonanych przez nie w 2007 r. wydatków na rodziny zastępcze), które spełniły następujące warunki:

- nie były objęte obowiązkiem dokonywania wpłat do budżetu państwa, tj. powiaty, w których wskaźnik P był mniejszy od 110% wskaźnika Pp, lub dla których wpłata była ustalona w kwocie niższej od jednego mln zł,
- powiaty, w których w 2008 r. nie działał powiatowy urząd pracy, a zadania tej instytucji realizował urząd pracy w innym powiecie,
- długość dróg w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu była wyższa od średniej długości dróg powiatowych w kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju,
- miasta na prawach powiatu, w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach tych miast,
- kwota planowanych dochodów powiatu na 2008 r. była niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu na 2007 r.

Na mocy ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.), gminy i miasta na prawach powiatu otrzymały w 2008 r. **część rekompensującą subwencji ogólnej**, przeznaczoną na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków zajętych przez przedsiębiorców uprawnionych do działalności gospodarczej na terenie **specjalnych stref ekonomicznych**.

Podział kwoty **części regionalnej subwencji ogólnej** został dokonany między województwa według następujących zasad:

- 20% środków otrzymały województwa o stopie bezrobocia wyższej od 110% średniej stopy bezrobocia w kraju,
- 40% środków skierowano do województw, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca była wyższa od powierzchni dróg wojewódzkich w kraju, w przeliczeniu na jednego mieszkańca kraju,
- 10% środków przekazano województwom o PKB na jednego mieszkańca niższym od 75% PKB *per capita* w kraju,
- 15% środków przeznaczono na dofinansowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wykonanych w roku poprzednim (z uwzględnieniem wydatków bieżących),
- 15% środków zasililo budżety województw, które planowały na 2008 r. dochody niższe niż w 2007 r.

3. Dochody, wydatki i wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego

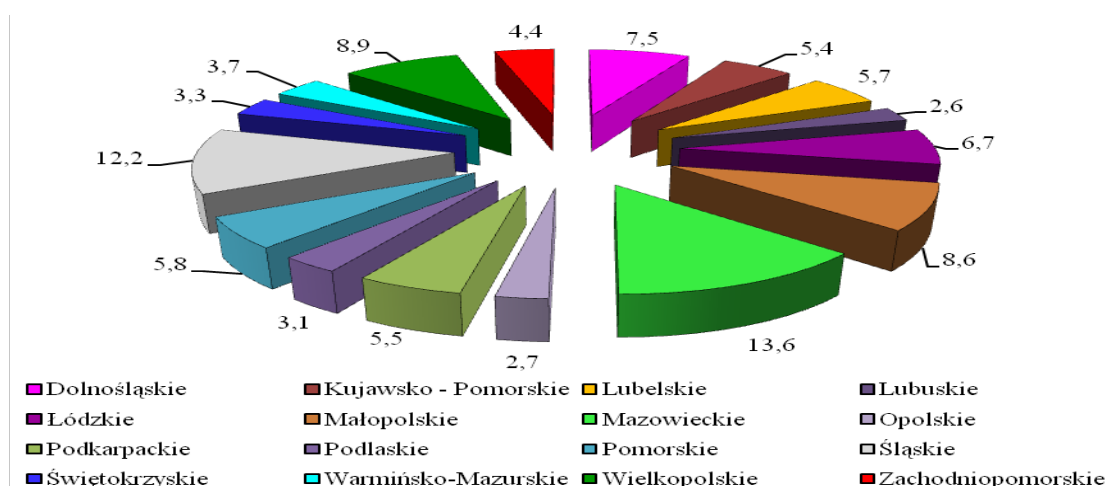
Wprowadzenie w życie idei społeczeństwa obywatelskiego, wymaga, aby państwo – poprzez swoje struktury, organizacje i funkcje – tworzyło warunki do harmonijnego rozwoju wszystkich obywateli, w każdym zakątku kraju. Na gruncie polityki fiskalnej postulat ten oznacza, że w gospodarce budżetowej na każdym szczeblu administracji państwowej, należy respektować fundamentalne zasady etyczne: dobra wspólnego, solidarności, pomocniczości, uczestnictwa i proporcjonalnego rozwoju. Dobro wspólne zobowiązuje władze publiczne, by działały w sposób korzystny dla ogółu, co wymaga zapewnienia stabilnych, adekwatnych do zapotrzebowania na środki finansowe, źródeł zasilania budżetów lokalnych. Zasada solidarności obliuguje podmioty silniejsze ekonomicznie do wsparcia słabszych, ma zastosowanie w ordynacji podatkowej oraz wielu innych aktach prawnych, z których wynika redystrybucyjna funkcja budżetów. Zasada pomocniczości mówi o konieczności generowania własnych źródeł dochodów, zapewnia ona budżetom lokalnym prawo pozyskiwania własnych dochodów na określonym terytorium kraju. Zasada uczestnictwa w polityce fiskalnej realizuje się poprzez transfery i wtórny podział zasobów, subwencjonowanie i dotowanie ważnych społecznie celów. Zasada proporcjonalnego rozwoju zobowiązuje do mobilizacji środków finansowych, zarówno publicznych jak i prywatnych, w celu pobudzania rozwoju regionów zacofanych, aranżowania programów rozwoju kapitału ludzkiego, wyrównywania szans edukacyjnych, przeciwdziałania ubóstwu, bezrobociu, walce z patologiami społecznymi. Stosowanie tych zasad w polityce budżetowej ma szczególnie istotne znaczenie w gospodarce finansowej gmin i miast na prawach powiatów, bowiem to im – zgodnie z postulatem „władza blisko obywatela” – powierzono większość zadań bezpośrednio zaspokajających potrzeby miejscowej ludności.

Tabl. 2 Przeciętna liczba mieszkańców gmin w województwach – stan na 31 grudnia 2008 r.

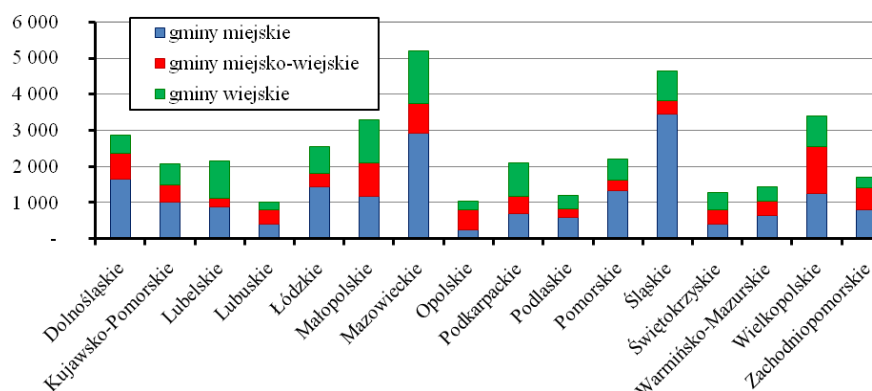
Wyszczególnienie	Gminy ogółem	Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
		Razem	w tym: na prawach powiatu		
	w osobach				
Polska	15 382	61 544	195 531	14 539	6 787
Dolnośląskie	17 023	45 439	274 291	13 054	6 706
Kujawsko - Pomorskie	14 350	59 749	195 925	13 572	6 257
Lubelskie	10 157	44 196	135 762	11 244	6 066
Lubuskie	12 152	43 180	121 383	12 346	5 186
Łódzkie	14 416	80 251	292 491	14 921	5 478
Małopolskie	18 035	83 501	318 901	21 710	9 439
Mazowieckie	16 545	83 249	438 082	16 329	6 397
Opolskie	14 573	76 383	126 382	17 372	6 933
Podkarpackie	13 190	43 505	83 824	15 541	8 274
Podlaskie	10 101	45 755	142 203	9 364	4 655
Pomorskie	18 009	53 448	210 431	16 298	7 430
Śląskie	27 838	70 405	141 459	16 559	8 696
Świętokrzyskie	12 487	80 804	205 655	14 686	6 870
Warmińsko-Mazurskie	12 297	39 622	151 152	11 832	6 000
Wielkopolskie	15 006	64 996	202 849	14 563	7 228
Zachodniopomorskie	14 845	72 920	185 156	11 736	5 609

Na koniec 2008 r. z 38 116 tys. Polaków, w gminach miejskich żyło 18 832 tys. osób (w tym w gminach na prawach powiatu 12 709 tys. osób), w gminach miejsko-wiejskich 8 520 tys. osób, w gminach wiejskich 10 763 tys. osób. Przeciętna liczba mieszkańców gmin miejskich prawie czterokrotnie przewyższała średnią krajową. Zjawisko to wywołała wysoka koncentracja ludności w gminach miejskich na prawach powiatu, gdzie przeciętna liczba mieszkańców w okresie objętym analizą prawie trzynastokrotnie przekraczała wskaźnik ogólnopolski. Nie występowały natomiast duże rozpiętości przeciętnego zaludnienia w obrębie tych samych kategorii gmin. Sytuacja demograficzna gmin w układzie województw była zróżnicowana, nie tylko ze względu na różnice powierzchni poszczególnych województw, ale gęstość zaludnienia. Mediana zaludnienia województw wyniosła 2 130 357 osób, co oznacza że liczba mieszkańców w ośmiu województwach była wyższa, a w ośmiu – niższa od tej wielkości. W gminach miejskich mediana zaludnienia była o ponad 360 tys. osób wyższa niż w gminach wiejskich. Najwyższy wskaźnik przeciętnego zaludnienia wystąpił w gminach na obszarze województwa śląskiego, najniższy – województwa podlaskiego, gdzie liczba mieszkańców w przeliczeniu na jedną gminę była prawie trzykrotnie niższa.

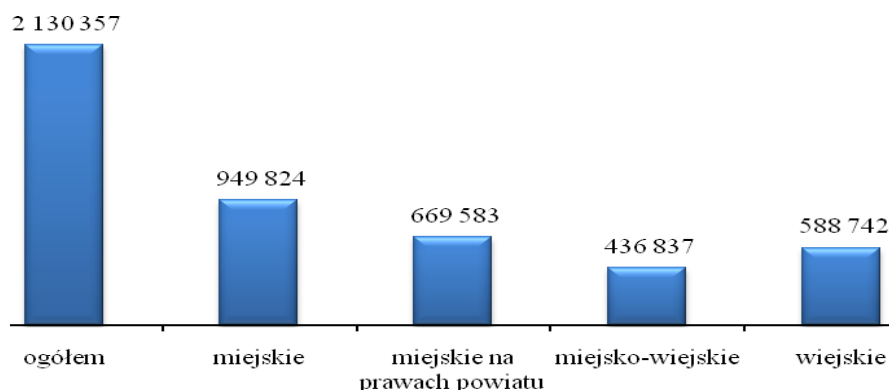
Wykres 1. Struktura ludności Polski według województw
31. grudnia 2008 r.



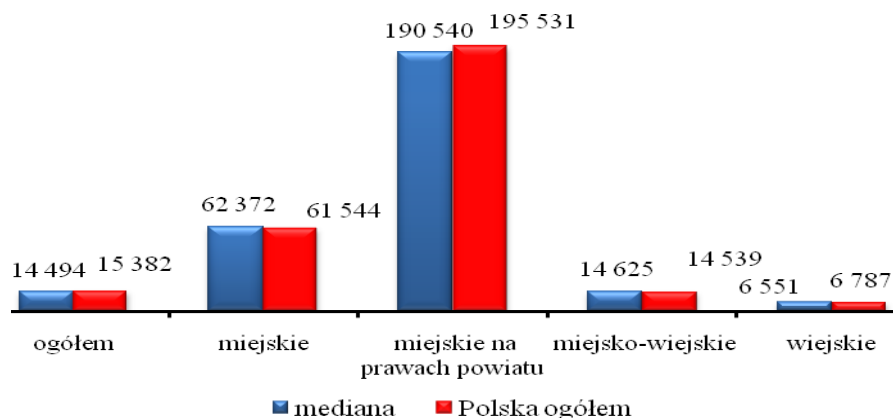
Wykres 2. Mieszkańcy gmin według województw stan na 31 grudnia 2008 r.
w tys. osób



Wykres 3. Gęstość zaludnienia według rodzaju gminy – stan na 31 grudnia 2008 r.
mediana



Wykres 4. Przeciętne zaludnienie według rodzaju gminy w osobach

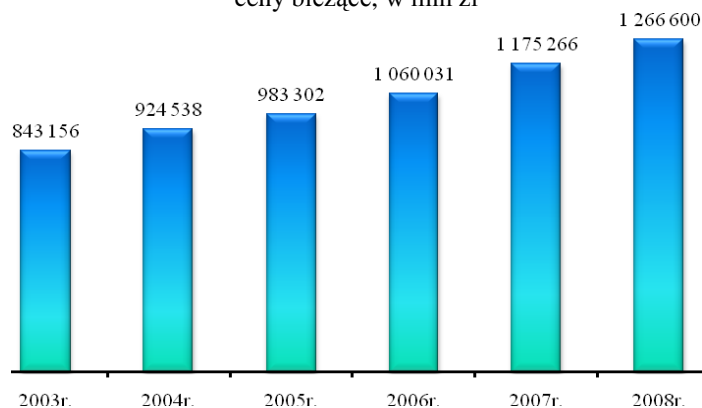


Dochody jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak dochody budżetu państwa, w znacznej mierze zależą od koniunktury gospodarczej, gdyż kształtuje ona rentowność przedsiębiorstw, zatrudnienie i wynagrodzenia, obroty handlowe, a tym samym określa wpływy podatkowe. Pod tym względem sytuacja w 2008 r. była mniej korzystna, niż w okresie ożywienia gospodarczego w latach 2006-2007. Już po pierwszym kwartale 2007 r. wysokie tempo PKB utrzymujące się od 2006 r., nieznacznie (o 0,2 pkt proc.) obniżyło się w następnych kwartałach. Tendencja ta pogłębiła się w kolejnych kwartałach 2008 r., mimo, że symptomy zbliżającej się stagnacji można było dostrzec dopiero w ostatnim kwartale². Nazbyt optymistyczne oceny koniunktury, ambitne (lecz mało nierealistyczne) zamierzenia inwestycyjne w zakresie rozbudowy i modernizacji dróg, zawyżone wskaźniki wzrostu gospodarki narodowej w pracach nad budżetem państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, spowodowały, że zarówno ustawę

² Dynamika (w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku) niewyrównanego sezonowo PKB wyniosła w I kw. 2007 r. 107,4%, w następnych kwartałach obniżyła się do 106,5%, co dało w skali całego roku stopę wzrostu PKB 106,8%. W 2008 r. analogiczny wskaźnik dla I kw. wyniósł 106,1%, dla II kw. 105,9%, dla III kw. 105,0%, dla IV kw. 102,9%, zaś wskaźnik całoroczny obniżył się do 104,9%. *Biuletyny Statystyczne* z lat 2007-2008.

budżetową jak i uchwały budżetowe samorządów lokalnych wykonano na poziomie niższym od planowanego.

Wykres 5. Produkt krajowy brutto
ceny bieżące, w mln zł

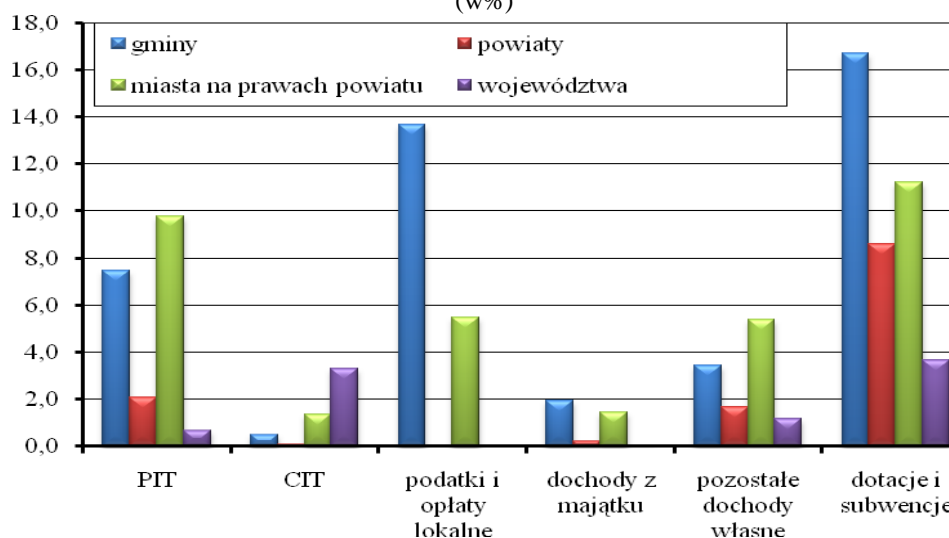


Tabl. 3. Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	2007 r.			2008 r.			
	Plan po zmianach	Wykonanie planu	Wskaźnik wykonania planu	Plan po zmianach	Wykonanie planu	Wskaźnik wykonania planu	Dynamika wykonania 2007=100
	w tys. zł		w %	w tys. zł		w %	
Ogółem	129 864 479	131 380 203	101,2	146 269 006	142 568 988	97,5	108,5
Gminy	56 540 828	57 003 129	100,8	62 162 135	62 317 775	100,3	109,3
Powiaty	16 205 165	16 154 756	99,7	18 023 307	18 147 200	100,7	112,3
Miasta na prawach powiatu	45 583 892	46 873 525	102,8	48 664 689	49 443 818	101,6	105,5
Województwa	11 534 594	11 348 892	98,4	17 418 875	12 660 195	72,7	111,6

Uwaga: Liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia

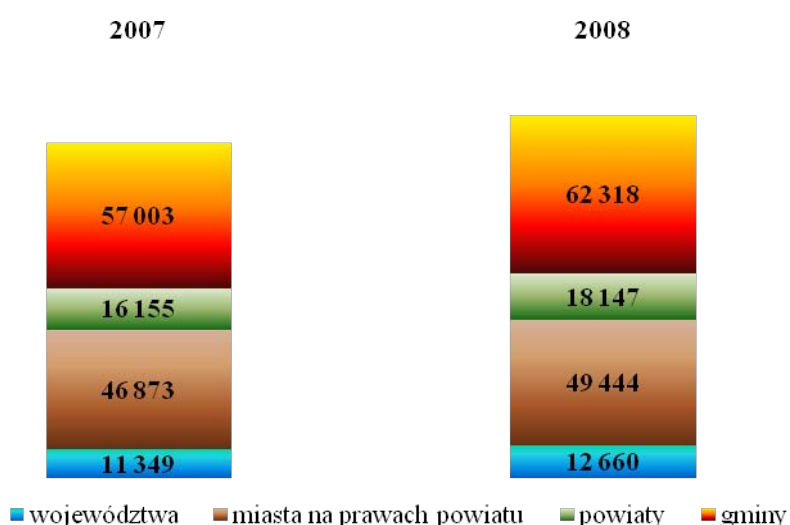
Wykres 6. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego
(w%)



W 2008 r. **dochody** budżetów jednostek samorządu terytorialnego ogółem wyniosły 142 569,0 mln zł (o 8,5% więcej niż w 2007 r., lecz mniej o 2,5 pkt proc. od kwoty planowanej).

W strukturze zrealizowanych w 2008 r. dochodów budżetowych jednostek samorządów terytorialnych, udział gmin wzrósł w stosunku do 2007 r. z 43,4% do 43,7% (o 0,3 pkt proc.), powiatów z 12,3% do 12,7% (o 0,4 pkt proc.), województw z 8,6% do 8,9% (o 0,3 pkt proc.) kosztem zmniejszenia udziału miast na prawach powiatu z 35,7% do 34,7% (o 1 pkt proc.). W **dochodach własnych** budżetów samorządów terenowych ogółem, udział miast na prawach powiatu zmniejszył się do 43,9% (o 0,6 pkt proc. w ciągu roku), województw – do 9,5% (o 1,0 pkt proc.) na rzecz wzrostu (do 39,2%, tj. o 1,1 pkt proc.) udziału w tych dochodach gmin i powiatów (do 7,5%, tj. o 0,5 pkt proc.).

Wykres 7. Dochody budżetów według kategorii jednostek samorządu terytorialnego
w mln zł



W 2008 r. **dochody własne** budżetów jednostek samorządu terytorialnego zrealizowano w kwocie 78 344,9 mln zł (o 7 148,4 mln zł wyższej niż w 2007 r.), wskaźnik wykonania (ostrożnie planowanych) dochodów własnych budżetów samorządów lokalnych wyniósł 103,1% (w 2007 r. 104,1%). Dochody własne budżetów gmin wzrosły w 2008 r. do 30 694,7 mln zł (o 8,8% w porównaniu z wykonaniem budżetów w 2007 r.), dochody powiatów do 5 872,2 mln zł (o 12,8% więcej niż przed rokiem), miasta na prawach powiatu zrealizowały dochody własne w wysokości 34 368,5 mln zł (wzrost o 4,3% w porównaniu z poziomem dochodów własnych w 2007 r.). Natomiast dochody własne budżetów województw obniżyły się do 7 409,4 mln zł (o 4,4% w stosunku do 2007 r.).

Prawie we wszystkich pozycjach budżetów samorządów lokalnych w 2008 r. dochody podatkowe zrealizowane zostały w kwotach wyższych od planowanych i wyższych niż przed rokiem, z wyjątkiem wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (o 1,9%), podatku opłacanego w formie karty podatkowej przez osoby fizyczne (o 7,4%), podatku od czynności cywilnoprawnych (o 12,4%). Poniżej planu (o 7,4%) oraz kwoty wpływów z poprzednim roku budżetowym (o 3,8%) wykonane zostały dochody z majątku.

Tabl. 4. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	2007 r.			2008 r.			
	Wykonanie planu dochodów własnych budżetów JST						
	Wpływy w tys. zł	Realizacja uchwał w%	Struktura dochodów własnych	Wpływy w tys. zł	Realizacja uchwał w%	Struktura dochodów własnych	Dynamika 2007=100
Dochody własne	74 134 449	104,1	100,0	78 344 900	103,1	100,0	105,7
Podatek dochodowy od osób prawnych	7 615 828	114,1	10,3	7 474 158	104,5	9,5	98,1
Podatek dochodowy od osób fizycznych	25 600 423	106,9	34,5	28 534 987	108,8	36,4	111,5
Podatek rolny	931 517	99,5	1,3	1 227 942	99,9	1,6	131,8
Podatek od nieruchomości	12 702 417	101,7	17,1	13 447 423	100,9	17,2	105,9
Podatek leśny	157 136	102,0	0,2	174 969	102,5	0,2	111,3
Podatek od środków transportowych	812 602	105,2	1,1	827 104	100,1	1,1	101,8
Podatek opłacany w formie karty podatkowej przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	108 137	100,7	0,1	100 089	97,8	0,1	92,6
Podatek od spadków i darowizn	313 273	153,4	0,4	324 544	122,2	0,4	103,6
Podatek od czynności cywilno-prawnych	2 608 634	133,7	3,5	2 286 004	97,4	2,9	87,6
Wpływy z opłaty skarbowej	600 763	99,9	0,8	630 206	103,1	0,8	104,9
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	221 636	103,9	0,3	233 041	103,1	0,3	105,1
Wpływy z opłaty targowej	224 439	98,9	0,3	225 244	100,5	0,3	100,4
Dochody z majątku	6 393 678	103,5	8,6	6 149 515	92,6	7,8	96,2
Pozostałe dochody	15 843 967	94,7	21,4	16 709 674	100,4	21,3	105,5

Uwaga: Liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia

Dynamika wykonania dochodów własnych w 2008 r. w odniesieniu do roku poprzedniego wyniosła 105,7%, a więc o 2,8 pkt proc. niższa od dynamiki dochodów ogółem. W stosunku do rekordowo wysokiej dynamiki dochodów własnych w poprzednim roku budżetowym, wskaźnik dla 2008 r. był niższy o 12,2 pkt proc. Różnice te można wyjaśnić utrzymaniem wyższej niż przed rokiem stopy wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej³ i zwiększeniem przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej o 3,7%, co pozytywnie oddziaływało dochody z tytułu PIT. W tym samym czasie rentowność w sektorze przedsiębiorstw obniżyła się o 1,7 pkt proc.⁴, na skutek czego zmalały wpływy z CIT.

³ W 2008 r. przeciętne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej były wyższe niż przed rokiem o 10,2%, ten sam wskaźnik dla 2007 r. wyniósł tylko 7,9%, *Biuletyn Statystyczny* 8/2009, s. 30.

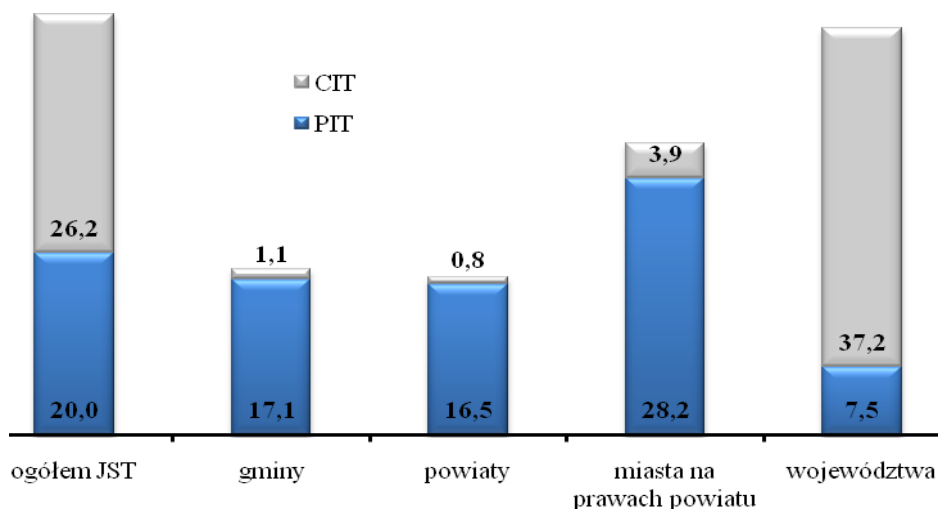
⁴ Wskaźnik rentowności obrotu netto w sektorze przedsiębiorstw obniżył się z 5,0% w okresie I-XII 2007 r. do 3,3% w analogicznym okresie 2008 r., *Biuletyn Statystyczny* 10/2008 s. 100 i *Biuletyn Statystyczny* 8/2009, s. 106.

Pod wpływem tych okoliczności nastąpiły **zmiany struktury** dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, zarówno w obrębie danej kategorii, jak i między kategoriami. Na to nałożyły się skutki zmian systemowych w sferze finansów publicznych. Dochody własne o ujemnej stopie wzrostu miały relatywnie niski udział w zagregowanych dochodach własnych budżetów gmin, powiatów i miasta na prawach powiatów, lecz inna była sytuacja województw, dla których wpływy z CIT (stanowiące 63,5% dochodów własnych) obniżyły się w 2008 r. o 6,8% w porównaniu z poprzednim rokiem, co skutkowało obniżeniem ich dochodów własnych w stosunku do poprzedniego roku budżetowego.

Tabl. 5. Dochody własne według kategorii jednostek samorządu terytorialnego; wykonanie w 2008 r.

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
	w tys. zł				Udział w podatkach, opłatach i innych dochodach własnych w %			
Dochody własne	30 694 746	5 872 208	34 368 500	7 409 446	39,2	7,5	43,9	9,5
Podatek dochodowy od osób prawnych	696 015	144 940	1 924 887	4 708 317	9,3	1,9	25,8	63,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	10 664 239	2 995 749	13 930 523	944 476	37,4	10,5	48,8	3,3
Podatek rolny	1 203 690	–	24 251	–	98,0	x	2,0	x
Podatek od nieruchomości	8 017 974	–	5 429 449	–	59,6	x	40,4	x
Podatek leśny	173 374	–	1 594	–	99,1	x	0,9	x
Podatek od środków transportowych	515 029	–	312 075	–	62,3	x	37,7	x
Podatek od działalności gospodarczej opłacany w formie karty podatkowej przez osoby fizyczne	50 529	–	49 559	–	50,5	x	49,5	x
Podatek od spadków i darowizn	122 966	–	201 578	–	37,9	x	62,1	x
Podatek od czynności cywilno-prawnych	914 619	–	1 371 384	–	40,0	x	60,0	x
Wpływy z opłaty skarbowej	284 063	–	346 144	–	45,1	x	54,9	x
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	227 036	–	6 005	–	97,4	x	2,6	x
Wpływy z opłaty targowej	148 854	–	76 390	–	66,1	x	33,9	x
Dochody z majątku	2 769 142	324 795	2 087 947	95 591	45,0	5,3	34,0	1,6
Pozostałe dochody	4 907 215	2 403 456	7 706 713	1 661 062	29,4	14,4	46,1	9,9

Wykres 8. Udział podatków CIT i PIT w ogólnej kwocie wykonanych w 2008 r. dochodów jednostek samorządu terytorialnego



Tabl. 6. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	2007 r.			2008 r.			
	Plan po zmianach	Wykonanie planu	Wskaźnik wykonania planu	Plan po zmianach	Wykonanie planu	Wskaźnik wykonania planu	Dynamika wykonania 2007=100
	w tys. zł		w %	w tys. zł		w %	
Ogółem	138 292 03	129 113 08	93,4	159 872 419	145 182 636	90,8	112,4
Gminy	60 249 678	56 074 124	93,1	68 054 448	62 892 650	92,4	112,2
Powiaty	16 838 203	16 069 643	95,4	18 952 182	18 114 865	95,6	112,7
Miasta na prawach powiatu	48 696 357	45 877 113	94,2	54 172 915	51 172 389	94,5	111,5
Województwa	12 507 799	11 092 206	88,7	18 692 874	13 002 732	69,6	117,2

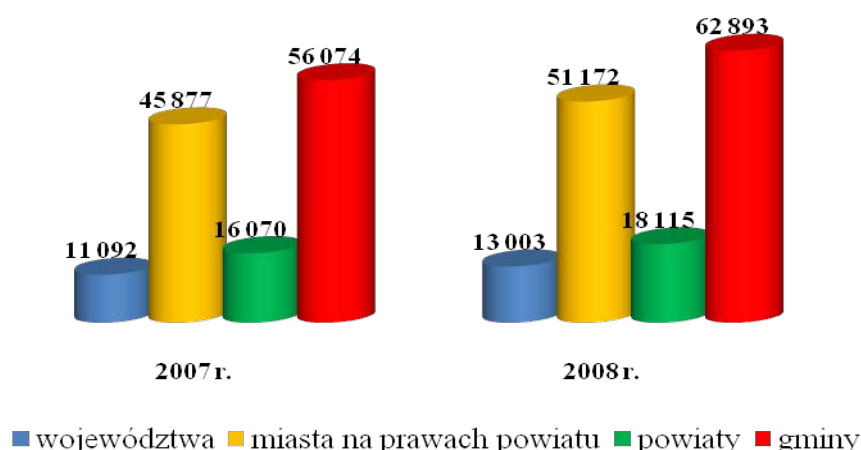
Uwaga: Liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały zrealizowane w kwocie 145 182,6 mln zł, tj. o 12,4% przewyższyły wykonanie wydatków w 2007 r., lecz kształtowały się o 9,2 pkt proc. poniżej kwoty planowanej na 2008 r. W strukturze wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, wykonanych w 2008 r., udział gmin i miast na prawach powiatu nieznacznie spadł (odpowiednio z 43,43% do 43,32% i z 35,53% do 35,25%) na rzecz niewielkiego wzrostu udziału wydatków powiatów (z 12,45% do 12,48%) oraz województw (z 8,59% do 8,96%).

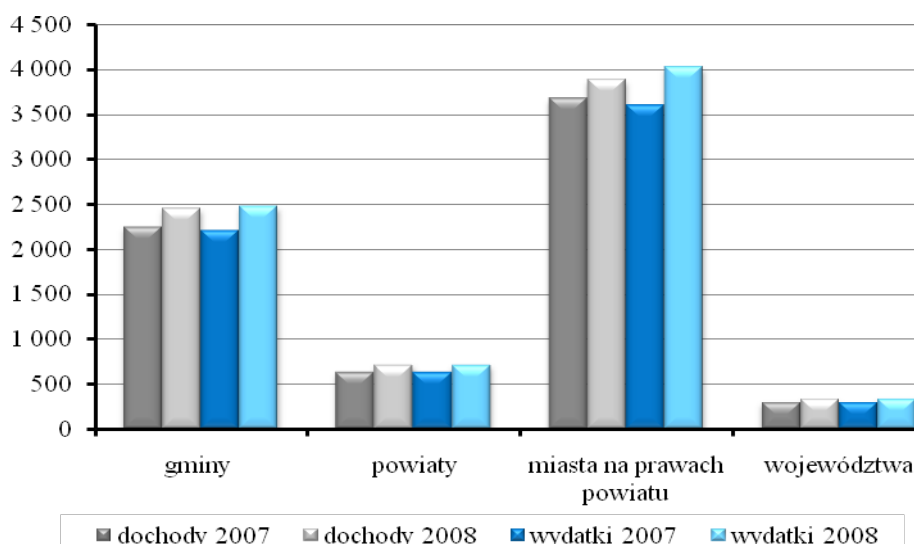
Jak już wspomniano, w celu równoważenia lokalnych różnic wydajności fiskalnej własnych źródeł zasilania budżetów, gminy przekraczające wskaźniki zdefiniowane jako kryteria systemowe są zobligowane do **wpłat do budżetu państwa**, przeznaczonych na **część równoważącą subwencji ogólnej**. W 2008 r. wpłat z tego tytułu w kwocie 188,9 mln zł dokonało 77 gmin (przed rokiem wpłaty 87 gmin wyniosły łącznie 167,0 mln zł). Od 2004 r. powiaty o dochodach podatkowych na jednego mieszkańca wyższych od 110% średniego dochodu podatkowego na mieszkańca kraju,

są zobligowane do dokonywania wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej. W 2008 r. 28 powiatów wniosło z tego tytułu wpłaty w łącznej kwocie 96,4 mln zł. Obowiązkiem dokonywania wpłat do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej w 2008 r. objęte zostały również 44 miasta na prawach powiatu, które wpłaciły do budżetu państwa 1 158,8 mln zł (100,0% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej)⁵. Województwa: mazowieckie i dolnośląskie przekazały na część regionalną subwencji ogólnej kwotę zaplanowaną w ustawie budżetowej, tj. 720,7 mln zł.

Wykres 9. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego
w mln zł



Wykres 10. Struktura dochodów i wydatków budżetowych
w kategoriach jednostek samorządu terytorialnego
(w%)



O poziomie rozwoju regionów decydują zarówno bogactwa naturalne, historycznie ukształtowane warunki ekonomiczne i społeczne, jak i następstwa restrukturyzacji gospodarki

⁵ Miasta na prawach powiatu dokonują wpłat przeznaczonych na część równoważącą subwencji ogólnej, zarówno w części gminnej, jak i powiatowej.

w okresie transformacji od ustroju realnego socjalizmu do gospodarki rynkowej. Czynniki te mają wpływ na zróżnicowanie poziomu dochodów i wydatków budżetów w obrębie tej samej kategorii jednostek samorządu terytorialnego, są także – obok różnic w gęstości zaludnienia – przyczyną dywersyfikacji **dochodów i wydatków *per capita***. Najwyższe dochody i wydatki na jednego mieszkańca wystąpiły w wielkich aglomeracjach miejskich, gdzie koncentruje się życie gospodarcze, społeczne i kulturalne regionu, tj. w miastach na prawach powiatu. W gminach, różnice potencjałów ekonomicznych między miastem a wsią, przy zbliżonej kwocie dochodów i wydatków budżetowych na jednego mieszkańca, przejawiały się głównie poprzez wyższy udział dotacji celowych i subwencji ogólnej w budżetach gmin wiejskich, niezbędnych dla realizacji zadań oświatowych i socjalnych. W 2008 r. w strukturze dochodów gmin wiejskich, dochody własne stanowiły 39,3% (w pozostałych gminach – 56,9%), subwencja ogólna – 40,0% (w pozostałych gminach – 17,3%), dotacje celowe – 20,7% (w pozostałych gminach – 25,8%).

Dochody i wydatki powiatów w przeliczeniu na jednego mieszkańca były trzy i półkrotnie mniejsze niż gmin, a województw – ponad siedmiokrotnie. Różnice dochodów i wydatków na jednego mieszkańca między poszczególnymi kategoriami samorządów lokalnych wynikają z podziału funkcji i zadań między organa samorządowe różnych szczebli administracji państwowej. Znacznie wyższe przeciętne dochody i wydatki na jednego mieszkańca gminy w porównaniu z poziomem dochodów i wydatków budżetowych *per capita* w powiatach i województwach są uzasadnione nałożeniem na podstawowy szczebel administracji terenowej większości obowiązków w sferze powszechnego dostępu do edukacji na poziomie podstawowym i gimnazjalnym oraz wypłaty świadczeń z pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych. Zapotrzebowanie na tego rodzaju usługi jest masowe, implikuje wysokie wydatki na cele edukacyjne i ochrony ustawowego poziomu życia mieszkańców. Środki własne gmin są niewystarczające, toteż udział dotacji celowych i subwencji w ich budżetach musi być znacznie wyższy niż w budżetach powiatów i województw. Ma to istotny wpływ na ogólną wartość dochodów i wydatków i w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Tabl. 7. Dochody wykonane budżetów jednostek samorządu terytorialnego *per capita*

Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Dochody własne		Dotacje celowe		Subwencja ogólna	
	2007 r.	2008 r.	2007 r.	2008 r.	2007 r.	2008 r.	2007 r.	2008 r.
	w zł							
Gminy ogółem	2 247,4	2 453,9	1 112,6	1 208,7	430,5	461,1	704,4	784,1
<i>wiejskie</i>	2 294,9	2 510,4	914,7	985,7	481,1	520,2	899,1	1 004,5
<i>pozostałe</i>	2 212,6	2 412,2	1 257,8	1 372,8	393,3	417,5	561,5	621,9
Powiaty	636,9	714,6	205,3	231,2	138,1	165,5	293,5	317,9
Miasta na prawach powiatu	3 673,0	3 887,1	2 582,7	2 701,9	359,4	383,2	730,9	802
Województwa	297,7	332,2	203,3	194,4	38,9	78,2	55,5	59,6

W porównaniu z 2007 r., dochody na jednego mieszkańca gminy wzrosły w 2008 r. o 9,2%, wydatki – o 12,0%. Przeciętny przyrost dochodów budżetowych na jednego mieszkańca powiatu wyniósł 12,2%, wydatków wzrosły o 12,6%. W miastach na prawach powiatu dochody *per capita* wzrosły o 5,8%, wydatki – o 11,9%. W 2008 r., w porównaniu z 2007 r., dochody na jednego mieszkańca w województwach wzrosły o 11,6%, wydatki o 17,3%, przy czym na dynamikę wydatków województw silny wpływ wywarły wydatki bieżące. Wykonanie planu wydatków

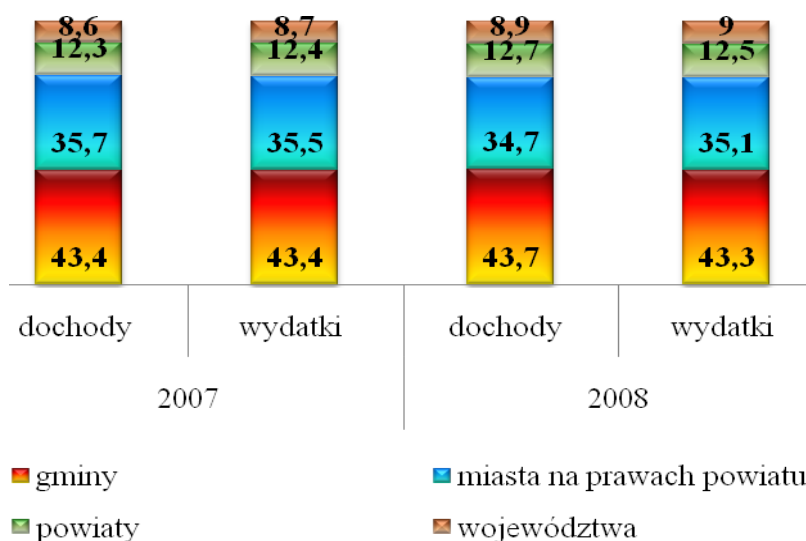
majątkowych województw, w znacznej części związanych z rozbudową infrastruktury transportowej, sięgało zaledwie 58,2%, gdyż nie zostały jeszcze ukończone projekty współfinansowane przez Unię Europejską. Stopa wzrostu dochodów i wydatków *per capita* w województwach, wyższa od dynamiki na szczeblu powiatu i gmin, częściowo wynikała z niskiej podstawy odniesienia, a częściowo ze zmian systemowych wprowadzonych w gospodarce finansami publicznymi w 2008 r.

Tabl. 8. Wydatki wykonane budżetów jednostek samorządu terytorialnego *per capita*

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem		Wydatki bieżące		Wydatki majątkowe, w tym:		wydatki na inwestycje	
	2007 r.	2008 r.	2007 r.	2008 r.	2007 r.	2008 r.	2007 r.	2008 r.
	w zł							
Gminy ogółem	2 210,8	2 476,5	1 669,8	1 968,9	416,6	507,6	408,6	494,3
wiejskie	2 262,2	2 516,4	1 830,4	2 009,3	431,8	507,1	428,1	501,8
pozostałe	2 173,0	2 447,1	1 767,7	1 939,1	405,4	508,0	394,3	488,8
Powiaty	633,6	713,3	550,5	610,1	83,1	103,2	82,7	102,6
Miasta na prawach powiatu	3594,9	4 022,9	2785,7	3 108,3	809,2	914,6	773,1	875,4
Województwa	290,9	341,1	184,3	215,9	106,7	125,3	103,1	118,7

Uwaga: Liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia

Wykres 11. Wykonane dochody i wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego *per capita* (w zł)



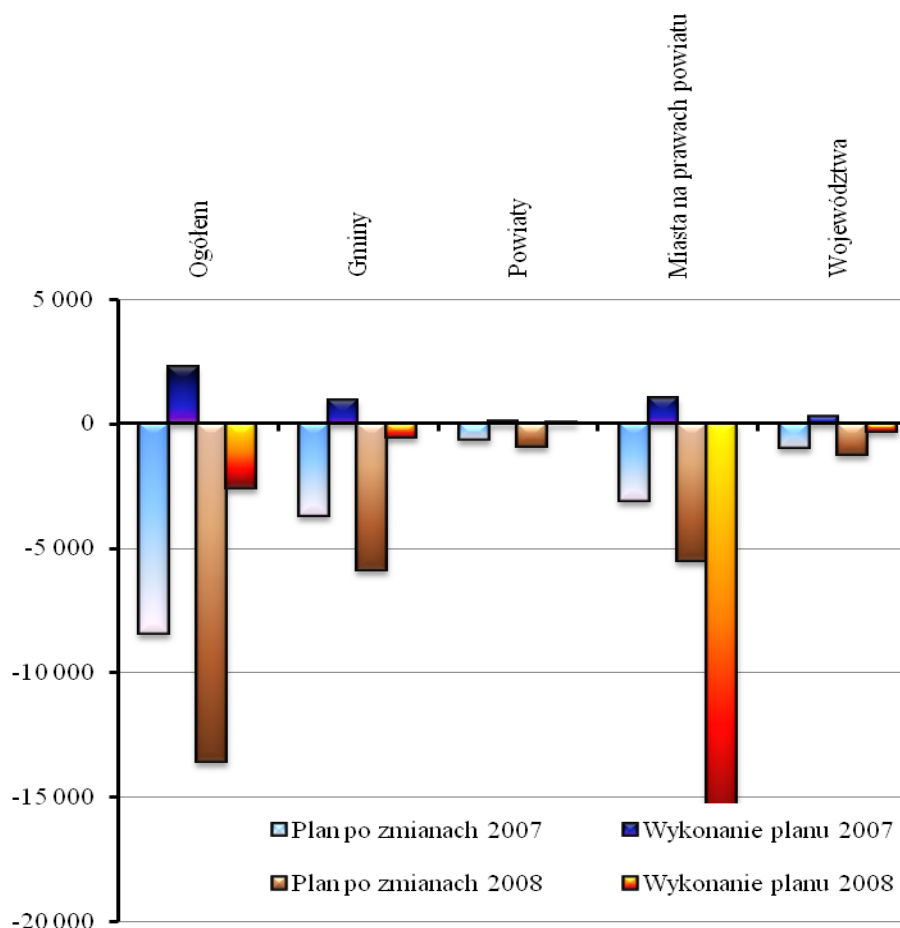
Tabl. 9. Wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Plan po zmianach	Wykonanie planu	Plan po zmianach	Wykonanie planu
	w tys. zł			
	2007 r.		2008 r.	
Ogółem	-8 427,6	2 267,1	-13 603,4	-2613,6
Gminy	-3 708,9	929,0	-5 892,3	-574,8
Powiaty	-633,0	85,1	-928,9	32,3
Miasta na prawach powiatu	-3 112,5	996,3	-5 508,2	-1728,6
Województwa	-973,2	256,7	-1 274,0	-342,5

Uwaga: Liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia

Zaplanowany przez jednostki samorządu terytorialnego deficyt w łącznej wysokości 13 603,4 mln zł, w rzeczywistości wyniósł tylko 2 613,6 mln zł (19,2% planowanej kwoty niedoboru). Warto przypomnieć, że w poprzednim roku, jednostki samorządu terytorialnego planując deficyt w wysokości 8 427,6 mln zł, zamknęły budżety nadwyżką w wysokości 2 267,1 mln zł

Wykres 12. Wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego
w tys. zł



Tabl. 10. Liczba jednostek samorządu terytorialnego według relacji wyniku budżetów do zrealizowanych dochodów

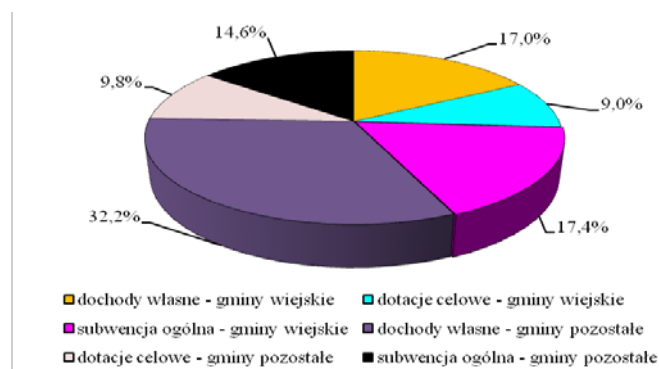
Wyszczególnienie	Relacja wyniku do dochodów budżetowych według kategorii JST							
	2007 r.				2008 r.			
	Razem	>5%	5-10%	<10%	Razem	>5%	5-10%	<10%
Gminy z nadwyżką	1 529	815	491	223	1 316	748	402	166
Gminy z deficytem	884	493	234	157	1 097	598	286	213
Powiaty z nadwyżką	182	134	40	8	169	125	35	9
Powiaty z deficytem	132	84	38	10	145	105	35	5
Miasta na prawach powiatu z nadwyżką	39	22	11	6	20	15	3	2
Miasta na prawach powiatu z deficytem	26	17	6	3	45	29	10	6
Województwa z nadwyżką	12	2	6	4	10	3	4	3
Województwa z deficytem	4	1	1	2	6	2	2	2

W 2008 r. budżety gmin zamknęły się zbiorczo **deficytem** w wysokości 574,9 mln zł (plan przewidywał 5 892,3 mln zł). Wynik ten był wprawdzie ponad dziesięciokrotnie lepszy od planowanego, ale gorszy od zrealizowanego w 2007 r., kiedy to w budżetach gmin (zbiorczo) wystąpiła nadwyżka w wysokości 929,0 mln zł (planowano wówczas deficyt w łącznej kwocie 3 708,9 mln zł). Przewidywany na 2008 r. niedobór budżetów powiatów, który w ujęciu zagregowanym miał kształtować się na poziomie 928,9 mln zł, nie wystąpił, pojawiła się bowiem niewielka nadwyżka – 32,3 mln zł. Wynik ten był jednak gorszy od wyniku budżetów powiatów sprzed roku, gdy zamiast planowanego deficytu w wysokości 633,0 mln zł – wystąpiła nadwyżka w kwocie 85,1 mln zł. Największy wpływ na ujemny zagregowany wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego wywarł w 2008 r. deficyt budżetów miast na prawach powiatu – 1 728,6 mln zł (w 2007 r. ich budżety zamknęły się łączną nadwyżką w wysokości 996,3 mln zł). Deficyt budżetów województw – 342,5 mln zł – stanowiący różnicę między nadwyżką wygospodarowaną w 2008 r. przez 10 województw (432,7 mln zł) a niedoborem wykazany przez 6 województw (775,2 mln zł) był mniejszy od planowanego (1 234,0 mln zł). W poprzednim roku dwanaście samorządów województw wygospodarowało nadwyżkę budżetową w łącznej kwocie 620,5 mln zł, cztery zamknęły swe budżety niedoborem, który łącznie wyniósł 363,8 mln zł.

3.1. Dochody i wydatki budżetów gmin

W 2008 r. w strukturze dochodów gmin dochody własne stanowiły 49,3%, subwencja ogólna – 31,9%, dotacje celowe 18,8%. W stosunku do 2007 r. zmniejszył się udział dochodów własnych gmin o 0,2 pkt proc i udział dotacji celowych o 0,4 pkt proc., na rzecz wzrostu udziału subwencji ogólnej. Większość (38,4%) dochodów własnych wykonano w dziale „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od jednostek nieposiadających osobowości prawnej”, w którym ujmowane są najważniejsze źródła dochodów własnych: wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, wpływy z podatku od nieruchomości, rolnego, od czynności cywilnoprawnych, od środków transportu, dochody z opłaty skarbowej oraz wpływy z opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Niewiele mniejszy (32,7%) był udział pozycji „Różne rozliczenia”, która prawie w całości zależy od subwencji ogólnej przekazywanej gminom z budżetu państwa. Na trzecim miejscu (14,3% dochodów gmin ogółem) uplasowały się dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz dotacje na zadania własne, ujęte w dziale „Pomoc społeczna”.

Wykres 13. Struktura dochodów gmin w 2008 r.



Tabl. 11. Dochody gmin wiejskich i pozostałych

Wyszczególnienie	2007 r.			2008 r.			
	Plan po zmianach	Wykonanie planu	Wskaźnik wykonania planu	Plan po zmianach	Wykonanie planu	Wskaźnik wykonania planu	Dynamika wykonania 2007=100
	w tys. zł		w %	w tys. zł		w %	
Gminy ogółem	56 540 828	57 003 129	100,8	62 162 135	62 317 775	100,3	109,3
Dochody własne	27 302 223	28 219 039	103,4	29 914 611	30 694 746	102,6	108,8
Dotacje celowe	11 377 921	10 918 518	96,0	12 333 709	11 709 459	94,9	107,2
Subwencja ogólna	17 860 684	17 865 572	100,0	19 913 815	19 913 570	100,0	111,5
Gminy wiejskie	24 627 292	24 637 314	100,0	27 122 304	27 035 858	99,7	109,7
Dochody własne	9 587 391	9 819 499	102,4	10 397 707	10 615 867	102,1	108,1
Dotacje celowe	5 391 995	5 165 427	95,8	5 907 159	5 602 640	94,8	108,5
Subwencja ogólna	9 647 906	9 652 388	100,0	10 817 438	10 817 351	100,0	112,1
Gminy pozostałe	31 913 536	32 365 815	101,4	35 039 831	35 281 917	100,7	109,0
Dochody własne	17 714 832	18 399 540	103,9	19 516 904	20 078 879	102,9	109,1
Dotacje celowe	5 985 926	5 753 091	96,1	6 426 550	6 106 819	95,0	106,1
Subwencja ogólna	8 212 778	8 213 184	100,0	9 096 377	9 096 219	100,0	110,8

Na realizację dochodów własnych gmin – obok czynników makroekonomicznych – oddziałujących na dynamikę wpływów z podatków PIT i CIT – pewien wpływ wywierają Rada gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta. Władze lokalne mogą bowiem podejmować decyzje w sprawach **ulg, zwolnień, umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności** zobowiązań z tytułu należnych gminom podatków i opłat. W 2008 r. zniżki górnych stawek podatków lokalnych wyniosły ogółem 2 083,1 mln zł (przed rokiem 1 712,8 mln zł). Zniżki te, stanowiły 6,8% dochodów własnych gmin ogółem, a dotyczyły głównie podatku od nieruchomości – 302,4 mln zł, podatku rolnego – 496,4 mln zł i podatku od środków transportowych – 261,4 mln zł (przed rokiem odpowiednio: 1 327,9 mln zł, 130,9 mln zł i 232,7 mln zł). Ulgi i zwolnienia (bez ulg i zwolnień ustawowych) wyniosły w 2008 r. ogółem 443,3 mln zł, tj. 1,4% wykonanych dochodów własnych (w 2007 r. 397,5 mln zł); prawie w całości dotyczyły one obniżenia płatności w podatku od nieruchomości – 431,8 mln zł (w poprzednim roku budżetowym – 383,1 mln zł). Umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia zmniejszyły wpływy do budżetów gmin we wszystkich grupach podatków i opłat lokalnych o 262,7 mln zł, tj. o ok. 0,9% (przed rokiem 306,3 mln zł), najbardziej w pozycji podatek od nieruchomości – 177,0 mln zł (227,8 mln zł w 2007 r.). Łącznie, niezrealizowane na skutek decyzji miejscowych władz, dochody stanowiły 7,6% (przed rokiem 8,6%) dochodów własnych budżetów gmin.

W strukturze udzielonych przez gminy ulg podatkowych, ulgi wynikające z obniżenia górnych stawek podatków stanowiły 74,7% (o 3,8 pkt proc. więcej niż przed rokiem). Udział ulg i zwolnień oraz ulg wynikających z umorzeń, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności obniżył się odpowiednio z 16,4% w 2007 r. 15,9% w 2008 r. (o 0,5 pkt proc.) oraz z 12,7% do 9,4% (o 3,3 pkt. proc.). Niezrealizowane dochody własne na podstawie decyzji o obniżeniu górnych stawek podatków lokalnych, przyznaniu ulg i zwolnień, umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczenia

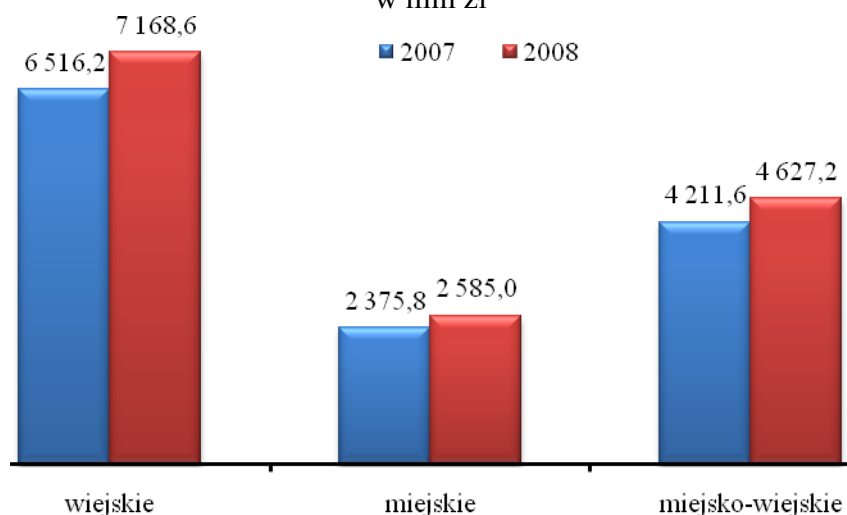
płatności stanowiły 4,5% wszystkich dochodów gmin i aż 9,1% ich dochodów własnych (przed rokiem odpowiednio 4,2% i 8,6%).

Subwencja ogólna przekazana gminom w 2008 r. wyniosła 19 899,2 mln zł (o 11,7% więcej niż przed rokiem), co stanowiło 100% kwoty zaplanowanej na ten cel. W kwocie tej mieściła się część:

- oświatowa – 14 481,5 mln zł (o 9,8% więcej niż przed rokiem),
- wyrównawcza – 5 038,3 mln zł (o 17,1% więcej niż przed rokiem),
- równoważąca – 373,2 mln zł (o 16,9% więcej niż przed rokiem)
- rekompensująca – 5,2 mln zł (o 6,1% mniej niż przed rokiem).

Ponadto przekazano na rachunki 148 gmin środki z rezerwy subwencji ogólnej w wysokości 15,9 mln zł (w 2007 r. odpowiednio: 816 gmin i 44,6 mln zł).

Wykres 14. Podział części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin
w mln zł

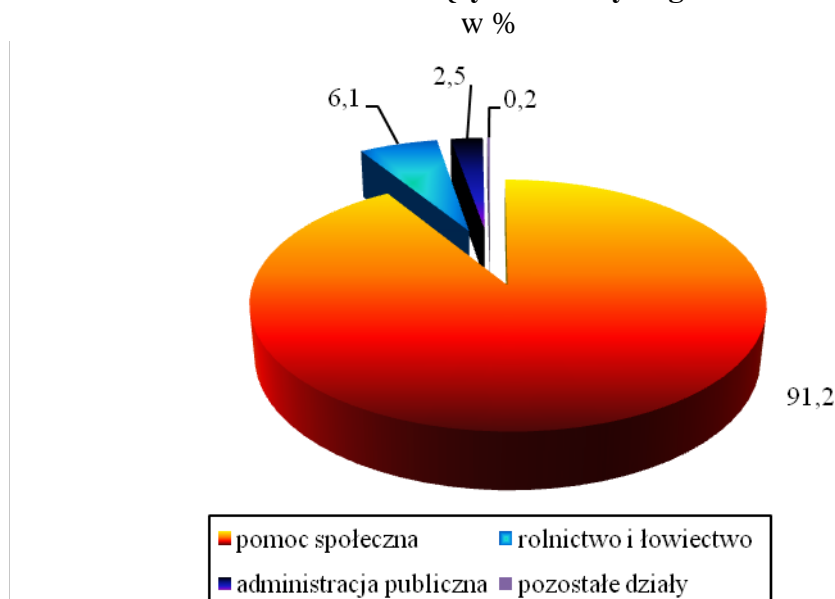


Tabl. 12. Dochody gmin według ważniejszych działów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
		w tys. zł		w%	
Dochody ogółem, w tym:	57 003 129	62 162 135	62 317 775	100,3	109,3
Rolnictwo i łowiectwo	756 984	1 008 628	895 314	88,8	118,3
Transport i łączność	811 850	940 027	878 101	93,4	108,2
Gospodarka mieszkaniowa	2 932 519	3 292 497	3 006 121	91,3	102,5
Administracja publiczna	422 934	443 384	471 261	106,3	111,4
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i jednostek nie posiadających osobowości prawnej	21 596 535	22 644 569	23 909 763	105,6	110,7
Różne rozliczenia	18 175 070	20 278 330	20 368 592	100,4	112,1
Oświata i wychowanie	960 972	1 210 243	116 621	9,6	12,1
Pomoc społeczna	8 791 518	9 280 149	8 913 469	96,0	101,4
Edukacyjna opieka wychowawcza	559 934	541 980	480 716	88,7	85,9
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	969 986	987 333	830 203	84,1	85,6
Kultura fizyczna i sport	273 120	639 044	621 032	97,2	227,4

Dotacje celowe z budżetu państwa **dla gmin** ukształtowały się w 2008 r. na poziomie 11 709,5 mln zł, co stanowiło 94,9% planu (w budżetach na 2007 r. odpowiednio 10 918,5 mln zł i 96,0%). Z ogólnej kwoty tych dotacji na zadania bieżące przekazano 8 148,7 mln zł (przed rokiem 8 081,8 mln zł), na zadania inwestycyjne 32,1 mln zł (14,0 mln zł). Obie te kwoty były niższe od planowanych (odpowiednio 96,3% i 92,7% planu rocznego).

Wykres 15. Struktura działowa dotacji na finansowanie zadań bieżących zleconych gminom w 2008 r.



Obowiązujący w Polsce model pomocy społecznej, przekazuje większość zadań w tej dziedzinie na szczebel Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej (GOPS). Dotacje dla gmin w dziale „Pomoc społeczna”, zrealizowane w 2008 r. w kwocie 7 462,8 tys. zł (o 1,5% większej niż w 2007 r.) przeznaczone zostały głównie na świadczenia z pomocy społecznej i świadczenia rodzinne. W ramach tej kwoty 29,8 mln zł (0,4%) wobec 11,8 mln zł przed rokiem stanowiły dotacje na inwestycje związane z realizacją zadań inwestycyjnych zleconych gminom w dziale „Pomoc społeczna”.

Ponadto gminy otrzymały w 2008 r. dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie oraz dofinansowanie zadań własnych w kwocie 2 736,3 mln zł (mniej o 8,5% niż planowano), z tego na zadania bieżące przypadło 2 210,6 mln zł, na zadania inwestycyjne 525,7 mln zł (przed rokiem odpowiednio 1 914,6 mln zł i 287,6 mln zł). W ogólnej kwocie dotacji celowych, 1 287,6 mln zł (o 14,7% więcej niż przed rokiem) przeznaczono na wypłatę przyjętych do realizacji świadczeń rodzinnych, zasiłków okresowych⁶, innych (stanowiących zadanie własne gmin) świadczeń z pomocy społecznej oraz programów dożywiania (w tym: dożywiania uczniów). W znacznej części pomocowy charakter miały także przekazane w wysokości 447,6 mln zł (o 0,6% więcej niż w 2007 r.) dotacje celowe na bieżące zadania własne gmin dla działu „Oświata i wychowanie”, z których sfinansowano m. in. wyprawki szkolne dla uczniów pierwszych klas szkół podstawowych

⁶ Od 1 maja 2004 r. świadczenia te, wypłacane przez ośrodki pomocy społecznej, stały się zadaniem własnym gmin, finansowanym dotacją z budżetu państwa.

i dowoży sześciolatków na zajęcia w klasach zerowych. Pozostałe dotacje celowe – 792,4 mln zł (przed rokiem 620,5 mln zł) również przeznaczono głównie na pomoc społeczną (wychodzenie z bezdomności, organizowanie świetlic edukacyjnych, pomoc dla ofiar klęsk żywiołowych). Kwota ta obejmowała ponadto nakłady na inwestycje na drogach gminnych i wewnętrznych (117,4 mln zł), na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (58,8 mln zł), gospodarkę mieszkaniową (13,8 mln zł), inwestycje w gimnazjach i szkołach podstawowych, zakup autobusów dowożących uczniów do szkół (83,8 mln zł), budowę obiektów sportowych i inne zadania w zakresie kultury fizycznej i sportu (61,0 mln zł).

Znowelizowane zasady partycypacji w subwencji ogólnej i rozdysponowaniu rezerw miały silniejszy wpływ na strukturę budżetów gmin niż wzrost wskaźnika udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zwiększony strumień zasilania ze źródeł zewnętrznych w 2008 r. spowodował, że:

- udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów gmin obniżył się do 49,3% (o 0,2 pkt proc. w stosunku do 2007 r.), subwencja ogólna wzrosła do 31,9% (o 0,6 pkt proc. w relacji do poprzedniego roku budżetowego),
- obniżył się udział dotacji celowych 18,8% (o 0,4 pkt proc.).

Na zmianach systemowych, które spowodowały wysoką dynamikę subwencji ogólnej (o 4,0 pkt proc. wyższą od stopy wzrostu dochodów własnych i stopy wzrostu dotacji celowych) najbardziej skorzystały gminy wiejskie. W rezultacie, w ich budżetach:

- dochody własne stanowiły 39,3% dochodów (o 0,5 pkt. proc. mniej niż przed rokiem),
- subwencja ogólna – 40,0% (o 0,8 pkt proc. więcej w porównaniu z 2007 r.),
- udział dotacji celowych obniżył się do 20,7% (o 0,3 pkt. proc. w porównaniu z poprzednim rokiem budżetowym).

W pozostałych gminach dochody własne stanowiły 56,9% ich dochodów budżetowych ogółem, subwencja ogólna – 17,3%, dotacje celowe – 25,8% (przed rokiem odpowiednio: 56,8%; 25,4%; 17,8%).

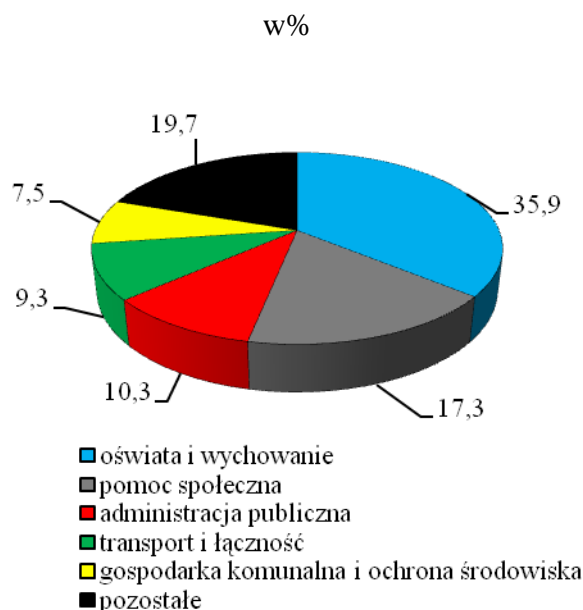
Wydatki na zadania bieżące gmin w 2008 r. wyniosły 50 000,7 mln zł (o 9,9% więcej niż przed rokiem) i stanowiły 79,5% ogólnej kwoty wydatków gmin. Prawie połowę (44,8%) tych wydatków zaabsorbowały wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (odpowiednio 19 020 mln zł i 3 365,1 mln zł). Wydatki majątkowe zrealizowane przez gminy kształtowały się na poziomie 12 892,0 mln zł (o 22,0% więcej niż w poprzednim roku budżetowym); w tej kwocie mieściły się wydatki na inwestycje, które wzrosły do 12 553,0 mln zł (o 21,1%). Jednak w 2008 r., podobnie jak w 2007 r. gminy nie wykonały planu ani w pozycji wydatki bieżące, ani w pozycji wydatki majątkowe.

W porównaniu z poprzednim rokiem kalendarzowym, realizacja wydatków bieżących była niższa o 0,3 pkt proc. (95% wobec 95,3% przed rokiem), zaś wydatków majątkowych o 0,7 pkt proc. (83,7% wobec 84,4%), ze względu na niższe (o 1,0 pkt proc.) wykonanie wydatków inwestycyjnych.

W strukturze działowej wydatków nie zaszły istotne zmiany, jednak nieco zmniejszyły się udziały działów „Oświata i wychowanie” (o 0,6 pkt proc.), „Pomoc społeczna” (o 1,8 pkt proc.) i „Administracja publiczna” (o 0,1 pkt proc.). Należy jednak zwrócić uwagę na fakt,

że w wartościach bezwzględnych w działach tych odnotowano wzrost wydatków w porównaniu z poprzednim rokiem budżetowym.

Wykres 16. Struktura wydatków gmin według działów w 2008 r.



Tabl. 13. Wydatki gmin według ważniejszych działów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
		w tys. zł	w%		
Wydatki ogółem, w tym:	56 074 124	68 054 448	62 892 650	92,4	112,2
Rolnictwo i łowiectwo	1 594 255	2 300 386	1 843 228	80,1	115,6
Transport i łączność	4 703 454	6 508 305	5 832 246	89,6	124,0
Gospodarka mieszkaniowa	1 716 027	2 435 837	2 162 058	88,8	126,0
Administracja publiczna	5 839 224	6 891 648	6 488 803	94,2	111,1
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	653 100	888 681	799 311	89,9	122,4
Oświata i wychowanie	20 443 270	23 384 052	22 586 472	96,6	110,5
Pomoc społeczna	10 692 361	11 443 984	10 878 473	95,1	101,7
Edukacyjna opieka wychowawcza	1 111 537	1 008 403	914 163	90,7	82,2
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	4 122 795	5 622 137	4 728 917	84,1	114,7
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 809 579	2 187 722	2 035 201	93,0	112,5
Kultura fizyczna i sport	1 401 622	2 517 636	2 290 190	91,0	163,4

W budżetach gmin, wydatki w dziale „Oświata i wychowanie” wzrosły, w stosunku do 2007 r., o 10,5% (przy realizacji planu na poziomie 96,6%). W strukturze wydatków tego działu największy udział (61,4%) miały wynagrodzenia osobowe pracowników wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne. Wydatki w dziale „Pomoc społeczna” zwiększyły się o 1,7% – mimo realizacji planu na poziomie 95,1%. W tym dziale 79,8% wydatków (przed rokiem 82,8%) stanowiły świadczenia społeczne, 9,3% (8,2% przed rokiem) wynagrodzenia osobowe pracowników. Najniższe wykonanie uchwał budżetowych gmin wystąpiło w dziale „Administracja publiczna”, zarazem jednak w tym dziale najbardziej – o 11,1% – wzrosły wydatki, w znacznej

mierze generowane wzrostem wynagrodzeń pracowników, które wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne stanowiły 61,3% wydatków tego działu.

Tabl. 14. Wydatki gmin na pomoc społeczną

Wyszczególnienie	2007 r.	2008 r.	struktura		2007 =100
			2007 r.	2008 r.	
		w mln zł		w %	
Ogółem, w tym	10 692,4	10 878,5	100,00	100,00	101,74
Wydatki na placówki opiekuńczo wychowawcze	5,6	7,4	0,05	0,07	132,14
Wydatki na domy pomocy opieki społecznej	101,8	141,3	0,95	1,30	138,80
Wydatki na ośrodki wsparcia	152,2	178,4	1,42	1,64	117,21
Wydatki na rodziny zastępcze	2,4	2,4	0,02	0,02	100,00
Wydatki na świadczenia rodzinne, zaliczkę alimentacyjną oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	6 999,7	6 575,3	65,46	60,44	93,94
Wydatki na składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby uprawnione do określonych świadczeń z pomocy społecznej	39,5	39,6	0,37	0,36	100,25
Wydatki na zasiłki i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla klientów GOPS	1 095,5	1 358,5	10,25	12,48	124,01
Wydatki na dodatki mieszkaniowe	533,5	429,6	4,99	3,95	80,52
Wydatki na GOPS	964,2	1 133,3	9,02	10,42	117,54
Wydatki na jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej	2,8	2,5	0,03	0,02	89,29

3.2. Struktura budżetów powiatów

W 2008 r. dochody powiatów zostały wykonane na poziomie zbliżonym do planowanych, co było efektem wyższego wykonania dochodów własnych, przy niższym (o 4,0 pkt proc.) wykonaniu planu dotacji. Tym niemniej, wartość dotacji cechowała dynamika wyższa od stopy wzrostu dochodów własnych i subwencji. W strukturze dochodów ogółem dochody własne stanowiły w 2008 r. 32,3%, dotacje celowe – 23,2%, subwencja ogólna – 44,5%.

Tabl. 15. Wykonanie i dynamika dochodów powiatów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu	2007 =100	
	w tys. zł			w%	
Dochody ogółem	16 154 756	18 023 307	18 147 200	100,7	112,3
Dochody własne	5 206 360	5 576 172	5 872 208	105,3	112,8
Dotacje celowe	3 503 138	4 375 966	4 201 981	96,0	120,0
Subwencje	7 445 258	8 071 169	8 073 010	100,0	108,4

W grupie dochodów własnych, najwyższe wykonanie – w stosunku do kwot planowanych – wystąpiło w pozycji „udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych” (114,8% planu). Wysoki poziom realizacji planu (110,1%) należy odnotować w pozycji „udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych”. Udział tego źródła dochodu w dochodach

własnych budżetów powiatów zwiększył się o 0,6 pkt proc w porównaniu z 2007 r. Pozostałe dochody własne zrealizowano na poziomie nieco wyższym od planowanego (101,3%), natomiast niższe od planowanych było wykonanie dochodów z majątku powiatów (91,4%).

W łącznej kwocie zrealizowanych dotacji celowych, dotacje na zadania bieżące wyniosły 3 359,3 mln zł, na zadania inwestycyjne – 842,7 mln zł. Przekazane dotacje na zadania inwestycyjne w większości przeznaczono na inwestycje w szpitalach ogólnych (325,9 mln zł wobec 117,9 mln zł przed rokiem), usuwanie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi w infrastrukturze transportowej i łączności (151,8 mln zł, przed rokiem 100,3 mln zł) oraz na inwestycje mające na celu poprawę standardu domów pomocy społecznej (49,4 mln zł, w 2007 r. 36,1 mln zł). Ponadto, powiaty otrzymały dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i samorządowej oraz dotacje z funduszy celowych w łącznej kwocie 525,2 mln zł (stanowiło to łącznie 2,9% dochodów powiatów). Warto odnotować, że w 2007 r. kwota tych dotacji była wyższa – 648,3 mln zł. Pozostałe dotacje celowe, zarówno w 2008 r., jak i w poprzednich latach przeznaczone były głównie na cele edukacyjne, oświatowe i pomoc społeczną.

Subwencja oświatowa wyniosła 6 479,9 mln zł (wzrost o 9,7% w stosunku do 2007 r.), z tego 6 403,5 mln zł przekazano zgodnie z algorytmem naliczania środków na cele oświatowe, zaś 76,4 mln zł na różne dodatkowe potrzeby szkół i wypłaty dla nauczycieli. Część wyrównawcza subwencji ogólnej zwiększyła się do 1 190,0 mln zł (o 19,3%), część równoważąca subwencji ogólnej wzrosła do 398,7 mln zł (o 13,8%). Wyższe od planowanego wykonanie budżetów powiatów w tej pozycji wynikało z przekazania na ich rachunki 4,4 mln zł z rezerwy subwencji ogólnej, ponadto budżety powiatów zasilila kwota 75,0 mln zł przeznaczona na inwestycje na publicznych drogach powiatowych.

Tabl. 16. Dochody powiatów według ważniejszych działów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
		w tys. zł		w%	
Dochody ogółem, w tym:	16 154 756	18 023 307	18 147 200	100,7	112,3
Transport i łączność	716 426	801 485	731 476	91,3	102,1
Administracja publiczna	442 166	418 524	438 581	104,8	99,2
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	921 208	1 103 191	1 099 964	99,7	119,4
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	3 081 166	3 216 022	3 518 378	109,4	114,2
Różne rozliczenia	7 497 633	8 204 777	8 223 185	100,2	109,7
Ochrona zdrowia	529 425	943 487	870 936	92,3	164,5
Pomoc społeczna	1 624 304	1 846 112	1 844 373	99,9	113,5

W strukturze działowej zrealizowanych w 2008 r. dochodów powiatów, największy udział (45,3%) miała pozycja „Różne rozliczenia”, w której wykazywana jest subwencja ogólna. Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej stanowiły 19,4% dochodów powiatów ogółem. Na dział „Pomoc społeczna” przypadło 10,2%

dochodów, bowiem w tym dziale są ujmowane dotacje celowe otrzymane przez powiaty z budżetu państwa na realizację zadań własnych powiatu w tej sferze. Dotacje te stanowiły 56,5% (przed rokiem 57,5%) dochodów tego działu. Łącznie, dochody w wymienionych wyżej trzech działach stanowiły 74,9% (wobec 75,6% w 2007 r.) kwoty zrealizowanych przez powiaty w 2008 r. dochodów ogółem.

Tabl. 17. Wydatki powiatów według ważniejszych działów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
		w tys. zł		w%	
Wydatki ogółem, w tym:	16 069 643	18 952 182	18 114 865	95,6	112,7
Transport i łączność	2 059 622	2 461 749	2 273 924	92,4	110,4
Administracja publiczna	1 867 403	2 219 720	2 107 972	95,0	112,9
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	951 327	1 141 966	1 134 426	99,3	119,3
Różne rozliczenia	79 479	143 224	98 500	68,8	123,9
Oświata i wychowanie	5 343 423	5 910 468	5 769 823	97,6	108,0
Ochrona zdrowia	719 407	1 139 063	1 036 034	91,0	144,0
Pomoc społeczna	2 564 625	2 965 950	2 886 133	97,3	112,5
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	552 261	702 147	688 214	98,0	124,6
Edukacyjna opieka wychowawcza	1 260 243	1 271 369	1 244 760	97,9	98,8

W żadnym dziale budżetów powiatów nie został wykonany plan wydatków, przy czym zaawansowanie planu wydatków bieżących (97,0%) było znacznie wyższe od zaawansowania planu wydatków majątkowych (87,9%). Wydatki na zadania bieżące powiatów wyniosły w 2008 r. 15 493,3 mln zł (o 11,0% więcej niż przed rokiem) i stanowiły 85,5% kwoty wydatków ogółem na tym szczeblu samorządu lokalnego. Największy udział (52,3%) w wydatkach bieżących miały wynagrodzenia (7 808,1 mln zł) wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (1 657,8 mln zł). Wydatki majątkowe powiatów kształtowały się na poziomie 2 621,6 mln zł (o 24,4% więcej niż w poprzednim roku budżetowym); w tej kwocie mieściły się wydatki na inwestycje (2 606,0 mln zł, tj. o 24,3% więcej niż w 2007 r.). W strukturze działowej wydatków zmniejszył się udział:

- „Oświaty i wychowania” (o 1,4 pkt proc., przy zwiększeniu kwoty wydatków rok do roku o 8,0%),
- „Pomocy społecznej” (o 0,1 pkt proc.; w ujęciu kwotowym wydatki w tym dziale wzrosły o 12,5%)⁷,
- „Administracji publicznej” (o 0,2 pkt proc., wartościowo wydatki zwiększyły się jednak o 11,6%).

Analizując pozostałe działy wykonania planów wydatków budżetów powiatów, należy zwrócić uwagę na spadek udziału wydatków w dziale „Edukacyjna opieka wychowawcza” (o 0,9 pkt proc.), spowodowany faktycznym obniżeniem kwoty wydatków z 1 260,2 mln zł w 2007 r. do 1 244,8 mln zł w 2008 r. (o 1,2 pkt proc.). W wartościach bezwzględnych najbardziej wzrosły wydatki powiatów na „Ochronę zdrowia” (o 44,0% w relacji do 2007 r.), czego skutkiem

⁷ Powiaty otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na mieszkańców domów pomocy społecznej, przyjętych do tych placówek przed dniem 1 stycznia 2004 r. lub na podstawie skierowań wystawionych przed tą datą.

było zwiększenie udziału tego działu w wydatkach ogółem z 5,7% w 2008 r. do 4,5% w 2007 r. (o 1,2 pkt proc.).

3.3. Struktura budżetów miast na prawach powiatu

Miasta na prawach powiatu planowały na 2008 r. dochody ogółem w wysokości 48 664,7 mln zł, wydatki w kwocie 54 172,9 mln zł. Dochody budżetowe wyniosły 49 443,8 mln zł, a więc zostały wykonane na poziomie nieco wyższym od planowanego (o 1,6 pkt proc.). Na realizację dochodów wyższą od planowanej złożyło się wyższe (o 3,1 pkt proc.) wykonanie dochodów własnych i obniżenie (o 4,7 pkt proc.) wykonania planu dotacji; kwota subwencji została zrealizowana zgodnie z planem.

Tabl. 18. Wykonanie i dynamika dochodów miast na prawach powiatu

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
			w tys. zł	w%	
Dochody ogółem	46 873 426	48 664 689	49 443 818	101,6	105,5
Dochody własne	32 959 883	33 347 517	34 368 500	103,1	104,3
Dotacje	4 586 592	5 115 691	4 873 834	95,3	106,3
Subwencje	9 326 951	10 201 481	10 201 484	100,0	109,4

W 2008 r. wykonanie dochodów własnych miast na prawach powiatów było wyższe o 4,3%, w porównaniu z poprzednim rokiem budżetowym, lecz udział tych dochodów zmniejszył się w porównaniu z 2007 r. o 0,8 pkt proc., na rzecz wzrostu udziału dotacji celowych i subwencji ogólnej, które stanowiły łącznie 30,5% dochodów ogółem. Na poziom dochodów własnych najsilniej wpłynął wzrost dochodów z PIT do 13 935,5 mln zł (o 8,3% w stosunku do poprzedniego roku), które w części gminnej wyniosły 10 875,7 mln zł (wzrost o 8,5%), w części powiatowej 3 054,8 mln zł (wzrost o 7,7%). Łącznie wpływy z tego podatku stanowiły 40,5% dochodów własnych i 28,2% dochodów ogółem miast na prawach powiatu. Wpływy z podatku od osób prawnych w kwocie 1 924,9 mln zł również były wyższe niż przed rokiem, część gminna zwiększyła się do 1 592,1 mln zł (o 8,8%), część powiatowa do 332,8 mln zł (o 8,2%). Z PIT pochodziło 5,6% dochodów własnych i 3,9% dochodów ogółem miast na prawach powiatu. Wśród podatków lokalnych największe wpływy zapewnił podatek od nieruchomości – 5 429,4 mln zł, tj. o 6,3% więcej niż w 2007 r.. Wpływy z tego podatku stanowiły 15,8% dochodów własnych i 11,0% dochodów ogółem miast na prawach powiatu. Podatek od czynności cywilnoprawnych, mimo wykonania dochodów na poziomie niższym (o 12,6%) od planu, był jednym z ważniejszych źródeł zasilania budżetów. Uzyskano z niego wpływy w wysokości 1 371,4 mln zł (o 19,2% mniejsze niż przed rokiem), ale stanowiły one 4,0% dochodów własnych i 2,8% dochodów ogółem miast na prawach powiatu. Plan dochodów z majątku wykonany został w 94,9%, a zrealizowane dochody – 2 097,9 mln zł – były niższe od uzyskanych przed rokiem o 9,3%. Jednak z tego źródła pochodziło 8,7% dochodów własnych i 6,0% dochodów ogółem miast na prawach powiatów. Poniżej planu i wykonania w 2007 r. ukształtowały się m. in. dochody z tytułu podatku od środków transportowych i karty podatkowej. Najbardziej wzrosły wpływy z podatku rolnego (o 50,9%), lecz

udział tego podatku w dochodach miast na prawach powiatu był bardzo mały (0,05%). Ujemny wpływ na wykonanie dochodów własnych wywarły udzielone przez miasta na prawach powiatu decyzje o obniżeniu górnych stawek podatków, ulgi podatkowe (z wyłączeniem ulg i zwolnień ustawowych) oraz umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia należnych budżetom płatności. Łącznie, niezrealizowane z tych tytułów dochody wyniosły 594,7 mln zł (1,2% dochodów własnych planowanych na 2008 r.).

Wykonanie dotacji celowych, choć niższe od planowanego, w ujęciu kwotowym zwiększyło się w porównaniu z poprzednim rokiem budżetowym o 6,3%, zaś subwencji o 9,4%. W 2008 r., w łącznej kwocie zrealizowanych dotacji 4 541,9 mln zł (93,2%) stanowiły dotacje celowe z budżetu państwa. Kwotowo, dotacje te były o 7,2% większe niż w 2007 r. Dotacje celowe na zadania bieżące (własne, z zakresu administracji rządowej oraz realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej) w 2008 r. wyniosły 4 168,7 mln zł (o 3,7% więcej niż w 2007 r.). Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania inwestycyjne zrealizowano w kwocie 373,2 mln zł (wzrost w stosunku do poprzedniego roku o 71,6%). Dotacje celowe na zadania bieżące i zadania inwestycyjne, wykonywane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, zrealizowano w kwotach wyższych od planowanych, lecz niższych od ubiegłorocznych (odpowiednio 168,5 mln zł, tj. o 4,8% mniej oraz 58,5 mln zł, tj. o 27,4% mniej). Dotacje z funduszy celowych na zadania bieżące (22,2 mln zł wobec 34,6 mln zł w 2007 r.) wykonano na poziomie o 7,5 pkt proc. niższym od planowanego i niższym od ubiegłorocznego, dotacje z funduszy celowych na zadania inwestycyjne (82,7 mln zł, w 2007 r. 55,8 mln zł) – na niższym o 4,3 pkt proc. od planowanego na 2008 r., lecz wyższym od wykonania w poprzednim roku.

Zgodnie z algorytmem podziału, subwencja oświatowa, na finansowanie zadań w tej dziedzinie, finansowanych przez miasta na prawach powiatu, wyniosła 9 303,0 mln zł (wzrost o 10,3 % w stosunku do 2007 r.). Ponadto, w ramach rozdysponowania rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2008 r., miasta na prawach powiatu otrzymały środki w wysokości 33,3 mln zł z tytułu korekty błędów w obliczaniu i rozdysponowaniu rezerwy oświatowej, a także na różne dodatkowe potrzeby szkół i wypłaty dla nauczycieli. Realizacja wydatków bieżących w dziale „Oświata i wychowanie” oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza” kształtowała się średnio na poziomie 98,5% planu, zaś wydatki majątkowe – na poziomie 91,3%.

Tabl. 19. Dochody miast na prawach powiatu według ważniejszych działów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
		w tys. zł		w%	
Dochody ogółem, w tym:	46 873 426	48 664 689	49 443 818	101,6	105,5
Transport i łączność	3015732	2863355	2789406	97,4	92,5
Gospodarka mieszkaniowa	4598127	4485734	4319716	96,3	93,9
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i jednostek nie posiadających osobowości prawnej	23275147	23657665	24739046	104,6	106,3
Różne rozliczenia	9658619	10611471	10730085	101,1	111,1
Pomoc społeczna	3248963	3388636	3273688	96,6	100,8

W strukturze działowej zrealizowanych w 2008 r. dochodów miast na prawach powiatu, największy udział miały „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej”. Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowił 56,3%, a podatek od nieruchomości 21,9% zrealizowanych w tym dziale dochodów. W dziale „Różne rozliczenia” 93,8% dochodów pochodziło z subwencji ogólnej z budżetu państwa. W dziale „Gospodarka mieszkaniowa” 38,5% dochodów wygenerowały wpłaty z tytułu opłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, 23,7% – dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych podmiotów sektora publicznego (w tym Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego), 15,0% dochodów przyniosły wpływy opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości.

Tabl. 20. Wykonanie i dynamika wydatków miast na prawach powiatu

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
			w tys. zł	w%	
Wydatki ogółem	45 877 113	54 172 915	51 172 389	94,5	111,5
Wydatki bieżące, w tym:	35 550 440	41 045 206	39 537 990	96,3	111,2
wynagrodzenia	12 272 427	13 949 130	13 806 292	99,0	112,5
pochodne od wynagrodzeń	2 333 686	2 464 322	2 392 975	97,1	102,5
Wydatki majątkowe, w tym:	10 326 674	13 127 709	11 634 399	88,6	112,7
inwestycyjne	9 865 659	12 614 761	11 135 153	88,3	112,9

Wydatki miast na prawach powiatu, zarówno ogółem jak i w układzie rodzajowym, ukształtowały się na poziomie niższym od planowanego na 2008 r., chociaż w porównaniu z poprzednim rokiem były one wyższe. Wydatki bieżące poniesione przez miasta na prawach powiatu stanowiły 77,3% ogólnej kwoty wydatków budżetowych tych jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki bieżące w relacji do kwoty planowanej na 2008 r. zostały zrealizowane w 96,3%, co oznacza, że zaawansowanie planu wydatków bieżących było o 7,7 pkt proc. wyższe od zaawansowania planu wydatków majątkowych. W wydatkach bieżących główną pozycję (41,0%) stanowiły wynagrodzenia (13 806,3 mln zł, tj. o 12,5% więcej niż przed rokiem) wraz z pochodnymi (2 393,0 mln zł, tj. o 2,5% więcej niż w 2007 r.). Na dynamikę wynagrodzeń oddziaływała przede wszystkim stopa wzrostu wynagrodzeń osobowych. Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi zostały wykonane na poziomie o ok. 1 pkt proc. poniżej planu, lecz w ujęciu kwotowym wzrosły łącznie o 10,9%. Stosunkowo wysokim obciążeniem budżetów miast na prawach powiatu (9,1% wydatków ogółem) były dotacje. Wyniosły one 4 652,5 mln zł, co stanowiło 98,7% wydatków planowanych na dotacje z budżetów miast na prawach powiatu w 2008 r., kwotowo dotacje te były wyższe niż przed rokiem o 14,1%. W 2008 r., porównaniu z 2007 r., nastąpił wzrost wydatków prawie we wszystkich działach budżetu, przy czym dominowały:

- „Oświata i wychowanie” (28,4% wydatków ogółem, przy zwiększeniu kwoty wydatków w tym dziale – rok do roku – o 1,2%); wydatki te przeznaczone zostały w znacznej części na wynagrodzenia osobowe, w tym dodatkowe wynagrodzenia roczne dla nauczycieli oraz

pracowników zatrudnionych w administracji i obsłudze szkół oraz innych placówek oświatowych i wychowawczych,

- „Transport i łączność” (odpowiednio: 19,4% , wzrost o 1,4%); większość wydatków przeznaczono na inwestycje oraz zakup usług pozostałych,
- „Pomoc społeczna” (odpowiednio 11,3%, wzrost o 2,6%); ponad połowę wydatków w tym dziale przeznaczono na sfinansowanie świadczeń dla osób fizycznych, w tym w szczególności na wypłaty dodatków mieszkaniowych, zapomóg dla mieszkańców domów pomocy społecznej, zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych dla osób spełniających kryteria uprawniające do pomocy społecznej.

Tabl. 21. Wydatki miast na prawach powiatu według ważniejszych działów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
			w tys. zł	w%	
Wydatki ogółem, w tym:	45 877 113	54 172 915	51 172 389	94,5	111,5
Transport i łączność	9 786 347	10 722 767	9 927 927	92,6	101,4
Gospodarka mieszkaniowa	2 573 604	3 515 276	3 222 411	91,7	125,2
Administracja publiczna	3 284 040	3 957 469	3 742 654	94,6	114,0
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1 134 299	1 359 576	1 333 773	98,1	117,6
Różne rozliczenia	1 043 395	1 462 714	1 248 046	85,3	119,6
Oświata i wychowanie	12 936 711	14 768 005	14 518 259	98,3	112,2
Pomoc społeczna	5 642 771	6 015 233	5 789 751	96,3	102,6
Edukacyjna opieka wychowawcza	1 400 413	1 442 660	1 388 243	96,2	99,1
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	2 773 487	3 469 256	3 110 853	89,7	112,2
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 682 745	2 075 111	2 000 652	96,4	118,9
Kultura fizyczna i sport	1 130 218	2 087 357	1 945 461	93,2	172,1

Ujemną dynamikę wydatków (spadek o 0,9 pkt proc.) odnotowano w dziale „Edukacyjna opieka wychowawcza”, co spowodowało zmniejszenie udziału tej pozycji w wydatkach miast na prawach powiatu z 3,1% w 2007 r. do 2,7% w 2008 r. W związku z przygotowaniem do EURO 2012, największy wzrost wydatków (o 72,1%) nastąpił w dziale „Kultura fizyczna i sport”. Wydatki w tej pozycji stanowiły w 2008 r. 3,8% wydatków budżetowych miast na prawach powiatu wobec 2,5% w poprzednim roku. Były one zbliżone do wydatków na „Kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego” (ok. 2 000 mln zł).

2.4. Struktura budżetów województw

Województwa planowały na 2008 r. dochody w wysokości 17 418,9 mln zł, lecz wykonały je w kwocie 12 660,2 mln zł, a więc na poziomie znacznie (o 17,3 pkt proc.) niższym od planowanego), ale wyższym (o 11,6%) od realizacji dochodów w 2007 r. Dochody własne, w kwocie 7 409,4 mln zł stanowiły 58,5% dochodów własnych województw, dotacje celowe i subwencja ogólna odpowiednio: 2 980,7 mln zł i 2 270,0 (tj. 23,6% i 17,9% dochodów województw ogółem).

Na rachunki województw przekazane zostały udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 944,5 mln zł (o 10,9% wyższe w porównaniu z poprzednim rokiem). Dochody województw z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych zrealizowano w kwocie 4 708,3 mln zł (o 6,8% niższym w relacji do wpływów sprzed roku). Udział podatku dochodowego od osób prawnych w strukturze dochodów własnych budżetów województw wyniósł 63,5% (zmniejszył się o 1,7 pkt proc. w porównaniu z 2007 r.), zaś udział podatku dochodowego od osób fizycznych podniósł się do 12,7% (o 1,8 pkt proc.). Wzrost (o 0,1 pkt proc.) udział dochodów z majątku województw, ale równocześnie nieznacznie (o 0,2 pkt proc.) obniżył się udział pozostałych dochodów w dochodach własnych województw.

Tabl. 22. Wykonanie i dynamika dochodów województw

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
			w tys. zł	w%	
Dochody ogółem	11 348 892	17 418 875	12 660 195	72,7	111,6
Dochody własne	7 749 197	7 153 117	7 409 446	103,6	95,6
Dotacje	1 483 626	7 995 721	2 980 713	37,3	200,9
Subwencje	2 116 070	2 270 036	2 270 036	100,0	107,3

W 2008 r. dotacja celowa dla województw składała się z: dotacji na zadania bieżące w wysokości 1 873,9 mln zł (51,7% planu rocznego) i na zadania inwestycyjne w kwocie 1 106,8 mln zł (25,3% planu rocznego). Dotacje celowe na zadania bieżące (własne, z zakresu administracji rządowej oraz realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej) wyniosły 1 833,6 mln zł; były one ponad trzykrotnie wyższe od wykonania sprzed roku, a zarazem niższe o 48,8% od planu rocznego samorządów województw. Dotacje celowe z budżetu państwa na zadania inwestycyjne zrealizowano w wysokości 1 011,7 mln zł (wykonanie wyniosło 23,7% planu na 2008 r.), przy czym kwota wykonania planu w tej pozycji była większa od poziomu z poprzedniego roku o 45,8%. Pozostałe dotacje były wielokrotnie mniejsze od środków przekazanych w tej formie przez budżet państwa, mianowicie:

- dotacje celowe na zadania bieżące wykonywane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego wykonano w wysokości 26,7 mln zł (92,6% planu),
- dotacje celowe na zadania inwestycyjne wykonane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego zrealizowane zostały w kwocie 66,4 mln zł (95,5% planu),
- dotacje z funduszy celowych na zadania bieżące wyniosły 13,6 mln zł (94,7% planu), a na zadania inwestycyjne 28,7 mln zł (98,9% planu).

Zgodnie z algorytmem podziału, subwencja oświatowa, na finansowanie zadań województw w tej dziedzinie, wyniosła 610,0 mln zł (wzrost o 2,6% w stosunku do 2007 r.). Ponadto, w ramach rozdysponowania rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na 2008 r., trzynastcie województw otrzymało środki w wysokości 29,0 mln zł z tytułu korekty algorytmu, wynikającej ze zwiększenia liczby uczniów (wychowanków) w placówkach szkolnych i oświatowych dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a także na likwidację szkód w szkołach i remonty, zakup

pomocy dydaktycznych, wypłaty dla zwalnianych nauczycieli i inne zadania o jednorazowym charakterze. Realizacja wydatków bieżących w dziale „Oświata i wychowanie” oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza” kształtowała się średnio na poziomie 128,1% planu⁸, zaś wydatki majątkowe w tym dziale – na poziomie 61,7%.

Tabl. 23. Dochody województw według ważniejszych działów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
		w tys. zł		w%	
Dochody ogółem, w tym:	11 348 892	17 418 875	12 660 195	72,7	111,6
Transport i łączność	805 368	1 442 330	1 349 802	10,7	167,6
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i jednostek nie posiadających osobowości prawnej	5 942 057	5 435 209	5 678 084	104,5	95,6
Różne rozliczenia	2 305 025	8 115 668	3 457 386	42,6	150,0

W strukturze działowej zrealizowanych w 2008 r. dochodów województw, największy udział (44,9%) miały „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej”. W dziale „Różne rozliczenia” 65,7% dochodów pochodziło z subwencji ogólnej z budżetu państwa, zaś 25,2% stanowiła dotacja celowa z budżetu państwa na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych, dla których samorząd województwa jest Instytucją Zarządzającą i programu operacyjnego, dla którego samorząd województwa jest Instytucją Pośredniczącą. W dziale „Transport i łączność” dominującą pozycją (39,1%) były dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, realizowane przez samorząd województwa.

Tabl. 24. Wykonanie i dynamika wydatków województw

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
		w tys. zł		w%	
Wydatki ogółem	11 092 206	18 692 874	13 002 732	69,6	117,2
Wydatki bieżące, w tym:	7 025 543	10 492 250	8 228 280	78,4	117,1
wynagrodzenia	1 125 693	1 505 086	1 411 744	93,8	125,4
poходne od wynagrodzeń	208 178	260 775	235 534	90,3	113,1
dotacje	3 120 552	5 122 345	3 388 886	66,2	108,6
Wydatki majątkowe, w tym:	4 066 662	8 200 624	4 774 453	58,2	117,4
inwestycyjne	3 931 989	7 951 524	4 525 780	56,9	115,1

Wydatki województw, zarówno ogółem jak i w układzie rodzajowym, ukształtowały się na poziomie niższym od planowanego na 2008 r., chociaż w porównaniu z poprzednim rokiem były wyższe o 17,2%. W strukturze wydatków nie zaszły istotne zmiany; zarówno w 2007 r. jak i w 2008 r. udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem wynosił 63,3%, zaś wydatków

⁸ Wydatki bieżące na zadania oświatowe w stosunku do otrzymanych kwot w formie subwencji i dotacji dla województw tylko w jednym województwie pokryte zostały w 100%, w czterech województwach wydatki te stanowiły 110-120%, powyżej tej górnej granicy kształtowały się wydatki 11 województw.

majątkowych (prawie w całości przeznaczonych na finansowanie inwestycji) – 36,7%. Zaawansowanie planu wydatków bieżących o 20,2 pkt proc. przewyższało zaawansowanie planu wydatków majątkowych. W strukturze działowej, mimo niewykonania planu wydatków, w ujęciu kwotowym nastąpił ich wzrost prawie we wszystkich pozycjach, z wyjątkiem działów: „Edukacyjna opieka wychowawcza”, „Rolnictwo i łowiectwo” oraz „Przetwórstwo przemysłowe”. W strukturze wydatków dominował dział „Transport i łączność”, w którym skoncentrowane było 40,2% wydatków województw ogółem, przy zaawansowaniu planu wydatków tego działu na poziomie 80,0%. Znaczący, sięgający ok. 10% udział w wydatkach budżetowych województw, miały wydatki na ochronę zdrowia oraz kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego.

Tabl. 25. Wykonanie i dynamika wydatków województw według działów

Wyszczególnienie	Wykonanie planu w 2007 r.	2008 r.			
		Plan po zmianach	Wykonanie planu		2007 =100
			w tys. zł	w%	
Dochody ogółem, w tym:	11 092 206	18 692 874	13 002 732	69,6	117,2
Rolnictwo i łowiectwo	855 028	851 440	746 144	87,6	87,3
Przetwórstwo przemysłowe	298 949	1 533 395	282 794	18,4	94,6
Transport i łączność	4 219 974	6 538 571	5 228 711	80,0	123,9
Administracja publiczna	769 304	1 289 259	1 019 972	79,1	132,6
Różne rozliczenia	642 390	903 091	725 264	80,3	112,9
Oświata i wychowanie	653 342	999 121	741 049	74,2	113,4
Ochrona zdrowia	1 079 618	1 583 862	1 234 015	77,9	114,3
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	614 332	1 287 343	705 879	54,8	114,9
Edukacyjna opieka wychowawcza	260 798	149 847	143 330	95,7	55,0
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1 158 593	1 527 631	1 291 917	84,6	111,5

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W warunkach dobrej koniunktury, która utrzymywała się w Polsce przez pierwsze trzy kwartały 2008 r. i umiarkowanego wzrostu gospodarki narodowej w czwartym kwartale ub. roku, nie udało się zrealizować planów dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Miniony rok okazał się trudniejszy od poprzedniego prawie dla wszystkich samorządów, o czym świadczy wzrost liczby jednostek, których budżety zamknęły się deficytem. Modyfikacja dotychczasowych rozwiązań w zakresie konstrukcji wskaźników i zasad prowadzenia swego rachunku wyrównawczego w ramach gospodarki budżetowej samorządów lokalnych, zwiększyły szanse dostępu obszarów słabiej rozwiniętych do scentralizowanych zasobów finansów publicznych. Nie zmniejszyły się jednak różnice między regionami zamożniejszymi, o wyższym PKB *per capita*, wyższej wydajności fiskalnej, a resztą kraju. Względnie niski, w skali ogólnopolskiej i w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego, poziom niedoboru środków finansowych, uzyskano przy znacznym ograniczaniu wydatków budżetowych, zwłaszcza wydatków inwestycyjnych.

Regiony Polski o gęstym zaludnieniu i dobrze rozwiniętej infrastrukturze technicznej mają większy udział dochodów własnych w budżetach samorządów lokalnych niż regiony zaniedbane ekonomicznie. Jest tak, nie tylko dlatego, że wyższa wydajność fiskalna miejscowych źródeł

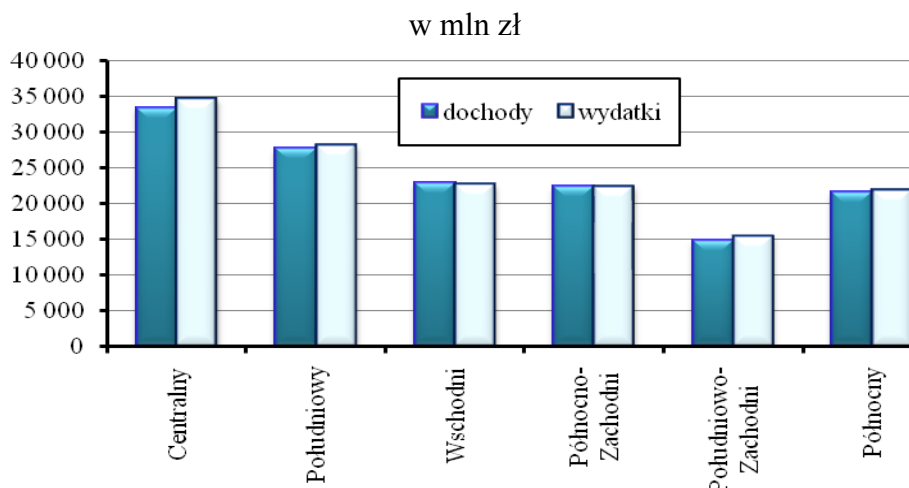
pozwała na zwiększenie dochodów własnych, ale także dlatego, że udział dotacji celowej z budżetu państwa (finansującej głównie świadczenia socjalne) w regionach wyżej rozwiniętych, zamożniejszych, jest mniejszy, gdyż mniej osób spełnia kryteria uprawniające do pomocy społecznej.

Tabl. 26. Wartość i struktura dochodów oraz wydatków jednostek samorządu terytorialnego w 2008 r. w regionach

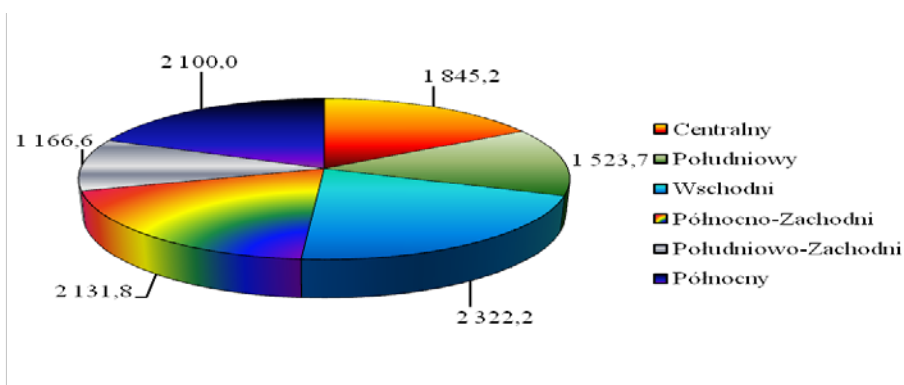
Regiony	Dochody				Wydatki				
	ogółem w mln zł	własne	dotacje celowe z budżetu państwa	subwencje ogólne z budżetu państwa	ogółem w mln zł	dotacje	świadczenia na rzecz osób fizycznych	bieżące jednostek budżetowych	majątkowe
		w %				w %			
Polska	142 569,0	55,0	15,5	28,4	145 182,6	8,6	9,9	56,8	22,0
Centralny	33 387,8	65,7	11,3	22,3	34 680,6	7,5	7,5	55,1	24,0
łódzkie	8 843,7	54,4	16,8	27,8	8 971,5	7,1	10,7	57,6	22,9
mazowieckie	24 544,1	69,7	9,4	20,4	25 709,2	7,6	6,4	54,3	24,4
Południowy	27 762,5	57,6	13,6	27,3	28 118,5	9,2	9,0	57,2	22,4
małopolskie	11 625,7	50,1	16,3	32,3	11 922,8	8,9	9,5	58,4	21,5
śląskie	16 136,9	62,9	11,6	23,7	16 195,7	9,5	8,7	56,2	23,0
Wschodni	22 860,8	40,6	20,1	38,2	22 633,8	8,8	12,4	58,7	19,2
lubelskie	7 041,8	39,6	19,7	39,6	7 159,5	9,0	12,1	57,9	20,0
podkarpackie	7 300,1	39,0	21,0	39,1	7 210,7	9,0	12,6	58,9	18,6
podlaskie	4 047,9	44,0	18,3	36,5	3 935,3	9,0	12,1	58,7	19,5
świętokrzyskie	4 471,1	41,9	21,0	36,0	4 328,3	8,0	13,0	59,5	18,5
Północno-Zachodni	22 268,9	52,8	17,2	28,9	22 437,6	9,8	11,1	56,3	21,2
lubuskie	3 564,3	48,6	19,4	31,1	3 606,8	10,8	12,8	57,8	17,1
wielkopolskie	12 245,2	54,4	15,9	28,6	12 334,6	9,0	10,7	56,6	22,1
zachodniopomorskie	6 459,4	52,1	18,5	28,2	6 496,2	10,8	11,1	55,0	21,8
Południowo-Zachodni	14 801,8	59,0	14,5	24,9	15 479,2	8,6	8,4	57,9	23,2
dolnośląskie	11 205,1	61,8	13,5	23,1	11 917,4	8,7	8,1	56,5	24,5
opolskie	3 596,7	50,5	17,7	30,6	3 561,8	8,3	9,4	62,5	18,7
Północny	21 487,2	49,6	18,5	30,7	21 832,9	8,1	12,2	57,0	21,3
kujawsko-pomorskie	7 399,4	47,3	19,2	32,4	7 563,1	7,2	13,3	57,4	20,7
pomorskie	8 705,2	55,9	16,1	26,7	8 948,5	8,2	10,0	56,1	24,2
warmińsko-mazurskie	5 382,6	42,6	21,5	34,8	5 321,3	9,4	14,3	58,0	17,1

Uwaga: Liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia

Wykres 17. Zróżnicowanie regionalne dochodów i wydatków budżetowych w 2008 r.



Wykres 18. Wydatki na pomoc społeczną w regionach w 2008 r.
w mln zł



W 2008 r. zwiększyły się z 25 876 mln zł do 28 775 mln zł (o 11,2%) zobowiązania jednostek samorządów lokalnych z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i emisji dłużnych papierów wartościowych. Wzrost zobowiązań gmin z 9 959 mln zł w końcu 2007 r. do 10 821 mln zł na 31 grudnia 2008 r. był stosunkowo niewielki (o 8,7%). Zobowiązania powiatów zwiększyły się w tym okresie z 2 640 mln zł do 2 889 mln zł (o 9,4%). Niepokojąco wysoki był wzrost zadłużenia miast na prawach powiatu (o 13,5%), których zobowiązania wzrosły w ciągu roku z 11 259 mln zł do 12 775 mln zł. W województwach, w analizowanym okresie, zobowiązania zwiększyły się z 2 019 mln zł do 2 289 mln zł (o 13,4%), mimo bardzo niskiego poziomu realizacji wydatków majątkowych. Wprawdzie większość jednostek samorządu terytorialnego nie przekroczyła jeszcze niebezpiecznych granic zadłużenia, zważywszy że większość z nich wykazała zobowiązania nie większe od 20% ich dochodów budżetowych ogółem, jednak w 2008 r. 26 gmin, 4 powiaty i jedno miasto na prawach powiatu miały zobowiązania w wysokości odpowiadającej 50% ogólnej kwoty ich dochodów.

Z danych o kredytach i pożyczkach na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w 2008 r. wynika, że w stosunku do 2007 r. zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na cele rozwojowe zmniejszyły się w analizowanym okresie w powiatach o 13,5%, w województwach aż o 76,3%, natomiast wzrosły o 34,6% zobowiązania miast na prawach powiatu i – nieznacznie, bo tylko o 0,5% – gmin. Jest to zjawisko szczególnie niepożądane w regionach o wysokim, chronicznym bezrobociu strukturalnym, dla których charakterystyczne jest wysokie obciążenie budżetów jednostek samorządu lokalnego wydatkami bieżącymi, w znacznej mierze generowanymi kosztami świadczeń na rzecz osób fizycznych, przy niskim poziomie wydatków majątkowych. Niedostateczne wykorzystywanie środków krajowych i pomocy z budżetu Unii Europejskiej na działalność inwestycyjną najbardziej zagraża perspektywom rozwojowym województw na ścianie wschodniej i południu Polski.

WAŻNIEJSZE AKTY PRAWNE DOTYCZĄCE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 1991 r. Nr 9, poz. 31, z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. 1993 r. Nr 90, poz. 416, z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. 2004 r. Nr 256 poz. 2572, z późn. zm.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. 1993 r. Nr 106, poz. 482, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 r. Nr 91, poz. 576, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 r. Nr 91, poz. 578, z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. 1998 r. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002, Dz. U. 1998 r. Nr 150, poz. 983, z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. 1998 r. Nr 133, poz. 872, z późn. zm.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. 1998 r. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.

Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. U. 2003 r. Nr 188, poz. 1840 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. 2006 r. Nr 139 poz. 992, z późn. zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2008 r. Nr 115, poz. 728, z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. 2008 r. Nr 69 poz. 415

Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2004 r. Nr 273, poz. 2703 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych Dz. U. 2005 r. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. 2005 r. Nr 164, poz. 1365, z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, Dz. U. 2006 r. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.

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

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

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz. U. 2000 r. Nr 59, poz. 688, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. 2001 r. Nr 24, poz. 279

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz. U. 2003 r. Nr 68, poz. 634, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2004 r. Nr 209, poz. 2132, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. 2005 r. Nr 170, poz. 1426

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. 2006 r. Nr 107, poz. 726, z późn. zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. 2006 r. Nr 115, poz. 781

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 września 2006 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2007, Dz. U. 2006 r. Nr 169, poz. 1205

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 września 2006 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla województw na 2007, Dz. U. 2006 r. Nr 169, poz. 1206

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 września 2006 r. w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów na rok 2007, Dz. U. 2006 r. Nr 169, poz. 1208

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 maja 2007 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2006, Dz. U. 2007 r. Nr 102, poz. 697.