



GLÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY

Budżety jednostek samorządu terytorialnego

WARSZAWA 2010

Opracowanie publikacji
GLÓWNY URZĄD STATYSTYCZNY DEPARTAMENT FINANSÓW

Preparation of the publication
CENTRAL STATISTICAL OFFICE FINANCE DIVISION

kierujący supervisor: **Grażyna Ancyparowicz**
- dyrektor Departamentu Finansów GUS

zespół team: Grażyna Ancyparowicz
Witold Baran
Sławomir Dziejowski
Małgorzata Gałek
Agnieszka Helbert
Krystyna Kobińska

Projekt okładki **Zakład Wydawnictw Statystycznych**
Cover design *Statistical Publishing Establishment*

Publikacja dostępna na stronie internetowej
Publication available on website
<http://www.stat.gov.pl>

SPIS CZĘŚCI

	Strona
<u>Przedmowa</u>	3
<u>Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.</u>	5
<u>Ważniejsze akty prawne dotyczące gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego</u>	88
<u>Aneks statystyczny – spis tablic</u>	92

PRZEDMOWA

Niniejsza publikacja Głównego Urzędu Statystycznego *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, składa się z części opisowej, wykazu ważniejszych aktów prawnych dotyczących gospodarki budżetowej samorządów terenowych oraz aneksu statystycznego zawierającego szeregi czasowe dochodów, wydatków, wyników, przychodów i rozchodów, a także należności i zobowiązań samorządów lokalnych. W komentarzu, zatytułowanym *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego* omówiono ogólne zasady gospodarki budżetowej samorządów lokalnych, akcentując zmiany systemowe, legislacyjne i metodyczne wprowadzone w analizowanym okresie. Podano także ważniejsze informacje faktograficzne i liczbowe na temat wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w minionym roku, prezentując je na tle wyników osiągniętych w poprzednich okresach sprawozdawczych. W porównaniu z edycją ubiegłoroczną, horyzont czasowy danych liczbowych zamieszczonych w aneksie statystycznym został wydłużony o jeden rok, dane te udostępniono w formacie XLS, co umożliwia użytkownikom samodzielne przeprowadzanie obliczeń. Z wyjątkiem danych opisujących sytuację demograficzną Polski, wszystkie liczby, zarówno przywołane w tekście jak i zamieszczone w tabelach, pochodzą ze sprawozdawczości Ministerstwa Finansów.

Główny Urząd Statystyczny, przekazując do rąk Państwa *Budżety jednostek samorządu terytorialnego* zwraca się z uprzejmą prośbą o uwagi, wnioski i sugestie, które stanowią cenną wskazówkę w dalszych pracach nad kształtem tej publikacji, tak by coraz lepiej odpowiadała ona zapotrzebowaniu odbiorców.

Dyrektor Departamentu Finansów

Prof. nadz. dr hab. Grażyna Ancyparowicz

Warszawa, październik 2010

PREFACE

The present publication of the Central Statistical Office consists of: descriptive part, list of important legal acts connecting budgetary economy of local governments and the statistical annex comprising time series of: revenues, expenditures, financial effects, incomes, outgoings and also receivables and obligations of local governments. Except of the data describing demographic situation of Poland, all quoted numeric data (in the text and in tables) come from the reporting of the Ministry of Finance.

Commentary titled “Realisation of budgets of local-government units” specifies general rules of the budgetary economy of self governments and underlines: systemic, legal and methodological changes have introduced during the analysed period. There are also quoted important factual and numeric information on the realisation of the self-government budgets for the last year and these data are presented on the background of previous reporting periods. In comparison to the last year edition the range of time series in the annex has been extended on one year. These data are accessible in the XLS format, which enables making calculations independently by users.

The 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 to better meet the user needs.

Director of the Finance Division

Associate Professor Grażyna Ancyparowicz

Warsaw, October 2010

WYKONANIE BUDŻETÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO w 2009 r.

	Strona
<u>I. Podstawowe zasady gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego</u>	6
<u>I.1. Systemowe uwarunkowania konstrukcji budżetów JST</u>	6
<u>I.1.1. Ludność</u>	6
<u>I.1.2. Zasady gospodarki budżetowej JST</u>	8
<u>I.1.3. Zmiany legislacyjne oddziałujące na gospodarkę JST w 2009 r.</u>	11
<u>I.2. Struktura budżetów jednostek samorządu terytorialnego</u>	13
<u>I.3. Dochody własne budżetów jednostek samorządu terytorialnego</u>	17
<u>I.4. Dotacje i subwencje jako źródło zasilania budżetów JST</u>	23
<u>I.4.1. Dotacja jako źródło zasilania budżetu samorządu lokalnego</u>	23
<u>I.4.2. Subwencja jako instrument polityki budżetowej</u>	25
<u>I.5. Algorytmy obliczania kwot subwencji podstawowej i uzupełniającej z budżetu państwa dla JST</u>	28
<u>II. Dochody i wydatki budżetów JST</u>	34
<u>II.1. Dochody ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego</u>	34
<u>II.2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego</u>	41
<u>II.3. Wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego</u>	46
<u>III. Wykonanie budżetów gmin</u>	50
<u>III.1. Dochody budżetów gmin</u>	50
<u>III.2. Wydatki i wynik budżetów gmin</u>	56
<u>IV. Wykonanie budżetów powiatów</u>	59
<u>IV.1. Dochody budżetów powiatów</u>	60
<u>IV.2. Wydatki i wynik budżetów powiatów</u>	62
<u>V. Wykonanie budżetów miast na prawach powiatu</u>	65
<u>V.1. Dochody budżetów miast na prawach powiatu</u>	65
<u>V.2. Wydatki i wynik miast na prawach powiatu</u>	69
<u>VI. Budżety województw</u>	74
<u>VI.1. Dochody województw</u>	75
<u>VI.2. Wydatki, wynik finansowy zobowiązania i należności województw</u>	80
<u>Podsumowanie</u>	86
<u>Ważniejsze akty prawne dotyczące gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego</u>	88
<u>Aneks statystyczny – spis tablic</u>	92

I. PODSTAWOWE ZASADY GOSPODARKI BUDŻETOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

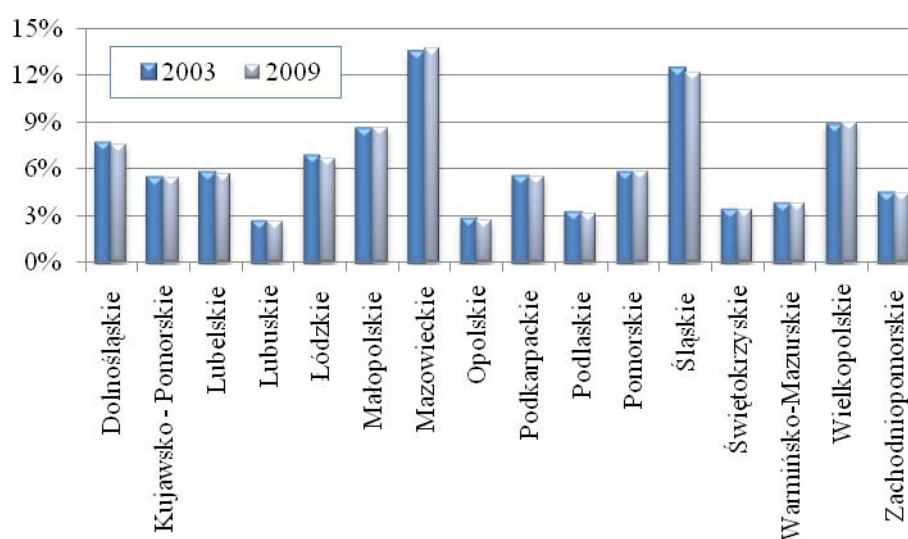
I.1. Systemowe uwarunkowania konstrukcji budżetów JST

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96 poz. 603) pozostała w mocy, toteż od 1999 r. do 2009 r. liczba województw (16), powiatów i miast na prawach powiatu (odpowiednio 314 i 65) nie uległa zmianie. Zaobserwowano jedynie niewielkie przekształcenia struktury zbiorowości gmin. W ciągu siedmiu lat liczba gmin wiejskich obniżyła się o trzynaście jednostek (z 1594 na koniec 2003 r. do 1 581 na koniec 2009 r.), liczba gmin miejskich zmniejszyła się o jedną (z 307 do 306), liczba gmin miejsko-wiejskich zwiększyła się o czternaście (z 577 do 591). W 2009 r. 5 gmin wiejskich uzyskało status gmin miejsko-wiejskich, ale utworzono nową gminę wiejską (Jaśliska, w powiecie krośnieńskim, w województwie podkarpackim), toteż liczba gmin wiejskich zmalała nie o 6 lecz o 5 jednostek, w porównaniu do stanu w końcu 2008 r. Na pozostałych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego nie odnotowano zmian ilościowych w 2009 r.

I.1.1. Ludność

Wojewódzka struktura rozmieszczenia ludności Polski w latach 2003-2009 pozostała stabilna, przy spadku liczebności populacji ogółem o 41,8 tys. osób.

Wykres 1. Ludność Polski według województw



Źródło: GUS

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, aby działały w sposób korzystny dla ogółu, co wymaga zapewnienia stabilnych, adekwatnych do zapotrzebowania na środki finansowe, źródeł zasilania budżetów lokalnych. Wyżej rozwinięte regiony kraju są gęściej zaludnione, co korzystnie wpływa na źródła zasilania budżetów gmin i miast na prawach powiatów.

Tabl. 1. Przeciętna liczba mieszkańców gmin w województwach

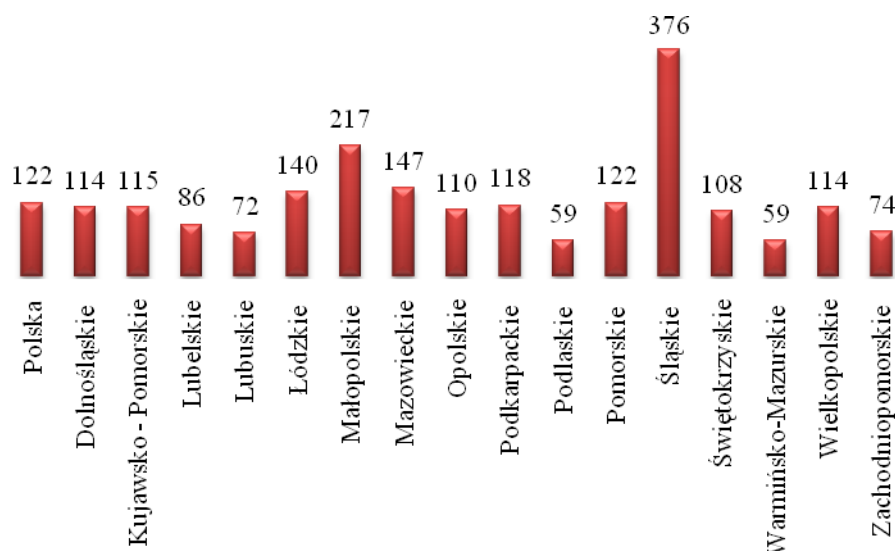
Wyszczególnienie	Gminy ogółem	Gminy miejskie		Gminy miejsko- wiejskie	Gminy wiejskie
		Ogółem	w tym: na prawach powiatu		
	w osobach, według stanu na 30 czerwca 2009 r.				
Polska	38 153 389	18 803 879	12 683 842	8 582 641	10 766 869
Dolnośląskie	2 876 641	1 630 875	821 728	718 363	527 403
Kujawsko - Pomorskie	2 068 809	1 012 751	780 751	475 905	580 153
Lubelskie	2 159 800	882 430	542 394	235 458	1 041 912
Lubuskie	1 009 621	388 291	242 706	407 408	213 922
Łódzkie	2 545 493	1 437 000	871 661	373 320	735 173
Małopolskie	3 292 805	1 166 938	954 753	960 257	1 165 610
Mazowieckie	5 213 855	2 920 822	2 193 260	822 588	1 470 445
Opolskie	1 031 922	228 416	125 992	553 943	249 563
Podkarpackie	2 100 389	696 337	336 303	478 617	925 435
Podlaskie	1 190 828	595 141	427 378	225 778	369 909
Pomorskie	2 224 942	1 337 228	840 512	278 880	608 834
Śląskie	4 642 942	3 439 143	2 677 494	365 153	838 646
Świętokrzyskie	1 271 213	402 279	204 891	381 059	487 875
Warmińsko-Mazurskie	1 427 671	634 936	302 819	389 445	403 290
Wielkopolskie	3 403 174	1 230 650	806 702	1 317 637	854 887
Zachodniopomorskie	1 693 284	800 642	554 498	598 830	293 812

Źródło: GUS

Prawie połowa (49,3%) mieszkańców Polski w 2009 r. żyła w gminach miejskich (w tym w miastach na prawach powiatu – 33,2%), w gminach miejsko-wiejskich 22,5%, w gminach wiejskich 28,2%. Podobnie jak w poprzednich latach, przeciętna liczba mieszkańców gmin miejskich prawie czterokrotnie przewyższała średnią krajową. Zjawisko to jest ściśle związane z wysoką koncentracją ludności w dużych miastach, gdzie w ostatnich latach przeciętna liczba mieszkańców 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 też gęstość zaludnienia. Najniższy wskaźnik przeciętnego zaludnienia wystąpił w województwach: podlaskim i warmińsko-mazurskim, gdzie średnia liczba mieszkańców na jedną gminę była prawie trzykrotnie mniejsza niż w województwie śląskim, charakteryzującym się największą gęstością zaludnienia.

Wykres 2. Gęstość zaludnienia (ludność na 1 km²) według województw w 2009 r.



Źródło: GUS

I.1.2. Zasady gospodarki budżetowej JST

Zasada solidarności obligująca podmioty silniejsze ekonomicznie do wsparcia słabszych, ma zastosowanie w ordynacji podatkowej oraz wielu innych aktach prawnych, z których wynika redystrybucyjna funkcja budżetu. 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.

Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) w okresie objętym analizą były 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. W sprawozdawczości budżetowej wyróżnia się nie trzy, lecz cztery formy organizacyjne: gminę, powiat, miasto na prawach powiatu, województwo. Miasto na prawach powiatu sporządza jeden budżet, ale w uchwale budżetowej określa się odrębnie część dotyczącą budżetu gmin i część odnoszącą się do powiatu.

W 2009 r. jedną z najważniejszych zmian legislacyjnych w Polsce była uchwalona przez Sejm RP 27 sierpnia 2009 r. nowa ustawa o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240), której przepisy w większości weszły w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Wprowadzone mocą tej ustawy rozwiązania znajdują odzwierciedlenie w gospodarce budżetowej (a w konsekwencji w sprawozdawczości finansowej) jednostek samorządu terytorialnego częściowo w latach 2010-2011. Przywołana ustawa wprowadza nowe formy organizacyjno-prawne samorządowych jednostek sektora finansów publicznych, instytucję absolutorium dla organu wykonawczego, procedury uchwalania budżetu. W ustawie wprowadzono także obowiązek opracowywania wieloletniej prognozy finansowej oraz nałożono na kierowników jednostek budżetowych skuteczne wdrożenie kontroli zarządczej. Zasadniczą zmianą jest zastosowanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, który w znacznym stopniu został uzależniony od limitowanego poziomu wypłat na obsługę długu, zgodnie z zapisami art. 243 przedmiotowej ustawy.

W 2005 r. zlikwidowano środki specjalne, które obejmowały zasoby finansowe jednostek budżetowych gromadzone na specjalnych (wyodrębnionych) rachunkach bankowych; środki pieniężne na tych rachunkach (przeznaczone na ściśle określone cele) nie były objęte obowiązkiem odprowadzania ich do budżetu. W tym samym roku wprowadzono rachunek dochodów własnych, na którym ewidencjonowano wpływy finansowe ze ściśle określonych źródeł, z przeznaczeniem na zdefiniowane *a priori* cele powiązane ze źródłami dochodów.

Prezentowane w niniejszej publikacji dane z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały opracowane zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104) w gospodarce budżetowej jednostek

samorządu terytorialnego. Ustawa ta wyróżniała następujące rodzaje **jednostek organizacyjnych** gospodarki budżetowej JST:

- jednostki budżetowe rozliczające się metodą brutto, których wydatki w całości pokrywane są z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a dochody stanowiły dochody tych budżetów,
- zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze, rozliczające się metodą netto, których rozchody pokrywane były z przychodów własnych z tytułu prowadzenia działalności, uzupełnianych w razie konieczności dotacjami przedmiotowymi z budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- fundusze celowe tworzone na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim, zasilane ze ściśle określonych źródeł, finansują konkretne, zdefiniowane zadania; w latach 2003-2009 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).

Rejestracja dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów w gospodarce budżetowej jest prowadzona zgodnie z **klasyfikacją budżetową**, która określa uprawnienia organów publicznych do gromadzenia dochodów i przychodów oraz uregulowania 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.

Dane z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego przytoczone w niniejszym komentarzu i prezentowane w aneksie statystycznym pochodzą z następujących sprawozdań wprowadzonych rozporządzeniami 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.

I.1.3. Zmiany legislacyjne oddziałujące na gospodarkę JST w 2009 r.

Na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. miały wpływ dwie nowelizacje ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące dotacji udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego. Ustawa z dnia **17 października 2008 r.** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1419), umożliwiła jednostkom samorządu terytorialnego otrzymywanie z budżetu państwa dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz rozwijaniem sportu, w szczególności wśród dzieci i młodzieży oraz sportu osób niepełnosprawnych. Zgodnie z ustawą z dnia **21 listopada 2008 r.** (Dz. U. 2009 Nr 1, poz. 2) o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu, jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać także dotacje celowe z budżetu państwa na zadania dotyczące przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych. Ponadto ustawą z dnia **7 listopada 2008 r.** o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370) wprowadzono z dniem 20 grudnia 2008 r. zmiany do ustawy z dnia **6 grudnia 2006 r.** o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658.) poprzez dodanie art. 20a, umożliwiając tym samym jednostkom samorządu terytorialnego otrzymanie z budżetu państwa dotacji celowych na zadania własne z zakresu polityki rozwoju, które nie zostały ujęte w kontrakcie wojewódzkim lub regionalnym programem operacyjnym.

Na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2009 wywarł wpływ wyrok Trybunału Konstytucyjnego, którego skutkiem były: ustawa

z **7 września 2007 r.** oraz ustawa z **23 października 2008 r.** o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (odpowiednio: Dz. U. Nr 191, poz. 1370 i Dz. U. Nr 220, poz. 1429). 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 związku z wejściem w życie tzw. ustawy kompetencyjnej, czyli ustawy o współdziałaniu organów państwa w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej (Dz. U. 2009 Nr 92 poz. 753) w 2009 r. przekazano część uprawnień wojewodów marszałkom województw, zarządowi województwa lub sejmikowi. Zgodnie z przedmiotową ustawą gospodarzem województwa powinien być samorząd posiadający kompetencje reglamentacyjno-porządkowe, zaś wojewoda wyposażony w uprawnienia nadzorcze i kontrolne jest reprezentantem rządu w województwie. Celem tego typu działań jest bardziej efektywne realizowanie zadań postawionych przed jednostkami samorządu terytorialnego.

W 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia **20 lutego 2009 r.** o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52 poz. 420 z późn. zm.). Na mocy tej ustawy od 2009 r. istnieje możliwość tworzenia przez Radę Gminy funduszu sołeckiego, który przeznaczony jest na realizację zadań własnych gminy, wynikających ze strategii jej rozwoju, służących poprawie warunków życia jej mieszkańców. Ponadto zgodnie z zapisami art. 2 ust. 4 w/w ustawy gmina będzie otrzymywała z budżetu państwa dotację celową, stanowiącą zwrot części wydatków sfinansowanych z funduszu sołeckiego.

W 2009 r. dokonano również zmian w ustawie o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 3 poz. 11 z późn. zm.) oraz w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, wprowadzając zmiany systemowe w zakresie opodatkowania akcyzą oraz regulacje dostosowujące polskie przepisy z zakresu prawa akcyzowego do przepisów wspólnotowych. Zmiany w ustawie o zarządzaniu kryzysowym porządkują dokumentację planistyczną, zapewniają spójność i uproszczenie planowania w systemie zarządzania kryzysowego. Nie miały one jednak bezpośredniego wpływu na gospodarkę budżetową jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ dotyczyły budżetu państwa.

W 2009 r. weszła też w życie nowelizacja ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. Nr 19 poz. 100), która znacząco uprościła przepisy o realizacjach inwestycji odnosząc się głównie do przepisów kodeksu cywilnego. W przedmiotowej ustawie wskazano, że wybór partnera odbywać się powinien na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych lub ustawy koncesyjnej. Ustawodawca wskazał, że

inwestycje realizowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego mogą być finansowane ze środków unijnych.

I.2. Struktura budżetów jednostek samorządu terytorialnego

W analizowanym okresie na **dochody budżetów gmin** składały się:

- dochody własne obejmujące:
 - wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze gminy,
 - wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze gminy,
 - wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej,
 - podatki lokalne (w tym: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych),
 - wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej,
 - wpływy z opłaty z 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.),
 - wpływy z innych opłat stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,
 - dochody uzyskiwane przez 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 określone 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, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy dochodach samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.), podobnie jak miało to miejsce w 2008 r.,
 - 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,
- dotacje rozwojowe,
- subwencja ogólna, złożona z części:
 - oświatowej, w tym na utrzymanie publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, kształcenie i odprawy 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.

Na **dochody powiatu** składały się:

- dochody własne obejmujące:
 - 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 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 zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 67 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.), analogicznie jak to miało miejsce w 2008 r.
- 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,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania:
 - własne,
 - z zakresu administracji rządowej,
 - realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- dotacje rozwojowe
- 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 na uzupełnienie dochodów powiatów, w szczególności na zadania związane z finansowaniem inwestycji rozpoczętych przed dniem 1 stycznia 1999 roku na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich, a także na dofinansowanie rzecznych przepraw promowych.

Na **dochody województw samorządowych** składały się:

- dochody własne obejmujące:
 - 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 rozwojowe
- 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 kształcenia 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.

I.3. Dochody własne budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Dochody i wydatki budżetowe grupuje się według kryterium podstawowego rodzaju działalności w działy i rozdziały, a paragrafy systematyzują dochody według rodzaju ich źródeł, zaś wydatki według szczegółowego ich przeznaczenia. **Dochody bieżące i wydatki bieżące** nie zostały wprost zdefiniowane w ustawie o finansach publicznych, stanowią one wielkość rezydualną po wyłączeniu – odpowiednio z dochodów (bądź wydatków) ogółem – dochodów (i wydatków) majątkowych. 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. Na **wydatki majątkowe** składają się: wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesione wkłady do spółek prawa handlowego.

Zgodnie z art. 3. ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203 poz. 1966) do **dochodów własnych** JST zaliczane są: udziały

we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, wpływy z podatków lokalnych, wpływy z opłat, dochody majątkowe. Na dochody budżetów JST znaczący wpływ miały także **dotacje, subwencje**, środki na realizację programów i projektów Unii Europejskiej (wykazywane także jako środki ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi) oraz pozostałe środki określone w odrębnych przepisach.

W procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego coraz więcej zadań, leżących dawniej w kompetencjach organów centralnych państwa, zostało przekazane organom samorządu terytorialnego. Przy przekazywaniu kolejnych zadań, mających na celu pobudzanie lokalnej przedsiębiorczości, walkę z bezrobociem, ubóstwem, rozwój miejscowej infrastruktury technicznej i społecznej, ukształtował się nowy model zasilania budżetów lokalnych.

Nowatorskim – w polskich warunkach – rozwiązaniem było zapewnienie partycypacji budżetów lokalnych w podatkach dochodowych, zasilających przedtem wyłącznie budżet państwa. W pierwszych latach transformacji ustrojowej dotyczyło to tylko podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), potem partycypacja samorządów zarówno w tym podatku, jak i podatku od dochodów przedsiębiorstw (CIT) rosła. Rezultatem wprowadzanych po 2003 r. zmian systemowych w obszarze finansów publicznych było coraz silniejsze wiązanie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z aktywnością i wynikami gospodarczymi i poziomem rozwoju ekonomicznego regionu.

Tabl. 2. 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		2009	
	PIT	CIT	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	48,57	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	36,72	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	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	1,60	14,00

Źródło: MF

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). W sytuacji, kiedy podatnik podatku dochodowego od osób prawnych posiada zakład (oddział) położony na obszarze jednostki samorządu terytorialnego innej niż właściwa dla jego siedziby, 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.

Jednym z ważniejszych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, obok podatków od osób fizycznych i prawnych, jest podatek od nieruchomości, należący do grupy podatków majątkowych. Podatek ten wiąże się z posiadaniem gruntu, budynku, czy budowli. Nie jest on natomiast w żaden sposób uzależniony od dochodów, ani też korzyści uzyskiwanych z danej nieruchomości. Obowiązek zapłaty tego podatku wynika z samego faktu władania nieruchomością, co wynika z uregulowań ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 1991 Nr 9, poz. 31, z późn. zm.), która nie przewiduje możliwości modyfikowania obowiązku podatkowego ze względu na osobę podatnika. Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami, posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, czy też będące użytkownikami wieczystymi gruntów. Podatnikami są również posiadacze nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie: wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,

Wielkość **podatku od nieruchomości**, podobnie jak pozostałe daniny podatkowe regulowane przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, podlega ograniczeniu, ze względu na wprowadzenie limitów stawek podatkowych, które samorządowe organa stanowiące nie mogą swoimi uchwałami przekraczać. Limity te określił po raz pierwszy Minister Finansów w obwieszczeniu opublikowanym 14 listopada 2003 r. w Monitorze Polskim Nr 51, poz. 804. Graniczne stawki ustawowe podlegają rokrocznie waloryzowaniu o oficjalny wskaźnik wzrostu cen konsumpcyjnych (CPI).

Podatek rolny, podobnie jak podatek od nieruchomości można również uznać za podatek rzeczowy – ponieważ jego konstrukcja i wymiar wiążą się przede wszystkim z pojęciem i właściwościami gospodarstwa rolnego, nie zaś z cechami rolnika. Z punktu widzenia podmiotów uprawnionych do otrzymania podatków, podatek rolny, zwany niekiedy gruntowym, stanowi w całości dochód własny gmin. Dalece idące podobieństwo do podatku leśnego i podatku od nieruchomości pozwala uznać go za jedno z najważniejszych źródeł zasilenia podatkowego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, cechujące się stosunkowo prostą konstrukcją, bardzo silnym związkiem z podstawami terytorialnymi samorządu i realizowanymi zadaniami przez władze lokalne.

Obowiązujący obecnie **podatek leśny** wprowadzony w 1991 r. ustawą o lasach należy do grupy podatków majątkowych, nominalnych, o charakterze rzeczowym i bezpośrednim, zasilających w całości budżet gmin. Konstrukcja podatku zbliżona jest do podatku rolnego. Podatek leśny jest komplementarny względem podatku rolnego (np. grunty leśne nie wchodziły w skład gospodarstwa rolnego itd.). Pierwotna konstrukcja podatku leśnego z czasem ulegała znacznej ewolucji, co związane było z koniecznością dokonania w niej zmian związanych z przewartościowaniem polityki użytkowania lasów jak i pojawieniem się doraźnych zagrożeń dotyczących: nielegalnego pozyskania i obrotu drewnem, braku planów urządzenia lasów i braku dbałości o stan odnowień, a także niekorzystnego wpływu czynników abiotycznych (np. pożary, wiatrołomy), biotycznych (szkodniki drzew), a także atmosferycznych (emisja dwutlenku siarki i związków azotu) na stan polskich lasów. Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro przyniósł deklaracje wyznaczające między innymi kierunki zrównoważonego wzrostu i rozwoju, ochrony i użytkowania lasów wszystkich typów, a co ważniejsze, znalazł także swoje odzwierciedlenie w polityce ekologicznej (leśnej) państwa, dążącej do postrzegania lasów jako podstawowego składnika środowiska naturalnego, wymagającego szczególnej troski (Polska zobowiązała się do zwiększenia powierzchni lesistości kraju do roku 2010 do 30%).

Podatek od środków transportowych pobierany w Polsce mieści się w szerokiej kategorii tzw. podatków transportowych, drogowych itp. spotykanych w systemach legislacyjnych innych państw. Podatek od pojazdów mechanicznych może odnosić się do podatku od zakupów lub rejestracji pojazdu mechanicznego, okresowych podatków pobieranych za prawo do korzystania np. z płatnych odcinków dróg. Konstrukcja podatku od środków transportowych stosowana w Polsce podlegała znacznym zmianom. Początkowo opłata od środków transportowych (1955 r.) przekształciła się w podatek drogowy, a następnie w podatek od środków transportowych. W 1997 r. dokonano największej

dotychczasowej zmiany w podatku, przekształcając jego część w zwiększoną akcyzę od paliw silnikowych. W 2003 r. w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych ustawodawca zamiennie z podatkiem od środków transportowych dopuszcza używanie tego określenia. Opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają (art. 8): samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) od 3,5 tony i wyższej, ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) zespołu pojazdów od 3,5 tony i wyższej, przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą (DMC) 7 ton i wyższą oraz autobusy.

Do 1997 r. podatek od środków transportowych zobowiązani byli opłacać właściciele samochodów osobowych. Później wprowadzono 10,5% udział w akcyzie od paliw silnikowych, przekazywany gminom jako część tzw. kwoty rekompensującej wchodzącej w skład subwencji ogólnej dla gmin.

Tradycyjnie **podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych** może być opłacany w formie **karty podatkowej**, jako **zryczałtowany podatek od osób fizycznych**. Ta forma opodatkowania jest najprostsza w zastosowaniu, jako że nie wymaga prowadzenia żadnych ewidencji niezbędnych dla obliczenia podatku dochodowego, ani składania comiesięcznych deklaracji podatkowych, co jest też podstawową jej zaletą. Kwota podatkowa jest też niezmienna, określona w zryczałtowanej wielkości. Karta podatkowa przeznaczona jest dla drobnych przedsiębiorstw, prowadzących działalność handlową, usługową lub gastronomiczną. Procedura stosowania karty podatkowej polega na comiesięcznym wpłacaniu na konto Urzędu Skarbowego określonej i niezmiennej przez cały rok kwoty. Stawka, na jaką się powinno zdecydować przedsiębiorstwo, jest zależna od wielu czynników, jednakże przede wszystkim należy wziąć pod uwagę: rodzaj działalności, liczbę zatrudnionych w firmie pracowników oraz liczbę mieszkańców miejscowości, na której terenie prowadzona jest działalność gospodarcza.

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 nabywca 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.

Wpływy z **podatku od czynności cywilnoprawnych** zasilają budżety gmin, w zależności od specyfiki następujących transakcji:

- na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości w takich przypadkach jak: 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, na obszarze której spółka ma siedzibę, jeśli podatek pobierany jest od umowy spółki,
- na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę nabywcy od czynności cywilnoprawnych, których przedmiotem jest przeniesienie własności rzeczy ruchomych i praw majątkowych; od tej zasady istnieją wyjątki:
 - jeżeli jedynie zbywca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę w kraju – na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zbywcy,
 - jeżeli żadna ze stron nie ma miejsca zamieszkania lub siedziby w kraju – na rachunek budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce dokonania czynności,

- na rachunek budżetu gminy, na obszarze której znajduje się siedziba przedsiębiorstwa albo jego zorganizowana część, jeśli podatek pobierany jest od umowy sprzedaży przedsiębiorstwa albo jego zorganizowanej części,
- na rachunek budżetu gminy, na obszarze której ma siedzibę właściwy miejscowo urząd skarbowy od pozostałych czynności cywilnoprawnych.

Wśród niepodatkowych dochodów budżetów gmin liczącą się pozycję stanowi **opłata skarbową**. O tym, która gmina ma prawo zaliczyć wpływy z tego tytułu, decyduje lokalizacja i forma płatności:

- 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.

I.4. Dotacje i subwencje jako źródło zasilania budżetów JST

I.4.1. Dotacja jako źródło zasilania budżetu samorządu lokalnego

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 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.

Budżety powiatów zasilają ponadto 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 roku Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także 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.

Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu działania innych jednostek samorządu terytorialnego, na mocy porozumień zawartych z tymi jednostkami, otrzymuje od nich dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia, jeśli 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.

I.4.2. Subwencja jako instrument polityki budżetowej

Subwencja jest ustawowo określonym świadczeniem pieniężnym Skarbu Państwa na rzecz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o dochodach jednostek samorządów terytorialnych w art. 7 wprowadza wewnętrzny podział subwencji ogólnej na część oświatową, wyrównawczą¹, równoważącą (dla gmin i powiatów) oraz regionalną (dla województw); ponadto występuje część rekompensująca.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w budżecie państwa tworzy się **rezerwę subwencji ogólnej**, przeznaczoną na dofinansowanie:

- inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu,
- utrzymania rzecznych przepraw promowych (wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu) o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej dwu tysięcy pojazdów na dobę,
- remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

Wysokość rezerwy subwencji ogólnej ustala się, zgodnie z zapisami art. 26 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w kwocie nie mniejszej niż kwota rezerwy przyjęta w ustawie budżetowej na rok bazowy na dofinansowanie zadań, o których mowa powyżej, skorygowanej w przypadku zmiany zakresu realizowanych zadań.

¹ Część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin stanowi suma kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej.

Subwencja oświatowa pojawiła się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX w., gdy rozpoczęto realizację programu pilotażowego finansowania szkolnictwa publicznego z budżetów gmin. W 1994 r. co czwarta polska gmina prowadziła szkoły podstawowe jako zadania własne², a wraz z przekazaniem zadań edukacyjnych, w kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, pojawiła się subwencja oświatowa. W okresie poprzedzającym ustawowe przejęcie szkół podstawowych przez gminy (z dniem 1 stycznia 1996 r.) subwencja oświatowa (początkowo określana jako subwencja szkolna) była naliczana tylko tym gminom, które przejęły szkoły na zasadzie fakultatywności.

Wprowadzenie w 1999 r. nowego ustroju terytorialnego Polski i odpowiedniego do niego uporządkowania układu kompetencji i zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oznaczało m.in. decentralizację zadań oświatowych i bardzo istotne modyfikacje w konstrukcji algorytmu ustalania subwencji oświatowej. W 2000 r., zgodnie z art. 35 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono jednolity system podziału subwencji na zadania szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadpodstawowych, od roku szkolnego 2002/2003 ponadgimnazjalnych. Jako podstawę ustalania wielkości subwencji przyjęto liczbę uczniów w szkołach prowadzonych lub dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Obejmowała ona swym zakresem zadania szkolne jak i pozaszkolne. Część zadań pozaszkolnych, na przykład działalność placówek opiekuńczo – wychowawczych była okresowo przekazywana w gestię ministra ds. pracy i polityki socjalnej. Od 1 stycznia 2000 r. wprowadzono też 1% rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, którą w 2005 r. obniżono do 0,6%.

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, niesprawność, niepełnosprawność, upośledzenie umysłowe uczniów, klasy sportowe, mistrzostwa sportowego, mniejszości narodowe, i inne cechy uczniów, w tym charakter

² I. Kowalska, Finansowanie oświaty w gminach wiejskich, Wybrane zagadnienia, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2003.

miejsca zamieszkania (wieś, miasto z liczbą mieszkańców do 5 tys. osób, pozostałe miasta) oraz stopnie awansu zawodowego nauczycieli. Algorytm podziału subwencji oświatowej z wagami dla odpowiednich typów, rodzajów szkół i cech uczniów jest publikowany corocznie w formie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w danym roku.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie części podziału oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. (Dz. U. 2008 Nr 235 poz. 1588) nie wprowadziło istotnych zmian w ustalaniu subwencji oświatowej w stosunku do lat poprzednich.

Zgodnie z art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r., łagodzeniu historycznie ukształtowanych różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego służy podział części równoważącej subwencji ogólnej gmin, w którym dwa z trzech kryteriów nawiązują do obciążeń świadczeniami z tytułu 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.

Podział kwoty **części regionalnej subwencji ogólnej**, zgodnie z art. 25 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego 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 zasiliło budżety województw, które planowały na 2009 r. **dochody niższe niż w 2008 r.**

I.5. Algorytmy obliczania kwot subwencji podstawowej i uzupełniającej z budżetu państwa dla JST

Zgodnie z art. 20 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin stanowi suma kwot podstawowej i uzupełniającej. 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 **należnej** gminie kwoty podstawowej oblicza się, zgodnie z zapisami art. 20 ust. 6 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r., uwzględniając wartość G każdej gminy w relacji do wskaźnika Gg. Jeśli wskaźnik G jest:

- mniejszy lub równy 40% wskaźnika Gg, to liczbę mieszkańców gminy mnoży się przez liczbę stanowiącą sumę:
 - liczby stanowiącej 99 % (do 2008 r. 90%) różnicy między 40% wskaźnika Gg i wskaźnikiem G,
 - liczby stanowiącej 40,75% wskaźnika Gg.

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

Zgodnie z zapisami art. 20 ust. 7 i 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego **kwotę uzupełniającą subwencji ogólnej** otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Wysokość **należnej** 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.

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 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.

Zgodnie z art. 22 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego 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 90% (do 2008 roku 88%) 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 B³. Jeżeli:

- wskaźnik B jest większy lub równy 1,25 to 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 to 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 to 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.

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.

³ Art. 22 ust. 8 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 24 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego **część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw** stanowi suma kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. 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 72% (do 2008 roku 70%) różnicy między wskaźnikiem Ww a wskaźnikiem W przez liczbę mieszkańców województwa. 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.

Na mocy ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych w 2009 r. **gminy i miasta na prawach powiatu**, otrzymały część rekompensującą subwencji ogólnej, przeznaczoną na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków, które są zajęte na prowadzenie przez przedsiębiorcę, na podstawie zmienionego zezwolenia, działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych. W 2009 r. część rekompensującą subwencji ogólnej otrzymały gminy określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za 2009 r. (Dz. U. Nr 135 poz. 908). W poprzednim roku obowiązywało analogiczne rozporządzenie z 26 czerwca 2009 r. (Dz. U. 2009 Nr 108, poz. 905).

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.

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. Kwotę stanowiącą **20% części regionalnej**, o której mowa, 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 sposób⁴:

- 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:
 - do 24 lat – przedział I,
 - 25-34 lat – przedział II,
 - 35-44 lat – przedział III,
 - 45-54 lat – przedział IV,
 - 55 i więcej lat – przedział V.
- 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,

⁴ Art. 25 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

- 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.

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 partycypują w **40% części regionalnej subwencji ogólnej**⁵. Wysokość należnej województwu kwoty jest zależna od relacji wskaźnika w tym województwie do 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.

Kwotę stanowiącą **10% części regionalnej**⁶ rozdysponowuje się między województwa, w których **PKB *per capita*** w danym województwie **jest niższy od 75% PKB *per capita*** w Polsce. W celu dokonania podziału ustala się listę zakwalifikowanych 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.

⁵ Art. 25 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁶ Art. 25 ust. 6 i 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Kwotę stanowiącą **15% części regionalnej**⁷ dzieli się między województwa z uwzględnieniem wydatków bieżących na **regionalne kolejowe przewozy pasażerskie**, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy.

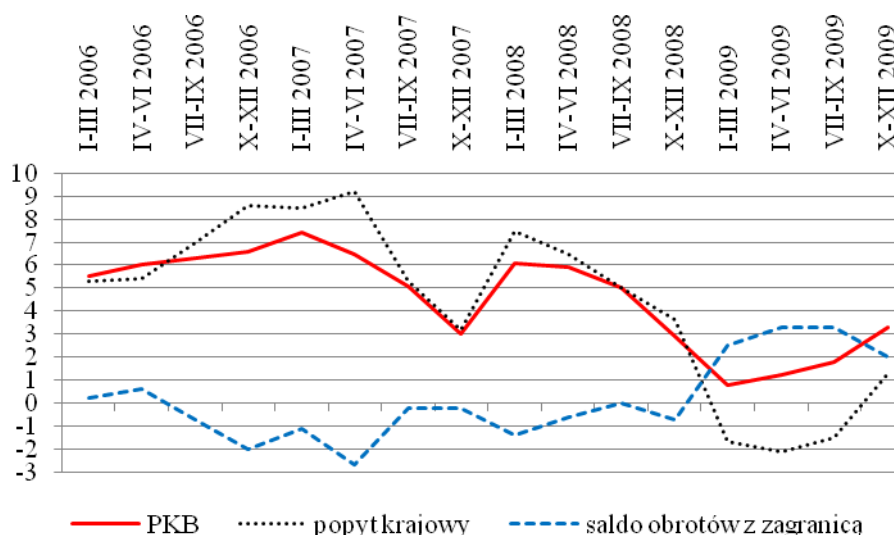
Kwotę stanowiącą **15% części regionalnej**⁸ dzieli się między województwa w których kwota planowanych dochodów na rok budżetowy z tytułu części wyrównawczej i kwot wchodzących w skład części regionalnej subwencji ogólnej pomniejszona o planowaną wpłatę do budżetu państwa, jest niższa od kwoty planowanych na rok bazowy dochodów z tytułu części wyrównawczej i regionalnej subwencji ogólnej, pomniejszonych o planowaną wpłatę do budżetu państwa.

II. DOCHODY I WYDATKI BUDŻETÓW JST

II.1. Dochody ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Dochody budżetowe, zarówno sektora rządowego jak i jednostek samorządu terytorialnego, zależą głównie od wpływów podatkowych, a te zmieniają się w zależności od cyklu koniunkturalnego. Pod tym względem sytuacja w 2009 r., była mniej korzystna, niż w latach 2006-2008.

Wykres 3. Skala wpływu poszczególnych kategorii na wzrost realny PKB w pkt proc.



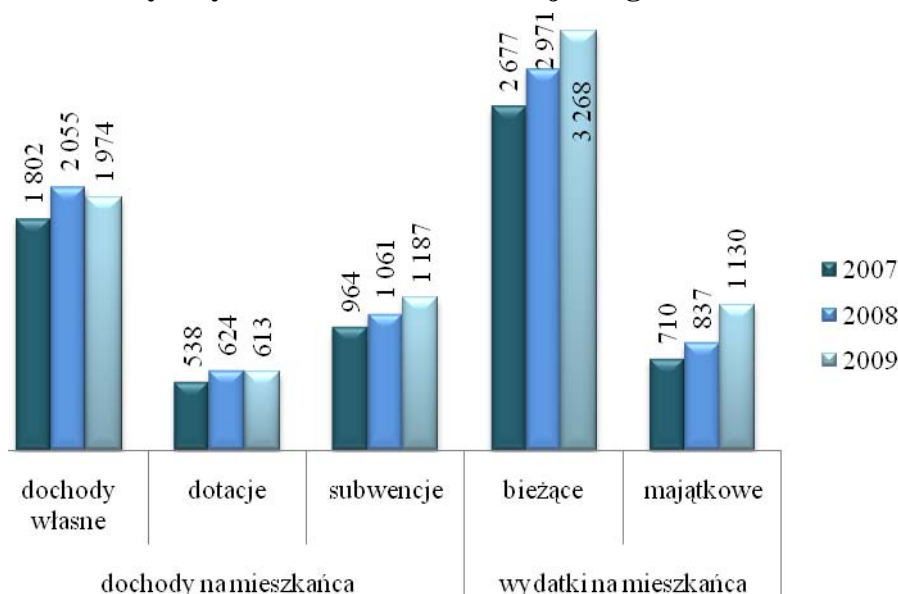
Źródło: GUS

⁷ Art. 25 ust. 10 i 11 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁸ Art. 25 ust. 12 i 13 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W czwartym kwartale 2008 r. polska gospodarka weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego, która pogłębiła się w następnych okresach sprawozdawczych. W pierwszym kwartale 2009 r. realny przyrost PKB (w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku) wyniósł 0,8%, w następnych dwóch kwartałach wskaźnik ten ukształtował się na poziomie odpowiednio: 1,2% i 1,8%, osiągając w czwartym kwartale 2009 roku 3,3%. Według wstępnego szacunku **produkt krajowy brutto (PKB)** w 2009 r. był realnie (w cenach stałych roku poprzedniego) wyższy tylko o 1,7% niż przed rokiem⁹. Spowolnienie gospodarcze negatywnie wpłynęło na wykonanie planów fiskalnych, lecz mimo to dochody i wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski były – nominalnie wyższe niż w poprzednich latach.

Wykres 4. Dochody i wydatki budżetów JST na jednego mieszkańca Polski; w zł



Źródło: opracowano na podstawie sprawozdawczości MF z wykonania budżetów JST oraz danych GUS

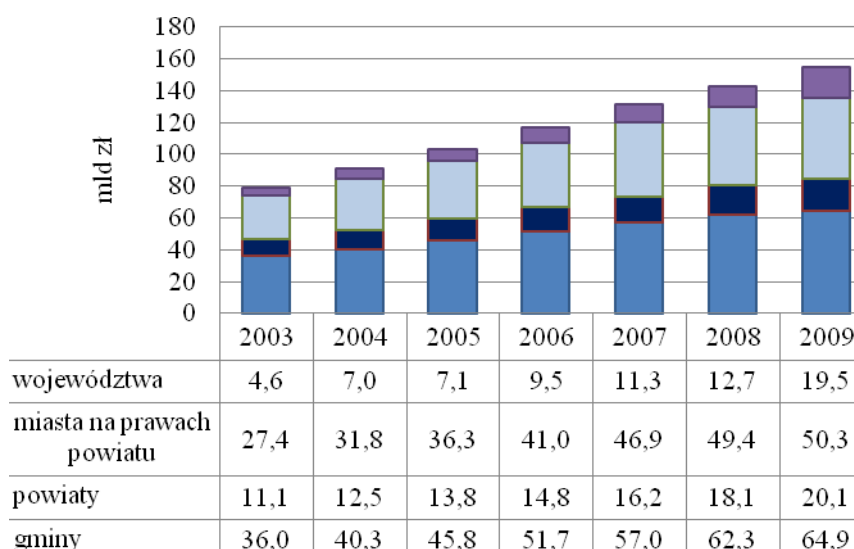
Tabl. 3. Wykonanie dochodów budżetowych według szczebli JST

Wyszczególnienie	2008	2009			
	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Wskaźnik wykonania planu budżetów	Wykonanie 2008=100
	w mln zł				
Ogółem JST	142 569,0	158 673,2	154 842,5	97,6	108,6
Gminy	62 317,8	66 655,0	64 882,1	97,3	104,1
Powiaty	18 147,2	20 455,1	20 084,5	98,2	110,7
Miasta na prawach powiatu	49 443,8	50 422,7	50 327,5	99,8	101,8
Województwa	12 660,2	21 140,4	19 548,3	92,5	154,4

Źródło: MF

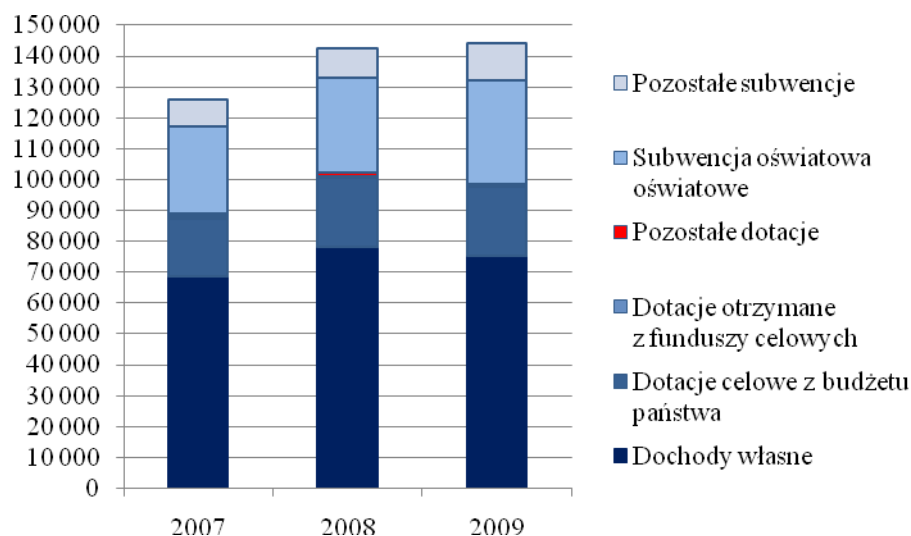
⁹ GUS, Rachunki Narodowe : Produkt krajowy brutto w 2009 roku - szacunek wstępny, Notatka informacyjna,

Wykres 5. Dochody budżetów według rodzajów JST



Źródło: MF

Wykres 6. Dochody własne, dotacje i subwencje w budżetach JST; w mln zł



Źródło: MF

Jednostki samorządu terytorialnego wykonały (łącznie) **planowane na 2009 r. dochody** w 97,6%, przy czym planowane dochody w budżetach gmin zostały zrealizowane w 97,3%, miast na prawach powiatu w 99,8%, powiatów w 98,2%, województw w 92,5%. Jeszcze niższe od wykonania planu dochodów ogółem było wykonanie planu dochodów własnych. Dochody te zostały zrealizowane w 2009 r. na poziomie niższym (w porównaniu do 2008 r.) o 3,9%, nastąpił spadek ich udziału w dochodach budżetów JST ogółem o 6,4 pkt proc. (z 55% do 48,6%).

W strukturze zrealizowanych dochodów budżetowych jednostek samorządów terytorialnych, udział gmin zmalał z 43,7% w 2008 r. do 41,9% w 2009 r. (o 1,8 pkt proc), miast na prawach powiatu z 34,6% do 32,5% (o 2,1 pkt proc), przy wzroście udziału miast na prawach powiatu z 32,5% do 33% (o 1,5 pkt proc.), powiatów z 12,7% do 12,9% (o 0,2 pkt proc.) i województw z 9,0% do 12,6% (o 3,6 pkt proc.)

W 2009 r. jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały **dochody własne** w kwocie 75,3 mld (o 3,9% niższe niż w 2008 r.), które stanowiły 98,5% zagregowanej kwoty dochodów własnych zaplanowanych w uchwałach budżetowych. Warto przypomnieć, że wskaźnik dynamiki dochodów własnych był w 2008 r. niższy o 12,2 pkt proc. od stopy wzrostu dochodów własnych wykonanych w 2007 r., ale plan zrealizowano wówczas z nadwyżką rzędu 3,1%. Na dynamikę dochodów własnych w latach 2008-2009 wpłynęło spowolnienie gospodarcze, którego skutkiem było m. in. pogorszenie rentowności przedsiębiorstw, obniżenie tempa wzrostu wynagrodzeń, ograniczanie zatrudnienia. Zjawiska te (obok zmniejszenia udziałów województw w podatku CIT) negatywnie oddziaływały na kwotę i dynamikę wpływów z podatków dochodowych.

Tabl. 4. Wpływy z podatków dochodowych (PIT i CIT) w dochodach budżetów JST

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	w mln zł			w %		
Ogółem						
Wpływy z CIT	7 615,8	7 474,2	6 616,9	5,8	5,2	4,3
Wpływy z PIT	25 600,4	28 535,0	26 977,0	19,5	20,0	17,4
Pozostałe dochody	98 164,0	106 559,8	121 248,5	74,7	74,7	78,3
Gminy						
Wpływy z CIT	657,4	696,0	652,8	1,15	1,12	1,01
Wpływy z PIT	9 264,7	10 664,2	9 906,3	16,25	17,11	15,27
Pozostałe dochody	47 081,0	50 957,5	54 323,1	82,59	81,77	83,73
Powiaty						
Wpływy z CIT	137,4	144,9	135,7	0,85	0,80	0,68
Wpływy z PIT	2 622,1	2 995,7	2 765,4	16,23	16,51	13,77
Pozostałe dochody	47 081,0	50 957,5	54 323,1	82,92	82,69	85,56
Miasta na prawach powiatów						
Wpływy z CIT	1 770,3	1 924,9	1 650,8	3,78	3,89	3,28
Wpływy z PIT	12 861,8	13 930,5	13 416,7	27,44	28,17	26,66
Pozostałe dochody	34 011,6	35 513,3	36 910,8	68,78	67,93	70,06
Województwa						
Wpływy z CIT	5 050,8	4 708,3	4 177,7	44,50	37,19	21,37
Wpływy z PIT	851,9	944,5	888,7	7,51	7,46	4,55
Pozostałe dochody	5 446,2	7 007,4	14 482,0	47,99	55,35	74,08

Źródło: Jak w tablicy 3

Wpływy z podatku od osób prawnych zmniejszyły się w stosunku do poprzedniego roku aż o 11,5%; należy jednak odnotować, że były wyższe od zaplanowanych o 1,2%. **Wpływy z podatku od osób fizycznych** wykonano w kwocie o 5,5% niższej w relacji do poziomu z 2008 r., przy realizacji planu w 97,5%. Na spadek dochodów od osób fizycznych mogła mieć pewien wpływ dwuprogowa skala podatkowa i zmiany progów podatkowych, wydaje się jednak że na wydajności tego źródła zaważyła przede wszystkim trudna sytuacja na rynku pracy.

Tabl. 5. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie uchwał budżetowych	Udział	2008 =100
		w mln zł		w %	
Dochody własne ogółem	78 344,9	75 297,4	98,5	100,0	96,1
Podatek dochodowy od osób prawnych	7 474,1	6 616,9	101,2	8,8	88,5
Podatek dochodowy od osób fizycznych	28 535,0	26 977,0	97,5	35,8	94,5
Podatek rolny	1 227,9	1 238,5	99,3	1,6	100,9
Podatek od nieruchomości	13 447,4	14 189,9	101,4	18,8	105,5
Podatek leśny	175,0	182,7	101,8	0,2	104,4
Podatek od środków transportowych	827,1	840,5	100,5	1,1	101,6
Podatek opłacany w formie karty podatkowej przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	100,1	94,3	98,8	0,1	94,2
Podatek od spadków i darowizn	324,5	301,6	109,1	0,4	92,9
Podatek od czynności cywilno-prawnych	2 286,0	1 698,3	103,4	2,3	74,3
Wpływy z opłaty skarbowej	630,2	519,1	88,2	0,7	82,4
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	233,0	229,6	99,3	0,3	98,5
Dochody z majątku	6 149,5	5 683,7	88,4	7,5	92,4
Pozostałe dochody	16 709,7	16 502,7	99,9	21,9	98,8

Uwaga: Liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia

Źródło: MF

Wśród dochodów własnych o znaczącym udziale w dochodach własnych JST, na uwagę zasługuje niższe (w porównaniu z 2008 r.) wykonanie wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych (o 25,7%), dochodów z majątku (o 7,6%), wpływów z opłaty skarbowej (o 17,6%). Pozostałe dochody własne stanowiły ogółem – 21,9% (w gminach – 17,2%, w powiatach – 44,6%, w miastach na prawach powiatu – 22,9%, w województwach – 18,4%). W strukturze dochodów własnych JST najwyższy udział w 2009 r. miały:

- wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (jednostki samorządu terytorialnego ogółem – 35,8%; gminy – 33,0%, powiaty – 48,5%, miasta na prawach powiatu – 40,3%, województwa – 14,1%),
- podatek od nieruchomości (jednostki samorządu terytorialnego ogółem – 18,8%, gminy – 28,3%, miasta na prawach powiatu – 17,1%),
- wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (jednostki samorządu terytorialnego ogółem – 8,8%, gminy – 2,2%, powiaty – 2,4%, miasta na prawach powiatu – 5,0%, województwa – 66,2%).

W strukturze pozostałych dochodów zrealizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r. dominujący udział miały: wpływy z usług (26,6%), wpływy z różnych tytułów (12,8%), środki przekazane w ramach wzajemnej pomocy finansowej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych (5,4%), wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (5,3%) oraz wpływy z opłaty komunikacyjnej (4,5%).

Jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z tytułu **subwencji ogólnej** w wysokości 44 769,9 mln zł. Na powyższą kwotę subwencji ogólnej składały się:

- część oświatowa w wysokości 33 399,8 mln zł,
- część wyrównawcza w wysokości 8 830,9 mln zł,
- część równoważąca w wysokości 1 633,9 mln zł,
- część regionalna w wysokości 890, 9 mln zł,
- część rekompensująca w wysokości 14,5 mln zł.

W ustawie budżetowej na rok 2009, środki na **rezerwę subwencji ogólnej** dla jednostek samorządu terytorialnego zaplanowano w wysokości 325,5 mln zł. Rezerwa ta została dodatkowo zwiększona o nie rozdzielone środki części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin, ponieważ kwota tej części subwencji ogólnej, wyliczona dla poszczególnych gmin na podstawie przepisów art. 21a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w części związanej z wydatkami na wypłatę dodatków mieszkaniowych, była wyższa od kwoty należnej. Środki tej rezerwy, w łącznej wysokości 208,2 mln zł, przekazywane były do jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z kryteriami wypracowanymi przez stronę rządową i stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2009 r. w ustawie budżetowej w wysokości 33 399,8 mln zł została rozdzielona dla poszczególnych

jednostek samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu, określonego w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2009. Rezerwa stanowiąca 0,6% części oświatowej subwencji ogólnej na 2009 wyniosła 200,4 mln zł; w trakcie roku budżetowego rezerwa uległa zwiększeniu o kwotę 39,8 mln zł do wysokości 240,2 mln zł. Wzrost rezerwy był efektem zmniejszenia części oświatowej subwencji ogólnej 90 jednostkom samorządu terytorialnego. Ostatecznie kwota subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. wyniosła 45 295,4 mln zł.

Tabl. 6. Finansowanie i współfinansowanie programów i projektów UE w 2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie uchwał budżetowych 2008	2009			
		Plan	Wykonanie uchwał budżetowych		2008 =100
			w mln zł	w %	
Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych (dochody)	4 990,4	15 828,8	13 263,6	83,8	265,8
Środki z budżetu państwa lub inne na współfinansowanie programów i projektów unijnych (dochody)	409,4	1.459,8	1 221,1	83,6	298,3
Środki z budżetu państwa lub inne na pokrycie kosztów operacyjnych, a także wydatków ponoszonych w związku z działaniami integracyjnymi oraz inne środki UE	48,2	67,7	63,3	93,5	131,5
Wydatki na współfinansowanie programów i projektów unijnych	3 640,8	15 731,1	12 994,3	82,6	356,9
Wydatki na finansowanie programów i projektów unijnych	2 575,0	5 529,7	4 587,4	56,1	178,6
Koszty operacyjne, a także wydatki ponoszone w związku z działaniami integracyjnymi	43,3	80,3	57,1	70,8	131,9

Źródło: MF

Ze sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2009 r. wynika, że przekazane jednostkom samorządu terytorialnego środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów realizowanych z **funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej**, a także środki przekazane na pokrycie kosztów operacyjnych i wydatków ponoszonych w związku z działaniami dostosowawczymi do zadań unijnych, wyniosły 14 548,1 mln zł, co stanowiło 83,8% ich planu rocznego. Środki pozyskane z Unii Europejskiej wyniosły 13 263,6 mln zł, co stanowiło 83,8% planu rocznego. Ponadto w finansowaniu tych projektów wykorzystano:

- środki budżetu państwa lub inne, przekazane jako współfinansowanie programów pomocy przedakcesyjnej, programów i projektów realizowanych z udziałem środków UE, na pokrycie kosztów operacyjnych, a także wydatków ponoszonych w związku z działaniami dostosowawczymi w kwocie 1 221,1 mln zł (83,6% planu rocznego),
- środki z budżetu państwa lub inne, przekazane na pokrycie kosztów operacyjnych oraz wydatków ponoszonych w związku z działaniami integracyjnymi, a także inne środki UE wyniosły 63 mln zł (93,5 % planu rocznego). W 2009 r., w stosunku do 2008 r., dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego z omawianych tytułów były wyższe o 167%, przy czym:
 - dochody na finansowanie programów i projektów unijnych były wyższe o 165,8%,
 - dochody na współfinansowanie programów i projektów unijnych były wyższe o 198,3%,
 - dochody na pokrycie kosztów operacyjnych, a także wydatków ponoszonych w związku z działaniami integracyjnymi oraz inne środki UE były wyższe o 31,5%.

Z otrzymanej przez jednostki samorządu terytorialnego kwoty 14 548,1 mln zł przypadało dla:

- gmin – 2 016,2 mln zł (13,9%),
- powiatów – 926,8 mln zł (6,5%),
- miast na prawach powiatu – 2 001,5 mln zł (13,9%),
- województw – 9 563,6 mln zł (65,7%).

W relacji do wykonanych dochodów ogółem, środki otrzymane przez JST na realizację zadań współfinansowanych przez Unię Europejską miały niewielki udział w dochodach budżetów gmin (3,1%), powiatów (4,6%), miast na prawach powiatu (4,0%). Najwyższy udział dochodów z tytułu realizacji projektów i programów przy wsparciu środków unijnych wystąpił w budżetach województw (48,9%). Jest to zrozumiałe, gdyż na tym szczeblu koncentrują się zadania JST związane z rozwojem infrastruktury technicznej.

II.2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

W 2009 r. **łącznie wydatki jednostek samorządu terytorialnego** w kwocie 167 828 mln zł były wyższe – w porównaniu z wydatkami zrealizowanymi w 2008 r. – o 15,6%. W ujęciu zagregowanym plany wydatków JST wykonano w 92,6%, ale wydatki województw tylko w 88,7%.

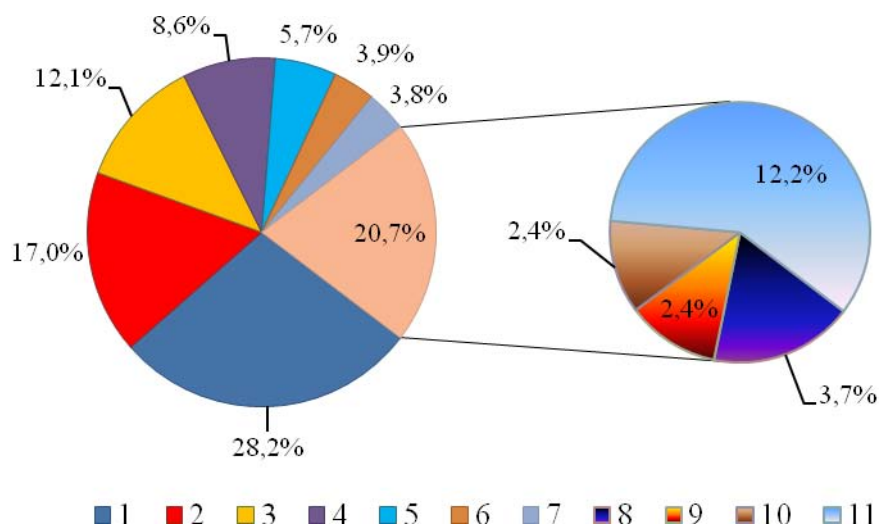
Tabl. 7. Wykonane wydatki budżetowe JST w latach 2007-2009

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	w mln zł			w %		
Ogółem						
Wydatki razem	129 113	145 183	167 828	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	102 047	113 261	124 702	79,0%	78,0%	74,3%
Wydatki majątkowe	27 066	31 922	43 126	21,0%	22,0%	25,7%
Gminy						
Wydatki razem	56 074	62 893	70 003	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	45 508	50 001	53 825	81,2%	79,5%	76,9%
Wydatki majątkowe	10 566	12 892	16 178	18,8%	20,5%	23,1%
Powiaty						
Wydatki razem	16 070	18 115	21 156	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	13 962	15 493	17 080	86,9%	85,5%	80,7%
Wydatki majątkowe	2 107	2 622	4 076	13,1%	14,5%	19,3%
Miasta na prawach powiatów						
Wydatki razem	45 877	51 172	56 201	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	35 550	39 538	43 287	77,5%	77,3%	77,0%
Wydatki majątkowe	10 327	11 634	12 914	22,5%	22,7%	23,0%
Województwa						
Wydatki razem	11 092	13 003	20 469	100,0	100,0	100,0
Wydatki bieżące	7 026	8 228	10 510	63,3%	63,3%	51,3%
Wydatki majątkowe	4 067	4 774	9 959	36,7%	36,7%	48,7%

Uwaga: Liczby mogą nie sumować się ze względu na zaokrąglenia

Źródło: MF

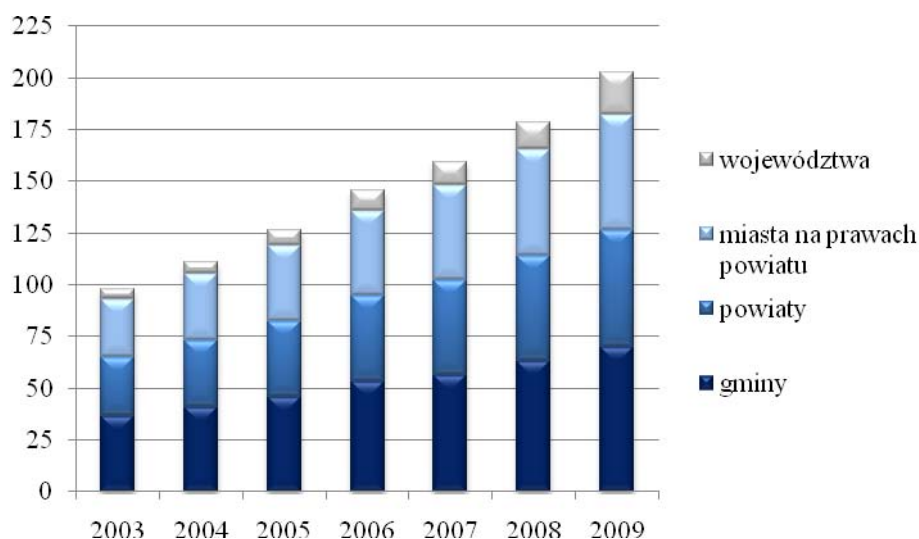
Wykres 7. Struktura działowa zrealizowanych wydatków w budżetach JST



1-Oświata i wychowanie; 2-Transport i łączność; 3-Pomoc społeczna; 4-Administracja publiczna; 5-Gospodarka komunalna i ochrona środowiska; 6-Kultura fizyczna i sport; 7-Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; 8-Gospodarka mieszkaniowa; 9-Ochrona zdrowia; 10-Edukacyjna opieka wychowawcza; 11-Pozostałe działy

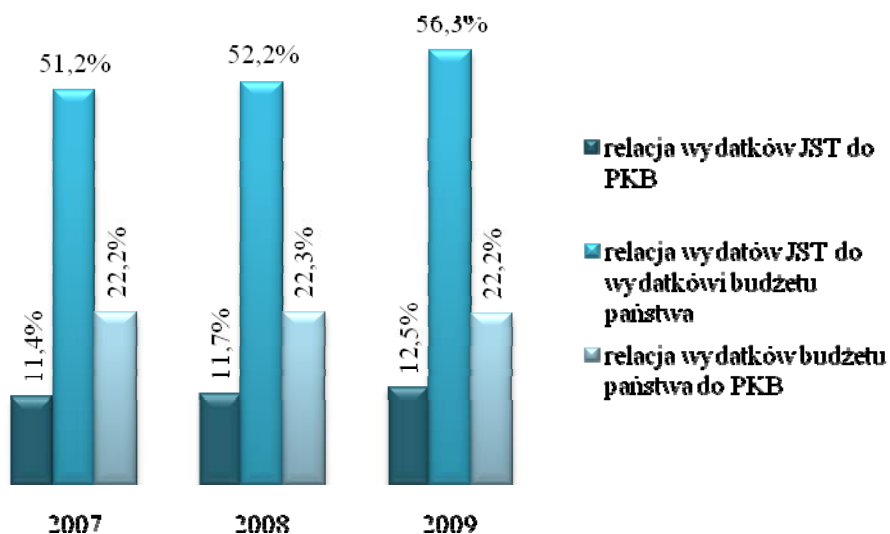
Źródło: MF

Wykres 8. Wykonanie wydatków według rodzaju JST; w mld zł



Źródło: MF

Wykres 9. Relacja wydatków JST do PKB i wydatków budżetu państwa oraz relacja wydatków budżetu państwa do PKB



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych MF oraz tabl. 1(567) i tabl. 1(536) w Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2009 oraz tabl. 3 w Biuletynie Statystycznym 7/2010

Udział **wydatków bieżących**, które wyniosły 124 702,2 mln zł, w wydatkach ogółem jednostek samorządu terytorialnego zmniejszył się do 74,3%, lecz wydatki te były wyższe niż przed rokiem o 10,1%. W 2009 r., jednostki samorządu terytorialnego przeznaczyły na **wydatki majątkowe** o 35,1% więcej środków, a wydatki te stanowiły 25,7% ogółu wydatków. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem był najwyższy w samorządach województw (48,7%), a najniższy w powiatowych jednostkach samorządowych (19,3%).

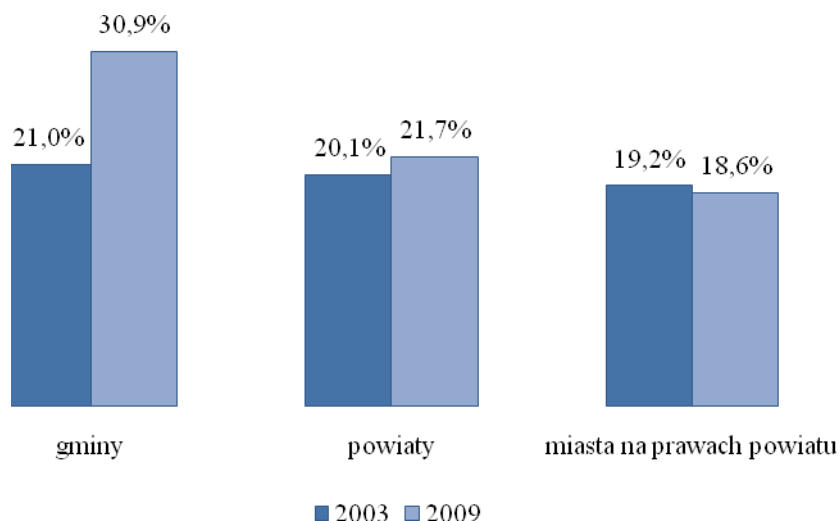
Poważnym obciążeniem budżetów gmin, powiatów i miast na prawach powiatów są **wydatki na pomoc społeczną.**

Tabl. 8. Wydatki na pomoc społeczną i świadczenia na rzecz osób fizycznych

Wyszczególnienie		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		w mln zł						
Gminy	ogółem	36 595	40 942	45 838	53 180	56 074	62 893	70 003
	pomoc społeczna	4 027	5 681	7 836	10 497	10 785	11 089	11 338
	świadczenia na rzecz osób fizycznych	3 666	5 233	7 549	10 030	10 215	10 127	10 265
Powiaty	ogółem	11 450	12 445	13 891	15 593	16 070	18 115	21 156
	pomoc społeczna	2 297	2 389	2 656	2 923	3 117	3 574	3 756
	świadczenia na rzecz osób fizycznych	644	688	774	862	799	677	831
Miasta na prawach powiatu	ogółem	28 197	32 137	36 491	41 237	45 877	51 172	56 201
	pomoc społeczna	3 448	4 310	5 116	5 781	6 108	6 384	6 732
	świadczenia na rzecz osób fizycznych	1 953	2 728	3 352	3 731	3 786	3 541	3 707

Uwaga: wydatki na pomoc społeczną stanowią sumę wydatków w działach 852 i 853 klasyfikacji budżetowej
Źródło: MF

Wykres 10. Udział wydatków na pomoc społeczną i świadczenia na rzecz osób fizycznych w wydatkach ogółem budżetów gmin, powiatów i miast na prawach powiatu



Źródło: MF

Wprowadzone po 2003 r. zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego, a w szczególności odciążenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od zarządzania środkami finansującymi programy pomocy rodzinom, nałożyły na władze samorządowe dodatkowe

zadania. Ze środków budżetów jednostek samorządu terytorialnego finansowane są obecnie zarówno świadczenia określone w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593), jak i świadczenia wprowadzone na mocy odrębnych ustaw, w tym: świadczenia rodzinne¹⁰, dodatki mieszkaniowe¹¹, zaliczki alimentacyjne. Z jednej strony spowodowało to wzrost dotacji na finansowanie zadań w sferze socjalnej, z drugiej – przyniosło znaczny wzrost kwot i udziału wydatków na cele opiekuńcze w wydatkach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Większość zadań opiekuńczych przekazano w kompetencje gmin, powiatów i miast na prawach powiatu, toteż ich budżety są najbardziej z tego tytułu obciążone.

W świadczeniu pomocy społecznej obowiązuje **zasada subsydiarności**, która głosi, że w trudnej sytuacji życiowej należy szukać wsparcia przede wszystkim wśród najbliższych. Jednak idea ta, choć sama w sobie słuszna, napotkała w realizacji na barierę gwarancji ustawowych dla beneficjentów pomocy społecznej. Zasiłki i pomoc rzeczowa dla gospodarstw domowych w niektórych regionach Polski, zwłaszcza dotkniętych masowym, chronicznym bezrobociem strukturalnym, stała się głównym źródłem utrzymania mieszkańców¹². Absorbowało to ponad 30% wydatków budżetowych gmin, prawie 22% wydatków powiatów i ok. 19% wydatków miast na prawach powiatu.

Władze terenowe, ze względu na bardzo duży udział wydatków sztywnych, za jakie należy uznać wydatki na edukację, pomoc społeczną oraz administrację publiczną oraz niższe od rzeczywistych potrzeb dotacje i subwencje z budżetu państwa, starają się stworzyć pewne

¹⁰ Na świadczenie rodzinne składa się zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny i świadczenia pielęgnacyjne), zapomoga wypłacana przez gminy w przypadkach losowych, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia dziecka. Poszczególne świadczenia rodzinne w większości wypłacane są przez określony czas (okres zasiłkowy), ale również jednorazowo, lub raz w ciągu pewnego okresu (np. dodatek z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego). Samoistnie występuje zasiłek rodzinny, jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne, natomiast otrzymanie dodatków do zasiłku rodzinnego uzależnione jest od posiadania prawa do zasiłku rodzinnego, które wymaga m. in. spełnienia kryterium dochodowego. Świadczenia rodzinne przysługują obywatelom polskim oraz cudzoziemcom, jeżeli zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres zasiłkowy, w którym otrzymują świadczenia rodzinne. Przyznawanie świadczeń rodzinnych (za wyjątkiem jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka oraz zasiłku pielęgnacyjnego, które przysługują niezależnie od wysokości dochodów uzyskiwanych przez rodzinę) uzależnione jest od spełnienia kryterium dochodowego. Świadczenia rodzinne podlegają przepisom o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst ujednolicony Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992 z późn. zm.)

¹¹ Dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom, które spełniają kryteria dochodowe określone w art. 3 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, mają prawo do lokalu, a jego powierzchnia nie przekracza 35 m² – dla jednej osoby; 40 m² – dla dwóch osób; 45 m² – dla trzech osób; 55 m² – dla czterech osób; 65 m² – dla pięciu osób; 70 m² – dla sześciu osób, dla każdej kolejnej osoby powierzchnię lokalu zwiększa się o 5 m². Normatywną powierzchnię zwiększa się o 15 m², jeżeli w mieszkaniu zamieszkuje osoba niepełnosprawna poruszająca się na wózku lub taka, której niepełnosprawność wymaga zamieszkiwania w osobnym pokoju.

¹² Szerzej na ten temat por.: *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2008 r. Analizy Statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny Kraków 2009, s. 46-58

nieformalne rezerwy środków finansowych. Skłania to samorządy lokalne do zawyżania kwoty wydatków na etapie opracowywania uchwał budżetowych, ponieważ unikają dzięki temu konsekwencji jakie pociągałoby za sobą niedoszacowanie planu wydatków.

Tabl. 9. Wykonane planu i dynamika wydatków budżetowych JST w 2009 r.

Wyszczególnienie	Wydatki zaplanowane na 2009 r. (plany po zmianach) w mln zł	Wskaźnik (w %) wykonania planu	Wykonanie 2008=100
Ogółem			
Wydatki razem	181 270,7	92,6	115,6
Wydatki majątkowe	50 031,8	86,2	135,1
Gminy			
Wydatki razem	76 060,3	92,0	111,3
Wydatki majątkowe	19 484,6	83,0	125,5
Powiaty			
Wydatki razem	22 353,3	94,6	116,8
Wydatki majątkowe	4 642,7	87,2	155,5
Miasta na prawach powiatu			
Wydatki razem	59 774,3	94,0	109,8
Wydatki majątkowe	14 813,8	87,2	111,0
Województwa			
Wydatki razem	23 082,8	88,7	157,4
Wydatki majątkowe	11 090,6	89,8	208,6

Źródło: MF

Rok 2009 był kolejnym z rzędu rokiem budżetowym, w którym jednostki samorządu terytorialnego zaplanowały wydatki na poziomie wyższym od faktycznego wykonania. Prawo nie dopuszcza bowiem do przekroczenia limitu prognozowanych wydatków w budżetach JST. Na relatywnie niski poziom wykonania wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogły mieć też wpływ nie zrealizowane bądź opóźnione inwestycje; wskazuje na to niższy – od ogólnego poziomu – wskaźnik wykonania wydatków majątkowych. Należy jednak podkreślić fakt, że w 2009 r. zarówno wydatki ogółem, jak i wydatki majątkowe były w ujęciu kwotowym znacznie wyższe niż przed rokiem. W szczególności dotyczyło to wydatków pozostających w związku z uruchamianiem bądź kontynuacją inwestycji infrastrukturalnych, w tym inwestycji finansowanych przy wsparciu środków Unii Europejskiej.

II.3. Wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego

W analizowanym okresie tylko w 2007 r., w ujęciu zagregowanym **wynik budżetów jednostek samorządu terytorialnego** zamknął się nadwyżką (2 267 tys. zł), lecz w 2008 r. pojawił się ponownie deficyt (2 613 649 tys. zł), który pogłębił się w 2009 r. do 12 985 734 tys. zł wobec planowanego niedoboru w wysokości 22 597 540 tys. zł.

Tabl. 10. Liczba JST z nadwyżką/ niedoborem budżetu w latach 2007-2009

Wyszczególnienie	Liczba JST z nadwyżką budżetową			Liczba JST z deficytem budżetowym		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Gminy	1 529	1 316	608	884	1 097	1 805
Powiaty	182	169	54	132	145	260
Miasta na prawach powiatu	39	20	2	26	45	63
Województwa	12	10	4	4	6	12

Źródło: MF

Mniejszy (w ujęciu zagregowanym) od prognozowanego deficyt można wyjaśnić wyższym stopniem realizacji dochodów (97,6%) niż wydatków (92,6%). Ponadto, z analizy sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2009 r. wynika, że na prawie pięciokrotnie wyższy niż w 2008 r. niedobór budżetów JST miały wpływ następujące zależności:

- mniejszy wzrost wykonania dochodów własnych niż w latach poprzednich,
- większy wzrost wykonania wydatków ogółem niż w latach poprzednich,
- wyższa o 7,0 pkt proc. dynamika wydatków niż dochodów,
- wyższa o 14,7 pkt proc. stopa wzrostu wydatków na finansowanie i współfinansowanie projektów i programów unijnych.

W 2009 r. najwyższy łączny deficyt odnotowano w miastach na prawach powiatu – 5 873,6 mln zł, wysoka była również kwota niedoboru w budżetach gmin – 5 120,5 mln zł. Zagregowany wynik budżetów powiatów był również ujemny, ale niedobór wyniósł tylko 1 071,3 mln zł, nieco mniejszy był deficyt budżetów województwa – 920,4 mln zł.

Tablica 11. Komponenty zbiorczego wyniku budżetów JST w latach 2008-2009

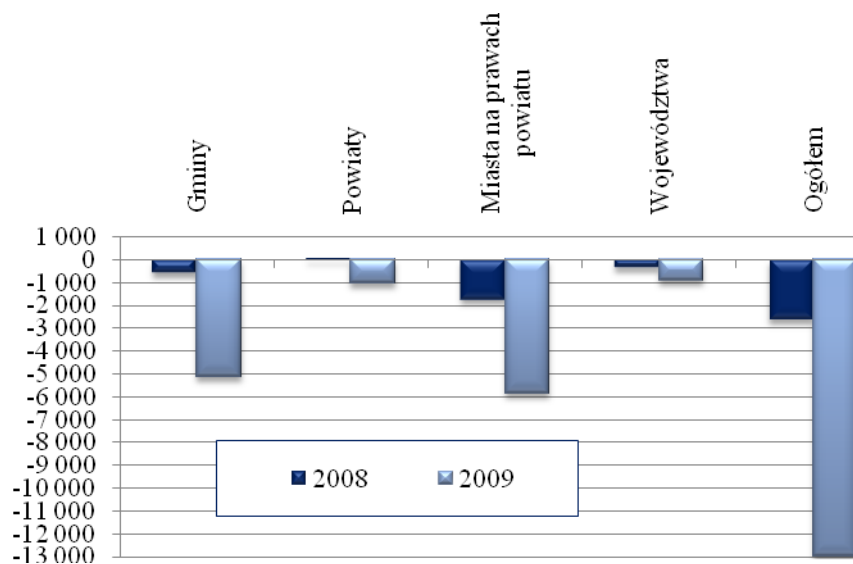
Wyszczególnienie	Nadwyżka			Deficyt		
	2008	2009	2008=100	2008	2009	2008=100
	w tys. zł			w tys. zł		
Ogółem	2 710 449	828 197		5 324 097	13 813 930	
Gminy	1 586 708	528 660	33,3%	2 161 583	5 649 141	261,3%
Powiaty	350 948	84 626	24,1%	318 613	1 155 920	362,8%
Miasta na prawach powiatu	340 062	58 233	17,1%	2 068 633	5 931 811	286,8%
Województwa	432 731	156 679	36,2%	775 269	1 077 058	138,9%

Źródło: MF

Wśród jednostek samorządu terytorialnego, które wypracowały nadwyżkę budżetową, najliczniejszą grupę stanowiły jednostki o relacji nadwyżki do wykonanych dochodów poniżej 5%. Ich udział w grupie jednostek, które osiągnęły nadwyżkę wyniósł 72,9%. Bardzo zmniejszyła się liczba JST wykazujących nadwyżkę budżetową wyższą od 10% zrealizowanych dochodów. Wśród jednostek samorządu terytorialnego z deficytem

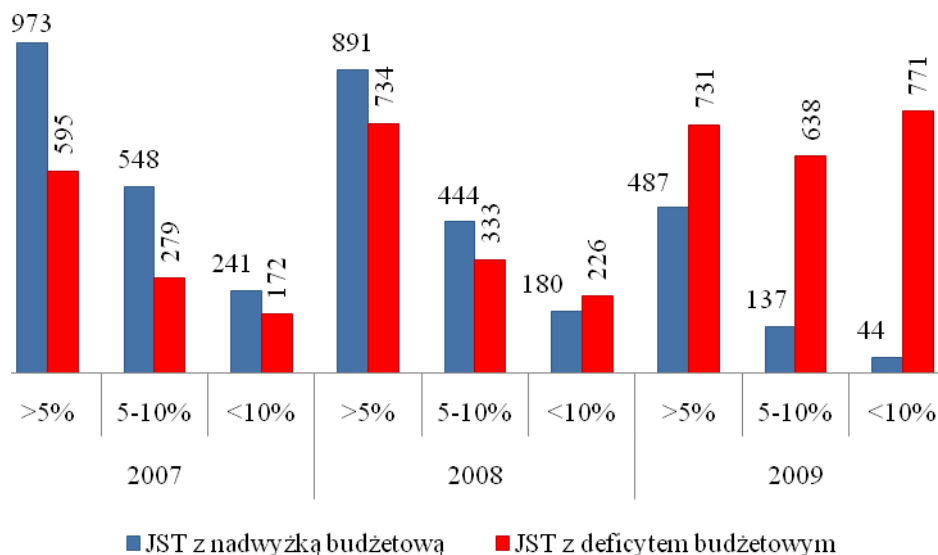
budżetowym w 2009 r. najliczniejszą grupę – 36,0% ogółu – stanowiły jednostki o relacji deficytu do dochodów powyżej 10%.

Wykres 11. Zagregowany wynik budżetów w latach 2008-2009 ogółem i według rodzajów jednostek samorządu terytorialnego; w tys. zł



Źródło: MF

Wykres 12. Liczba JST według relacji wyniku budżetów do wykonanych dochodów



Źródło: MF

Tablica 12. Zobowiązania poszczególnych rodzajów JST w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	2008	2009	2008 =100
	w mln zł		
Zobowiązanie ogółem, w tym:	28 774,7	40 294,3	140,0
łączne zobowiązania JST z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków UE	2 054,8	2 421,8	117,9
gminy	587,4	949,3	161,6
powiaty	64,3	150,6	234,2
miasta na prawach powiatu	1 224,1	1 282,4	104,8
województwa	178,9	39,3	22,0

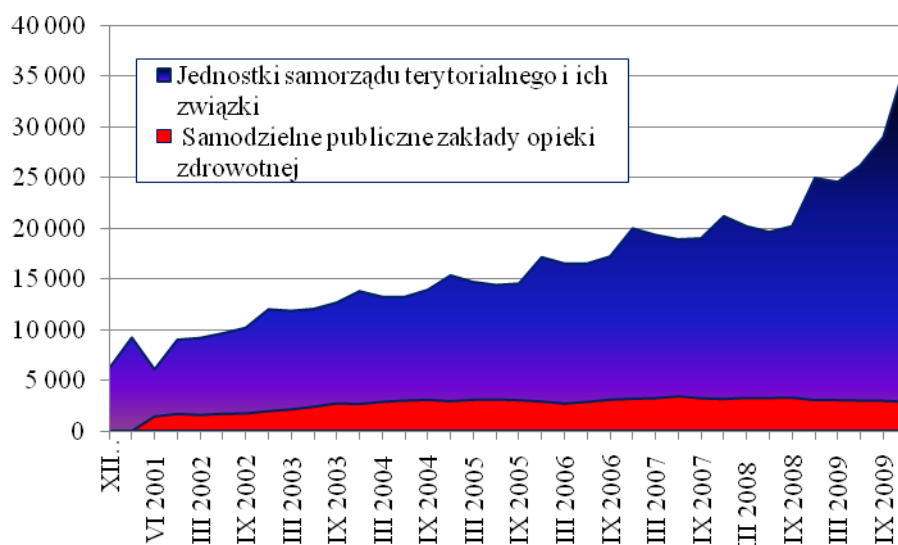
Źródło: MF

W kwocie zobowiązań wliczanych do długu publicznego sektora samorządowego, poza zobowiązaniami z tytułu niespłaconych kredytów i pożyczek, nie wykupionych papierów wartościowych wyemitowanych przez JST oraz przyjętych i wykorzystanych w ich budżetach depozytów, uwzględnia się zobowiązania publiczne i cywilnoprawne, których termin płatności minął, co w znacznym stopniu decyduje o ich wymagalnym charakterze. Warto przypomnieć, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych, prawną granicą dla wielkości długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego jest limit zadłużenia, który w poszczególnych kwartałach nie może przekroczyć 60% dochodów; wskaźnik ten w pierwszym, drugim i trzecim kwartale odnosi się do dochodów planowanych, zaś w czwartym – do wykonanych. Ograniczenie to nie obejmuje wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowych przy udziale środków z budżetu Unii Europejskiej, środków uzyskiwanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych.

Niedobór środków budżetowych spowodował, że w 2009 r. odnotowano dalszy wzrost **zobowiązań** jednostek samorządu terytorialnego (łącznie o 40,0%); najwyższy przyrost wielkości zobowiązań zanotowano w miastach na prawach powiatu (o 46,6%). W większości (82,1%) zobowiązania te zaciągnięte zostały wobec podmiotów krajowych, przede wszystkim banków (70,6% zadłużenia). Warto zaznaczyć, że zobowiązania wobec sektora finansów publicznych stanowiły 9,8% ogólnej kwoty zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wliczonych do długu publicznego, utrzymując się na tym poziomie od 2005 r. Zaliczane do długu publicznego zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego wzrosły z 20,2% w 2008 r. do 26,0% w 2009 r. (o 5,8 pkt proc.). Powyżej średniej były zadłużone miasta na prawach powiatu (36,6%), a w szczególności wyodrębnione wśród nich miasto stołeczne Warszawa (39,8%). W najniższym stopniu obciążone były długiem województwa samorządowe (15,6%).

Udział **zobowiązań** jednostek samorządu terytorialnego z tytułu kredytów i pożyczek **na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej** w relacji do ogólnej kwoty zobowiązań JST zmniejszył się 7,1% w 2008 r. do 6,0% w 2009 r. Najbardziej zadłużone z tego tytułu były miasta na prawach powiatu i gminy, chociaż najwyższą dynamikę wzrostu zobowiązań wykazały powiaty.

Wykres 13. Skonsolidowane zadłużenie sektora samorządowego w latach 2000-2009; w mln zł



Źródło: MF

Za symptomatyczne należy uznać zmniejszenie się w 2009 r. grupy JST, których zadłużenie nie przekraczało 20% ich dochodów, przy zwiększeniu udziału (z 4,9% w 2008 r. do 10,3% w 2009 r.) JST o zadłużeniu do 40% (włącznie); powyżej tej granicy było zadłużonych 10,15% gmin, 31,3% miast na prawach powiatu, 7,7% powiatów oraz 6,3% województw. W 2009 r. 71 JST wykazało wskaźnik zadłużenia w relacji do dochodów w przedziale 40-60% (przed rokiem 28 JST), 17 JST przekroczyło górną granicę tego przedziału (przed rokiem 3 JST).

III. WYKONANIE BUDŻETÓW GMIN

III. 1. Dochody budżetów gmin

W 2009 r. zagregowane **dochody budżetów gmin** zostały zrealizowane w wysokości 64 882,1 mln zł, co stanowiło 97,3% planowanej kwoty. Wydatki gmin wyniosły

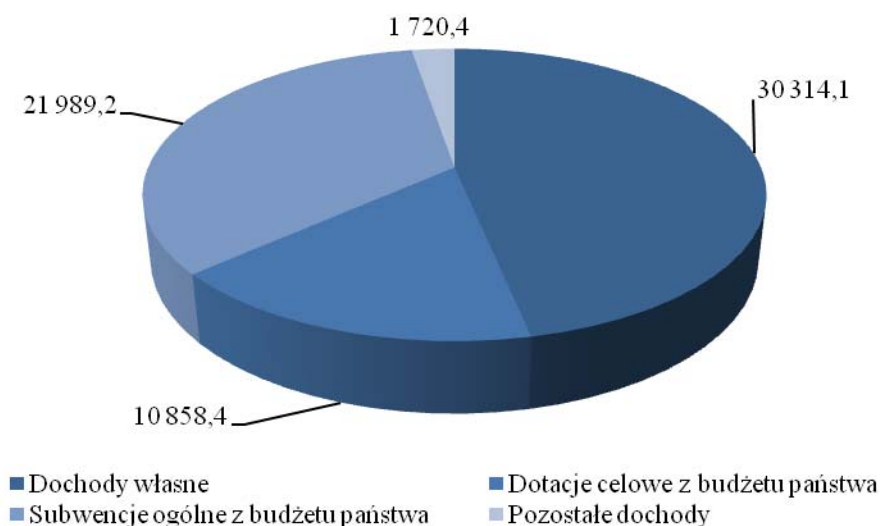
70 002,6 mln zł i stanowiły 92,0% planowanych wydatków. Budżety gmin zamknęły się finalnie deficytem w łącznej kwocie 5 120,5 mln zł (dziewięć razy wyższym niż w 2008 r.). W gminach wiejskich deficyt wyniósł 1 719,0 mln zł, a w pozostałych gminach – 3 401,4 mln zł.

Tabela 13. Zbiorcze dane dotyczące wykonania budżetów gmin w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
	w mln zł			w %	
	Gminy ogółem				
Dochody	62 317,8	66 655,0	64 882,1	97,3	104,1
Wydatki	62 892,7	76 060,3	70 002,6	92,0	111,3
Wynik	-574,9	-9 405,2	-5 120,5	54,4	890,8
Gminy wiejskie					
Dochody	27 035,9	29 155,1	28 476,6	97,7	105,3
Wydatki	27 100,3	33 040,9	30 195,6	91,4	111,4
Wynik	-64,4	-3 885,8	-1 719,0	44,2	2 673,4
Gminy Pozostałe					
Dochody	35 281,9	37 499,9	36 405,6	97,1	103,2
Wydatki	35 792,4	43 019,3	39 807,0	92,5	111,2
Wynik	-510,5	-5 519,4	-3 401,4	61,6	666,4

Źródło: MF

Wykres 14. Dochody własne, dotacje i subwencje w budżetach gmin ogółem; w mln zł



Uwaga: „Pozostałe dochody” wykazane na wykresie stanowią wielkość rezydualną między dochodami ogółem, subwencjami i dotacjami z budżetu państwa

Źródło: MF

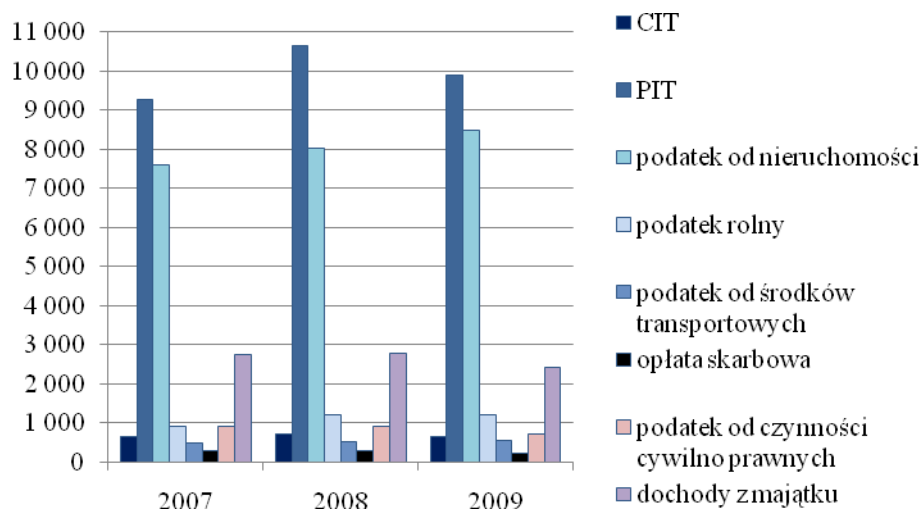
W 2009 r. **dochody własne gmin** zostały zrealizowane w 96,2% planowanego ich poziomu, w gminach wiejskich w 96,1%, w pozostałych gminach w 96,2%. W ujęciu kwotowym dochody własne wykonane w 2009 r. zmniejszyły się w stosunku do 2008 r., w gminach ogółem o 2,2%, w gminach wiejskich o 1,3%, a w pozostałych gminach o 2,6%. Dochody własne wykonane w 2009 r. stanowiły 46,3% dochodów ogółem, subwencja ogólna – 33,9%, zaś dotacje – 19,8%. W porównaniu ze strukturą dochodów gmin ukształtowaną w poprzednim roku budżetowym, zmniejszył się o 3 pkt proc. udział dochodów własnych w dochodach gmin ogółem, na rzecz wzrostu udziału dotacji o 1,0 pkt proc. i udziału subwencji ogólnej o 2 pkt proc. W strukturze dochodów gmin wiejskich dochody własne stanowiły 36,8% (w pozostałych gminach – 53,7%), subwencja ogólna – 41,9% (w pozostałych gminach – 18,7%), dotacje ogółem – 21,3% (w pozostałych gminach – 27,6%).

Wskaźnik udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększył się z 36,49% w 2008 r. do 36,72% w 2009 r., lecz wpływy z tego podatku do budżetów gmin zmniejszyły się o 7,1% w stosunku do poziomu z poprzedniego roku. Na rachunki gmin przekazane zostały dochody z tytułu udziału we wpływach z tego podatku w wysokości 9 906,3 mln zł, tj. 90,9% z zaplanowanej przez Ministerstwo Finansów kwoty – 10 897,9 mln zł. Miało to negatywny wpływ na dochody własne gmin, które w znacznym stopniu zależą od podatku PIT, zważywszy że w 2009 r. z tego podatku pochodziło 33,0% wpływów ze źródeł własnych wobec 34,7% w poprzednim roku budżetowym. Spadek kwoty i udziału dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów gmin w 2009 r. został wywołany także niższymi (w porównaniu z 2008 r.) wpływami z podatku dochodowego od osób prawnych CIT o 6,2%, obniżeniem wpływów z podatku od czynności cywilno-prawnych o 22,7% i wpływów z opłat skarbowych o 19,4%. Wśród podatków lokalnych najbardziej wydajnym fiskalnie był i pozostał podatek od nieruchomości, którego udział w dochodach własnych wyniósł 28,3%. Wpływy z tego podatku zwiększyły się o 5,9%, wzrosły także wpływy z:

- podatku leśnego o 4,4%,
- podatku od środków transportowych o 3,3%,
- opłat targowych o 1,6%,
- podatku rolnego o 1,1%,
- pozostałe dochody własne (o 5,3%),

nie wystarczyło to jednak dla wyrównania luki jaka powstała na skutek obniżenia dynamiki wpływów i niższego od planu wykonania dochodów w innych pozycjach budżetów gmin.

Wykres 15. Główne komponenty dochodów własnych budżetów gmin; w mln zł



Źródło: MF

Tabl. 14. Główne pozycje dochodów budżetów gmin w latach 2008-2009 –wykonanie

Wyszczególnienie	2008	2009		Udział w dochodach gmin w %	
	w mln zł	2008=100		2008	2009
Podatek dochodowy od osób prawnych	696,0	652,8	93,8	1,1	1,0
Podatek dochodowy od osób fizycznych	10 664,2	9 906,3	92,9	17,1	15,3
Podatek od nieruchomości	8 018,0	8 488,3	105,9	12,9	13,1
Podatek rolny	1 203,7	1 215,3	101,0	1,9	1,9
Podatek od środków transportowych	515,0	532,0	103,3	0,8	0,8
Opłata skarbową	284,1	228,9	80,6	0,5	0,4
Podatek od czynności cywilno prawnych	914,6	706,7	77,3	1,5	1,1
Dochody z majątku	2 769,1	2 401,3	86,7	4,4	3,7
Środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych	1 111,4	960,8	86,4	1,8	1,5
Dotacje celowe z budżetu państwa	10 997,6	10 858,4	98,7	17,6	16,7
Dotacje otrzymane z funduszy celowych	416,3	408,9	98,2	0,7	0,6
Pozostałe dotacje	295,5	350,7	118,7	0,5	0,5
Subwencje ogólne z budżetu państwa	19 913,6	21 989,2	110,4	32,0	33,9

Źródło: MF

Z nadwyżką – w stosunku do kwot zaplanowanych zostały zrealizowane w 2009 r. dochody własne budżetów gmin z tytułu:

- podatku od spadków i darowizn (116,6% planu),
- udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (108,7% planu),
- podatku od czynności cywilnoprawnych (103,2% planu),
- wpływów z opłaty targowej (102,6% planu).

W strukturze **dochodów** pozyskiwanych przez gminy **ze źródeł zewnętrznych**, w 2009 r. dominujący udział miały środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin pozyskane z innych źródeł – 16,8% oraz wpływy z różnych źródeł – 13,8%. Dotacje ogółem w gminach wzrosły w 2009 r. w porównaniu do 2008 roku o 9,9% , przy wykonaniu w 95,7% ich planowanej wielkości. Dotacje ogółem, zarówno dla gmin wiejskich jak pozostałych zostały wykonane w kwotach wyższych, odpowiednio o 8,1% i o 11,6%, pomimo niewykonania planu w tej pozycji. Największą dynamikę dotacji zanotowano w przypadku dotacji rozwojowych¹³ (wzrost o 608,8%) oraz dotacji celowych realizowanych na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (wzrost o 30%). W 2009 r. subwencja ogólna w wysokości 21 926,7 mln zł została wykonana w 100,0% planu. Na powyższą kwotę składały się:

- część oświatowa w wysokości 15 494,3 mln zł, z tego dla
 - gmin wiejskich 7 695,3 mln. zł,
 - gmin miejskich 2 787, 6 mln zł,
 - gmin miejsko-wiejskich 5 011,4 mln zł
- część wyrównawcza w wysokości 6 031,3 mln zł,
- część równoważąca w wysokości 393,5 mln zł,
- część rekompensująca w wysokości 7,5 mln zł.

Ponadto, do końca 2009 r., ze środków rezerwy, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przekazano na rachunki 674 gmin środki w łącznej wysokości 65,8 mln zł.

Rozdysponowanie **subwencji oświatowej** przebiegało dwufazowo. W pierwszej fazie, zgodnie z algorytmem podziału części oświatowej subwencji ogólnej, na finansowanie zadań oświatowych, prowadzonych przez gminy w 2009 r., przekazana została kwota 15 365,2 mln zł, z tego dla: gmin wiejskich 7 629,6 mln zł, gmin miejskich 2 763,1 mln zł, gmin miejsko-wiejskich 4 972,4 mln zł. W drugiej fazie, zgodnie z *Kryteriami podziału 0,6% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2009*, Minister Finansów – na wniosek

¹³ W 2009 r. wyodrębniono po raz pierwszy w sprawozdawczości budżetowej dotacje rozwojowe, które wcześniej wykazywane były wraz z dotacjami celowymi z budżetu państwa na zadania własne.

Ministra Edukacji Narodowej – rozdysponował dla poszczególnych gmin środki w wysokości 129,1 mln zł. Środki te przeznaczone były na:

- korekty w naliczeniu subwencji z powodu błędów statystycznych popełnionych przez kuratoria oświaty przy agregowaniu danych gromadzonych w ramach systemu informacji oświatowej (SIO),
- dofinansowanie z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych w I połowie roku budżetowego,
- dofinansowanie wydatków związanych z likwidacją szkód w szkołach i placówkach oświatowych wywołanych zdarzeniami losowymi,
- dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli zwalnianych w trybie art. 20 *Karty Nauczyciela*, a także nauczycieli przechodzących na emeryturę na podstawie art. 88 tej ustawy,
- dofinansowanie w zakresie wyposażenia w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne nowobudowanych obiektów szkół i placówek oświatowych,
- dofinansowanie wydatków związanych z przeprowadzeniem remontów bieżących w obiektach oświatowych,
- inne zadania o jednorazowym charakterze, nie uwzględnione w części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2009.

Planowane przez gminy na 2009 r. dochody z tytułu dotacji w wysokości 13 452,0 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 12 871,0 mln zł, co stanowiło 95,7% planu, z tego:

- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące (własne realizowane z dotacji rozwojowej, pozostałe własne, zlecone z zakresu administracji rządowej oraz realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej) w kwocie 10 460,6 mln. zł, co stanowiło 98,3% planu (10 649,5 mln zł),
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania inwestycyjne zrealizowano w kwocie 650,8 mln zł, co stanowiło 83,6% planu (1 974,9 mln zł),
- dotacje celowe na zadania bieżące wykonywane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego zrealizowano w wysokości 168,2 mln. zł, co stanowiło 100,0% planu,
- dotacje celowe na zadania inwestycyjne wykonywane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego zrealizowano w wysokości 182,5 mln zł, co stanowiło 86,0% planu,

- dotacje z funduszy celowych na zadania bieżące zrealizowano w wysokości 73,3 mln zł, co stanowiło 96% planu,
- dotacje z funduszy celowych na zadania inwestycyjne zrealizowano w wysokości 335,6 mln. zł, co stanowiło 90,5 % planu.

**Tabl. 15. Kwota i struktura głównych pozycji dochodów budżetów gmin
wykonanie w 2009 r. według rodzaju gmin**

Wyszczególnienie	Gminy wiejskie		Gminy miejskie		Gminy miejsko-wiejskie	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Podatek dochodowy od osób prawnych	155,0	23,7	246,7	37,8	251,1	38,5
Podatek dochodowy od osób fizycznych	3 196,1	32,3	3 352,0	33,8	3 358,2	33,9
Podatek od nieruchomości	2 946,5	34,7	2 449,5	28,9	3 092,3	36,4
Podatek rolny	785,5	64,6	23,7	2,0	406,1	33,4
Podatek od środków transportowych	211,9	39,8	143,4	26,9	176,7	33,2
Opłata skarbową	36,0	15,7	110,7	48,3	82,3	35,9
Dochody z majątku	572,1	23,8	1 005,4	41,9	823,8	34,3
Dotacje celowe z budżetu państwa	219,9	53,8	2 054,4	18,9	3 625,6	33,4
Dotacje otrzymane z funduszy celowych	130,7	37,3	64,1	15,7	124,9	30,5
Subwencje ogólne z budżetu państwa	11 944,2	54,3	3 139,8	14,3	6 905,2	31,4

Źródło: MF

Dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie lub finansowanie zadań realizowanych przez gminy stanowiły 94,1% łącznej kwoty przekazanych gminom w 2009 r. dotacji. Zaplanowane na dotacje rozwojowe w wysokości 1 605,8 mln zł, zrealizowane zostały w wysokości 1 253,1 mln. zł (78,0%), z czego dotacje na zadania bieżące zrealizowane zostały w wysokości 492,0 mln zł, na zadania inwestycyjne w wysokości 761,0 mln zł. W 2009 r. dotacje na finansowanie zadań bieżących zleconych gminom z zakresu administracji rządowej wyniosły 7 948,1 mln. zł, co stanowiło 99,3% planu. W tej pozycji dominowały dotacje do działu „Pomoc społeczna” (89,0%). Ponadto znaczący udział miały dotacje do działów: „Rolnictwo i łowiectwo” (7,6%) oraz „Administracja publiczna” (2,7%). Dotacje do pozostałych działów stanowiły zaledwie 0,7% kwoty dotacji przekazanych gminom na w/w zadania.

III.2. Wydatki i wynik budżetów gmin

Wydatki gmin w 2009 r. zostały zrealizowane w wysokości 70 002,6 mln zł i były o 8,0% niższe od zaplanowanych, ale o 11,3% wyższe od tychże wydatków w 2008 r.

Wydatki bieżące wyniosły 53 824,8 mln zł (o 7,6% więcej niż przed rokiem), wykonanie tej pozycji budżetów gmin kształtowało się poniżej planu (o 4,9 pkt proc.). Wydatki na zadania bieżące stanowiły 76,9% ogólnej kwoty wydatków zrealizowanych przez gminy.

Tabl. 16. Wydatki budżetowe gmin w latach 2008-2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	Plan po zmianach	2009		
			Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
	w mln zł		w %		
Wydatki ogółem	62 892,7	76 060,3	70 002, 6	92,0	111,3
Wydatki bieżące	50 000,7	56 575,7	53 824,8	95,1	107,6
Wydatki na wynagrodzenia, w tym:	19 020,7	21 401, 9	20 894,4	97,6	109,9
wynagrodzenia osobowe	17 261,5	19 280,7	18 866,6	97,9	109,3
pochodne od wynagrodzeń	3 365,1	3 779,2	3 607,3	95,5	107,2
Dotacje	3 339,0	3 902,4	3 816,2	97,8	114,3
Wydatki na obsługę długu	481,4	625,1	501,8	80,3	104,2
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	11,6	92,3	16,4	17,7	141,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych*)	.	10 265,1	10 041,7	97,8	x
Pozostałe wydatki	23 782,8	16 509,5	14 947,0	90,5	62,8
Wydatki majątkowe, w tym:	12 892,0	19 484,6	16 177, 8	83,0	125,5
wydatki inwestycyjne	12 552,9	19 056, 6	15 776, 8	82,8	125,7

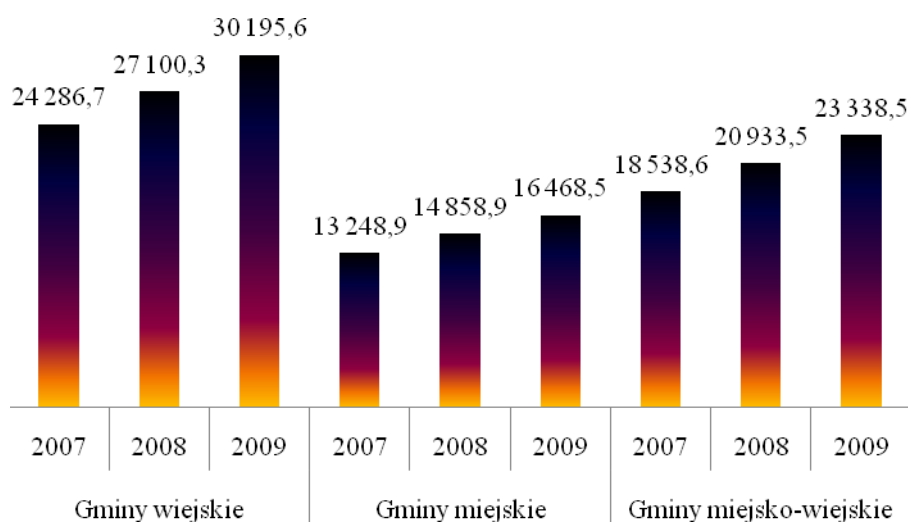
*) Dane za 2008 r. ujęto w pozycji „pozostałe wydatki”

Źródło: MF

W strukturze **wydatków bieżących** nieznacznie zwiększył się udział wydatków na wynagrodzenia (z 53,2% w 2008 r. do 53,4% w 2009 r.), przy niewielkim spadku udziału pochodnych od wynagrodzeń (z 9,4% do 9,2%). Świadczenia na rzecz osób fizycznych wykonano w kwocie 10 041,7 mln zł (poniżej planu o 2,2 pkt proc.); wydatki na ten cel stanowiły 25,7% wydatków bieżących w budżetach gmin ogółem (przed rokiem 28,3%). Obciążenie wydatków bieżących budżetów gmin obsługą długu pozostało w 2009 r. na poziomie poprzedniego roku (1,0%). Najniżej został wykonany plan wydatków z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji – w 17,7%, lecz ich udział w wydatkach ogółem i wydatkach bieżących

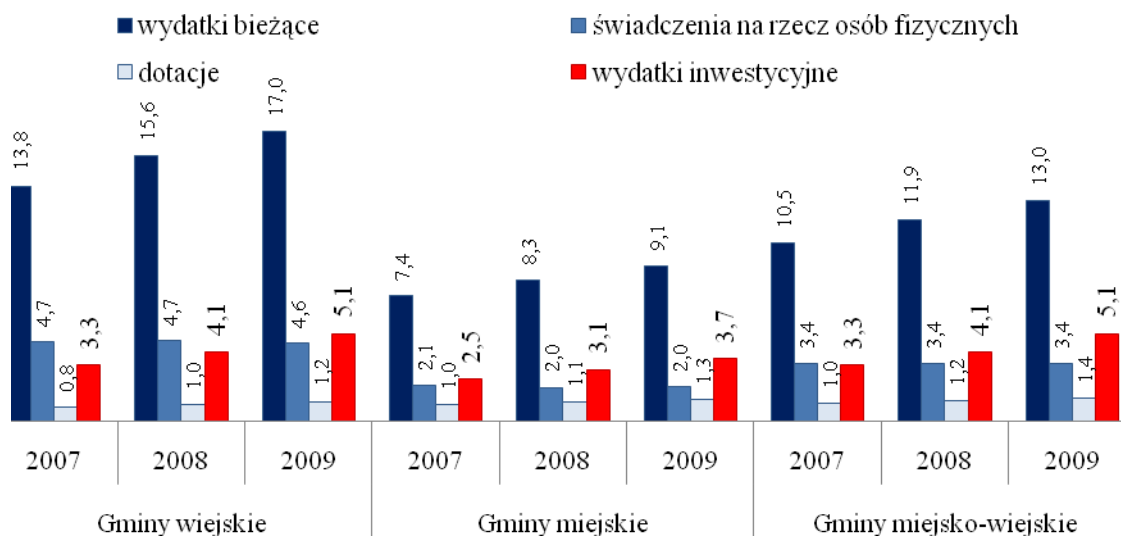
był niewielki (odpowiednio 0,02% i 0,04%); w stosunku do 2008 r. wydatki te wzrosły o 41,1%. W strukturze wydatków ogółem zrealizowanych przez gminy w 2009 r. **wydatki majątkowe** stanowiły 23,1% (ogółem o 2,6 pkt. proc. więcej niż przed rokiem, w gminach wiejskich o 3,1 pkt. proc., w pozostałych o 2,2 pkt. proc.). W wydatkach majątkowych udział **wydatków inwestycyjnych**, zrealizowanych w 82,8% planowanych nakładów, pozostał na poziomie poprzedniego roku (97,5% wobec 97,4%).

Wykres 16. Wydatki budżetowe gmin według typu gminy; w mln zł



Źródło: MF

Wykres 17. Główne pozycje w wydatkach budżetów według typów gmin; w mld zł



Źródło: MF

W 2009 r., podobnie jak w latach poprzednich, największy udział w wydatkach ogółem miały wydatki w działach: „Oświata i wychowanie” (35,0%), „Pomoc społeczna” (15,7%), „Transport i łączność” (11,2%), „Administracja publiczna” (10,0%), „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (7,8%). Na te działy przypadało łącznie 79,7% wydatków budżetowych gmin, w tym działy „Oświata i wychowanie” oraz „Pomoc społeczna” absorbowwały 50,7% wydatków ogółem budżetów gmin (przed rokiem 53,5%).

Wydatki zrealizowane w dziale „Oświata i wychowanie” w 2009 r., wzrosły w stosunku do 2008 r. o 8,3%, przy realizacji planu w 96,3%. W tym dziale wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników stanowiły 53,0%, a składki na ubezpieczenia społeczne 8,8%. Wydatki zrealizowane w dziale „Pomoc społeczna” w 2009 r. zwiększyły się w stosunku do 2008 roku tylko o 0,9%, przy realizacji planu na poziomie 97,8%. Na świadczenia społeczne przypadało 77,8% wydatków tego działu, wynagrodzenia osobowe pracowników stanowiły 10,3%. W 2009 r. budżety gmin zamknęły się zbiorczo **deficytem** w wysokości 5 120,5 mln zł, przy planowanym deficycie w kwocie 9 405,2 mln zł. Nadwyżkę budżetową wypracowało 608 gmin, tj. 25,2% ogólnej liczby gmin. Gminy wiejskie stanowiły 80% ogółu gmin, które wypracowały nadwyżkę i 61% ogółu gmin deficytowych. Deficyt wystąpił w 1 805 gminach (tj. 74,8% ogólnej liczby gmin). Dodatnią relację wyniku do dochodu w wysokości poniżej 5% osiągnęło 72% gmin, a powyżej 10% tylko 7% gmin; wśród gmin deficytowych 38% stanowiły gminy z relacją ujemnego wyniku finansowego do dochodów powyżej 10%. W 2009 r., w porównaniu do stanu na koniec 2008 r., **zadłużenie** ogółem gmin wzrosło o 35,0%, w tym gmin wiejskich o 32,6%, pozostałych gmin o 36,4%.

IV. WYKONANIE BUDŻETÓW POWIATÓW

W ujęciu zagregowanym, w 2009 r., powiaty osiągnęły dochody w wysokości 20 084,5 mln zł (98,2% planu) zrealizowały wydatki w wysokości 21 155,8 mln zł (94,6% planu); ich budżety zamknęły się deficytem w wysokości 1 071,3 mln zł.

Tabela 17. Dochody, wydatki i wynik w budżetach powiatów w 2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
		w mln zł		w %	
Dochody	18 147,2	20 455,1	20 084,5	98,2	110,7
Wydatki	18 114,9	22 353,3	21 155,8	94,6	116,8
Wynik	32,3	-1 898,3	-1 071,3	56,4	x

Źródło: MF

IV.1. Dochody budżetów powiatów

W 2009 r. **dochody własne** budżetów zrealizowane przez wszystkie powiaty wyniosły 5 698,6 mln zł, co stanowił 28,3% zagregowanej wartości ich dochodów ogółem (przed rokiem 32,4%). Dotacje zwiększyły się do 5 174,0 mln zł (przy niższym o 4,5 pkt proc. wykonaniu od planu), subwencje wzrosły do 9 211,8 mln zł (zgodnie z planem). Dotacje stanowiły 25,8% dochodów powiatów, subwencje – 45,9% (przed rokiem odpowiednio 23,3% oraz 44,5%). W stosunku do wykonania w 2008 r., w analizowanym okresie obie te pozycje dochodów powiatów miały w 2009 r. bardzo wysoką dynamikę, która wyrównała z nadwyżką spadek wartości dochodów własnych. W rezultacie nałożenia się tych przeciwstawnych tendencji, dochody ogółem powiatów wzrosły o 10,7%.

Tabl. 18. Dochody własne, dotacje i subwencje w budżetach powiatów w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	Plan po zmianach	2009		
			Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
			w mln zł		
				w %	
Dochody ogółem	18 147,2	20 455,1	20 084,5	98,2	110,7
Dochody własne	5 872,2	5 852,8	5 698,6	97,4	97,0
Dotacje	4 202,0	5 395,4	5 174,0	95,9	123,1
Subwencje	8 073,0	9 206,9	9 211,8	100,0	114,1

Źródło: MF

W strukturze dochodów powiatów ogółem w 2009 r. – w porównaniu do wykonania uchwał budżetowych w 2008 r. – zmniejszył się udział dochodów własnych o 4,1 pkt proc. na rzecz wzrostu udziału dotacji o 2,6 pkt proc. oraz udziału subwencji o 1,4 pkt proc.

Powiaty zrealizowały w 2009 r. dochody własne w 98,2% ich planowanego poziomu, na co wpłynęło przede wszystkim niższe od prognozowanego wykonanie dochodów z PIT, które stanowią podstawowe źródłem dochodów własnych. Udział tego podatku w dochodach własnych w 2009 r. (48,5%) zmniejszył się o 2,5 pkt proc., w porównaniu z wpływami zrealizowanymi w tej pozycji w 2008 r. Zmniejszył się również udział dochodów z CIT, mimo, że wykonanie tego podatku było wyższe od planu o 12,6%. Ponadto zmaleły wpływy z majątku powiatów, plan w tej pozycji zrealizowano tylko w 87,0%.

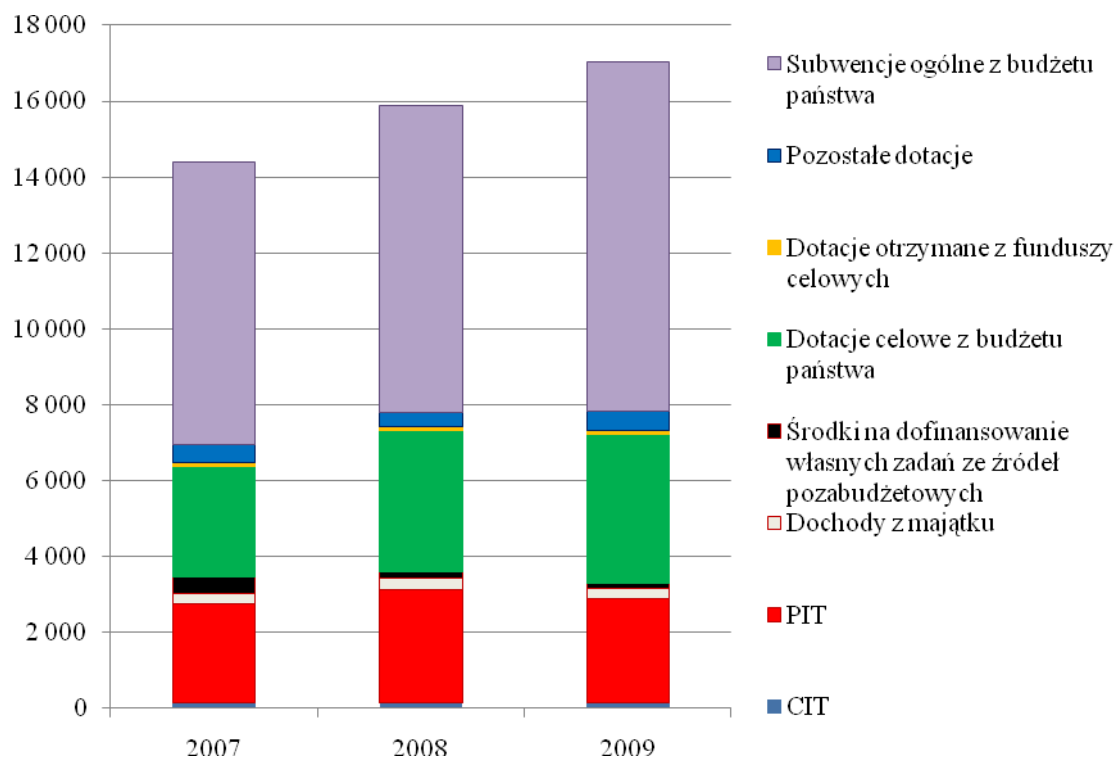
Dotacje celowe zrealizowały powiaty w 98,8% planu. Wśród nich najgorzej przedstawiała się realizacja dotacji na zadania wykonywane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (73% planu). Znacznie lepiej (choć nie w pełni) zrealizowano plan dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej (99,6%) i zadania własne (99,2%).

**Tabl. 19. Główne pozycje dochodów budżetów powiatów
w latach 2008-2009 –wykonanie**

Wyszczególnienie	2008	2009		Udział w dochodach powiatów ogółem w %	
	w mln zł		2008=100	2008	2009
Podatek dochodowy od osób prawnych	144,9	135,7	93,6	0,8	0,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych	2 995,7	2 765,4	92,3	16,5	13,8
Dochody z majątku	296,8	255,1	85,9	1,6	1,3
Środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych	164,9	147,1	89,2	0,9	0,7
Dotacje celowe z budżetu państwa	3 724,5	3 917,2	105,2	20,5	19,5
Dotacje otrzymane z funduszy celowych	100,5	86,9	86,5	0,6	0,4
Pozostałe dotacje	376,9	505,1	134,0	2,1	2,5
Subwencje ogólne z budżetu państwa	8 073,0	9 211,8	114,1	44,5	45,9

Źródło: MF

**Wykres 18. Główne komponenty dochodów własnych powiatów
w latach 2007-2009; w mln zł**



Źródło: MF

Najwyższą dynamikę odnotowano w dotacjach rozwojowych, które zwiększyły się z 82,1 mln zł w 2008 r. do 664,8 mln zł w 2009 r. (o 709,2%), lecz udział tych dotacji

w dochodach ogółem powiatów był niewielki (3,3%). Dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wzrosły w stosunku do poprzedniego roku budżetowego o 12,2%, dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego o 34%. Natomiast w 2009 r., w porównaniu z 2008 r., o ponad połowę zmniejszyły się dotacje na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie porozumień z administracją rządową. Zmniejszyły się także dotacje z funduszy celowych o 3,3%.

W ogólnej kwocie dotacji na zadania własne, dotacje do zadań bieżących w wysokości 946,9 mln zł stanowiły 58,2%, dotacje do zadań inwestycyjnych w kwocie 678,8 mln zł, stanowiły 41,8%. Prawie 86% ogólnej kwoty dotacji na zadania własne stanowiły dotacje na zadania bieżące w dziale „Pomoc społeczna” (812,3 mln zł), przeznaczone głównie na utrzymanie domów pomocy społecznej; w 2009 r. na ten cel przekazano z budżetu państwa 806,6 mln zł (99,9% planu rocznego). Jednak, kwota dotacji na zadania własne powiatów w dziale „Pomoc społeczna” była w 2009 r. mniejsza niż w 2008 r. o 0,2%.

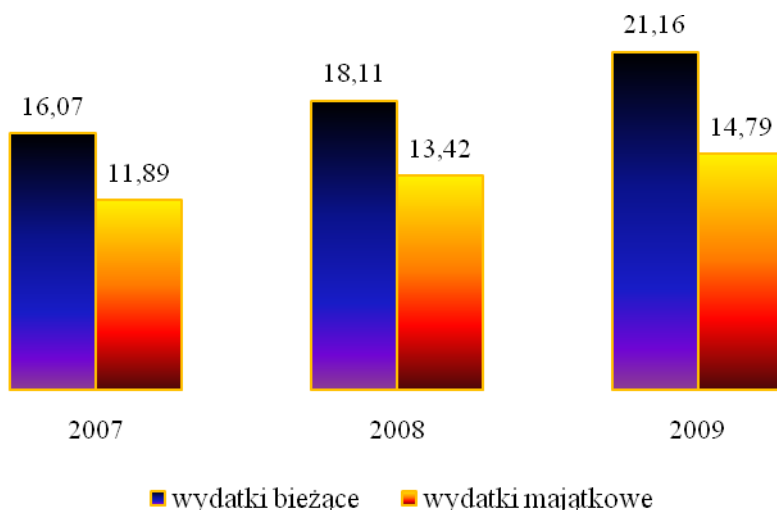
W 2009 r. na rachunki powiatów przekazane zostały zaplanowane środki z tytułu subwencji ogólnej w łącznej wysokości 9 097,2 mln zł. Na kwotę tę złożyły się następujące części: oświatowej – 7 053,8 mln zł; wyrównawczej – 1 542,1 mln zł, równoważącej – 501,3 mln zł. Zgodnie z algorytmem podziału części oświatowej subwencji ogólnej, na finansowanie zadań oświatowych, prowadzonych przez powiaty w 2009 r., przekazana została kwota 6 994,8 mln zł. Dodatkowo zgodnie z *Kryteriami podziału 0,6% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2009*, Minister Finansów – na wniosek Ministra Edukacji Narodowej – rozdysonował dla poszczególnych powiatów środki w wysokości 59,0 mln zł (stanowiły one 24,6% łącznej kwoty wymienionej rezerwy).

IV.2. Wydatki i wynik budżetów powiatów

W 2009 r. w strukturze wydatków powiatów ogółem **wydatki bieżące** stanowiły 80,7%, a majątkowe 19,3% (o 4,8 pkt proc. więcej niż przed rokiem). Wydatki majątkowe niemal w całości przeznaczone zostały na realizację zadań inwestycyjnych. Wydatki bieżące powiatów zostały zrealizowane w 96,4% planu, wydatki majątkowe w 87,8% planu. W porównaniu do 2008 r., wydatki ogółem powiatów zwiększyły się o 16,8%, na co złożył się wzrost wydatków bieżących o 10,2% i wydatków majątkowych aż o 55,5%. W wydatkach powiatów ogółem największy udział miały wydatki na wynagrodzenia (40,5%), które wzrosły o 9,8%, natomiast zmniejszyły się wydatki w pozycji pochodne od wynagrodzeń o 20,8%. Istotną pozycją były pozostałe wydatki (23,8%) związane z zakupem usług, materiałów,

wyposażenia, remontami, zakupem energii i świadczeniami społecznymi, które wzrosły o 24,0%. Zmniejszyły się wydatki na obsługę długu o 1,7% i z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji o 11,5%.

Wykres 19. Wydatki bieżące i majątkowe budżetów powiatów; w mld zł



Źródło: MF

W 2009 r. w strukturze działowej wydatków powiatów przeważały wydatki w działach: „Oświata i wychowanie” (29,8%), „Transport i łączność” (18,9%), „Pomoc społeczna” (13,8%), „Administracja publiczna” (10,9%) oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza” (6,6%). Realizacja przez powiaty wydatków bieżących w dziale „Oświata i wychowanie” oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza” w 2009 r. kształtowała się średnio na poziomie 98,4% planu, wydatki majątkowe wykonano w 76,4% w stosunku do planowanej kwoty. Wydatki w tych dwu działach stanowiły łącznie 80,0% wydatków ogółem. Z przeprowadzonej analizy danych ze sprawozdań powiatów wynika, że wydatki wykonane 2009 r. na zadania bieżące w działach „Oświata i wychowanie” i „Edukacyjna opieka wychowawcza” w relacji do otrzymanych przez powiaty subwencji i dotacji na zadania bieżące stanowiły średnio 101,2%. W 12 powiatach wydatki bieżące na zadania oświatowe stanowiły 80-90% otrzymanych subwencji i dotacji, w 122 powiatach wydatki te stanowiły 90-100% , w 141 powiatach wykonane wydatki na te zadania stanowiły do 110% otrzymanych subwencji i dotacji, w 31 powiatach wskaźnik ten zawierał się w przedziale 110-120%, w 8 powiatach był wyższy od 120%. Wydatki zrealizowane w dziale „Pomoc społeczna” były w 2009 r. wyższe o 1,0% w porównaniu z poprzednim rokiem budżetowym. W tym dziale 36,3% wydatków stanowiły wynagrodzenia osobowe pracowników, 14,4% – świadczenia społeczne. Wydatki zrealizowane w dziale „Transport i łączność” wzrosły

w porównaniu do 2008 r. o 76,0%; w tym dziale 63,3% wydatków stanowiły wydatki inwestycyjne, 14,3% – zakupy usług remontowych. Wydatki zrealizowane w dziale „Administracja publiczna” wzrosły o 9,2%; 47,0% wydatków w tym dziale stanowiły wynagrodzenia osobowe pracowników, 20,1% zakup materiałów, wyposażenia i usług pozostałych.

W ujęciu zagregowanym wystąpiła przewaga wydatków nad dochodami budżetów powiatów, zarówno w ujęciu planistycznym (1 898 256 tys. zł), jak i w wykonaniu uchwał w 2009 r. Rok ten na szczeblu powiatów zamknął się **niedoborem budżetów** w wysokości 1 071 294 tys. zł. Prawie 83% powiatów (260 z 314) wykazało deficyt budżetowy, jeśli wystąpiła nadwyżka to była ona z reguły niska, z małymi wyjątkami kształtująca się poniżej 5% dochodów powiatu.

Tabl. 20. Wydatki budżetowe powiatów w latach 2008-2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
		w mln zł		w %	
Wydatki ogółem	18 114,9	22 353,3	21 155,8	94,6	116,8
Wydatki bieżące	15 493,3	17 710,7	17 080,1	96,4	110,2
Wydatki na wynagrodzenia, w tym:	7 808,1	8 654,9	8 571,1	99,0	109,8
wynagrodzenia osobowe	7 128,5	7 832,9	7 764,5	99,1	108,9
pochodne od wynagrodzeń	1 657,8	1 338,8	1 313,1	98,1	79,2
Dotacje	1 097,6	1 221,0	1 174,5	96,2	107,0
Wydatki na obsługę długu	153,2	189,2	150,6	79,6	98,3
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	41,1	97,8	36,4	37,2	88,5
Świadczenia na rzecz osób fizycznych*)	.	831,0	801,3	96,4	x
Pozostałe wydatki	4 735,5	5 378,0	5 033,2	93,6	124,0
Wydatki majątkowe, w tym:	2 621,6	4 642,7	4 075,7	87,8	155,5
wydatki inwestycyjne	2 606,0	4 619,9	4 054,4	87,8	155,6

*) Dane za 2008 roku ujęto w pozycji „pozostałe wydatki”

Źródło: MF

W 2009 r. **zadłużenie** ogółem powiatów wzrosło o 35,3%, w tym z tytułu kredytów i pożyczek o 39,6%, z tytułu papierów wartościowych o 10,8%. Zobowiązania finansowe

z tych tytułów wystąpiły w 311 powiatach; oznacza to zwiększenie liczby zadłużonych powiatów o 5 jednostek. **Wskaźnik zadłużenia** powiatów, liczony jako udział wymagalnych zobowiązań ogółem w dochodach ogółem powiatów w 2009 r., wynosił 19,5% (wobec 15,9% przed rokiem). Po wyłączeniu zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych, wskaźnik zadłużenia wyniósł 18,7%.

V. WYKONANIE BUDŻETÓW MIAST NA PRAWACH POWIATU

W ujęciu zagregowanym, w 2009 r., miasta na prawach powiatu osiągnęły dochody w wysokości 50 327,5 mln zł (99,8% planu), zrealizowały wydatki w wysokości 56 201,1 mln zł (94,0% planu); ich budżety zamknęły się łącznie deficytem w wysokości 5 873,6 mln zł.

Tabl. 21. Dochody, wydatki i wynik w budżetach miast na prawach powiatu w 2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
		w mln zł		w %	
Dochody	49 443,8	50 422,7	50 327,5	99,8	101,8
Wydatki	51 172,4	59 774,3	56 201,1	94,0	109,8
Wynik	- 1 728,6	- 9 351,6	- 5 873,6	62,8	29,4

Źródło: MF

V.1. Dochody budżetów miast na prawach powiatu

Dochody ogółem miast na prawach powiatu zrealizowane zostały w 2009 r. w 100,1% planu rocznego; wzrosły one o 1,8% w porównaniu z poprzednim rokiem budżetowym.

Tabl. 22. Dochody własne, dotacje i subwencje w budżetach miast na prawach powiatu w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
		w mln zł		w %	
Dochody ogółem	49 443,8	50 422,7	50 327,5	99,8	101,8
Dochody własne	34 368,5	33 236,8	33 262,2	100,1	96,8
Dotacje	4 873,8	5 887,5	5 763,0	97,9	118,2
Subwencje	10 201,5	11 298,3	11 302,4	100,0	110,8

Źródło: MF

W strukturze dochodów miast na prawach powiatu, **dochody własne** stanowiły 66,0%, dotacje – 11,5%, subwencja ogólna – 22,5%. W 2009 r., w stosunku do poprzedniego roku

budżetowego, udział dochodów własnych w dochodach ogółem zmniejszył się o 3,5 pkt proc. na rzecz wzrostu udziału dotacji o 1,6 pkt proc. oraz subwencji ogólnej o 1,9 pkt proc.

Tabl. 23. Główne pozycje dochodów budżetów miast na prawach powiatu w latach 2008-2009 –wykonanie

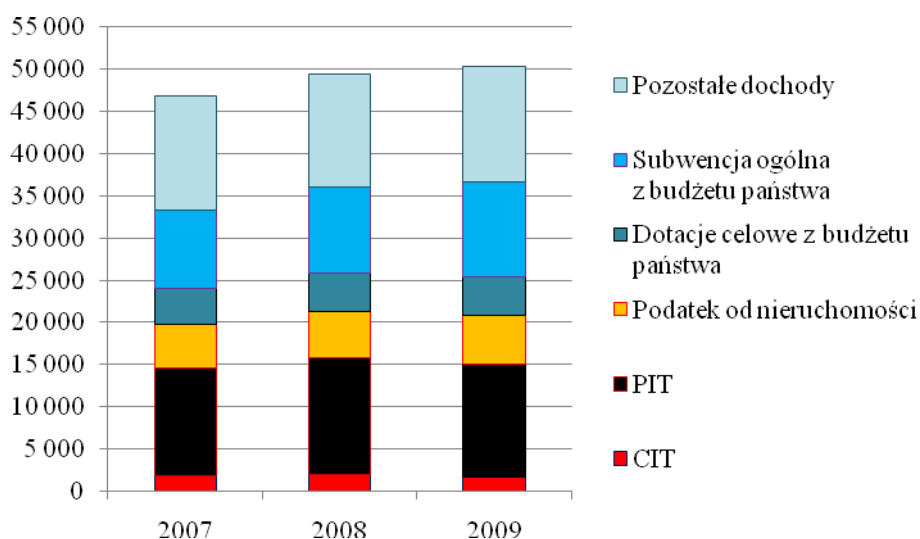
Wyszczególnienie	2008	2009		Udział w dochodach powiatów ogółem w %	
	w mln zł		2008=100	2008	2009
Podatek dochodowy od osób prawnych	1 924,9	1 650,8	85,8	3,9	3,3
Podatek dochodowy od osób fizycznych	13 930,5	13 416,7	96,3	28,2	26,7
Podatek od nieruchomości	5 429,4	5 701,7	105,0	11,0	11,3
Podatek rolny	24,3	23,2	95,6	0,0	0,0
Podatek od środków transportowych	312,1	308,5	98,9	0,6	0,6
Oплата skarbową	346,1	290,2	83,8	0,7	0,6
Podatek od czynności cywilno-prawnych	1 371,4	991,6	72,3	2,8	2,0
Dochody z majątku	2 987,9	2 939,7	98,4	6,0	5,8
Środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych	1 666,8	1 249,3	75,0	3,4	2,5
Dotacje celowe z budżetu państwa	4 541,9	4 563,4	100,5	9,2	9,1
Dotacje otrzymane z funduszy celowych	104,9	127,8	121,8	0,2	0,3
Pozostałe dotacje	227,0	237,6	104,7	0,5	0,5
Subwencje ogólne z budżetu państwa	10 201,5	11 302,4	110,8	20,6	22,5

Źródło: MF

Dochody własne obniżyły się głównie w związku z niższymi wpływami z podatku dochodowego od osób fizycznych i z podatku dochodowego od osób prawnych. Udział miast na prawach powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosił w części gminnej 36,72%, w części powiatowej 10,25%. W 2009 r. na rachunki tej grupy JST przekazane zostały udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w łącznej kwocie 13 416,7 mln zł. Wpływy te stanowiły 26,7% dochodów ogółem; w stosunku do 2008 r., wykonanie w tej pozycji dochodów było mniejsze o 3,7%. Ważnym źródłem dochodów własnych w miastach na prawach powiatu (obok podatku dochodowego od osób fizycznych) były też dochody z podatku od nieruchomości (11,3%), zrealizowane w 101,9% planowanego ich poziomu oraz pozostałe dochody wykonane w 103,7% planu. Mniejsze niż w 2008 r. były dochody z majątku, wykonane w 2009 r. poniżej kwoty planowanej. W strukturze pozostałych dochodów własnych zrealizowanych przez miasta na

prawach powiatu w 2009 r. duży udział miały: wpływy z usług (34,0%), środki na dofinansowanie własnych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego pozyskane z innych źródeł (15,7%), wpływy z różnych dochodów (12,6%), wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości (9,1%), wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw (5,0%).

**Wykres 20. Główne pozycje dochodów budżetowych miast na prawach powiatu;
w mln zł**



Źródło: MF

Zaplanowane przez miasta na prawach powiatu **dotacje** w wysokości 5 887,5 mln zł, w 2009 roku zostały zrealizowane w kwocie 5 763,0 mln zł; dotacje były wyższe o 18,2% w stosunku do poziomu z 2008 r., mimo realizacji tej pozycji dochodów na poziomie niższym od planu o 2,1 pkt proc. W łącznej kwocie zrealizowanych dotacji, **dotacje z budżetu państwa** w wysokości 5 397,5 mln zł stanowiły 93,7% wszystkich dotacji dla miast na prawach powiatu (dotacje z budżetu państwa były wyższe o 18,8% niż w 2008 r.). W strukturze dotacji dla tej grupy JST występowały następujące pozycje:

- dotacje z budżetu państwa na zadania bieżące (własne realizowane z dotacji rozwojowej, pozostałe własne, zlecone z zakresu administracji rządowej oraz realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej) zrealizowano w kwocie 4 361 657 tys. zł, co stanowiło 98,1% planu,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania inwestycyjne zrealizowano w kwocie 1 035 852 tys. zł, co stanowiło 95,7% planu,

- dotacje celowe na zadania bieżące wykonywane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego zrealizowano w wysokości 215 667 tys. zł, co stanowiło 107,2% planu,
- dotacje celowe na zadania inwestycyjne wykonywane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego zrealizowano w wysokości 21 957 tys. zł, co stanowiło 79% planu,
- dotacje z funduszy celowych na zadania bieżące zrealizowano w wysokości 28 218 tys. zł, co stanowiło 107,1% planu,
- dotacje z funduszy celowych na zadania inwestycyjne zrealizowano w wysokości 99 619 tys. zł, co stanowiło 95,4% planu.

Szczególnie wysoki, bo prawie czternastokrotny wzrost kwoty, odnotowano w dotacjach rozwojowych ogółem (z ok. 59 mln zł w 2008 r. do ok. 834 mln zł w 2009 r., w tym transfery bieżące wzrosły z 58,5 mln zł do 185,4 mln zł). Wzrosły również przekazane miastom na prawach powiatu dotacje na realizację bieżących zadań z zakresu administracji rządowej (z 3 184,4 mln zł do 3 283,7 mln zł, tj. o 3,2%). Dotacje te w części gminnej w 95,9% finansowały zadania z zakresu pomocy społecznej (świadczenia rodzinne, z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe). Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej w części dotyczącej powiatów były w 68,1% przeznaczone na utrzymanie komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, 15,2% dotacji w części powiatowej przeznaczono na składki na ubezpieczenia zdrowotne i świadczenia dla osób nie objętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego. W 2009 r., w porównaniu z poprzednim rokiem budżetowym, zwiększyły się ze 168,5 mln zł do 215,7 mln zł (o 4,7%) dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego oraz dotacje z funduszy celowych z 22,2 mln zł do 28,2 mln zł (o 21,8%). Natomiast dotacje na zadania własne, mimo wyższego wykonania ogółem o 1,6%, były w 2009 r. niższe od kwoty przekazanej w poprzednim roku; dotacje te wyniosły 882,9 mln zł wobec 910,2 mln zł (spadek o 3,0 pkt proc.). Dotacje na zadania własne były przeznaczone głównie na pomoc społeczną (97,9% w części dotyczącej gmin, 91,8% w części dotyczącej powiatów). Dotacje na własne zadania inwestycyjne wyniosły 316,3 mln zł. Ze środków tych dotacji sfinansowano m. in. inwestycje w ramach programu „Orlik” (budowa obiektów sportowych) oraz prace związane z modernizacją i remontami dróg gminnych w ramach *Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2008-2010*. Dotacja na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,

zmniejszyła się z 54,9 mln zł do 14,5 mln zł (o 73,6%, w części powiatowej o 84,0%), co przede wszystkim dotyczyło działów: „Transport i łączność” oraz „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”. Transfery bieżące z tego tytułu spadły z 15,6 mln zł w 2008 r. do 9,8 mln zł w 2009 r.

Subwencja ogólna przekazana z budżetu państwa w 2009 r. dla budżetów miast na prawach powiatu w łącznej wysokości 11 022,1 mln zł, wyniosła 100% planu; jej kwota była wyższa niż w 2008 r. o 10,8%. Część oświatowa subwencji ogólnej wyniosła 10 193,4 mln zł, część wyrównawcza – 89,7 mln zł, część równoważąca – 739,0 mln zł. Całkowita suma subwencji ogólnej obejmuje także inne tytuły prawne, stanowiące podstawę przekazywania środków budżetowych na rzecz JST. W szczególności, miasta na prawach powiatu – na mocy ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw – mogą otrzymać część rekompensującą subwencji ogólnej, przeznaczoną na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budowli i budynków na terenie specjalnych stref ekonomicznych, o ile są uprawnione do uzyskania takiej rekompensaty. W 2009 r. Minister Finansów przekazał na tej podstawie prawnej niespełna 7 mln zł na rachunki miast na prawach powiatu.

Niezależnie od wyżej wymienionych transferów, w 2009 r. na rachunki budżetów miast na prawach powiatu została przekazana kwota:

- 60,8 mln zł z rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (49,5 mln zł w części gminnej i 11,3 mln zł w części powiatowej),
- 148,2 mln zł na dofinansowanie inwestycji na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu,
- 42,4 mln zł na dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu,
- 22,0 mln zł na utrzymanie rzecznej przeprawy promowej w Świnoujściu.

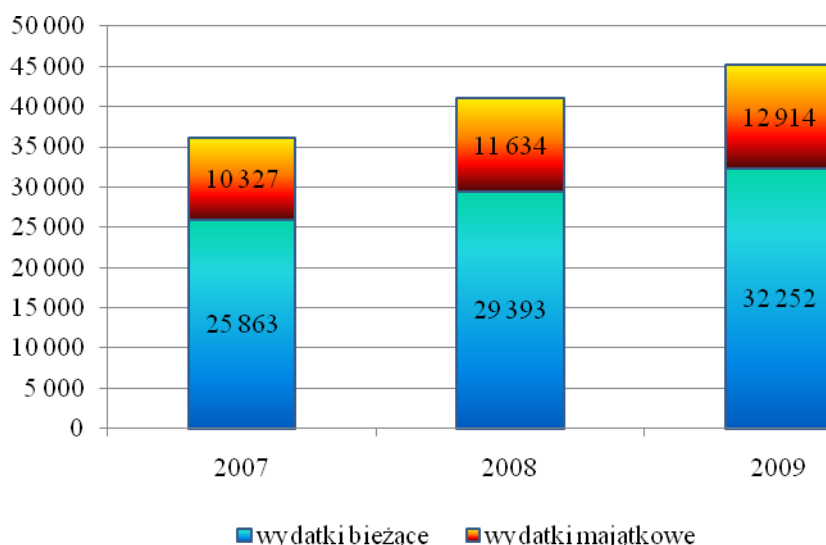
V.2. Wydatki i wynik miast na prawach powiatu

Wydatki miast na prawach powiatu w 2009 r. zostały zrealizowane w wysokości 56 201,1 mln zł. Kwota ta stanowiła 94,0% łącznej kwoty wydatków zaplanowanych na ten rok i była wyższa o 9,8% od wydatków w 2008 r. **Wydatki** na zadania **bieżące** poniesione przez miasta na prawach powiatu w 2009 r. wynosiły 43 287,5 mln zł i stanowiły 77,0%

ogólnej kwoty wydatków poniesionych przez te jednostki. Wydatki te były wyższe niż przed rokiem o 9,5%. W strukturze wydatków bieżących nie zaszły istotne zmiany w stosunku do poprzedniego roku. Główną pozycją pozostały wynagrodzenia wraz z pochodnymi (40,2%), udział dotacji wyniósł 11,7%, świadczeń na rzecz osób fizycznych – 8,3%, wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji – 1,5%. Na pozostałe wydatki bieżące przypadało 38,3%.

Wydatki majątkowe zrealizowane przez miasta na prawach powiatu w 2009 r. wynosiły 12 913,6 mln zł i stanowiły 23,0% wydatków ogółem. Wykonanie wydatków majątkowych było wyższe o 11,0% od wykonania w poprzednim roku budżetowym, mimo że wydatki te nie zostały poniesione w planowanej wysokości (realizacja wyniosła 87,2% planowanej kwoty). Wydatki majątkowe prawie w całości (93,6%) przeznaczono na cele inwestycyjne; Na ogólny poziom wykonania planu wydatków majątkowych wywarło wpływ niskie wykonanie wydatków inwestycyjnych (86,7%); w ujęciu kwotowym wydatki te były jednak wyższe niż przed rokiem o 8,5%. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zrealizowanych w 2009 r. wyniósł 21,5%.

Wykres 21. Wydatki bieżące i majątkowe w budżetach miast na prawach powiatu; w mln zł

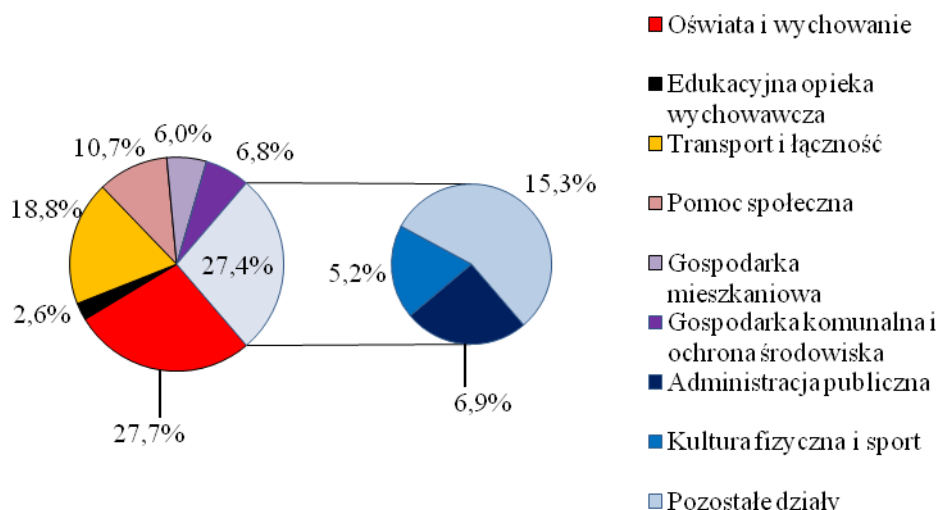


Źródło: MF

W **strukturze działowej wydatków ogółem** miast na prawach powiatu największy udział, lecz dynamikę niższą od wydatków ogółem, miały wydatki na cele edukacyjne (wzrost o 7,3%), wydatki na utrzymanie i rozwój infrastruktury technicznej (wzrost o 6,6%), wydatki na wypłatę świadczeń dla beneficjentów pomocy społecznej (wzrost o 4,2%). We wszystkich działach klasyfikacji budżetowej dynamika wydatków budżetowych w grupie miast na prawach powiatu była dodatnia. Najwyższy wzrost wydatków odnotowano w dziale „Kultura

fizyczna i sport” (o 49,5%), wysoką dynamikę miały także wydatki w dziale „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (wzrost o 23,4%) oraz w dziale „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” (wzrost o 14,2%). W pozostałych działach wykonanie wydatków w 2009 r. było wyższe niż w poprzednim roku budżetowym – od 3,4% w dziale „Administracja publiczna” do 7,6% w dziale „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”. Należy podkreślić fakt, że we wszystkich wymienionych działach realizacja uchwał budżetowych kształtowała się na poziomie niższym od planu. Najbliższe kwocie planowanej były wydatki w dziale „Oświata i wychowanie” (98,2%), które w większości przeznaczone zostały na wynagrodzenia osobowe dla nauczycieli oraz pracowników zatrudnionych w administracji i obsłudze szkół i placówek oświatowych i wychowawczych. Wydatki wykonane w 2009 r. na zadania bieżące w działach „Oświata i wychowanie” oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza”, w relacji do otrzymanych przez miasta na prawach powiatu dochodów z tytułu subwencji i dotacji na zadania bieżące stanowiły średnio 131,0%. W jednym mieście na prawach powiatu wydatki bieżące na zadania oświatowe nie przekroczyły wartości przekazanych z budżetu państwa subwencji i dotacji, w 7 miastach wydatki te przekraczały transfery środków do 10%, w 12 miastach – do 20%, w 45 miastach – powyżej 20%. Oznacza to, że z kilkoma wyjątkami, miasta na prawach powiatu znaczną część wydatków na edukację musiały pokryć z własnych dochodów.

Wykres 22. Struktura działowa wydatków miast na prawach powiatu w 2009 r.



Źródło: MF

W 2009 r. wydatki majątkowe kształtowały się na poziomie 87,2% planu. Wyższy od przeciętnego wskaźnik wykonania tych wydatków majątkowych wystąpił w dziale „Ochrona

zdrowia” (95,5%), mimo że w tym dziale wydatki majątkowe wykonano na poziomie o 5,8 pkt proc. niższym w porównaniu z poprzednim rokiem. Najniższy stopień wykonania uchwał budżetów miast na prawach powiatu wykazano w dziale „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” (77,5%), lecz dynamika tych wydatków była stosunkowo wysoka (wzrost w ciągu roku o 39,3%). Wśród wydatków majątkowych największy udział miały wydatki w dziale „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” (17,9%, przy wykonaniu planów na poziomie 90,1%) oraz Kultura fizyczna i sport” (odpowiednio: 16,7% i 91,7%).

Tabl. 24. Wydatki budżetowe miast na prawach powiatu w latach 2008-2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
		w mln zł		w %	
Wydatki ogółem	51 172,4	59 774,3	56 201,1	94,0	109,8
Wydatki bieżące	39 538,0	44 960,5	43 287,5	96,3	109,5
Wydatki na wynagrodzenia, w tym:	13 806,3	15 161,2	14 979,3	98,8	108,5
wynagrodzenia osobowe	12 688,4	13 856,0	13 705,1	98,9	108,0
pochodne od wynagrodzeń	2 393,0	2 487,4	2 415,6	97,1	100,9
Dotacje	4 652,5	5 172,8	5 082,6	98,3	109,2
Wydatki na obsługę długu	599,7	820,3	632,3	77,1	105,4
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	12,7	172,7	13,9	8,1	109,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych*)	.	3 707,0	3 602,9	97,2	x
Pozostałe wydatki	18 073,8	17 439,0	16 560,7	95,0	114,0
Wydatki majątkowe, w tym:	11 634,4	14 813,8	12 913,6	87,2	111,0
wydatki inwestycyjne	11 135,2	13 935,8	12 081,4	86,7	108,5

*) Dane za 2008 roku ujęto w pozycji „pozostałe wydatki”

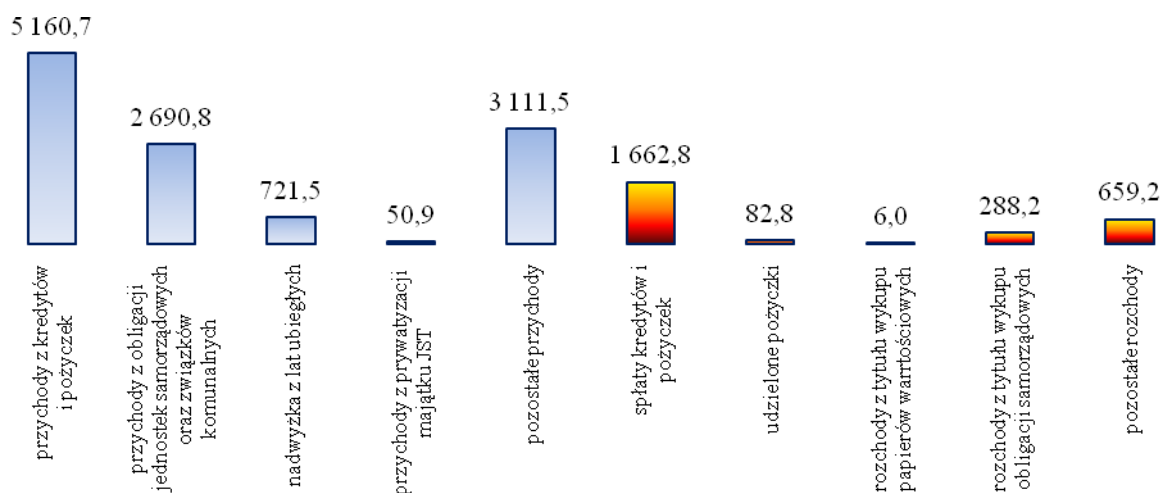
Źródło: MF

Wysoki stopień zaawansowania planu wydatków wystąpił w działach „Pomoc społeczna” (97,7%), „Edukacyjna opieka wychowawcza” (97,1%) oraz „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa” (97,5%). W pozostałych działach klasyfikacji

budżetowej wydatki miast na prawach powiatu kształtowały się w przedziale 91-93,1%, a więc poniżej przeciętnego wykonania planu wydatków na 2009 r., które wyniosło 94,0%.

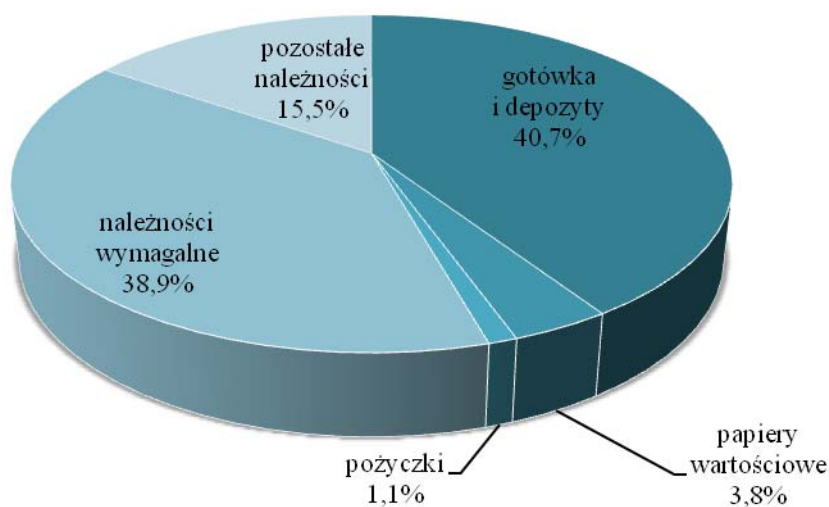
W 2009 r. budżety miast na prawach powiatu zamknęły się zbiorczo **deficytem** w wysokości 5 873 579 tys. zł. Wśród 63 miast na prawach powiatu, których budżety zamknęły się deficytem budżetowym, 79,4% stanowiły miasta, w których niedobór środków budżetowych w relacji do dochodów ogółem wyniósł nie więcej niż 10,0%.

Wykres 23. Przychody i rozchody z tytułu zarządzania portfelem aktywów i pasywów finansowych miast na prawach powiatu w 2009 r.; w mln zł



Źródło: MF

Wykres 24. Struktura należności oraz wybranych aktywów finansowych miast na prawach powiatu w 2009 r.



Źródło: MF

W zarządzaniu **portfelem aktywów i pasywów finansowych**, miasta na prawach powiatu w 2009 r. wykazały przychody w łącznej wysokości 11 839 143 tys. zł, rozchody w łącznej kwocie 2 616 215 tys. zł. Główną pozycją były rozliczenia kredytów i pożyczek 43,6% przychodów ogółem (w 2008 roku – 42,7%) oraz 63,6% rozchodów ogółem. W porównaniu z poprzednim rokiem, w 2009 r. wyraźnie wzrosły przychody z emisji obligacji, które stanowiły 22,7% przychodów oraz 11,0 rozchodów finansowych ogółem.

Na koniec 2009 r. **należności** miast na prawach powiatu wyniosły 13 280 460 tys. zł. Należności ogółem od podmiotów krajowych wynosiły 12 323 198 tys. zł, w tym na należności długoterminowe przypadała kwota 21 863 tys. zł. Należności wymagalne w kwocie 5 172 044 tys. zł stanowiły 10,2% wykonanych dochodów ogółem oraz 38,9% należności ogółem, w 45,4% dotyczyły należności z tytułu dostaw towarów i usług. W 2009 r. **zadłużenie** ogółem miast na prawach powiatu wyniosło 18 729 819 tys. zł, (46,6% więcej niż na koniec 2008 r.). Najbardziej wzrosło zadłużenie z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych (o 146,0%), podczas gdy zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (wzrost o 37,6%) miało dynamikę niższą od stopy wzrostu zadłużenia w tej grupie JST. **Wskaźnik zadłużenia** w dochodach wykonanych ogółem miast na prawach powiatu w 2009 r. wynosił 37,2% i w porównaniu z poprzednim rokiem wzrósł o 11,4 pkt proc. Wskaźnik zadłużenia po odjęciu zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych w dochodach wykonanych ogółem wyniósł 34,7% (o 11,3 pkt proc. więcej niż przed rokiem). Na koniec 2009 r. zobowiązania wymagalne z tytułu nabytych towarów i usług stanowiły 47 509 tys. zł (0,2% kwoty zobowiązań ogółem).

W 2009 r. wszystkie miasta na prawach powiatu wykazały w swych sprawozdaniach zadłużenie, w tym w dwu relacja zadłużenia do wykonanych dochodów przekroczyła 60%. Po pomniejszeniu ogólnej kwoty zobowiązań, o zobowiązania na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych, okazuje się, że żadne miasto na prawach powiatu nie przekroczyło tego poziomu. Większość miast na prawach powiatu wykazała zadłużenia w przedziale do 40% wykonanych dochodów.

VI. BUDŻETY WOJEWÓDZTW

Województwa zaplanowały swe **dochody** na 2009 r. w wysokości 21 140,4 mln zł, **wydatki** w wysokości 23 082,8 mln zł. Faktyczne wykonane dochody wyniosły 19 548,3 mln zł (o 54,4% więcej niż w 2008 r.), wydatki 20 468,7 mln zł (o 57,4% więcej).

W rezultacie deficyt w wysokości 920,4 mln zł był mniejszy od planowanego niedoboru w kwocie 1 942,4 mln zł.

Tabl. 25. Dochody, wydatki i wynik w budżetach miast na prawach powiatu w 2009 r.

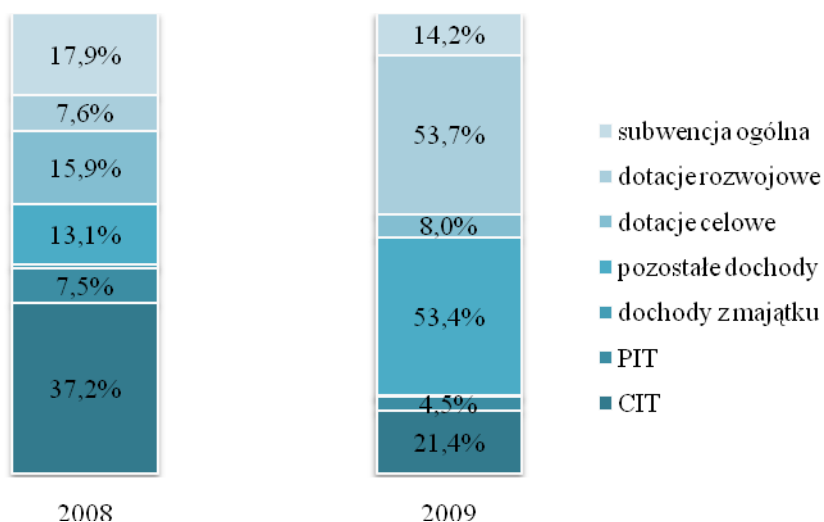
Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
		w mln zł		w %	
Dochody	12 660,2	21 140,4	19 548,3	92,5	154,4
Wydatki	13 002,7	23 082,8	20 468,7	88,7	157,4
Wynik	-342,5	-1 942,4	-920,4	47,4	268,7

Źródło: MF

VI.1. Dochody województw

W 2009 r. **dochody własne** województw wyniosły 6 314,7 mln zł; były one o 2,3% wyższe od planu, ale o 14,8% niższe od wykonania w 2008 r. Dotacje w kwocie 10 441,7 mln zł zrealizowano na poziomie niższym od planowanego o 14,3 pkt proc., lecz w ujęciu wartościowym były one o 250,3% większe niż w poprzednim roku budżetowym. Subwencje wzrosły do 2 791,9 mln zł (o 23,0%), nieznacznie przekraczając planowany poziom (o 0,2%).

Wykres 25. Struktura dochodów budżetowych województw



Źródło: MF

Bardzo wysoki przyrost dotacji spowodował zmiany w strukturze dochodów województw w analizowanym okresie. **Dochody własne** stanowiły 32,3% (przed rokiem

58,5%) dochodów budżetowych województw, **dotacje** 53,4% (przed rokiem 23,6%), **subwencje** 14,3% (przed rokiem 17,9%).

Tabl. 26. Dochody własne, dotacje i subwencje w budżetach miast na prawach powiatu w latach 2008-2009

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
		w mln zł		w %	
Dochody ogółem	12 660,2	21 140,4	19 548,3	92,5	154,4
Dochody własne	7 409,4	6 171,0	6 314,7	102,3	85,2
Dotacje	2 980,7	12 184,2	10 441,7	85,7	350,3
Subwencje	2 270,0	2 785,1	2 791,9	100,2	123,0

Źródło: MF

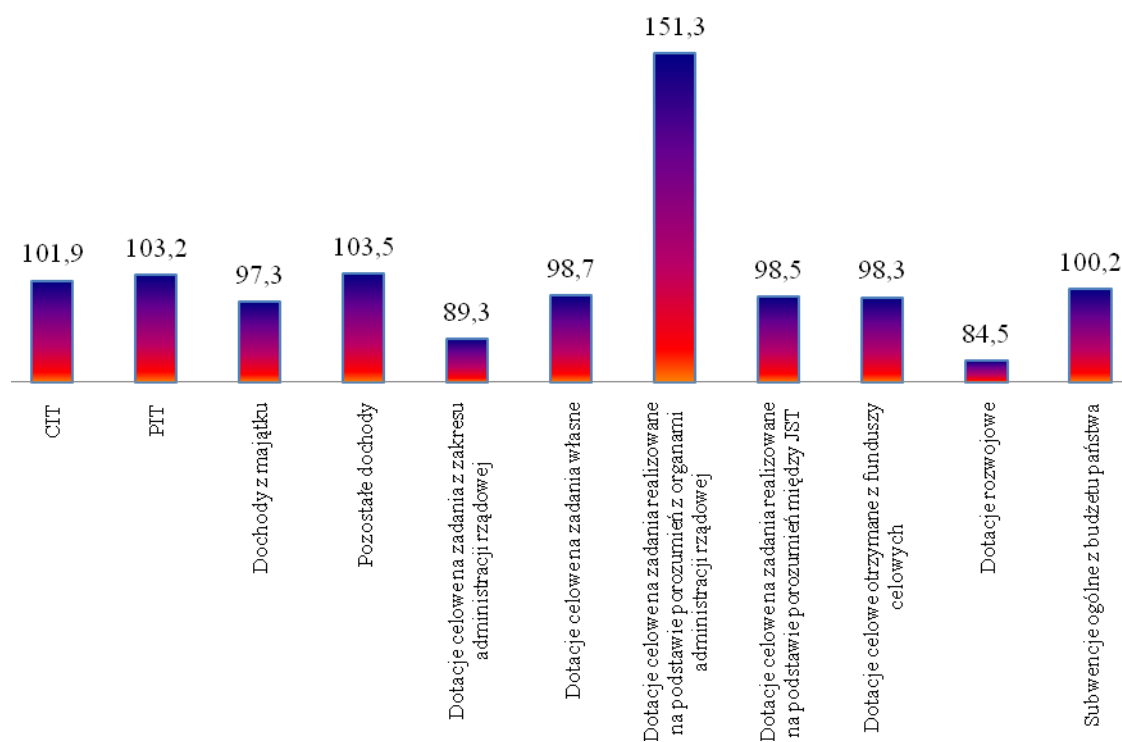
W 2009 r., pomimo wykonania z nadwyżką zaplanowanych kwot dochodów własnych, realizacja wszystkich pozycji dochodów własnych była niższa niż wykonanie w 2008 r., natomiast dynamika zasilania zewnętrznego – bardzo wysoka, głównie z powodu trzy i półkrotnego zwiększenia dotacji.

Tabl. 27. Główne pozycje dochodów budżetów województw w latach 2008-2009 –wykonanie

Wyszczególnienie	2008	2009		Udział (w %) w dochodach województw ogółem	
		w mln zł		2008	2009
				2008=100	
Podatek dochodowy od osób prawnych	4 708,3	4 177,7	88,7	37,2	21,4
Podatek dochodowy od osób fizycznych	944,5	888,7	94,1	7,5	4,5
Dochody z majątku	95,6	87,6	91,7	0,8	0,4
Pozostałe dochody	1 661,1	1 160,7	69,9	13,1	5,9
Dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej	1 172,7	1 014,9	86,5	9,3	5,2
Dotacje celowe na zadania własne	662,9	266,0	40,1	5,2	1,4
Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej	42,2	24,7	58,5	0,3	0,1
Dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST	93,1	192,4	206,7	0,7	1,0
Dotacje celowe otrzymane z funduszy celowych	42,3	73,9	174,7	0,3	0,4
Dotacje rozwojowe	967,5	8 869,7	916,8	7,6	45,4
Subwencje ogólne z budżetu państwa	2 270,0	2 791,9	123,0	17,9	14,3

Źródło: MF

Wykres 26. Wskaźnik wykonania planowanych dochodów województw w 2009 r.; w %



Źródło: MF

W 2009 r., w porównaniu do 2008 r., zmniejszył się udział dochodów własnych o 26,2 pkt proc. oraz subwencji o 3,6 pkt proc., na rzecz wzrostu udziału dotacji o 29,8 pkt proc. W strukturze dochodów własnych dominowały wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (66,2%). Dochody województw z podatku CIT zrealizowane w wysokości 4 177,7 mln zł (101,9% planu rocznego) były niższe od wykonania tej pozycji budżetu w 2008 r. o 11,3%, lecz mimo to dominowały w dochodach własnych budżetów województw. Udział podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach własnych wykonanych w 2009 r. zwiększył się o 2,7 pkt procentowego w porównaniu do 2008 r., lecz był o 15,8% mniejszy w dochodach ogółem województw. Zmiany w strukturze dochodów własnych spowodowane zostały także zmniejszeniem wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 5,9% w stosunku do kwoty w roku poprzednim), dochodów z majątku oraz silnym regresem w pozycji „pozostałe dochody własne” (spadek o 30,1%). Udział tych pozycji w dochodach ogółem obniżył się odpowiednio o 3,0 pkt proc., 0,4 pkt proc. i 7,2 pkt proc.

Samorządy województw zaplanowały na 2009 r. dochody z tytułu **dotacji** w wysokości 12 184,2 mln zł. W strukturze zrealizowanych przez województwa dochodów ogółem, dotacje stanowiły 53,4%, z tego: dotacje celowe 8,1%, dotacje rozwojowe 45,4%.

Wielkość dotacji rozwojowych wzrosła ponad trzykrotnie w 2009 r. w porównaniu do poprzedniego roku. Dotacje rozwojowe w 97,8% przeznaczone zostały na realizację: *Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013*, dla którego samorząd województwa jest Instytucją Zarządzającą oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, dla którego samorząd województwa jest Instytucją Pośredniczącą. Na pierwszy z tych programów przekazano dotację w kwocie 6 372,5 mln zł, na drugi – ok. 2 301,3 mln zł. Na realizację zadań bieżących przeznaczone zostało 2 671,0 mln zł (tj. 30,1% kwoty dotacji rozwojowych, na zadania inwestycyjne – ok. 6 198,7 mln zł (69,6% tych dotacji). Ponadto, znaczący udział w rozdysponowaniu dotacji rozwojowej miały dwa działy: „Administracja publiczna” (1,1%) oraz „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (0,7%).

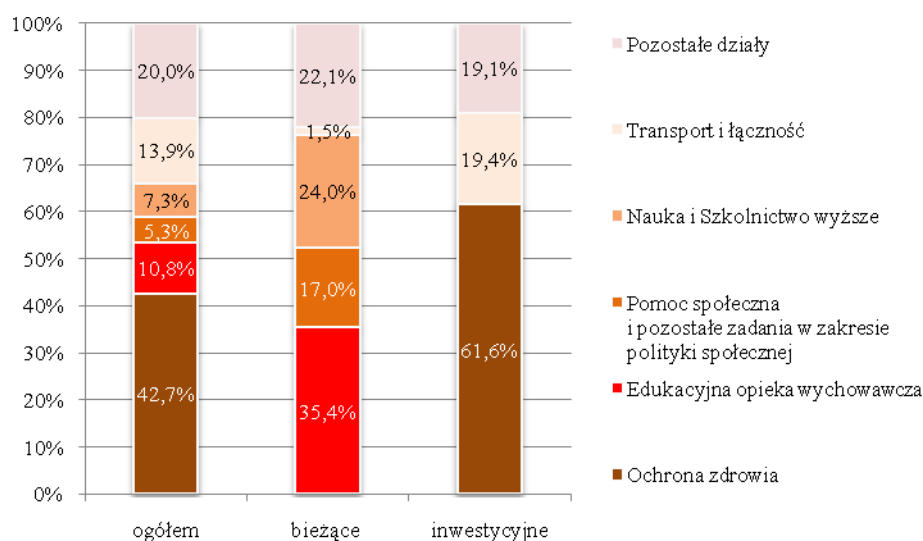
Dotacje ogółem zostały zrealizowane w wysokości 10 441,7 mln zł, co stanowiło 85,7% planu rocznego, z tego:

- dotacje z budżetu państwa **na zadania bieżące** (własne finansowane z dotacji rozwojowej, pozostałe własne, z zakresu administracji rządowej oraz realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej) zrealizowane zostały w wysokości 3 563,1 mln zł, tj. 77,1% planu rocznego,
- dotacje z budżetu państwa **na zadania inwestycyjne** (własne finansowane z dotacji rozwojowej, z zakresu administracji rządowej oraz realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej) zrealizowane zostały w wysokości 6 612,2 mln zł, co stanowiło 90,7% planu rocznego,
- dotacje celowe na **zadania bieżące** wykonywane na **podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego** zrealizowane zostały w wysokości 24,8 mln zł, co stanowiło 91,4% planu rocznego,
- dotacje celowe na **zadania inwestycyjne** wykonywane na **podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego** zrealizowane zostały w wysokości 167,6 mln zł, co stanowiło 99,6% planu rocznego,
- dotacje z **funduszy celowych** na zadania bieżące zrealizowane zostały w wysokości 24,3 mln zł, co stanowiło 80,9% planu rocznego,
- dotacje z funduszy celowych na zadania inwestycyjne zrealizowane zostały w wysokości 49,6 mln zł, co stanowiło 109,9% planu rocznego.

W przekazanych **dotacjach celowych z budżetu państwa** na realizację zadań z zakresu administracji rządowej większość środków skierowano do działu „Transport i łączność” (543,5 mln zł, tj. 53,6% środków tej dotacji) na sfinansowanie krajowych

pasażerskich przewozów autobusowych. Transfery do działu „Rolnictwo i łowiectwo” (łącznie 413,2 mln zł, tj. 40,7% kwoty tej dotacji) przeznaczono na budowę i utrzymanie urządzeń melioracji wodnych (239,6 mln zł) oraz na usuwanie skutków klęsk żywiołowych (121,0 mln zł). Resztę środków rozdysponowano w działach: „Administracja publiczna”, „Pomoc społeczna” i „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” (łącznie 4,2%). Z dotacji sfinansowano także prace geodezyjno-kartograficzne, przedsięwzięcia związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych i ochroną środowiska naturalnego.

Wykres 27. Struktura dotacji celowych na zadania własne województw w 2009 r. według działów



Źródło: MF

W 2009 r. dotacje celowe na zadania własne koncentrowały się w dziale „Ochrona zdrowia” (113,6 mln zł, tj. 42,7% tego rodzaju dotacji); dotacje te przeznaczone zostały na inwestycje w szpitalach ogólnych. Na drugim miejscu znalazł się dział „Transport i łączność” (ok. 37,0 mln zł, tj. 13,9% dotacji na zadania własne); dotacje finansowały dopłaty do lokalnego transportu zbiorowego oraz prace związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych. Dla działu „Edukacyjna opieka wychowawcza” skierowano środki na pomoc materialną dla uczniów (28,8 mln zł, tj. 10,8% dotacji na zadania własne). Łącznie, udział trzech wymienionych działów wyniósł 214,3 mln zł (80,6% kwoty dotacji celowych na zadania własne).

Przekazane w 2009 r. dotacje na realizację przez samorządy województw zadań na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz dotacje z funduszy celowych wyniosły łącznie 291,0 mln zł. Dotacje te przeznaczono głównie na zadania inwestycyjne związane z utrzymaniem dróg publicznych.

W 2009 r. na rachunki województw wpłynęła **subwencja ogólna** w kwocie 2 716,9 mln zł, na którą złożyła się:

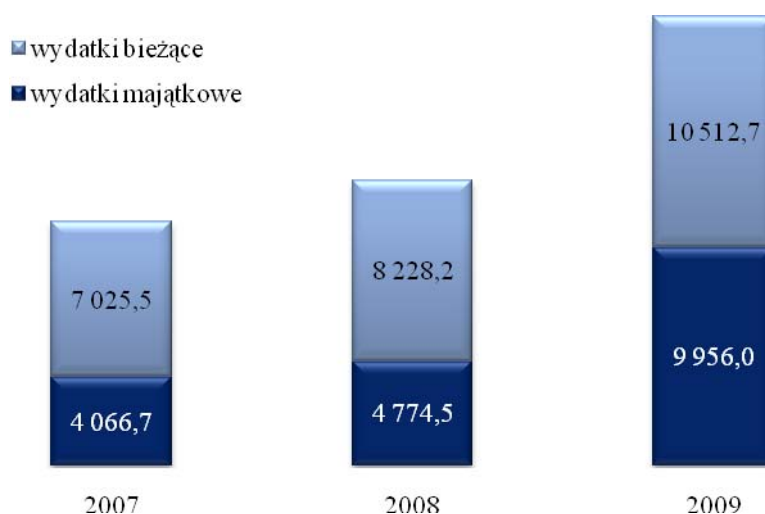
- część oświatową subwencji ogólnej w wysokości – 658,3 mln zł,
- część regionalną subwencji ogólnej w wysokości – 890,9 mln zł,
- część wyrównawczą subwencji ogólnej w wysokości – 1 167,8 mln zł.

Dochody i wydatki z tytułu przekazanych z budżetu państwa poszczególnych części subwencji ogólnej zostały zrealizowane w 100% kwot zaplanowanych dla tych jednostek na 2009 r. Zgodnie z algorytmem podziału **części oświatowej subwencji ogólnej**, na finansowanie zadań oświatowych, prowadzonych przez województwa w 2009 roku, przekazana została kwota 654,8 mln zł. Dodatkowo zgodnie z *Kryteriami podziału 0,6% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2009*, Minister Finansów – na wniosek Ministra Edukacji Narodowej – rozdysonował dla poszczególnych województw środki w wysokości 3,5 mln zł. Niezależnie od tego, w 2009 r. przyznano 13 województwom środki rezerwy subwencji, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w wysokości 29 805 tys. zł, 16 województwom środki z rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 50 mln zł.

VI.2. Wydatki, wynik finansowy, zobowiązania i należności województw

W 2009 r. województwa zrealizowały wydatki w wysokości 20 468,7 mln zł, co stanowiło 88,7% planu rocznego.

Wykres 28. Wydatki bieżące i majątkowe województw zrealizowane w latach 2007-2009 w mln zł



Źródło: MF

Tabl. 28. Wydatki budżetowe województw w latach 2008-2009 r.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	2009			
		Plan po zmianach	Wykonanie 2009	Wskaźnik wykonania planu	2008=100
		w mln zł		w %	
Wydatki ogółem	13 002,7	23 082,8	20 468,7	88,7	157,4
Wydatki bieżące	8 228,3	11 992,2	10 509,7	87,6	127,7
Wydatki na wynagrodzenia, w tym:	1 411,7	1 741,4	1 655,9	95,1	117,3
wynagrodzenia osobowe	1 308,1	1 582,6	1 513,2	95,6	115,7
pochodne od wynagrodzeń	235,5	295,2	273,7	92,7	116,2
Dotacje	3 388,9	6 181,1	5 208,5	84,3	153,7
Wydatki na obsługę długu	81,5	153,2	115,4	75,3	141,6
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	6,5	103,2	7,6	7,3	116,0
Świadczenia na rzecz osób fizycznych*)	.	136,0	130,1	95,7	x
Pozostałe wydatki	3 104,1	3 382,0	3 118,6	92,2	100,5
Wydatki majątkowe, w tym:	4 774,5	11 090,6	9 959,0	89,8	208,6
wydatki inwestycyjne	4 525,8	10 802,2	9 688,1	89,7	214,1

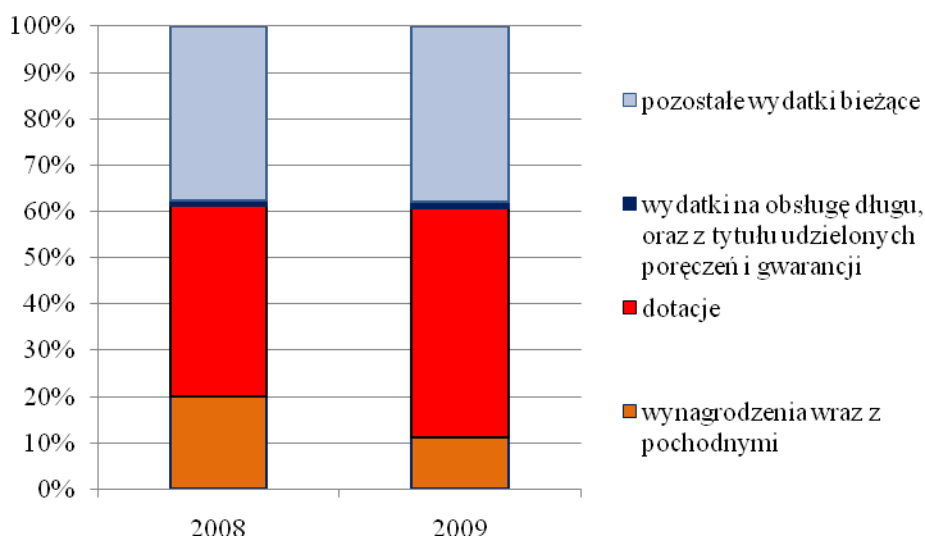
*) Dane za 2008 roku ujęto w pozycji „pozostałe wydatki”

Źródło: MF

Wydatki bieżące wykonano w 87,6% planu, wydatki majątkowe zrealizowano w 89,8% (w tym inwestycyjne w 89,7%). Wydatki inwestycyjne stanowiły 97,3% wydatków majątkowych, ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 47,3%. W porównaniu do 2008 r. wydatki ogółem województw zwiększyły się o 57,4%. Ten wysoki wzrost był związany przede wszystkim z ponad dwukrotnym wzrostem wydatków majątkowych, który zwiększył udział tych wydatków w wydatkach ogółem o 8 pkt proc; wydatki bieżące zwiększyły się o 27,7%. Główną pozycją w wydatkach bieżących były dotacje, które zwiększyły się o 53,7%, a ich udział w wydatkach ogółem wzrósł w 2009 r. w stosunku do poprzedniego roku o 8,4 pkt proc. Wydatki na wynagrodzenia były wyższe niż w poprzednim roku o 17,3%, ale wykonanie stanowiło tylko 95,1% planu; udział tych wydatków zmniejszył się o 2 pkt proc. Pochodne od wynagrodzeń były wyższe niż przed rokiem o 16,2%, zrealizowano je na poziomie 92,7% planu; ich udział w wydatkach ogółem obniżył się o 0,5 pkt proc.

Wydatki na obsługę długu zwiększyły się o 41,6%, zostały one wykonane na poziomie 75,3% planowanej kwoty; ich udział w wydatkach ogółem był stabilny i niewielki (0,6%).

Wykres 29. Struktura wydatków bieżących województw



Źródło: MF

Najwyższy **udział w zrealizowanych wydatkach ogółem** w 2009 r. miały wydatki sklasyfikowane w transporcie i łączności (30,1%) oraz w przetwórstwie przemysłowym (17,3%). Wydatki w dziale „Transport i łączność”, zrealizowane w 2009 r. w łącznej kwocie 6 154,8 mln zł (95,1% planowanych kwot), wzrosły w stosunku do 2008 r. o 17,7%. Wydatki tego działu w 2009 r. w 55,0% miały charakter majątkowy. W dziale „Przetwórstwo przemysłowe” zrealizowano wydatki w kwocie 3 541,4 mln zł (jedenaście razy wyższej niż w poprzednim roku, ale stanowiącej tylko 83,9% planu). Wydatki tego działu w 2009 r. w 79,4% zostały przeznaczone na cele majątkowe. Ponadto znaczący udział miały wydatki wykonane w następujących działach:

- Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 7,7%,
- Ochrona zdrowia – 7,0%,
- Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej – 6,7%,
- Administracja publiczna – 5,9%,
- Oświata i wychowanie – 5,1%,
- Różne rozliczenia – 4,4%
- Rolnictwo i łowiectwo – 3,5%.

Wydatki zrealizowane w 2009 r. na zadania bieżące w działach „Oświata i wychowanie” oraz „Edukacyjna opieka wychowawcza w relacji do otrzymanych przez

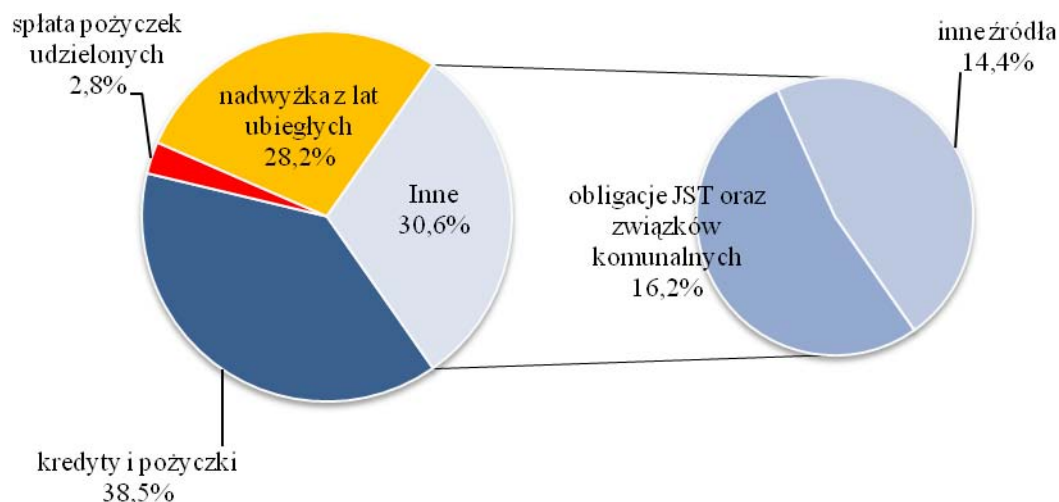
województwa dochodów z tytułu subwencji i dotacji na zadania bieżące stanowiły średnio 152,7%, przy czym poziom wydatków bieżących na zadania oświatowe w stosunku do otrzymanych kwot w formie subwencji i dotacji na zadania bieżące wynosił w trzech województwach 110,0-120,0%, powyżej 120% – 13 województwach. Realizacja przez województwa wydatków bieżących w działach Oświata i wychowanie oraz Edukacyjna opieka wychowawcza w 2009 r. kształtowała się średnio na poziomie 87,0% ustalonego przez nie planu. Wydatki majątkowe kształtowały się na poziomie 86,2% planu.

W dziale „Różne rozliczenia” w 2009 r. zrealizowano wydatki w 89,0% planu i były one wyższe niż w 2008 r. o 22,9%. Wszystkie wydatki tego działu stanowiły wpłaty jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa.

Budżety samorządów województw zamknęły się w 2009 r. **deficytem** w wysokości 920,4 mln zł, przy planowanym deficycie w wysokości 1 942,4 mln zł. Cztery województwa samorządowe wypracowały nadwyżkę budżetową do 10% wykonanych dochodów ogółem, łącznie w kwocie 156,7 mln zł, pozostałe zamknęły rok 2009 r. niedoborem na kwotę 1 077,1 mln zł. Wśród województw wykazujących deficyt budżetowy, tylko w jednym przypadku niedobór przekroczył 10% dochodów, w pozostałych kształtował się poniżej tej granicy.

W zarządzaniu **portfelem aktywów finansowych**, województwa zrealizowały w 2009 r. przychody w łącznej wysokości 3 128,3 mln zł, w tym z kredytów i pożyczek pochodziło 1 203,7 mln zł, z obligacji 506,8 mln zł; nadwyżka z lat ubiegłych stanowiła 881,0 mln zł.

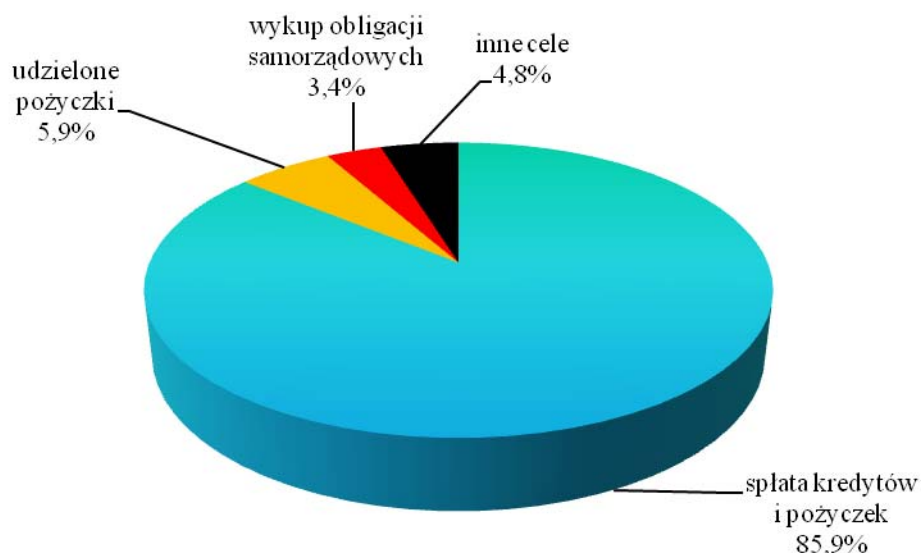
Wykres 30. Struktura przychodów finansowych województw w 2009 r.



Źródło: MF

Na rozchody finansowe, które wyniosły w 2009 r. łącznie 1 046,4 mln zł, złożyły się: spłata kredytów i pożyczek – 898,9 mln zł, udzielone pożyczki – 62,2 mln zł, wykup obligacji samorządowych za 35,3 mln zł, inne rozchody w kwocie 50,0 mln zł.

Wykres 31. Struktura rozchodów finansowych województw w 2009 r

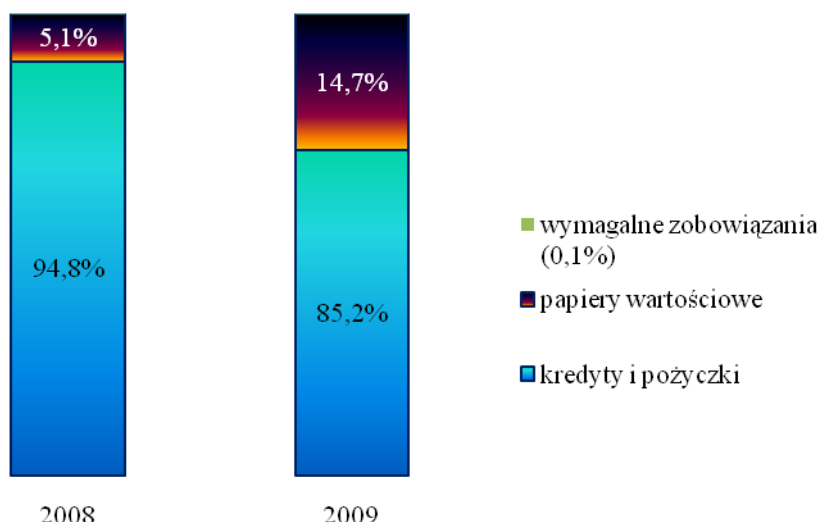


Źródło: MF

Na koniec 2009 r. **zobowiązania** województw wyniosły łącznie 3 046,2 mln zł (o 33,1% więcej niż przed rokiem); w 61,8% były to zobowiązania wobec podmiotów krajowych. Na zobowiązania długoterminowe przypadała kwota 2 943,2 mln zł (96,6% zobowiązań województw ogółem). **Wskaźnik zadłużenia** liczony jako udział zobowiązań ogółem w wykonanych dochodach ogółem w 2009 r. wyniósł 15,6% (spadek w stosunku do poprzedniego roku o 2,5 pkt proc.). Po wyłączeniu zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych w dochodach wykonanych wskaźnik zadłużenia wyniósł 15,4% (o 1,3 pkt proc. mniej niż przed rokiem).

Stan zadłużenia na koniec 2009 r. z tytułu kredytów i pożyczek wyniósł 2 594,3 mln zł (o 19,5% więcej niż przed rokiem). Prawie w całości były to zobowiązania długoterminowe; ich udział w ogólnej kwocie kredytów i pożyczek wyniósł 96,1% (przed rokiem 79,5%). Bardzo wysoki był przyrost zobowiązań z tytułu emisji długoterminowych papierów wartościowych (287,0%); na koniec 2009 r. zobowiązania te wyniosły 448,9 mln zł. W strukturze zobowiązań województw udział kredytów i pożyczek zmniejszył się, w porównaniu do 2008 r. o 9,6 pkt proc., natomiast udział papierów wartościowych zwiększył się o 9,6 pkt proc. Pozostałe zobowiązania wymagalne kształtowały się na poziomie ok. 3 mln zł (o 43,9% więcej niż na koniec poprzedniego roku).

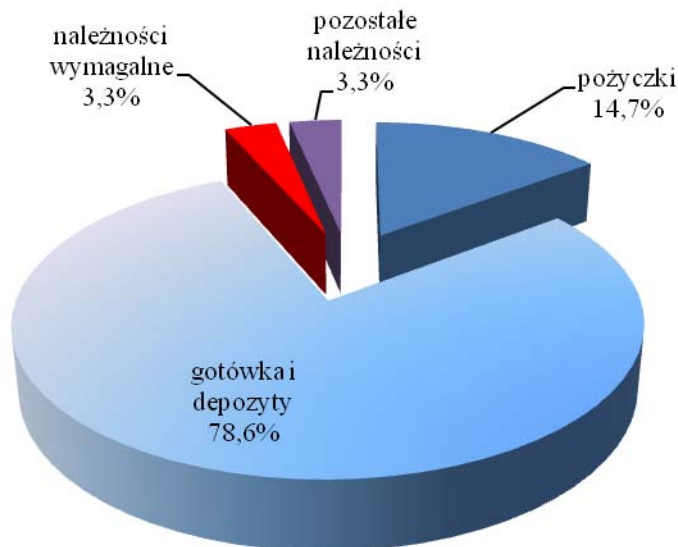
Wykres 32. Struktura zobowiązań województw według tytułów dłużnych w latach 2008-2009



Źródło: MF

Na poziom wykonanych dochodów własnych, a więc pośrednio na poziom deficytu, wpływ wywierają także należności. W 2009 r. należności ogółem wyniosły 2 371,6 mln zł, w tym 2 371,4 mln zł stanowiły należności od podmiotów krajowych. Udział należności długoterminowych w należnościach od podmiotów krajowych był niewielki (275,8 mln zł, tj. 11,6%). W strukturze należności województw głównymi pozycjami były należności z tytułu gotówki i depozytów (78,6%) oraz pożyczek (14,7%). Udział należności ogółem w wykonanych dochodach województw wyniósł w 2009 r. 12,1%; należności wymagalne stanowiły 0,4% dochodów ogółem.

Wykres 33. Struktura należności oraz wybranych aktywów finansowych województw w 2009 r.



Źródło: MF

PODSUMOWANIE

W 2009 r. gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlegała wpływom recesji w sferze realnej. Wprawdzie Polska utrzymała dodatnią dynamikę PKB, wyróżniając się korzystnie na tle innych krajów Unii Europejskiej, lecz znaczne spowolnienie wzrostu gospodarczego obniżyło wpływy z podatków dochodowych, a oszczędności wprowadzone przez znowelizowaną ustawę budżetową miały wpływ na niższe od pierwotnych planów, wykonanie dotacji dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zasada przekazywania części dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu lokalnego w obszarach lepiej rozwiniętych i ich redystrybucja poprzez budżet państwa na rzecz obszarów słabiej zagospodarowanych nie przyniosła poprawy sytuacji finansowej w regionach uboższych w całym analizowanym okresie (2003-2009). Swoisty rachunek wyrównawczy dochodów nie zapobiegł następstwom pogłębiającej się coraz bardziej dysproporcji wydajności fiskalnej podstawowych źródeł zasilania budżetów JST. Konstrukcja przedmiotowa dochodów własnych powoduje, że regiony o gęstym zaludnieniu i dobrze rozwiniętej infrastrukturze technicznej mają większe szanse zrównoważenia budżetu, a nawet wypracowania nadwyżki od regionów słabiej rozwiniętych, z dużym udziałem gmin wiejskich. W regionach tych szanse na przełamanie zastoju poprzez aktywność inwestycyjną lokalnych władz, są niewielkie, ze względu na zbyt duże obciążenia wydatkami o charakterze socjalnym.

W 2009 r. nie udało się wykonać na przewidywanym poziomie dochodów z podatków PIT i CIT, a wpływy z tych podatków były mniejsze niż przed rokiem. W rezultacie spadku wydajności fiskalnej głównych źródeł zasilania budżetów terenowych, nastąpił spadek dochodów własnych we wszystkich (z wyjątkiem miast na prawach powiatu) grupach jednostek samorządu terytorialnego. Równocześnie jednak, prognozy wydatków były wyższe od faktycznego wykonania, dzięki czemu zagregowany niedobór budżetów JST okazał się w 2009 r. mniejszy od planowanego, choć znacznie większy w porównaniu w wyniku w 2008 r. (Warto przypomnieć, że w 2007 r. wystąpiła nadwyżka w realizacji budżetów JST).

Znaczna część wydatków budżetowych administracji terenowej ma charakter sztywny, co w szczególności dotyczy wydatków na szeroko zdefiniowane cele edukacyjne oraz świadczenia z tytułu pomocy społecznej. W 2009 r., zarówno kwota subwencji oświatowej (zrealizowana w 100%), jak i kwota przekazanych dotacji były z reguły niewystarczające na sfinansowanie gwarantowanych ustawowo, potrzeb lokalnych społeczności. Do wydatków sztywnych w krótkim okresie, można także zaliczyć wydatki

na administrację terenową. Dynamika tych wydatków była umiarkowana, choć wyższa od tempa inflacji, zwłaszcza w grupie wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi.

Do większego niż w poprzednich okresach deficytu budżetów JST przyczyniła się wyższa aktywność inwestycyjna, w szczególności w zakresie modernizacji sieci dróg. Bardziej intensywnie przebiegały prace współfinansowane przez Unię Europejską, co dodatkowo zwiększyło obciążenia budżetów samorządów lokalnych, które musiały pozyskać środki finansujące wkład własny. Wprawdzie nie wykonano planu wydatków majątkowych, ale ich dynamika była znacznie wyższa niż w poprzednich latach, przyczyniając się do pogłębienia niedoboru środków w budżetach samorządów lokalnych.

Zmuszało to samorzady do uzupełniania brakujących zasobów z własnych źródeł lub pozyskiwania środków z pożyczek i kredytów oraz emisji papierów dłużnych. W konsekwencji, w 2009 r., pogorszyły się relacje między zadłużeniem a poziomem dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, wzrosła liczba samorządów o wysokim ilorazie zobowiązań do dochodów.

WAŻNIEJSZE AKTY PRAWNE DOTYCZĄCE GOSPODARKI BUDŻETOWEJ 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 - tekst jednolity (Dz. U. 1991 r. Nr 80, poz. 350, z późn. zm.),

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

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych - tekst jednolity (Dz. U. 2000 r. Nr 54, poz. 654, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96, z późn. zm.),

Ustawa 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.),

Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych - tekst jednolity (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274, z późn. zm.),

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

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym - tekst jednolity (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 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 dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002, (Dz. U. 1998 r. Nr 150, poz. 983, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, (Dz. U. 1998 r. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.) **uchylona 1.01.2006 r.**

Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550, 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 - tekst jednolity (Dz. U. 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.),

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych - tekst jednolity (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.) **uchylona 2.10.2009 r.**

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej - tekst jednolity (Dz. U. 2009 r. Nr 175, poz. 1362.),

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - tekst jednolity (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.) **uchylona 01.01.2010 r.**

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 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658.),

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. 2006 r. Nr 249, poz. 1832.),

Ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 220, poz. 1419.),

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370.),

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2009 Nr 1, poz. 2.),

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009 Nr 19, poz. 100.),

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz. U. 2009 Nr 92, poz. 753.),

Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52 poz. 420 z późn. zm.),

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 r. Nr 157, poz. 1240),

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.) **uchylone 22.04.2003 r.**

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2001 r. Nr 24, poz. 279), **uchylone 22.09.2005 r.**

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.), **uchylone 01.01.2005 r.**

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.) **uchylone 01.07.2006 r.**

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2005 r. Nr 170, poz. 1426), **uchylone 01.07.2006 r.**

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.), **uchylone 01.01.2010 r.**

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2006 r. Nr 115, poz. 781), **uchylone 08.02.2010 r.**

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), **wygaśnięcie aktu 01.01.2008 r.**

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), **wygaśnięcie aktu 01.01.2008 r.**

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), **wygaśnięcie aktu 01.01.2008 r.**

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),

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie części podziału oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r. (Dz. U. 2008 Nr 235 poz. 1588),

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2008 (Dz. U. 2009 r. Nr 108, poz. 905),

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2010 r. Nr 20, poz. 103),

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 2010 r. Nr 38, poz. 207),

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok 2009 (Dz. U. 2010 r. Nr 135, poz. 908).

ANEKS STATYSTYCZNY – SPIS TABLIC

A. [Dane ilościowe JST](#)

1. Liczba gmin według podziału administracyjnego
2. Liczba ludności według województw i podziału administracyjnego
3. Liczba powiatów według podziału administracyjnego

B. Dane finansowe JST

[I. Gospodarka budżetowa JST – ogółem](#)

- I.1. Dochody, wydatki i wynik budżetów JST
- I.2. Dochody, wydatki i wynik budżetów gmin razem
- I.3. Dochody, wydatki i wynik budżetów gmin miejskich
- I.4. Dochody, wydatki i wynik budżetów gmin miejsko-wiejskich
- I.5. Dochody, wydatki i wynik budżetów wiejskich
- I.6. Dochody, wydatki i wynik budżetów powiatów
- I.7. Dochody, wydatki i wynik budżetów miast na prawach powiatu
- I.8. Dochody, wydatki i wynik budżetów województw

[II. Komponenty dochodów i wydatków budżetów JST – według województw](#)

- II.1. Dochody własne i pozostałe dochody budżetów gmin według województw
- II.2. Dochody i wydatki budżetów gmin miejskich według województw
- II.3. Dotacje dla gmin według województw
- II.4. Wydatki budżetów gmin na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska według województw
- II.5. Wydatki budżetów gmin na gospodarkę mieszkaniową według województw
- II.6. Wydatki budżetów gmin na oświatę i wychowanie według województw
- II.7. Wydatki budżetów gmin na edukacyjną opiekę wychowawczą według województw
- II.8. Wydatki budżetów gmin na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego według województw
- II.9. Dochody własne i pozostałe dochody powiatów według województw
- II.10. Dotacje dla powiatów według województw
- II.11. Wydatki budżetów powiatów na oświatę i wychowanie według województw
- II.12. Wyniki finansowe budżetów powiatów oraz dochody i wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca według województw
- II.13. Dochody własne i pozostałe dochody miast na prawach powiatu według województw
- II.14. Dotacje dla miast na prawach powiatu według województw
- II.15. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska według województw
- II.16. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu na oświatę i wychowanie według województw
- II.17. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu na ochronę zdrowia oraz pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej według województw
- II.18. Wyniki finansowe budżetów miast na prawach powiatu oraz dochody i wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca według województw
- II.19. Dotacje dla samorządów województw
- II.20. Wydatki budżetów samorządów województw na transport i łączność oraz rolnictwo i łowiectwo według województw
- II.21. Wydatki budżetów samorządów województw na ochronę zdrowia oraz oświatę i wychowanie według województw

II.22. Wyniki finansowe budżetów samorządów województw oraz dochody i wydatki w przeliczeniu na 1 mieszkańca według województw

III. Dochody i wydatki budżetów JST według działów

- III.1. Wydatki budżetów gmin ogółem według działów
- III.2. Wydatki budżetów gmin miejskich według działów
- III.3. Wydatki budżetów gmin miejsko-wiejskich według działów
- III.4. Wydatki budżetów gmin wiejskich według działów
- III.5. Wydatki budżetów gmin ogółem na inwestycje według działów
- III.6. Wydatki budżetów gmin miejskich na inwestycje według działów
- III.7. Wydatki budżetów gmin miejsko-wiejskich na inwestycje według działów
- III.8. Wydatki budżetów gmin wiejskich na inwestycje według działów
- III.9. Wydatki budżetów gmin ogółem według rodzajów i działów
- III.10. Dochody budżetów gmin według rodzajów i województw
- III.11. Wydatki budżetów gmin według rodzajów i województw
- III.12. Dochody budżetów powiatów według działów
- III.13. Dochody budżetów powiatów według rodzajów i województw
- III.14. Wydatki budżetów powiatów według rodzajów i działów
- III.15. Wydatki budżetów powiatów według rodzajów i województw
- III.16. Dochody budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów i województw
- III.17. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów i województw
- III.18. Dochody budżetów samorządów województw według rodzajów
- III.19. Wydatki budżetów samorządów województw według rodzajów
- III.20. Wydatki budżetów gmin według działów i województw
- III.21. Wydatki budżetów powiatów według działów i województw
- III.22. Dochody budżetów miast na prawach powiatu według działów i województw
- III.23. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według rodzajów i działów
- III.24. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu według działów i województw
- III.25. Dochody budżetów samorządów województw według działów
- III.26. Wydatki budżetów samorządów województw według działów

IV. Gospodarka budżetowa zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, funduszy celowych i środków specjalnych

- IV.1. Przychody i wydatki zakładów budżetowych gmin według województw
- IV.2. Przychody i wydatki zakładów budżetowych powiatów według województw
- IV.3. Przychody i wydatki zakładów budżetowych miast na prawach powiatu według województw
- IV.4. Przychody i wydatki zakładów budżetowych samorządów województw
- IV.5. Przychody i wydatki gospodarstw pomocniczych gmin według województw
- IV.6. Przychody i wydatki gospodarstw pomocniczych powiatów według województw
- IV.7. Przychody i wydatki gospodarstw pomocniczych miast na prawach powiatu według województw
- IV.8. Przychody i wydatki gospodarstw pomocniczych samorządów województw
- IV.9. Fundusze celowe jednostek samorządu terytorialnego – razem
- IV.10. Fundusze celowe gmin
- IV.11. Fundusze celowe powiatów
- IV.12. Fundusze celowe miast na prawach powiatu

- IV.13. Fundusze celowe województw
- IV.14. Przychody i wydatki środków specjalnych gmin według województw
- IV.15. Przychody i wydatki środków specjalnych powiatów według województw
- IV.16. Przychody i wydatki środków specjalnych miast na prawach powiatu według województw
- IV.17. Przychody i wydatki środków specjalnych samorządów województw

V. Rachunek dochodów własnych – według szczebli JST

- V.1. Przychody i wydatki rachunku dochodów własnych gmin według województw
- V.2. Przychody i wydatki rachunku dochodów własnych powiatów według województw
- V.3. Przychody i wydatki rachunku dochodów własnych miast na prawach powiatu według województw
- V.4. Przychody i wydatki rachunku dochodów własnych samorządów województw

VI. Przychody i rozchody JST

- VI.1. Źródła finansowania przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego - razem
- VI.2. Źródła finansowania przychodów i rozchodów gmin
- VI.3. Źródła finansowania przychodów i rozchodów powiatów
- VI.4. Źródła finansowania przychodów i rozchodów miast na prawach powiatu
- VI.5. Źródła finansowania przychodów i rozchodów województw

VII. Zobowiązania JST

- VII.1. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych
- VII.2. Zobowiązania gmin według tytułów dłużnych
- VII.3. Zobowiązania powiatów według tytułów dłużnych
- VII.4. Zobowiązania miast na prawach powiatu według tytułów dłużnych
- VII.5. Zobowiązania województw według tytułów dłużnych

OBJAŚNIENIA ZNAKÓW UMOWNYCH I SKRÓTÓW UŻYWANYCH W PUBLIKACJI

Znaki umowne

Kreska (–) – zjawisko nie wystąpiło.

Zero: (0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,5;
(0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05.

Kropka (.) – zupełny brak informacji albo brak informacji wiarygodnych.

Znak x – wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

Znak # – oznacza, że dane nie mogą być opublikowane ze względu na konieczność zachowania tajemnicy statystycznej w rozumieniu ustawy o statystyce publicznej.

„W tym” – oznacza, że nie podaje się wszystkich składników sumy.

Skróty

tys. = tysiąc

mln = milion

Przy publikowaniu danych GUS prosimy o podanie źródła