

**EUROPEJSKI INSTYTUT ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO  
UNIWERSYTET WARSZAWSKI**

**Zyta Gilowska**

**„Konsolidacja i decentralizacja finansów publicznych”**

**Raport częściowy wykonany w ramach projektu celowego PCZ 10-18  
„Analiza procesu wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju”**

Lublin, listopad 2000 r.

---

## **Spis treści:**

1. Przedmiot analizy
2. Struktura raportu
3. Konsolidacja finansów publicznych
4. Decentralizacja finansów publicznych
5. System dochodów samorządu powiatowego
6. System dochodów samorządu województwa
7. Ankietowane samorzady powiatowe
8. Ankietowane samorzady województw
9. Poziom i struktura dochodów samorządu powiatowego
10. Poziom i struktura dochodów samorządu województwa
11. Wydatki samorządu powiatowego
12. Wydatki samorządu województwa
13. Równoważenie budżetów powiatowych i wojewódzkich
14. Finansowe relacje między jednostkami samorządu terytorialnego
15. Ocena poziomu decentralizacji finansów publicznych
16. Konkluzje
17. Rekomendacje

### Załączniki:

- Numer 1 – Ankieta z Województwa Mazowieckiego
- Numer 2 – Ankieta z Województwa Lubuskiego
- Numer 3 – Ankieta z Województwa Podkarpackiego
- Numer 4 – Ankieta z Województwa Warmińsko-Mazurskiego
- Numer 5 - Ankieta z Powiatu Sierpeckiego
- Numer 6 - Ankieta z Powiatu Olecko-Gołdapskiego
- Numer 7 - Ankieta z Powiatu Żarskiego
- Numer 8 - Ankieta z Powiatu Krośnieńskiego
- Numer 9 – Ankieta przygotowana dla Miasta Krosno

## 1. Przedmiot analizy

Projekt badawczy „**Analiza procesu wdrażania i skutków reformy terytorialnej organizacji kraju**” (PCZ 10-18) w części zatytułowanej „**Konsolidacja i decentralizacja finansów publicznych**” składał się z pięciu faz badawczych:

- 1) wstępnej diagnozy przekształceń systemu finansów publicznych dokonanych wraz z wprowadzeniem drugiego etapu zmian ustrojowo-terytorialnych, skrótowo określanych mianem „reformy samorządowej” (etap pierwszy miał miejsce w 1990 r. i ograniczył się do utworzenia samorządu gminnego);
- 2) przeprowadzenia szczegółowego badania ankietowego stanu finansów oraz sposobu gospodarowania w czterech powiatach i czterech województwach;
- 3) analizy wyników badania ankietowego z punktu widzenia wstępnie zdiagnozowanej logiki zmian systemowych (por. pkt 1) oraz z punktu widzenia systemu finansowego nowych jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) oceny efektów decentralizacji systemu finansów publicznych;
- 5) oceny systemów finansowych samorządu powiatowego i samorządu województwa oraz sformułowania propozycji zmian w tych systemach.

W ramach poszczególnych faz projektu wykonano następujące prace:

- sformułowano diagnozę przekształceń systemu finansów publicznych dokonanych wraz z wprowadzeniem drugiego etapu reformy samorządowej;
- przeprowadzono analizę i ocenę ustaw definiujących system finansów publicznych po reformie terytorialnej organizacji kraju;
- przygotowano indywidualne ankiety finansowe adresowane do czterech badanych powiatów (Powiatu Sierpeckiego, Powiatu Olecko-Gołdapskiego, Powiatu Żarskiego i Powiatu Krośnieńskiego) oraz do czterech badanych województw (Województwa Warmińsko- Mazurskiego, Województwa Lubuskiego, Województwa Podkarpackiego i Województwa Warmińsko-Mazurskiego);
- w dniach od 22 maja do 2 czerwca br. podczas serii wyjazdów do siedzib ośmiu analizowanych jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzono na miejscu wywiady z przedstawicielami służb finansowych tych jednostek w celu wypełnienia ankiet informacjami o wysokim poziomie rzetelności statystycznej (ankieterami byli: dwaj pracownicy DS. „Consultants”, dwóch asystentów w Katedrze Finansów Publicznych KUL oraz jeden pracownik RIO w Lublinie);
- opracowano statystyczne wyniki badania ankietowego;
- przeprowadzono analizę wyników badania ankietowego;
- przeprowadzono analizę stanu konsolidacji finansów publicznych;
- przeprowadzono analizę poziomu decentralizacji finansów publicznych;
- sformułowano wnioski z wykonanych analiz;
- opracowano rekomendacje metodologiczne i legislacyjne.

## 2. Struktura raportu

Struktura raportu jest podporządkowana tytułowi. Celem raportu jest prezentacja wyników analizy w poszczególnych fazach wykonywania projektu badawczego w części zatytułowanej „Konsolidacja i decentralizacja finansów publicznych”.

Raport składa się z 17 rozdziałów przedstawionych w kolejności odpowiadającej poszczególnym fazom badawczym.

We rozdziałach wstępnych (3, 4, 5 i 6) sformułowano wstępną ocenę procesu konsolidacji i decentralizacji finansów publicznych oraz przedstawiono krytyczną analizę tej części ustawodawstwa w zakresie finansów publicznych, która weszła z życie wraz z reformą terytorialnej organizacji kraju.

Następnie przedstawiono ankietowane samorzady powiatowe (rozdział 7) oraz ankietowane samorzady województw (rozdział 8) oraz szczegółowo omówiono wyniki przeprowadzonego badania ankietowego. Celem badania był pomiar i analiza kluczowych kategorii określających system finansowania samorządu powiatowego i samorządu województwa. Kategorie te zostały oszacowane na podstawie danych ankietowych oraz konfrontowane z analogicznymi kategoriami dotyczącymi całej populacji powiatów i całej populacji województw we tych przypadkach, w których są dostępne porównywalne dane krajowe. Ta część raportu (rozdziały 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 14) posiada układ typowy dla każdej analizy w dziedzinie finansów publicznych, tj. od analizy poziomu i struktury dochodów poprzez analizę poziomu i struktury wydatków zmierza do zagadnienia równowagi budżetowej badanych jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na cel raportu poszczególne ankiety przedstawiono w załącznikach o numerach identycznych z numerami nadanymi poszczególnym ankietom. Ankiety te najpierw zostały przesłane jednostkom samorządu terytorialnego (w formie elektronicznej) wraz ze stosownymi pismami przewodnimi a następnie były przedmiotem analiz wspólnie przeprowadzonych przez ankietatorów oraz przez służby finansowe badanych powiatów i województw w siedzibach tych jednostek. Ostateczne dane zawarte w ankietach były więc każdorazowo sprawdzane i ewentualnie korygowane przez ankietatorów.

Pomimo starań (przesłanie odrębnie przygotowanej ankiety, wizyta ankietatorów) nie udało się zebrać informacji w Mieście Krosno, łączącym funkcje gminy i powiatu (jest to miasto na prawach powiatu). Prawdopodobnie jedną z głównych przyczyn niepowodzenia (służby finansowe Miasta Krosno argumentowały swoje stanowisko brakiem czasu) był brak „polecającego” pisma z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ankietę przygotowaną specjalnie dla Miasta Krosno przedstawiono w załączniku numer 9.

MSWiA przygotowało specjalne pisma z prośbą o pomoc w wykonywaniu całego projektu badawczego. Zostały one adresowane do Starostów i Marszałków ośmiu badanych jednostek według listy przedstawionej KBN wraz z przewidywanym harmonogramem wykonywania

projektu. Pisma te okazały się niezwykle pomocne w nawiązywaniu współpracy z badanymi jednostkami samorządu terytorialnego.

W ostatniej części raportu przedstawiono wnioski z analizy poziomu decentralizacji finansów publicznych (rozdział 15) oraz konkluzje (rozdział 16) i rekomendacje (rozdział 17).

### **3. Konsolidacja finansów publicznych**

Ponieważ procesy konsolidacji i decentralizacji finansów publicznych dotyczą rozkładu władzy pomiędzy konstytucyjnymi podmiotami władzy publicznej, to ich skutek w decydujący sposób zależy od:

- 1) poddania maksymalnie dużej części publicznych zasobów finansowych bezpośredniej odpowiedzialności politycznej ponoszonej przez organa przedstawicielskie kontrolowane przez wyborców;
- 2) możliwości skutecznego korzystania przez administrację rządową i jednostki samorządu terytorialnego z należnych im części władztwa finansowego;
- 3) precyzyjnego podziału władztwa finansowego pomiędzy administracją rządową i jednostkami samorządu terytorialnego jako odrębnymi od państwa podmiotami władzy publicznej;
- 4) respektowania gwarancji finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego (stanowią one jeden z głównych atrybutów ich samodzielności).

W przygotowaniach do tzw. czterech reform – w tym do reformy terytorialnej organizacji kraju – ważnym dylematem reformatorskim był wybór instrumentów zwiększenia stopnia koncentracji publicznych środków finansowych w systemie budżetowym państwa (tworzonym przez budżet państwa i prawie 3000 budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Koncentracja taka dla potrzeb niniejszego badania została określona mianem konsolidacji finansów publicznych.

Tak rozumiana konsolidacja finansów publicznych ma dwa istotne wymiary;

- funkcjonalny (organizacyjny), związany z faktem rozproszenia środków finansowych państwa w instytucjach luźno (państwowe fundusze celowe) bądź wcale (agencje państwowe) nie związanych z systemem budżetowym;
- ustrojowy (podmiotowy), związanym z reformowaniem poszczególnych dziedzin aktywności władz publicznych (poprzez reformy sektora publicznego).

**Konsolidacja funkcjonalna** nie nastąpiła. Rozproszenie środków finansowych państwa nie zostało dotychczas poddane żadnym zabiegom modernizacyjnym (wszystkie te instytucje istnieją na tych samych, w poprzednich latach utrwalonych zasadach). Wydaje się, że główną przyczyną tego stanu rzeczy była **świadoma rezygnacja z wykorzystania reformy organizacji terytorialnej kraju do reorganizacji instytucji tworzących system finansów publicznych.**

Natomiast **konsolidacja ustrojowa** nie tylko nie została uruchomiona, lecz nastąpił proces odwrotny. Obecnie finanse publiczne wykazują niższy poziom skonsolidowania niż istniejący do końca 1998 r. W 1998 r. budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego skupiały 67,8% dochodów całego sektora finansów publicznych, natomiast fundusze celowe pobierały 25,9%<sup>1</sup> tych dochodów. W drugim roku od przeprowadzenia reformy organizacji terytorialnej kraju struktura ta była jeszcze mniej korzystna – budżety publiczne skupiały 62,2% dochodów sektora finansów publicznych, fundusze celowe 25,8%, natomiast nowe instytucje w postaci kas chorych koncentrowały 7% dochodów ogółem sektora finansów publicznych. Nastąpiło zatem wyraźne zwiększenie rozproszenia środków publicznych poza system budżetowy (poza rachunkiem pozostają agencje rządowe, które dysponują wielomiliardowymi środkami publicznymi oraz bardzo poważnymi zasobami formalnie wchodzącymi w skład zasobu Skarbu Państwa).

**Obecnie poza budżetami publicznymi znajduje się 37,8% wszystkich publicznych środków finansowych, podczas gdy w roku poprzedzającym reformę było to 32,2%. Spadek stopnia skonsolidowania finansów publicznych jest głównie efektem utworzenia kas chorych (ich dochody stanowią 7% publicznych środków finansowych), w pozostałych częściach struktura systemu finansów publicznych nie uległa żadnej poprawie. Udział budżetu państwa zmniejszył się z 55,6% w 1998 r. do 50,4% w 2000 r. Jaskrawo sprzeczny z celami reform i wręcz zaskakujący jest fakt równoczesnego zmniejszenia się udziału dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego z 12,2% w 1998 r. do 11,8% w 2000 r.**

Jednym z najważniejszych celów reform miała być ustrojowa (polityczna) konsolidacja finansów publicznych w instytucjach uprawnionych do uchwalania budżetów publicznych (budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego). Wówczas osiągalny stałby się **cel pośredni – najważniejszy w transformacji ustrojowej – zwiększanie racjonalności finansów publicznych poprzez ich przejrzystość i jawność.**

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ten wymiar konsolidacji ściśle wiązał z tzw. reformą ochrony zdrowia (tj. z reformą zasad finansowania świadczeń opieki zdrowotnej). Od początku debaty nad tzw. modelem ubezpieczeniowym (1996 r.) istniała pilna potrzeba rozważenia dwóch zagadnień „logistycznych”:

- czy ubezpieczenia zdrowotne są koncepcją metodologicznie powiązaną z problemem decentralizacji władzy publicznej (jeśli tak, to w jakim zakresie, jeśli nie - to dlaczego),
- czy i dlaczego decentralizacja ustrojowa powinna wyprzedzać stworzenie i rozwój ubezpieczeń zdrowotnych?

Podczas debat nad systemem ubezpieczeniowym było już wiadomo, że konstytucyjna dyrektywa decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 2 Konstytucji) wymaga radykalnych

---

<sup>1</sup> Dane zawarte w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za 1998 r. oraz w ustawie budżetowej na 2000 r.

zmian w zasadach, instytucjach i formach funkcjonowania polskiego systemu budżetowego. Równocześnie było wiadomo, że wszelkie zmiany w systemie ochrony zdrowia powinny być skoordynowane z reformą samorządową. Jednak wybrano koncepcję oddzielnego reformowania ustroju oraz podziału terytorialnego kraju i zasad finansowania świadczeń ochrony zdrowia. Nowe jednostki samorządu terytorialnego powstały równocześnie z kasami chorych (obligatoryjnymi, publicznymi korporacjami ubezpieczeniowymi). Na rzecz powiatów i województw w 1999 r. przemieszczono niespełna 14 mld zł, natomiast kasy chorych w tym samym roku dysponowały kwotą przekraczającą 21 mld. zł.

Wyrazistą cechą instytucji kas chorych jest etatyzm. W 1999 r. istnienie kas chorych pochłonęło ok. 5 % całej kwoty przekazywanej do kas (nie licząc nieznanych kosztów transferowania środków publicznych z ZUS i z budżetu państwa), a jedynie 93% wydatków kas chorych w 1999 r. stanowiły wydatki na świadczenia dla ubezpieczonych i programy zdrowotne<sup>2</sup>.

Przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego obowiązków właścicielskich względem obiektów ochrony zdrowia (przychodnie, szpitale) umożliwiło upowszechnienie się szkodliwego złudzenia, że reformę strukturalną w systemie ochrony zdrowia można zredukować do wprowadzenia „nowego płatnika”, czyli do utworzenia kas chorych<sup>3</sup>.

Obecnie nie ulega wątpliwości, że rozwój instytucji samorządu terytorialnego był koniecznym warunkiem utworzenia kas chorych. Koncepcja kas chorych w ogóle nie nadawałaby się do realizacji bez instrumentalnego wykorzystania instytucji samorządu terytorialnego do przekazania jednostkom samorządu terytorialnego obowiązków właścicielskich w zakresie placówek ochrony zdrowia.

**Kasy chorych zostały utworzone w celu odseparowania publicznych środków finansowych kierowanych na świadczenia opieki zdrowotnej od systemu budżetowego państwa. Jest to cel sprzeczny z konsolidacją finansów publicznych.** Ten fakt stanowi najsilniejszy (być może, że również najtrwalszy) rezultat reformy systemu opieki zdrowotnej. Autonomizacja kas chorych jest nadal niedookreślona. Niejasności usytuowania kas chorych w przedmiotowym układzie sektora finansów publicznych<sup>4</sup> są poważnym problemem dla całego systemu finansów publicznych. Pojawiły się nawet wątpliwości co do charakteru

---

<sup>2</sup> Por. A. Młynarska-Wichtowska, *Finansowanie ochrony zdrowia w 1999 r. przez Kasy Chorych*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 687, październik 1999, s. 2.

<sup>3</sup> Według szacunków ekspertów już w maju 1999 r. było wiadomo, że łączne środki finansowe przewidziane na 1999 r. dla wszystkich kas chorych są mniejsze o ok. 20% od niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania tych instytucji, a równocześnie trwały ogólnopolskie spory płacowe, między innymi o wypłatę tzw. trzynastek za 1998 r. oraz o podwyżki wynagrodzeń dla pielęgniarek. Zadłużenie placówek ochrony zdrowia na koniec 1998 r. wyniosło ok. 8mld (za „Rzeczpospolitą” z 20-21 marca 1999 r., s.7).

<sup>4</sup> Kategoria „sektor finansów publicznych” została wprowadzona na mocy ustawy o finansach publicznych (art. 5) dla określenia zbioru podmiotów finansowanych w całości lub głównie z publicznych środków finansowych. Podmiotowy zakres tego sektora nie jest w pełni precyzyjnie określony, co może mieć bardzo poważne konsekwencje praktyczne. Por. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3, s. 24 i nast., a także Z. Gilowska, W. Misiąg, *Opinia o ustawie o finansach publicznych i kierunkach jej nowelizacji*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5.

środków finansowych pobieranych od obywateli w formie składek na powszechne ubezpieczenia zdrowotne<sup>5</sup>.

Nie nastąpiła racjonalizacja wydatków publicznych kierowanych na wykonywanie świadczeń opieki zdrowotnej (pewien efekt powinien wystąpić w nieodległej przyszłości, ale nie uzyska liczącej się skali). Oddzielenie funkcji płatnika od funkcji organizatora świadczeń przyjęło postać etatystyczną a utworzeni poprzez reformę monopoliści – czyli kasy chorych – twórczo rozwijają doktrynalne założenia poprzedniego ustroju głęboko przywiązanego do dobroczynnego, właśnie *quasi*-rynkowego skutku „urzędniczego trudu”.

#### 4. Decentralizacja finansów publicznych

W dwa lata po wprowadzeniu reformy organizacji terytorialnej kraju jest pewne, że reforma ta nie spowodowała decentralizacji finansów publicznych. Wprawdzie powstały nowe jednostki samorządu terytorialnego, ale **obniżył się poziom zdecentralizowania finansów publicznych mierzony udziałem dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w dochodach ogółem całego sektora finansów publicznych. Udział ten zmalał z 12,2% w 1998 r. (wtedy istniały tylko gminy) do 11,8%<sup>6</sup> w 2000 r. (obejmując gminy, powiaty i województwa).**

Równocześnie udział wydatków realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w wydatkach ogółem całego sektora finansów publicznych wzrósł z 15,6% w 1998 r. do 22,4% w 2000 r. Oznacza to, że nowe jednostki samorządu terytorialnego finansowane są transferami z budżetu państwa.

Udział tych transferów w dochodach ogółem samorządów powiatowych przekracza 95%, natomiast w dochodach ogółem samorządów województw wynosi ok. 80%. W najstarszych jednostkach samorządu terytorialnego czyli w gminach – reaktywowanych już w połowie 1990 r.- udział transferów z budżetu państwa przekracza 40% dochodów ogółem (choć w pierwszym roku samodzielności budżetowej gmin udział ten nie przekraczał 25%). Co ważne, utrzymywanie wysokiego scentralizowania systemu budżetowego nie zmniejszyło niebezpieczeństwa utraty kontroli nad finansami publicznymi.

Decentralizacja jest więc na razie połowiczna. Równocześnie administracja rządowa nie radzi sobie z reformami sektorowymi finansowanymi z budżetu państwa, które wprawdzie wymagają sporych nakładów finansowych, lecz budują nadzieję na skuteczną restrukturyzację

---

<sup>5</sup> Z punktu widzenia teorii oraz doktryny finansów publicznych a także w kontekście obowiązującej klasyfikacji dochodów publicznych (art. 3 ustawy o finansach publicznych) nie ulega wątpliwości, że wpływy z obowiązkowych składek na powszechne ubezpieczenia zdrowotne stanowią dochody publiczne. Kasy chorych jako instytucje dysponujące tymi dochodami (obok dotacji celowych z budżetu państwa) są zatem podmiotami sektora finansów publicznych na mocy art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Jednak przy okazji debaty nad nowelizacją ustawy o zamówieniach publicznych w kierunku objęcia jej rygorami również wydatków kas chorych, pojawiły się poważne poglądy eksperckie kwestionujące publiczny charakter dochodów pozyskiwanych przez kasy chorych (por. „Rzeczpospolita” z 13 grudnia 1999 r., s. C1).

<sup>6</sup> Por. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 27 i nast.



najbardziej kłopotliwych branż gospodarki, np. górnictwa, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego. Reformy te są prowadzone bez większego powodzenia przez centralny aparat państwowy, który przyczyn dotychczasowych porażek nie upatruje w odseparowaniu swoich działań od procesów przekształceń ustroju państwa, lecz w niedostatku środków finansowych przeznaczanych na owe „restrukturyzacje”.

Pomiędzy decentralizacją ustrojową (tj. decentralizacją zadań i kompetencji państwa na rzecz obligatoryjnych terytorialnych korporacji mieszkańców) a przekształceniami systemu podatkowego nie tylko nie zachodzą zależności funkcjonalne<sup>7</sup>, lecz ma miejsce proces rozbieżny – ewolucja systemu podatkowego jest podporządkowana interesom aparatu centralnego państwa, nie może więc być koherentna z interesami samorządu terytorialnego.

Problem braku synchronizacji zmian w podatkach z rozwojem instytucji samorządu terytorialnego jest tym bardziej istotny, że dotychczas nie udało się wzmocnić kontroli aparatu centralnego nad wydatkami realizowanymi przez inne niż jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa podmioty sektora finansów publicznych, które często dysponują własnymi źródłami dochodów publicznych (rozmaite obligatoryjne składki i opłaty oraz kary np. za zanieczyszczanie środowiska naturalnego). Z drugiej strony zakres władzy samorządu terytorialnego w sprawach podatkowych (zakres tzw. władztwa podatkowego) maleje w gminach oraz praktycznie nie istnieje w powiatach, pomimo gwarancji zawartej w art. 168 Konstytucji.

W rezultacie blokowania decentralizacji finansów publicznych kluczowe dla powodzenia reformy zagadnienie decentralizacji publicznych zasobów finansowych nie zostało dotychczas sformułowane w żadnej ustawie. Nie odnosi się do nich ustawa o finansach publicznych<sup>8</sup> oraz ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000<sup>9</sup>.

Ustawa o finansach publicznych (która zastąpiła obowiązującą do dnia 31 grudnia 1998 r. ustawę z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe) ignoruje konstytucyjną dyrektywę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji), a w konsekwencji ignoruje wynikające z tej dyrektywy prawa jednostek samorządu terytorialnego, które są unormowane w rozdziale VII Konstytucji.

Z analizy ustawy o finansach publicznych wynika, że jej przepisy rozmiągają się z celami reformy samorządowo-administracyjnej w następujących sprawach:

---

<sup>7</sup> Związki pomiędzy decentralizacją a zmianami podatkowymi powinny prowadzić do wzmocnienia tzw. świadomości podatkowej obywateli. Jest to sprawa ważna dla ułatwienia obywatelom dokonywania świadomych wyborów politycznych w kontekście indywidualnych ocen spodziewanych korzyści, o których szeroko wypowiada się teoria wyboru publicznego, jako o stymulatorach racjonalnych decyzji alokacyjnych podejmowanych przez władze publiczne. Por. J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997 r., s. 166-126; 227-250.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1014.

<sup>9</sup> Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000, Dz.U. z 14 grudnia 1998 r., Nr 150, poz. 983.

- samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zaciąganiu zobowiązań finansowych;
- samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w uchwalaniu budżetu (ograniczonej nie tylko limitowaniem wysokości deficytu budżetowego, lecz również obowiązkiem ujmowania w budżetach planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i funduszy celowych);
- rygorystycznym limitowaniu rozmiarów oraz poziomu lokalnego i regionalnego długu publicznego;
- drobiazgowej ingerencji administracji rządowej w proces wykonywania zadań zleconych;
- braku jednolitych reguł udzielania dotacji z budżetu państwa i budżetów samorządowych;
- braku reguł dotowania zadań zleconych i samorządowych zadań własnych;
- braku procedur określających zasady i warunki dostępu jednostek samorządu terytorialnego do środków zagranicznych, nie podlegających zwrotowi, w tym do funduszy przekazywanych przez UE.

Należy podkreślić, że procesy kreowania lokalnego długu publicznego, obserwowane w gminach w latach 1991 – 1998, jednoznacznie wskazują na jego silne związki z finansowaniem inwestycji komunalnych, zwłaszcza w dziedzinie infrastruktury technicznej. W przeciwieństwie do innych niż jednostki samorządu terytorialnego podmiotów sektora finansów publicznych, nie można podać przykładów zadłużania się gmin w rezultacie trudności z finansowaniem wydatków bieżących. Przeciwdziałanie zadłużeniu lokalnemu bez wątpienia musi więc prowadzić do radykalnego zmniejszenia poziomu nakładów inwestycyjnych w sektorze publicznym. Wolumen lokalnego długu publicznego stanowi zaledwie dwie setne zadłużenia państwowego ogółem<sup>10</sup>, a informacje z pierwszego roku funkcjonowania samorządu powiatów i samorządu województw wskazują na istnienie sporych nadwyżek w ich tzw. zbiorczych budżetach.<sup>11</sup>

Po upływie 1999 r. samorzady powiatowe zgromadziły nadwyżki w swoich budżetach na łączną kwotę ponad 62,5 mln zł, równocześnie zaciągając długoterminowe zobowiązania finansowe<sup>12</sup> na łączną kwotę zaledwie 38,3 mln zł. W tej sytuacji nie powinno dziwić nie wykonywanie przez powiaty zaplanowanych przez nie wydatków inwestycyjnych – np. wykonane w 1999 r. wydatki inwestycyjne powiatów w dziale „Transport” stanowiły zaledwie 4,7% dochodów z tytułu części drogowej subwencji ogólnej, a wydatki ogółem w

<sup>10</sup> Na koniec 1998 r. łączne zadłużenie sektora finansów publicznych szacowano na poziomie ok. 250 mld zł, z czego niespełna 5 mld zł wynosiło zadłużenie sektora samorządowego. Trzeba dodać, że równocześnie istnieją kontrowersje w sprawie zasad obliczania poziomu deficytu budżetu państwa i wolumenu państwowego długu publicznego, podnoszone np. przez NIK (por. Deficyt budżetowy znacznie większy, „Rzeczpospolita” 1999 r., Nr 222, s. B1).

<sup>11</sup> Por. *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 1999r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, maj 2000.

<sup>12</sup> Są to zobowiązania spłacane po upływie roku budżetowego, w którym zostały zaciągnięte.

tym dziale stanowiły niespełna 63% dochodów przekazanych na ten cel z budżetu państwa. W tym samym okresie samorządy województw zgromadziły w swoich budżetach nadwyżki na łączną kwotę 23,8 mln zł, równocześnie zaciągając długoterminowe zobowiązania finansowe na kwotę 23,4 mln zł.

Samorządy województw także nie podejmują większych przedsięwzięć inwestycyjnych – ich wydatki inwestycyjne wykonane w 1999 r. w dziale „Transport” wyniosły 9,2% dochodów otrzymanych z tytułu części drogowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych kierowanych do tego działu. Natomiast wydatki inwestycyjne samorządu województw wykonane w trzech kwartałach 1999 r. w dziale „Oświata i wychowanie” wyniosły zaledwie 1,2% planowanych wydatków ogółem tego działu, chociaż dochody dotyczące tego działu zostały w tym okresie wykonane w ponad 80% planu rocznego. Są to informacje obrazujące bierną politykę budżetową organów samorządów powiatowych i samorządów województw.

## **5. System dochodów samorządu powiatowego**

Zbiór podatkowych **dochodów własnych** samorządu powiatowego w zasadzie jest pusty.

Powiaty otrzymały jedynie 1 procentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu, co oznacza, że nie mogą korzystać z gwarantowanego w art. 168 Konstytucji prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą.

W obecnym stanie prawnym władztwo podatkowe samorządu powiatowego nie istnieje.

Wśród pozostałych dochodów własnych samorządu powiatowego należy wymienić: dochody z majątku powiatu (z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży majątku - zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b/ ustawy o finansach publicznych); dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych powiatu; odsetki od środków finansowych powiatu gromadzonych na rachunkach bankowych oraz odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat; odsetki i dywidendy od wniesionego przez powiat kapitału; spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu.

Jeżeli nawet przyjąć założenie adekwatności instytucji udziału we wpływach z podatków państwowych do kategorii „dochody własne” (tym mianem w doktrynie i teorii określane są dochody oddane samorządowi terytorialnemu w całości, bezwarunkowo, niejako na własność) to daninowe dochody własne powiatów tworzyłby jeden tylko tytuł prawny. W ujęciu klasycznym samorząd powiatowy nie dysponuje żadnym daninowym dochodem własnym. Nie tworzą podatkowego dochodu własnego wpłaty jednostek budżetowych lub zakładów budżetowych. Nie są takim dochodem dywidendy, odsetki, itd.

W 1999 r. udział szeroko rozumianych dochodów własnych powiatów (wraz z wpływami z państwowego podatku dochodowego od osób fizycznych) wyniósł **6,2%**, natomiast w

ujęciu węższym (tj. bez udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych) ów udział zmalał do **4,3%**.

Wobec znikomego znaczenia dochodów własnych powiatów w ich dochodach ogółem musi rosnąć rola transferów z budżetu państwa, tzn. **subwencji ogólnej** i dotacji celowych.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła następujący system subwencjonowania powiatów:

- 1) Każdy powiat otrzymuje subwencję ogólną, w skład której mogą wchodzić trzy niezależnie obliczane części - oświatowa, drogowa i wyrównawcza;
- 2) Część oświatowa subwencji ogólnej jest wspólna z pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego i ustalana jako nie mniejsza niż 12,8 % planowanych dochodów budżetu państwa<sup>13</sup>, która to kwota po odliczeniu rezerwy (w wysokości 1 %) jest rozdzielana między poszczególne gminy, powiaty i województwa według zasad ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem typów i rodzaju szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz liczby uczniów w tych szkołach.<sup>14</sup>
- 3) Część drogowa subwencji ogólnej - kwota przeznaczona na część drogową subwencji ogólnej jest wspólna dla wszystkich powiatów i województw (na budowę, modernizację, utrzymanie, zarządzanie i ochronę dróg wojewódzkich, powiatowych oraz dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad) i ustalana w wysokości 60% „kwoty nie mniejszej niż 30% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych”<sup>15</sup>.
- 4) Część drogowa subwencji ogólnej - po odliczeniu rezerwy na inwestycje w wysokości 10% kwoty ogólnej – jest rozdzielana pomiędzy powiaty i województwa z uwzględnieniem w szczególności długości i gęstości sieci dróg, drogowej infrastruktury technicznej, natężenia ruchu, wypadkowości oraz zrównoważenia rozwoju infrastruktury drogowej, w tym przygranicznej - według zasad i trybu określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Na tę część subwencji ogólnej dla wszystkich JST w 1999 r. przeznaczono 16 550,4 mln zł., w tym dla powiatów 3 241,7 mln zł.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 164, poz. 1168).

<sup>15</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (zmieniony art. 58 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000 (por. przypis nr 25)).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, ustalania i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów, miast na prawach powiatu i województw (Dz. U. Nr 157, poz. 1033).

- 5) Część wyrównawcza subwencji ogólnej - kwotę przeznaczoną na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla wszystkich powiatów dla każdego roku budżetowego określa ustawa budżetowa.<sup>17</sup>
- 6) Część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymuje powiat, w którym prognozowane dla 1999 r. dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych - w przeliczeniu na jednego mieszkańca - są mniejsze od maksymalnej wartości analogicznego wskaźnika *per capita* obliczonego dla powiatu najbogatszego<sup>18</sup>; kwota wyrównawczej części subwencji ogólnej jest obliczana *per capita* jako 85% różnicy między wskaźnikiem dla danego powiatu i wskaźnikiem dla powiatu najbogatszego a następnie pomnożona przez liczbę mieszkańców tego powiatu.

Nawet pobieżna analiza systemu subwencjonowania samorządu powiatowego prowadzi do jednoznacznych wniosków - nie pełni on funkcji zasilających budżet powiatu, lecz zastępuje nie istniejące dochody własne.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla samorządu powiatowego ma charakter kamuflażu, gwarantując przekazanie każdemu powiatowi wpływów z surogatu dochodu własnego (1 procentowego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych) na poziomie 85 procent wpływów z tego tytułu *per capita* uzyskanych przez powiat najbogatszy. Jest to swoista nagroda pocieszenia, ponieważ wpływy, o których mowa są bardzo niskie wobec zadań publicznych przekazanych powiatom, lecz powstaje złudzenie „dysponowania własnymi pieniędzmi” o zniwelowanym poziomie.

Bardzo istotny jest fakt finansowania subwencją ogólną dwóch najbardziej kosztownych zadań własnych samorządu powiatowego - z zakresu oświaty ponadpodstawowej i dróg powiatowych<sup>19</sup>.

W przypadku zadań oświatowych powiaty znajdują się w analogicznym położeniu jak gminy. Wieloletnie przygotowania do przekazania samorządowi terytorialnemu najpierw szkół podstawowych (gminy przejęły ich prowadzenie dopiero z początkiem 1996 r. ) a następnie szkół średnich - uporczywie opóźniane z powodu zamiarów opracowania stabilnych zasad finansowania - nie przyniosły żadnych efektów. Wydaje się, że ową skłonność administracji rządowej do „administrowania” środkami finansowymi niezbędnymi dla funkcjonowania systemu oświaty może osłabić jedynie radykalne ustabilizowanie zasad ich przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego.

Sprawa finansowania obowiązku utrzymywania, konserwacji, budowy i rozbudowy dróg jest również dość poważna. Zadanie to jest finansowane subwencją ogólną kalkulowaną

---

<sup>17</sup> Na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów w 1999r. przeznaczono 312,7 mln zł.

<sup>18</sup> Co praktycznie oznacza, że tę subwencję otrzymują wszystkie powiaty oprócz najbogatszego - powiatu warszawskiego.

<sup>19</sup> Z początkiem 1999 r. samorzady powiatowe przejęły odpowiedzialność za ok. 40 % dróg publicznych w Polsce (gminy odpowiadają za ok. 50 % dróg publicznych).

wspólnie dla powiatów i województw. Wątpliwości budzi zarówno fakt nadania temu transferowi formy subwencyjnej, jak i utworzenie jednej puli środków dla dróg powiatowych i dróg wojewódzkich. Już wiadomo o przypadkach wykorzystywania przez niektóre powiaty właśnie drogowej części subwencji ogólnej na inne cele. Z prawnego punktu widzenia nie jest to działanie nielegalne, chociaż może budzić wątpliwości. Prościej byłoby przekazywać te środki w formie dotacji celowych, które wprawdzie obniżają swobodę ich odbiorców, ale nie tworzą pokusy wydatkowania niezgodnie z przeznaczeniem a także muszą być starannie kalkulowane. Dotacje takie mogłyby być dochodzone na drodze sądowej.<sup>20</sup>

Utworzenie jednej puli środków skierowanych na finansowanie dróg dla wszystkich powiatów i województw stawia je w dość kłopotliwej sytuacji. Z jednej strony nie ma żadnych argumentów na rzecz tezy, że ustawowa granica ok. 18 procent planowanych wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych (zwłaszcza w 1999 r. wpływy rzeczywiste będą istotnie wyższe od zaplanowanych) jest adekwatna do niezbędnych wydatków. Z drugiej zaś strony wydzielenie z tej puli gmin zawiera „milczące założenie” przeznaczania przez gminy dotychczasowych wpływów z podatku od środków transportowych właśnie na drogi. Jest to założenie fałszywe i sprzeczne z wszystkimi teoriami podatkowymi (podatek jest z definicji świadczeniem bezwarunkowym, a wpływy podatkowe nie są „znaczone”), a ponad to niezgodne z realiami (gminy przeznaczały na drogi gminne więcej pieniędzy niż otrzymywały wpływów z podatku od środków transportowych). Ale właśnie takie założenie spowodowało wyodrębnienie gmin i utworzenie dla nich części rekompensującej subwencji ogólnej. W rezultacie nie można podjąć próby oceny adekwatności łącznej kwoty skierowanej na drogi samorządowe (stanowiące ponad 95% wszystkich dróg publicznych w Polsce) do niezbędnych wydatków. Ograniczenie się w rachunkach tylko do udziału we wpływach z podatku akcyzowego od paliw silnikowych (ok. 28,5% planowanych wpływów dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i ok. 12% planowanych wpływów na utrzymanie dróg krajowych, stanowiących niespełna 5% ogólnej długości dróg publicznych) może być jałowe, ponieważ wpływy z akcyzy również nie są „znaczone”.

W 1999 r. udział subwencji ogólnej dla powiatów stanowił **44,4%** dochodów powiatowych ogółem.

**Dotacje celowe** są najmniej korzystnym rodzajem dochodów samorządowych, ponieważ nie posiadają cech niezbędnych do kreowania gwarancji przekazania środków finansowych. Zasady ustalania dotacji celowych w polskim systemie finansów publicznych nie są skodyfikowane, a także nie tworzą jakiegokolwiek struktury *quasi* - skodyfikowanej. Dotacje celowe podlegają generalnej normie wskazanej w art. 27 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą „*Zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych*

---

<sup>20</sup> Por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 1999, wyd. II, s. 81 i nast.

*źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich... ”.*

Obecnie obowiązuje następujący system dotowania jednostek samorządu terytorialnego: niektóre dotacje są należne każdej jednostce; niektóre dotacje jednostka samorządu terytorialnego może otrzymać w szczególnych okolicznościach; jeszcze inne są przeznaczone na finansowanie (co pozwala przypuszczać, że należne) lub na dofinansowanie (co z kolei pozwala przypuszczać, że przydzielane uznaniowo) zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego.

Zasady dotowania powiatów również zakładają istnienie dotacji należnych obok dotacji dostępnych potencjalnie (wspierających, dofinansowujących).

Dotacje celowe należne każdemu powiatowi:

- z budżetu państwa na realizację zadań służb, inspekcji i straży, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym,
- z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat na podstawie odrębnych ustaw,
- z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych powiatu,
- ustalane są według zasad przyjętych do określania wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa,
- przekazywane są przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej,
- powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań.

Dotacje potencjalnie dostępne dla powiatów:

- dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych powiatu,
- dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- dotacje z funduszy celowych,
- dotacje celowe na zadania realizowane przez powiat na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- dotacje celowe na zadania własne powiatu z zakresu pomocy społecznej i innych zadań,
- dotacje celowe na wydatki na inwestycje z zakresu zadań własnych powiatu w kwotach ograniczonych do wysokości 50% wartości kosztorysowej inwestycji, za wyjątkiem dotacji na cele inwestycyjne związane z zadaniami z zakresu opieki społecznej, gdzie nie stosuje się tego ograniczenia.

Dotacje finansujące (lub dofinansowujące) zadania własne powiatu z zakresu pomocy społecznej są przekazywane przez wojewodów w sposób umożliwiający terminowe i pełne wykonanie zadań. W wykazie dotacji potencjalnie dostępnych dla powiatów również (podobnie jak w analogicznym wykazie dotyczącym gmin) zwracają uwagę dotacje z państwowych

funduszy celowych (niezgodne z normą konstytucyjną, rezerwującą możliwość dotowania jednostek samorządu terytorialnego tylko dla budżetu państwa).

Z informacji o gospodarce finansowej powiatów w 1999 r. należy wnioskować o dominującej roli dotacji celowych w dochodach samorządu powiatowego. Według danych Ministerstwa Finansów<sup>21</sup> dotacje celowe stanowiły 46,1% dochodów powiatów wykonanych w I półroczu 1999 r., a w całym 1999 r. udział ten wyniósł **49, 4%** dochodów ogółem. W udziale tym dominowały dotacje celowe na wykonywanie zadań zleconych, co dowodzi ułomnego charakteru nowych jednostek. Ich formalnie samorządowy ustrój pozostaje w sprzeczności z bardzo wysoką skalą zlecenia zadań. Ale warto też zauważyć, że **ponad 28% kosztów wykonywania zadań własnych powiatów było finansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa.**<sup>22</sup>

Ważnym *novum* nowego podziału zadań i kompetencji w państwie miało być **precyzyjne rozdzielanie odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań**. Jednak masowe zlecenie zadań samorządowi terytorialnemu oraz mnogość uprawnień wojewodów w zakresie rozdzielania dotacji dla samorządu powiatowego wyraźnie ilustruje brak klarownych rozwiązań instytucjonalnych w dziedzinie podziału odpowiedzialności oraz finansów publicznych.

## **6. System dochodów samorządu województwa**

Zbiór podatkowych **dochodów własnych** samorządu województwa również jest pusty.

Samorząd województwa otrzymał symboliczne udziały we wpływach z państwowych podatków dochodowych - 1,5 procentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa oraz 0,5 procentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie województwa.

W obecnym stanie prawnym władztwo podatkowe samorządu województwa nie istnieje.

Wśród pozostałych **dochodów własnych** województw można wymienić: dochody z majątku województwa (z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży majątku - zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b/ ustawy o finansach publicznych); dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe województwa oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych województwa; odsetki od środków finansowych województwa gromadzonych na rachunkach bankowych oraz odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo; odsetki i dywidendy od wniesionego przez województwo kapitału; spadki, zapisy i darowizny

---

<sup>21</sup> „Analiza sytuacji finansowej powiatów, miast na prawach powiatu, województw samorządowych za I półrocze 1999 r.”, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 1999.

<sup>22</sup> Por. Z. Gilowska, W. Misiąg, *Dostosowywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, seria „Polska Regionów”, nr, 17, s. 48.



na rzecz województwa; odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa.

Udział szeroko interpretowanych dochodów własnych samorządów województw w ich dochodach ogółem w 1999 r. wyniósł **17,9%**, natomiast udział dochodów własnych (liczony bez wpływów z państwowych podatków dochodowych) wynosił zaledwie **1,5%**!

Z ustrojowego punktu widzenia samorząd województwa powinien dysponować silnymi dochodami własnymi – wszak samorząd województwa został utworzony głównie dla przygotowywania i realizowania polityki rozwoju województwa. Jednak symboliczny charakter dochodów własnych województwa przeniósł ciężar finansowania zadań województwa na transfery z budżetu państwa, w tym na **subwencje ogólne**. Jest to fakt sprzeczny z literą i duchem ustawodawstwa ustrojowego. Podmiot finansowany przez budżet państwa nie może zachowywać się aktywnie i samodzielnie, nie może też być zdolny do kreatywności oraz innowacyjności w działaniu, bez czego nie da się tworzyć samodzielnych programów strategicznych. **Pozbawiany dochodów własnych samorząd powiatowy jest podmiotem słabym i niesamodzielnym, ale pozbawiony istotnych dochodów własnych samorząd województwa nie może sprawnie wykonywać funkcji do których został powołany.**

Samorząd każdego województwa otrzymuje **subwencję ogólną** składającą się z części oświatowej<sup>23</sup> (ze wspólnej puli dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i części drogowej (ze wspólnej puli dla wszystkich powiatów i województw). Udział subwencji ogólnej dla samorządów województw stanowił w 1999 r. **35%** ich dochodów ogółem.

Samorząd „biedniejszych” województw może też otrzymywać część wyrównawczą subwencji ogólnej z ogólnej kwoty corocznie określonej w ustawie budżetowej.<sup>24</sup> Konstrukcja części wyrównawczej subwencji ogólnej dla województw jest zbliżona do konstrukcji części wyrównawczej subwencji ogólnej dla powiatów. Tę część otrzymuje każde województwo, w którym prognozowane dla 1999 r. dochody z tytułu udziałów we wpływach z obydwu podatków dochodowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca są mniejsze od maksymalnej wartości analogicznego wskaźnika *per capita* obliczonego dla województwa najbogatszego.<sup>25</sup> Skala wyrównywania jest nieco mniejsza i wynosi tylko 70% dystansu owego wskaźnika dla danego województwa do wskaźnika maksymalnego. Podobne jak w przypadku powiatu są też konsekwencje finansowe – jest to kamuflaż wyrównywania i surogat dochodów własnych.

Rozwój kategorii **dotacji celowych** jest najlepszym dowodem zablokowania decentralizacji finansów publicznych, zwłaszcza, że zasady udzielania dotacji celowych województwom nie

---

<sup>23</sup> Wydatki województw w tej dziedzinie w 1999 r. stanowiły 14 % ich wydatków ogółem.

<sup>24</sup> Na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla województw w 1999 r. przeznaczono 235,4 mln zł.

<sup>25</sup> Najzamożniejszym województwem jest Mazowsze, subwencję ogólną otrzyma pozostałe 15 województw,

różnią się istotnie od zasad dotowania gmin i powiatów. Warto podkreślić, że na mocy art. 67 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa „*Dochody własne stanowią zasadnicze źródło finansowania zadań województwa*”. Jednakże ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i dla samorządu województwa wprowadza regularne (systematyczne) oraz incydentalne (uznaniowe) przekazywanie województwu dotacji celowych.

**Dotacje celowe** należne każdemu województwu:

- z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie „odrębnych przepisów”,
- na finansowanie zadań własnych,
- ustalane są według zasad przyjętych do określania wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa,
- przekazywane są przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej,
- powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań.

Dotacje potencjalnie dostępne dla województw :

- dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych województwa,
- dotacje z funduszy celowych,
- dotacje celowe na zadania realizowane przez województwo na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- dotacje celowe dla państwowych uczelni zawodowych utworzonych na wniosek sejmiku województwa,
- dotacje celowe na realizację wieloletnich programów rozwoju województwa,
- dotacje celowe na wydatki na inwestycje z zakresu zadań własnych województwa - do wysokości 50% wartości kosztorysowej inwestycji, ograniczenie to nie jest stosowane w odniesieniu do dotacji na cele inwestycyjne związane z zadaniami z zakresu pomocy społecznej,
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych województwa z zakresu pomocy społecznej – przekazywane przez wojewodów w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zadań.

W wykazie dotacji potencjalnie dostępnych dla województw także – tak jak w przypadku dotacji potencjalnie dostępnych dla gmin i powiatów – figurują dotacje z funduszy celowych. W 1999 r. dotacje celowe stanowiły **47,3%** dochodów województw ogółem. Według szacunków IbnGR<sup>26</sup> co najmniej **35% kosztów wykonywania zadań własnych samorządu województw było finansowane dotacjami celowymi.**

---

<sup>26</sup> Por. przypis numer 22.

## **7. Ankietowane samorządy powiatowe**

Ankietowane powiaty są usytuowane w odległych od siebie częściach kraju i bardzo zróżnicowane z punktu widzenia podstawowych wskaźników demograficznych, społecznych i gospodarczych. Największą powierzchnię obejmuje Powiat Olecko-Gołdapski (144,07 ha) oraz Powiat Żarski (139,35 tys ha), a najmniejszą Powiat Sierpecki (85,3 tys ha). Gdyby Powiat Krośnieński (92,4 tys ha) był połączony z Miastem Krosno (4,3 tys ha), to i wówczas byłby to powiat o stosunkowo małej powierzchni (co już na wstępie stawia wątpliwości o sens tworzenia enklaw typu „miasto na prawach powiatu” w stosunkowo małych ośrodkach miejskich).

Ankietowane powiaty są dość reprezentatywne z punktu widzenia znajdującej się na ich terenie liczby podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (gmin) – po wyłączeniu miast na prawach powiatu (65) na przeciętny powiat przypadło ok. 7,87 gmin. Największa liczba gmin występuje na terenie dużego obszaru Powiatu Żarskiego (10 gmin), a następnie na obszarze najludniejszego Powiatu Krośnieńskiego (109,2 tys mieszkańców). Najmniejsza liczba gmin znajduje się na obszarze powiatu Olecko-Gołdapskiego (6 gmin) oraz Powiatu Sierpeckiego (7 gmin), który jest nie tylko najmniejszy obszarem, ale i słaby demograficznie (56,2 tys mieszkańców). Średnia liczba mieszkańców ankietowanych powiatów jest niska (81,73 tys mieszkańców wg stanu w dniu 31 grudnia 1998 r.). W drugim półroczu 1998 r., a więc w półroczu bezpośrednio poprzedzającym utworzenie samorządu powiatowego, nieznacznie zmniejszyła się liczba ludności z terenu obecnego Powiatu Sierpeckiego oraz Powiatu Żarskiego.

Słabość ankietowanych powiatów potwierdzają informacje o dochodach ogółem gmin z obszaru tych powiatów w 1998 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Na czele znajdują gminy z Powiatu Olecko-Gołdapskiego (65,857 mln zł, w przeliczeniu na 1 mieszkańca – 1112,76 zł) oraz z Powiatu Żarskiego (ok. 110,405 mln zł, w przeliczeniu na jednego mieszkańca – 1078,61 zł). W dalszej kolejności znajdują się gminy z obszaru Powiatu Sierpeckiego, które uzyskały najmniejszą kwotę dochodów ogółem (53,477 mln zł, w przeliczeniu na 1 mieszkańca - 951 zł).

Najmniej korzystnie przedstawiają się gminy Powiatu Krośnieńskiego z dochodami ogółem ok. 101,786 mln zł (w przeliczeniu na 1 mieszkańca 932,04 zł). Gdyby Miasto Krosno tworzyło jeden samorząd powiatowy z obecnym Powiatem Krośnieńskim, to potencjał dochodowy gmin tego powiatu wzrósłby o prawie 50% (do 150,81 mln zł) a w przeliczeniu na 1 mieszkańca dochody gmin wyniosłyby 1048,49 zł.

## **8. Ankietowane samorządy województw**

Ankietowane województwa są zróżnicowane w stopniu jeszcze większym niż ankietowane powiaty. Największe jest Województwo Mazowieckie (3,56 mln ha), a najmniejsze Województwo Lubuskie (1,4 mln ha) było wielokrotnie wskazywane przez ekspertów jako

niepotrzebnie zmniejszające potencjał Województwa Wielkopolskiego i szkodliwie oddzielające Województwo Wielkopolskie od jego naturalnych partnerów regionalnych po drugiej stronie granicy państwowej (Brandenburgia).

Spośród ankietowanych województw tylko Województwo Mazowieckie liczy więcej mieszkańców (5,067 mln osób) od regionalnej średniej krajowej (2,406 mln osób). Województwo Podkarpackie ma liczbę mieszkańców zbliżoną do średniej krajowej (2,122 mln osób), a pozostałe dwa województwa są duże mniej ludne (Lubuskie liczy 1,022 mln osób, a Warmińsko-Mazurskie – 1,464 mln osób), przy czym tylko w odniesieniu do Województwa Warmińsko-Mazurskiego fakt ten można częściowo wyjaśnić nietypowymi warunkami geograficznymi.

Siła ekonomiczna ankietowanych województw jest również zróżnicowana. Jeżeli przyjąć, że dochody gmin z obszaru Województwa Mazowieckiego (w 1998 r. ok. 7 587,4 mln zł) są podwyższone wysokim udziałem dochodów gmin warszawskich (a zwłaszcza Gminy Centrum), to i tak ich przewaga nad pozostałymi ankietowanymi województwami jest miążdżąca – ponad trzykrotna nad gminami Województwa Podkarpackiego (2 119,7 mln zł), ponad czterokrotna nad gminami Województwa Warmińsko-Mazurskiego (1 663,4 mln zł) i ponad sześciokrotna nad gminami Województwa Lubuskiego (1 220,5 mln zł).

### **9. Poziom i struktura dochodów samorządu powiatowego**

Chociaż system dochodów samorządu powiatowego jest zasadniczo odmienny od systemu dochodów gmin, to w przeliczeniu na 1 mieszkańca ankietowane powiaty uzyskiwały dochody w bardzo wysokim stopniu skorelowane z dochodami gminnymi *per capita* w 1998 r. Z danych zamieszczonych w tabeli nr 1 wynika, że związek ten ujawnił się w 1999 r. oraz ponownie wystąpił w I kwartale 2000 r. Jeżeli tendencja ta przetrwa przez cały 2000 r., to powstanie dość zastanawiająca zagadka.

W przeliczeniu na 1 mieszkańca na pierwszym miejscu sytuuje się Powiat Olecko-Gołdapski. Jest to powiat położony na terenie słabo rozwiniętego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, stanowiące – według potocznego mniemania jedno ze źródeł najsilniej różnicujących samorządowe potencjały dochodowe – są na terenie tego województwa dużo niższe od średniej krajowej (przychody osób fizycznych z tytułu działalności rolniczej i leśnej nie są w ogóle objęte podatkiem dochodowym od osób fizycznych).

Na drugim miejscu znajduje się Powiat Żarski, na trzecim Powiat Sierpecki, a dochody *per capita* Powiatu Krośnieńskiego bardzo zdecydowanie odstają od pozostałej trójki powiatów, stanowiąc niespełna 60% dochodów *per capita* Powiatu Sierpeckiego, zajmującego miejsce trzecie. Jest to ponowne potwierdzenie uprzednio sformułowanej sugestii niefortunnego oddzielenia Miasta Krosno od Powiatu Krośnieńskiego.

**Tylko Powiat krośnieński uzyskał dochody *per capita* niższe od średniej krajowej, która w 1999 r. wyniosła 362,6 zł (najwyższe dochody jednostkowe uzyskał Powiat Milicki - 1168, zł, a następny na tej liście Powiat Pińczowski uzyskał już tylko 761 zł). Ale i Powiat Krośnieński poważnie góruje nad ostatnimi na liście tzw. powiatami ziemskimi (Siedlecki – 130,8 zł; Rybnicki – 144,9 zł i Poznański – 146,3 zł). Staje się jasne, że **separacja miast od tych sztucznie zdefiniowanych powiatów ziemskich przynosi negatywne skutki nawet na obszarach dobrze zurbanizowanych i wysoko rozwiniętych. Więcej nawet, im lepiej rozwinięty jest to obszar, tym gorsze skutki odniosła taka separacja. Przypadek Powiatu Krośnieńskiego jest więc stosunkowo łagodny.** Prawdziwym wyczynem było natomiast uczynienie najgorszymi z „fasadowych” samorządów powiatowych okolic dużych i silnych miast.**

Tabela nr 1. Dochody powiatowe na 1 mieszkańca

| Powiat           | Dochody ogółem w 1999r., w zł na 1 mieszkańca | Dochody ogółem w I kw. 2000r., w zł na 1 mieszkańca |
|------------------|---|---|
| Sierpecki        | 382   | 142   |
| Olecko-Gołdapski | 491   | 182   |
| Żarski           | 415   | 166   |
| Krośnieński      | 213   | 85  |

**Otwarte pozostaje pytanie o przyczyny tak znaczącego zróżnicowania dochodów powiatowych przeliczonych na jednego 1 mieszkańca. Wszak w skali całego kraju zaledwie 6,2% powiatowych dochodów ogółem stanowią dochody własne, a pozostałe 93,8% dochodów tworzą transfery z budżetu państwa – subwencje ogólne i dotacje celowe. Obie te kategorie powinny sprzyjać „spłaszczeniu” dochodów powiatowych, ponieważ taki był zamiar ich intensywnego wykorzystywania (oficjalne obawy o wystąpienie nadmiernych rozpiętości w poziomie dochodów powiatowych były zasadniczą przyczyną zaprojektowania systemu dochodów powiatowych uzależniającego te dochody od budżetu państwa).**

**Być może faktyczne powody powiatowych dysproporcji dochodowych tkwią w strukturze tych dochodów, w zbyt mało precyzyjnym systemie subwencjonowania samorządu powiatowego oraz w uznaniowym trybie udzielania powiatom dotacji celowych z budżetu państwa.**

Jeżeli są to przypuszczenia prawdziwe, to powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w strukturach dochodów pozyskiwanych przez ankietowane powiaty w 1999 r oraz w I kwartale 2000 r. Informacje o strukturach i dynamice dochodów poszczególnych powiatów przedstawione są w tabelach nr 2 –nr 5.

Tabela nr 2. Struktura i dynamika dochodów Powiatu Sierpeckiego

| Dochody                                     | Dochody w 1999 r. |          | 2000r     | Dynamika<br>Plan/<br>wykonanie |
|---|-------------------|----------|-----------|--------------------------------|
|   | Planowane         | Wykonane | Planowane |                                |
| Dochody ogółem                              | 100,0%            | 100,0%   | 100,0%    | 114,1%                         |
| Dochody własne,<br>w tym:                   | 7,2%              | 7,5%     | 5,4%      | 81,8%                          |
| podatkowe (PIT)                             | 1,2%              | 1,2%     | 1,2%      | 118,4%                         |
| z majątku                                   | 0,1%              | 0,1%     | 0,0%      | 23,3%                          |
| pozostałe                                   | 5,9%              | 6,2%     | 4,1%      | 76,2%                          |
| Subwencja ogólna,<br>w tym:                 | 44,1%             | 44,4%    | 54,4%     | 139,8%                         |
| Część oświatowa                             | 32,9%             | 33,1%    | 41,2%     | 142,1%                         |
| część drogowa                               | 7,7%              | 7,8%     | 9,9%      | 145,0%                         |
| część wyrównawcza                           | 3,5%              | 3,5%     | 3,3%      | 107,5%                         |
| Dotacje celowe z budżetu<br>państwa, w tym: | 48,6%             | 48,1%    | 40,2%     | 95,3%                          |
| na zadania zlecone ustawowo                 | 30,3%             | 30,4%    | 32,6%     | 122,0%                         |
| na zadania powierzone                       | 0,1%              | 0,1%     | 2,2%      | 4408,3%                        |
| na finansowanie zadań własnych              | 18,2%             | 17,6%    | 5,5%      | 35,6%                          |
| na dofinansowanie zadań<br>własnych         | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| Dotacje z funduszy celowych                 | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| Dotacje celowe inwestycyjne, w<br>tym       | 11,6%             | 11,6%    | 4,1%      | 40,0%                          |
| na zadania zlecone                          | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na drogi publiczne                          | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na zadania oświatowe                        | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na ochronę środowiska                       | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na ochronę zdrowia                          | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na inne zadania                             | 11,6%             | 11,6%    | 4,1%      | 40,0%                          |

Tabela nr 3. Struktura i dynamika dochodów Powiatu Olecko-Gołdapskiego

| Dochody                     | Dochody 1999 r. |          | 2000r     | Dynamika<br>Plan/<br>wykonanie |
|-----------------------------|-----------------|----------|-----------|--------------------------------|
|                             | Planowane       | Wykonane | Planowane |                                |
| Dochody ogółem              | 100,0%          | 100,0%   | 100,0%    | 119,3%                         |
| Dochody własne,<br>W tym:   | 3,8%            | 3,9%     | 5,9%      | 179,4%                         |
| podatkowe (PIT)             | 0,8%            | 0,8%     | 0,8%      | 129,4%                         |
| z majątku                   | 0,8%            | 0,8%     | 3,5%      | 531,0%                         |
| pozostałe                   | 2,3%            | 2,4%     | 1,6%      | 79,8%                          |
| Subwencja ogólna,<br>W tym: | 45,3%           | 45,2%    | 52,0%     | 137,0%                         |
| część oświatowa             | 33,9%           | 33,9%    | 40,6%     | 142,8%                         |
| część drogowa               | 8,5%            | 8,5%     | 8,9%      | 125,0%                         |

| Dochody  | Dochody 1999 r. |          | 2000r     | Dynamika<br>Plan/<br>wykonanie |
|--|-----------------|----------|-----------|--------------------------------|
|  | Planowane       | Wykonane | Planowane |                                |
| część wyrównawcza  | 2,9%            | 2,9%     | 2,5%      | 103,1%                         |
| Dotacje celowe z budżetu państwa, w tym:                   | 49,9%           | 49,9%    | 42,2%     | 100,8%                         |
| na zadania zlecone ustawowo                                | 38,8%           | 38,8%    | 31,4%     | 96,7%                          |
| na zadania powierzone                                      | 0,2%            | 0,2%     | 2,1%      | 1401,9%                        |
| na finansowanie zadań własnych                             | 8,3%            | 8,3%     | 5,1%      | 73,4%                          |
| na dofinansowanie zadań własnych                           | 2,2%            | 2,2%     | 1,6%      | 89,3%                          |
| Dotacje z funduszy celowych                                | 0,0%            | 0,0%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| Dotacje celowe inwestycyjne, w tym                         | 0,4%            | 0,4%     | 1,8%      | 531,7%                         |
| na zadania zlecone   | 0,0%            | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na drogi publiczne   | 0,4%            | 0,4%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| na zadania oświatowe                                       | 0,0%            | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na ochronę środowiska                                      | 0,0%            | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| Na ochronę zdrowia   | 0,0%            | 0,0%     | 1,8%      | -                              |
| na inne zadania  | 0,0%            | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| Dot. celowe na zad. Realizowane na podst. porozumień z JST | 1,0%            | 1,0%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| Zad. Bieżące   | 0,1%            | 0,1%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| Inwestycje   | 0,9%            | 0,9%     | 0,0%      | 0,0%                           |

Tabela nr 4. Struktura i dynamika dochodów Powiatu Żarskiego

| Dochody                                  | Dochody w 1999 r. |          | 2000r     | Dynamika<br>Plan/<br>wykonanie |
|--|-------------------|----------|-----------|--------------------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane |                                |
| Dochody ogółem                           | 100,0%            | 100,0%   | 100,0%    | 121,5%                         |
| Dochody własne,<br>W tym:                | 4,9%              | 5,3%     | 5,2%      | 118,3%                         |
| podatkowe (PIT)                          | 1,5%              | 1,4%     | 1,3%      | 113,1%                         |
| z majątku                                | 0,0%              | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| pozostałe                                | 3,4%              | 3,9%     | 3,8%      | 120,3%                         |
| Subwencja ogólna,<br>w tym:              | 46,4%             | 46,3%    | 53,6%     | 140,6%                         |
| część oświatowa                          | 37,2%             | 37,1%    | 45,3%     | 148,3%                         |
| część drogowa                            | 6,3%              | 6,3%     | 5,8%      | 111,3%                         |
| część wyrównawcza                        | 2,9%              | 2,9%     | 2,5%      | 106,0%                         |
| Dotacje celowe z budżetu państwa, w tym: | 48,2%             | 47,9%    | 39,4%     | 99,9%                          |
| na zadania zlecone ustawowo              | 32,0%             | 31,8%    | 29,7%     | 113,7%                         |
| na zadania powierzone                    | 0,1%              | 0,1%     | 1,6%      | 1396,6%                        |
| na finansowanie zadań własnych           | 16,0%             | 16,0%    | 7,1%      | 54,1%                          |

| Dochody                            | w 1999 r. |          | 2000r     | Dynamika<br>Plan/<br>wykonanie |
|------------------------------------|-----------|----------|-----------|--------------------------------|
|                                    | Planowane | Wykonane | Planowane |                                |
| na dofinansowanie zadań własnych   | 0,0%      | 0,0%     | 0,9%      | 8066,7%                        |
| Dotacje z funduszy celowych        | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| Dotacje celowe inwestycyjne, w tym | 0,5%      | 0,5%     | 1,8%      | 475,0%                         |
| Na zadania zlecone                 | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na drogi publiczne                 | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na zadania oświatowe               | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na ochronę środowiska              | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na ochronę zdrowia                 | 0,0%      | 0,0%     | 0,2%      | -                              |
| na inne zadania                    | 0,5%      | 0,5%     | 1,6%      | 425,0%                         |

Tabela nr 5. Struktura i dynamika dochodów Powiatu Krośnieńskiego

| Dochody                                  | w 1999 r. |          | 2000r     | Dynamika<br>Plan/<br>wykonanie |
|--|-----------|----------|-----------|--------------------------------|
|  | Planowane | Wykonane | Planowane |                                |
| Dochody ogółem                           | 100,0%    | 100,0%   | 100,0%    | 114,3%                         |
| Dochody własne, w tym:                   | 5,7%      | 5,8%     | 5,7%      | 111,8%                         |
| podatkowe (PIT)                          | 2,5%      | 2,4%     | 2,4%      | 111,0%                         |
| z majątku                                | 0,1%      | 0,2%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| pozostałe                                | 3,1%      | 3,2%     | 3,3%      | 118,3%                         |
| Subwencja ogólna, w tym:                 | 60,9%     | 60,9%    | 63,8%     | 119,7%                         |
| część oświatowa                          | 44,6%     | 44,6%    | 47,8%     | 122,7%                         |
| część drogowa                            | 10,3%     | 10,3%    | 10,3%     | 114,1%                         |
| część wyrównawcza                        | 6,0%      | 6,0%     | 5,6%      | 107,6%                         |
| Dotacje celowe z budżetu państwa, w tym: | 33,4%     | 33,3%    | 30,5%     | 104,9%                         |
| na zadania zlecone ustawowo              | 9,3%      | 9,3%     | 9,8%      | 121,5%                         |
| na zadania powierzone                    | 1,0%      | 1,0%     | 4,8%      | 561,4%                         |
| na finansowanie zadań własnych           | 18,9%     | 18,9%    | 15,9%     | 96,3%                          |
| na dofinansowanie zadań własnych         | 3,6%      | 3,6%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| Dotacje z funduszy celowych              | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| Dotacje celowe inwestycyjne, w tym       | 0,6%      | 0,6%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| na zadania zlecone                       | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| na drogi publiczne                       | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na zadania oświatowe                     | 0,4%      | 0,4%     | 0,0%      | 0,0%                           |
| na ochronę środowiska                    | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na ochronę zdrowia                       | 0,0%      | 0,0%     | 0,0%      | -                              |
| na inne zadania                          | 0,2%      | 0,2%     | 0,0%      | 0,0%                           |



Interpretacja danych zawartych w powyższych tabelach nie pozwala wprowadzić na formułowanie kategorię ocen i wniosków, ponieważ zróżnicowanie struktur dochodów nie jest wysokie, to jednak następujące spostrzeżenia nie wydają całkowicie przypadkowe:

- **relatywnie wysoki udział dochodów własnych powiatów w ich dochodach ogółem jest zupełnie nieopłacalny z punktu widzenia uzyskania wysokiej kwoty dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca**, średni udział dochodów własnych w dochodach powiatowych ogółem wyniósł w 1999 r. 6,2% - w ankietowanych powiatach wyższy wskaźnik wystąpił tylko w Powiecie Sierpeckim, na rzecz tej tezy przemawia relatywnie wysoki udział dochodów własnych Powiatu Krośnieńskiego (notabene, również śmiesznie mały) i najmniejszy udział tych dochodów w Powiecie Olecko-Gołdapskim (mniej niż symboliczny);
- **jeszcze mniej opłacalne jest posiadanie stosunkowo wysokiego udziału dochodów własnych z tytułu udziałów we wpływach z PIT (o ile nie są to wpływy bardzo wysokie, charakterystyczne np. dla dużych miast)** – wobec średniego udziału wynoszącego 1,9% znowu najmniej korzystnie sytuuje się Powiat Krośnieński (2,4%) a najbardziej korzystnie Powiat Olecko-Gołdapski (0,8%);
- **najbardziej opłacalny jest wysoki udział dochodów z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa** – udział ten w Powiecie Olecko-Gołdapskim wyniósł aż 49,9% (wobec średniej krajowej wynoszącej w 1999 r. 49,4%), a Powiecie Krośnieńskim stanowiący zaledwie 33,3%.
- **niejasna jest rola systemu subwencjonowania**, z jednej strony bardzo wysoki udział subwencji w dochodach powiatowych ogółem wydaje się być nieopłacalny - przy średnim krajowym wskaźniku wynoszącym 44,4% - udział ten w Powiecie Krośnieńskim wyniósł aż 60,9% (a na 2000 r. został zaplanowany jeszcze wyższy – 63,8%), w pozostałych ankietowanych powiatach był bardzo zbliżony do średniej krajowej;
- **nie istnieje racjonalne wytłumaczenie istotnych różnic w planowanej przez zarządy powiatów dynamice dochodów** (od 113,5% w Powiecie Sierpeckim do 121,7% w Powiecie Żarskim) zwłaszcza w odniesieniu do transferów z budżetu państwa (w niezmienionym stanie prawnym w Powiecie Krośnieńskim zaplanowano dynamikę subwencji na poziomie ok. 119,7%, a Powiecie Żarskim na poziomie ponad 140%)

Z danych zebranych w ankietowanych powiatach wyłania się obraz systemu dochodów labilnego, mało zbiektywizowanego i nadmiernie elastycznego. Brak ustawowych reguł rozdzielania między powiaty poszczególnych części subwencji ogólnej upodabnia subwencje bardziej do dotacji celowych niż do dochodów własnych. Jednocześnie nie istnieją żadne

skodyfikowane reguły określania kwot dotacji celowych dla samorządu powiatowego na zadania główne, dopuszczalnych ustawowo celów dotowania – finansowanie zadań zleconych, finansowanie zadań własnych i wspieranie wykonywania zadań powiatowych, które zasadniczo są finansowane dochodami własnymi i subwencjami ogólnymi.

**Ponieważ dochody własne samorządu powiatowego są w skali makro wręcz szczątkowe, to w najlepszym położeniu finansowym znajdują się powiaty nie posiadające dochodów własnych i wcale o takie dochody się nie starające.**

**Cały system dochodów samorządu powiatowego nakierunkowany jest na trwałe, systematyczne i w dużym stopniu uznaniowe ingerencje administracji rządowej. W rezultacie sukces finansowy mogą odnieść albo mniej liczne powiaty bardzo zamożne albo bardziej liczne powiaty biedne i bez własnej bazy podatkowej, ale za to intensywnie czerpiące z kwot dotacji celowych z budżetu państwa.**

Niejasna jest funkcja dotacji celowych na zadania zlecone. Przy średniej krajowej udziale tych dotacji w dochodach powiatowych ogółem wynoszącej w 1999 r. 28,5%, nie wiadomo dlaczego udział ten w Powiecie Krośnieńskim wyniósł zaledwie 14,6%, a w Powiecie Sierpeckim przekroczył 34,5%. Ale i dotacje na zadania własne były bardzo zróżnicowane – od 5,5% w Powiecie Sierpeckim do 15,9% w Powiecie Krośnieńskim (średni udział wynosił 19,9%). Dochody powiatowe tworzą system chaotyczny i kiepsko koordynowany. **W rezultacie dość prawdopodobne jest pozyskiwanie przez jeden powiat wsparcia finansowego z kilku różnych źródeł na ten sam cel, oraz brak jakiegokolwiek wsparcia dla innego powiatu na cel podobny.**

Zagadnienie roli transferów z budżetu państwa w finansowaniu zadań powiatowych jest ważne z dwóch punktów widzenia - z punktu widzenia znaczenia zadań zleconych w całym układzie zadań powiatowych oraz z punktu widzenia zdolności samorządu powiatowego do samodzielnego finansowania zadań własnych.

W tabeli nr 6 przedstawiono poziom uzależnienia samorządu powiatowego w wykonywaniu zadań od statusu tych zadań (zadania własne i zadania zlecone) oraz od szczodrości zasilania dotacjami z budżetu państwa.

Tabela nr 6. Udział dotacji w finansowaniu wydatków powiatowych

| Powiat<br>(dane dla 1999 r) | Udział dotacji na zadania zlecone w wydatkach powiatowych ogółem | Udział dotacji na zadania własne w wydatkach własnych (poza oświatowymi i drogowymi) |
|-----------------------------|--|--|
| Krośnieński                 | 30,8%  | 61,0%  |
| Olecko Gołdapski            | 39,0%  | 12,0%  |
| Sierpecki                   | 30,5%  | 17,7%  |
| Żarski                      | 9,2%   | 23,0%  |

Z kolei w tabeli nr 7 przedstawiono związek pomiędzy kwotami powiaty dwóch „adresowanych” części subwencji ogólnej – oświatowej i drogowej – a wydatkami wykonanymi przez ankietowane powiaty w 1999 r. na pełne sfinansowanie zadań formalnie finansowanych tymi częściami subwencji ogólnej.

Tabela nr 7. Stopień wykorzystania części drogowej i oświatowej subwencji ogólnej

| Powiat<br>(dane dla 1999 r.) | Udział części<br>drogowej subwencji<br>ogólnej w wydatkach<br>„drogowych” | Udział części<br>oświatowej subwencji<br>ogólnej w wydatkach<br>„oświatowych” |
|------------------------------|---|---|
| Krośnieński                  | 86%   | 105%  |
| Olecko Gołdapski             | 78%   | 100,2%  |
| Sierpecki                    | 62%   | 99%   |
| Żarski                       | 86%   | 113%  |

Z danych zawartych w kolumnie pierwszej tabeli nr 6 wynika bardzo wysoka skala zlecenia samorządowi powiatowemu zadań pozostających w kompetencji administracji rządowej. W ujęciu finansowym ponad jedna trzecia wszystkich wydatków samorządu powiatowego – za wyjątkiem Powiatu Żarskiego – dotyczy zadań zleconych, które nie należą do domeny samorządu terytorialnego i do których wykonywania samorząd terytorialny jako nowa instytucja ustrojowa wcale nie jest potrzebny. **Samorząd powiatowy jest po prostu wykorzystywany do wykonywania zadań, za których finansowanie nadal odpowiada administracja rządowa.**

Z kolei dane zawarte w kolumnie drugiej tabeli nr 6 pokazują skalę uzależnienia od dotacji celowych możliwości wykonywania zadań przez samorząd powiatowy zadań własnych innych niż zadania własne finansowane odrębnymi częściami subwencji ogólnej. Zwraca uwagę znaczące zróżnicowanie tego uzależnienia, nie dające się racjonalnie wyjaśnić w świetle obowiązujących przepisów inaczej jak tylko całkowitym brakiem kodyfikacji w zakresie trybu, kryteriów i celów dotowania przez budżet państwa procesu wykonywania powiatowych zadań własnych.

Natomiast relacja kwot „adresowanych” części subwencji ogólnej do wydatków przeznaczonych na wykonywanie zadań „drogowych” i „oświatowych” w 1999 r. również wskazuje na brak koordynacji w przypadku zadań obligatoryjnych (zadania oświatowe) a także na obojętne skorzystanie przez samorządy powiatowe ze swobody w wydatkowaniu subwencji ogólnej. Z formalnego punktu widzenia **ankietowane powiaty przeznaczyły od 14% (Powiat Żarski i Powiat Krośnieński) do 38% (Powiat Sierpecki) otrzymanych w 1999 r. kwot części drogowej subwencji ogólnej na zupełnie inne cele.** Było to zgodne z prawem, chociaż na pewno nie uzasadnione znakomitym stanem dróg powiatowych.

## 10. Poziom i struktura dochodów samorządu województwa

Przechodzenie do następnych typów jednostek samorządu terytorialnego jest równoznaczne z analizowaniem coraz niższych dochodów *per capita*. W 1999 r. średni dochód na 1 mieszkańca w samorządzie gminnym wyniósł 1191 zł (w tym w gminach wiejskich 1089 zł, a w miastach i w gminach miejsko-wiejskich 1259 zł), w samorządzie powiatowym 362,6 zł, a w samorządzie województwa zaledwie 85,1 zł.

W skali całego kraju największe dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 1999r. uzyskał samorząd Województwa Lubuskiego, a Województwo Podkarpackie znalazło się na wysokim, czwartym miejscu (za Województwem Dolnośląskim i Śląskim). Wśród czterech województw ostatnich na tej liście na początku sytuuje się Województwo Warmińsko-Mazurskie. Jeszcze niżej znalazły się województwa: Wielkopolskie, Pomorskie i Łódzkie. Taka hierarchia siły „dochodowej” samorządów województw najlepiej świadczy o fasadowości systemu dochodów tego samorządu. Obok nikłych możliwości finansowych samorządu województwa, równie wymowne jest jaskrawe nieprzystosowanie tej instytucji do realnej siły ekonomicznej obszarów w dużym stopniu pozornie objętych „samorządową” samodzielnością. Jest to spostrzeżenie podobne do uprzednio wskazywanego przy okazji kondycji dochodowej tzw. powiatów ziemskich otaczających duże miasta. Jeżeli na stosunkowo najlepiej rozwiniętych gospodarczo terenach powstają jednostki samorządu powiatowego i regionalnego (samorząd województwa) tak jaskrawo słabe, to zasadnicze wątpliwości musi budzić nie tylko model ich finansowania, ale także koncepcja samorządności w tym modelu odzwierciedlona.

Jeżeli równocześnie, jak wykazują informacje przedstawione w tabeli nr 8, na terenach gospodarczo mniej rozwiniętych istnieją jednostki sytuujące się w czołówce „dochodowej” siły, to nie ma większych wątpliwości, że nowe jednostki samorządu terytorialnego nie mogą pełnić funkcji samorządu regionalnego. Wydają się one przystosowane raczej do roli instrumentu ułatwiającego administracji rządowej wykonywanie ingerencji w tzw. terenie.

Tabela nr 8. Dochody województw na 1 mieszkańca

| Województwo       | Dochody ogółem w 1999r. w zł na 1 mieszkańca | Dochody ogółem w I kw. 2000 r. w zł na 1 mieszkańca |
|-------------------|--|---|
| Mazowieckie       | 74   | 17  |
| Lubuskie          | 130  | 31  |
| Podkarpackie      | 104  | 22  |
| Warmińsko- Mazur. | 73   | 19  |

W świetle uprzednich analiz dochodów samorządu powiatowego wiadomo, że za tak słabymi i zaskakującymi z ekonomicznego punktu widzenia różnicami w poziomie dochodów

kryje się brak klarownej koncepcji finansowania samorządu terytorialnego oraz uzależnienie nowych jednostek od transferów z budżetu państwa. Analiza struktur dochodów ankietowanych województw powinna prowadzić do podobnych wniosków. Istotnie, na podstawie danych przedstawionych w tabelach nr 9 – 12, widać niebagatelne podobieństwo systemu dochodów powiatowych i wojewódzkich, chociaż oczywiście inne są proporcje oraz dużo mniejsza skala.

Tabela nr 9. Struktura i dynamika dochodów Województwa Mazowieckiego

| Dochody                                     | Dochody w 1999r. |          | Dochody w 2000r. | Dynamika           |
|---|------------------|----------|------------------|--------------------|
|   | Planowane        | Wykonane | Planowane        | Plan/<br>wykonanie |
| Dochody ogółem                              | 100,00%          | 100,00%  | 100,00%          | 100,26%            |
| Dochody własne,<br>w tym:                   | 31,50%           | 31,77%   | 35,52%           | 112,11%            |
| podatkowe (PIT)                             | 23,29%           | 22,90%   | 26,23%           | 114,83%            |
| podatkowe (CIT)                             | 7,45%            | 7,96%    | 6,99%            | 88,03%             |
| z majątku                                   | 0,00%            | 0,00%    | 1,19%            | -                  |
| pozostałe                                   | 0,76%            | 0,91%    | 1,12%            | 123,35%            |
| Subwencja ogólna, w tym:                    | 25,66%           | 26,71%   | 32,10%           | 120,51%            |
| część oświatowa                             | 5,73%            | 5,96%    | 9,51%            | 159,94%            |
| część drogowa                               | 19,93%           | 20,74%   | 22,34%           | 107,99%            |
| Część wyrównawcza                           | 0,00%            | 0,00%    | 0,24%            | -                  |
| Dotacje celowe z budżetu<br>państwa, w tym: | 42,85%           | 41,52%   | 32,38%           | 78,17%             |
| na zadania zlecone ustawowo                 | 0,18%            | 0,19%    | 8,37%            | 4386,26%           |
| na zadania powierzone                       | 15,06%           | 15,09%   | 0,00%            | 0,00%              |
| na finansowanie zadań własnych              | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| na dofinansowanie zadań<br>własnych         | 27,60%           | 26,24%   | 24,01%           | 91,71%             |
| Dotacje z funduszy celowych                 | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| Dotacje celowe inwestycyjne, w<br>tym       | 25,17%           | 24,26%   | 11,59%           | 47,92%             |
| na rolnictwo                                | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| Na drogi publiczne                          | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| na zadania oświatowe                        | 0,18%            | 0,10%    | 0,12%            | 122,62%            |
| na ochronę środowiska                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| zadania ochrony zdrowia                     | 24,99%           | 24,16%   | 11,47%           | 47,61%             |

Tabela nr 10. Struktura i dynamika dochodów Województwa Lubuskiego

| Dochody                                     | Dochody w 1999r. |          | Dochody w 2000r. | Dynamika<br>Plan/<br>wykonanie |
|---|------------------|----------|------------------|--------------------------------|
|   | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                                |
| Dochody ogółem                              | 100,00%          | 100,00%  | 100,00%          | 84,36%                         |
| Dochody własne,<br>w tym:                   | 9,58%            | 10,56%   | 11,84%           | 94,62%                         |
| podatkowe (PIT)                             | 7,92%            | 8,12%    | 10,77%           | 111,90%                        |
| podatkowe (CIT)                             | 1,12%            | 0,88%    | 0,93%            | 89,34%                         |
| Z majątku<br>pozostałe                      | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                              |
| pozostałe                                   | 0,53%            | 1,56%    | 0,14%            | 7,69%                          |
| Subwencja ogólna,<br>w tym:                 | 39,68%           | 41,11%   | 59,47%           | 122,04%                        |
| część oświatowa                             | 4,53%            | 4,70%    | 10,46%           | 187,76%                        |
| Część drogowa                               | 29,55%           | 30,61%   | 42,04%           | 115,86%                        |
| Część wyrównawcza                           | 5,60%            | 5,80%    | 6,98%            | 101,42%                        |
| Dotacje celowe z budżetu<br>państwa, w tym: | 50,42%           | 48,00%   | 28,23%           | 49,62%                         |
| na zadania zlecone ustawowo                 | 3,40%            | 3,52%    | 16,78%           | 401,82%                        |
| na zadania powierzone                       | 10,45%           | 10,80%   | 0,15%            | 1,15%                          |
| na finansowanie zadań własnych              | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                              |
| na dofinansowanie zadań<br>własnych         | 7,63%            | 7,41%    | 5,49%            | 62,52%                         |
| Dotacje z funduszy celowych                 | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                              |
| Dotacje celowe inwestycyjne, w<br>tym       | 28,94%           | 26,27%   | 5,81%            | 18,67%                         |
| Na rolnictwo                                | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                              |
| na drogi publiczne                          | 2,11%            | 2,19%    | 0,00%            | 0,00%                          |
| na zadania oświatowe                        | 0,29%            | 0,30%    | 0,10%            | 28,75%                         |
| na ochronę środowiska                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                              |
| zadania ochrony zdrowia                     | 26,53%           | 23,78%   | 5,71%            | 20,26%                         |

Tabela nr 11. Struktura i dynamika dochodów Województwa Podkarpackiego

| Dochody                     | Dochody w 1999r. |          | Dochody w 2000r. | Dynamika<br>Plan/<br>wykonanie |
|-----------------------------|------------------|----------|------------------|--------------------------------|
|                             | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                                |
| Dochody ogółem              | 100,00%          | 100,00%  | 100,00%          | 86,09%                         |
| Dochody własne,<br>w tym:   | 10,48%           | 10,29%   | 12,94%           | 108,23%                        |
| podatkowe (PIT)             | 8,34%            | 7,86%    | 10,05%           | 110,13%                        |
| podatkowe (CIT)             | 0,85%            | 0,89%    | 1,07%            | 103,25%                        |
| Z majątku                   | 0,11%            | 0,34%    | 0,84%            | 210,85%                        |
| pozostałe                   | 1,18%            | 1,20%    | 0,98%            | 70,12%                         |
| Subwencja ogólna,<br>w tym: | 31,28%           | 31,89%   | 46,30%           | 124,99%                        |

| Dochody   | Dochody w 1999r. |          | Dochody w 2000r. | Dynamika           |
|---|------------------|----------|------------------|--------------------|
|   | Planowane        | Wykonane | Planowane        | Plan/<br>wykonanie |
| część oświatowa   | 6,98%            | 7,12%    | 15,39%           | 186,17%            |
| część drogowa   | 15,50%           | 15,80%   | 20,46%           | 111,53%            |
| Część wyrównawcza   | 8,80%            | 8,97%    | 10,44%           | 100,17%            |
| Dotacje celowe z budżetu państwa, w tym:  | 57,38%           | 56,95%   | 33,34%           | 50,40%             |
| na zadania zlecone ustawowo   | 0,19%            | 0,20%    | 4,31%            | 1874,11%           |
| na zadania powierzone   | 9,89%            | 8,75%    | 1,52%            | 15,00%             |
| na finansowanie zadań własnych  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| na dofinansowanie zadań własnych  | 47,30%           | 48,01%   | 27,51%           | 49,33%             |
| Dotacje z funduszy celowych   | 0,85%            | 0,86%    | 7,43%            | 741,18%            |
| Dotacje celowe inwestycyjne, w tym  | 39,20%           | 38,47%   | 12,28%           | 27,48%             |
| Na rolnictwo  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| na drogi publiczne  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| na zadania oświatowe  | 0,15%            | 0,16%    | 0,00%            | 0,00%              |
| na ochronę środowiska   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| zadania ochrony zdrowia   | 39,05%           | 38,31%   | 12,28%           | 27,59%             |
| Dotacje celowe na zad. realizowane na podst. porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego | 0,01%            | 0,01%    | b.d.             | b.d.               |
| Zadania bieżące   | 0,01%            | 0,01%    | b.d.             | b.d.               |
| Inwestycje  | 0,00%            | 0,00%    | b.d.             | b.d.               |

Tabela nr12. Struktura i dynamika dochodów Województwa Warmińsko- Mazurskiego

| Dochody                                  | Dochody w 1999r. |          | Dochody w 2000r. | Dynamika           |
|--|------------------|----------|------------------|--------------------|
|  | Planowane        | Wykonane | Planowane        | Plan/<br>wykonanie |
| Dochody ogółem                           | 100,00%          | 100,00%  | 100,00%          | 106,18%            |
| Dochody własne, w tym:                   | 14,41%           | 14,90%   | 17,33%           | 123,50%            |
| podatkowe (PIT)                          | 12,48%           | 12,41%   | 13,46%           | 115,16%            |
| podatkowe (CIT)                          | 1,63%            | 1,38%    | 1,28%            | 98,64%             |
| z majątku                                | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| pozostałe                                | 0,30%            | 1,11%    | 2,59%            | 247,64%            |
| Subwencja ogólna, w tym:                 | 50,84%           | 51,11%   | 56,07%           | 116,48%            |
| część oświatowa                          | 6,61%            | 6,65%    | 11,79%           | 188,35%            |
| część drogowa                            | 32,40%           | 32,58%   | 32,84%           | 107,05%            |
| część wyrównawcza                        | 11,82%           | 11,89%   | 11,43%           | 102,11%            |
| Dotacje celowe z budżetu państwa, w tym: | 34,75%           | 33,99%   | 26,60%           | 83,10%             |

| Dochody                            | Dochody w 1999r. |          | Dochody w 2000r. | Dynamika           |
|------------------------------------|------------------|----------|------------------|--------------------|
|                                    | Planowane        | Wykonane | Planowane        | Plan/<br>wykonanie |
| na zadania zlecone ustawowo        | 0,02%            | 0,02%    | 8,09%            | 45820,00<br>%      |
| na zadania powierzone              | 11,92%           | 11,05%   | 0,00%            | 0,00%              |
| na finansowanie zadań własnych     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| na dofinansowanie zadań własnych   | 22,80%           | 22,92%   | 18,51%           | 85,73%             |
| Dotacje z funduszy celowych        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| Dotacje celowe inwestycyjne, w tym | 8,64%            | 7,75%    | 3,27%            | 44,77%             |
| na rolnictwo                       | 6,63%            | 5,73%    | 3,27%            | 60,58%             |
| na drogi publiczne                 | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| na zadania oświatowe               | 0,03%            | 0,03%    | 0,00%            | 0,00%              |
| na ochronę środowiska              | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                  |
| zadania ochrony zdrowia            | 1,98%            | 1,99%    | 0,00%            | 0,00%              |

**W odniesieniu do dochodów przeliczonych na 1 mieszkańca samorząd województwa jest ponad czternastokrotnie słabszy od samorządu gminnego i ponad czterokrotnie słabszy od samorządu powiatowego.** Przy tak niewielkich środkach finansowych nadmierne dopatrywanie się znaczeń ukrytych w różnicach struktur dochodów nie wydaje się zbyt racjonalne, ale nie można nie zauważyć, że:

- **nieopłacalne jest dysponowanie ponadprzeciętnym udziałem dochodów własnych w dochodach samorządów województw ogółem** – wśród ankietowanych województw dotyczy to zwłaszcza Województwa Mazowieckiego, w którym ów udział (31,8%) był istotnie wyższy od przeciętnego (18%);
- **im niższy jest udział dochodów własnych w dochodach ogółem tym lepszą pozycję dochodową zajmuje województwo** – wśród ankietowanych województw dotyczy to obydwu liderów - Województwa Lubuskiego (10,6%) i Województwa Podkarpackiego (10,3%);
- **jeszcze bardziej nieopłacalne jest dysponowanie ponadprzeciętnym udziałem dochodów z tytułu udziałów we wpływach z państwowych podatków dochodowych (które w zamierzeniach miały pełnić funkcję surogatów podatkowych dochodów własnych)** – o czym świadczy najwyższy udział Województwa Mazowieckiego (33,2% wobec średniej krajowej 16,4%) oraz najniższy udział Województwa Podkarpackiego (11,1%) i Województwa Lubuskiego (11,7%);
- **brak dochodów własnych najlepiej jest kompensować dotacjami celowymi z budżetu państwa, a zwłaszcza dotacjami inwestycyjnymi – jest to przypadek Województwa Podkarpackiego, w którym udział dotacji celowych (57%) istotnie**



przewyższał średnią krajową (47,3%), a udział dotacji inwestycyjnych wynosił 38,5% (ten sam wskaźnik w Województwie Warmińsko-Mazurskim wyniósł zaledwie 7,75%);

**System dochodów samorządu województwa charakteryzują wady podobne do obserwowanych w systemie dochodów samorządu powiatowego, ale w województwach są to wady znacznie cięższe jakościowo. Przy tak niskim poziomie środków finansowych oraz tak uznaniowym trybie przekazywania istotnej ich części nie można w ogóle wypowiadać się na temat zdolności samorządu województwa do prowadzenia własnej polityki rozwoju województwa. Innymi słowy – ta zdolność może dotyczyć wyłącznie tzw. snucia planów, wyrażającego się w przygotowywaniu strategii rozwoju województwa.**

### 11. Wydatki samorządu powiatowego

Samorząd powiatowy posiada głównie funkcje administracyjne oraz prowadzi znakomitą większość placówek oświatowych szczebla średniego. Taka struktura obowiązków (zadań i kompetencji) znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturach wydatków powiatów według działów, które są przedstawione w tabelach nr 13-16.

Tabela nr 13. Struktura wydatków Powiatu Sierpeckiego według działów

| Wydatki według działów                   | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| Wydatki ogółem                           | 100,00%           | 100,00%  | 100,00%         | 114,71%            |
| Wydatki bieżące ogółem,<br>w tym:        | 87,69%            | 87,56%   | 94,49%          | 123,79%            |
| wynagrodzenia ogółem                     | 52,80%            | 53,35%   | 49,81%          | 107,09%            |
| Wydatki majątkowe,<br>w tym:             | 12,31%            | 12,44%   | 5,51%           | 50,81%             |
| wydatki inwestycyjne                     | 12,31%            | 12,44%   | 5,51%           | 50,81%             |
| Wydatki w dziale „Budownictwo”<br>ogółem | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki bieżące                          | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Rolnictwo”<br>ogółem   | 0,75%             | 0,75%    | 1,39%           | 211,18%            |
| wydatki bieżące                          | 0,75%             | 0,75%    | 1,39%           | 211,18%            |
| wydatki inwestycyjne                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Leśnictwo”<br>ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki bieżące                          | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Transport”<br>ogółem   | 6,03%             | 6,10%    | 8,29%           | 156,03%            |

| Wydatki według działów                                   | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| wydatki bieżące  | 5,92%             | 5,98%    | 8,15%           | 156,30%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,11%             | 0,11%    | 0,14%           | 141,67%            |
| Wydatki w dziale „Gospodarka mieszkaniowa”               |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,10%             | 0,08%    | 0,45%           | 611,11%            |
| wydatki bieżące  | 0,10%             | 0,08%    | 0,45%           | 611,11%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Oświata i wychowanie”                  |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 40,16%            | 40,65%   | 44,51%          | 125,60%            |
| wydatki bieżące  | 39,70%            | 40,18%   | 43,28%          | 123,57%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,46%             | 0,47%    | 1,23%           | 300,00%            |
| Wydatki w dziale „Kultura i sztuka”                      |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,10%           | -                  |
| wydatki bieżące  | 0,00%             | 0,00%    | 0,10%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”                       |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 2,97%             | 2,19%    | 4,82%           | 252,68%            |
| wydatki bieżące  | 2,97%             | 2,19%    | 4,82%           | 252,68%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Opieka społeczna”                      |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 14,55%            | 14,60%   | 6,94%           | 54,49%             |
| wydatki bieżące  | 2,97%             | 2,89%    | 2,81%           | 111,85%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 11,59%            | 11,71%   | 4,12%           | 40,36%             |
| Wydatki w dziale „Kultura fizyczna i sport”              |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,36%             | 0,36%    | 0,25%           | 80,52%             |
| wydatki bieżące  | 0,36%             | 0,36%    | 0,25%           | 80,52%             |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Turystyka i wypoczynek”                |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki bieżące  | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Administracja państwowa i samorządowa” |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 9,46%             | 9,37%    | 11,68%          | 143,00%            |
| wydatki bieżące  | 9,32%             | 9,23%    | 11,62%          | 144,49%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,14%             | 0,15%    | 0,06%           | 48,39%             |
| Wydatki w dziale „Bezpieczeństwo publiczne”              |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 22,06%            | 22,30%   | 20,82%          | 107,10%            |
| wydatki bieżące  | 22,06%            | 22,30%   | 20,82%          | 107,10%            |

| Wydatki według działów               | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|                                      | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Finanse”           |                   |          |                 |                    |
| ogółem                               | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki bieżące                      | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Rozliczenia różne” |                   |          |                 |                    |
| ogółem                               | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki bieżące                      | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Różna działalność” |                   |          |                 |                    |
| ogółem                               | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki bieżące                      | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |

Tabela nr 14. Struktura wydatków Powiatu Olecko-Gołdapskiego według działów

| Wydatki według działów            | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|-----------------------------------|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|                                   | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| Wydatki ogółem                    | 100,00%           | 100,00%  | 100,00%         | 117,88%            |
| Wydatki bieżące ogółem,<br>w tym: | 96,57%            | 96,56%   | 96,21%          | 117,45%            |
| wynagrodzenia ogółem              | 58,53%            | 58,60%   | 57,39%          | 115,45%            |
| Wydatki majątkowe,<br>w tym:      | 3,43%             | 3,44%    | 3,79%           | 129,89%            |
| wydatki inwestycyjne              | 3,43%             | 3,44%    | 3,79%           | 129,89%            |
| Wydatki w dziale „Budownictwo”    |                   |          |                 |                    |
| ogółem                            | 0,13%             | 0,13%    | 0,21%           | 186,84%            |
| wydatki bieżące                   | 0,13%             | 0,13%    | 0,21%           | 186,84%            |
| wydatki inwestycyjne              | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Rolnictwo”      |                   |          |                 |                    |
| ogółem                            | 0,96%             | 0,96%    | 0,87%           | 107,09%            |
| wydatki bieżące                   | 0,96%             | 0,96%    | 0,87%           | 107,09%            |
| wydatki inwestycyjne              | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Leśnictwo”      |                   |          |                 |                    |
| ogółem                            | 0,03%             | 0,03%    | 0,07%           | 240,00%            |
| wydatki bieżące                   | 0,03%             | 0,03%    | 0,07%           | 240,00%            |
| wydatki inwestycyjne              | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Transport”      |                   |          |                 |                    |
| ogółem                            | 8,55%             | 8,56%    | 7,41%           | 102,00%            |
| wydatki bieżące                   | 5,46%             | 5,47%    | 5,90%           | 127,09%            |
| wydatki inwestycyjne              | 3,08%             | 3,09%    | 1,51%           | 57,52%             |

| Wydatki według działów                                   | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| Wydatki w dziale „Gospodarka mieszkaniowa”               |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,17%             | 0,17%    | 0,10%           | 70,00%             |
| wydatki bieżące  | 0,17%             | 0,17%    | 0,10%           | 70,00%             |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Oświata i wychowanie”                  |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 48,65%            | 48,66%   | 39,41%          | 95,47%             |
| wydatki bieżące  | 48,65%            | 48,66%   | 39,15%          | 94,83%             |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,26%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Kultura i sztuka”                      |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,01%             | 0,01%    | 0,01%           | 250,00%            |
| wydatki bieżące  | 0,01%             | 0,01%    | 0,01%           | 250,00%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”                       |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 4,82%             | 4,82%    | 7,54%           | 184,34%            |
| wydatki bieżące  | 4,82%             | 4,82%    | 5,69%           | 139,12%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 1,85%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Opieka społeczna”                      |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 7,45%             | 7,41%    | 10,73%          | 170,69%            |
| wydatki bieżące  | 7,35%             | 7,32%    | 10,73%          | 172,92%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,10%             | 0,10%    | 0,00%           | 0,00%              |
| Wydatki w dziale „Kultura fizyczna i sport”              |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,02%             | 0,02%    | 0,03%           | 200,00%            |
| wydatki bieżące  | 0,02%             | 0,02%    | 0,03%           | 200,00%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Turystyka i wypoczynek”                |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,09%             | 0,09%    | 0,07%           | 96,15%             |
| wydatki bieżące  | 0,09%             | 0,09%    | 0,07%           | 96,15%             |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Administracja państwowa i samorządowa” |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 6,67%             | 6,68%    | 9,88%           | 174,44%            |
| wydatki bieżące  | 6,42%             | 6,42%    | 9,71%           | 178,20%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,26%             | 0,26%    | 0,17%           | 80,00%             |
| Wydatki w dziale „Bezpieczeństwo publiczne”              |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 22,43%            | 22,45%   | 20,42%          | 107,18%            |
| wydatki bieżące  | 22,43%            | 22,45%   | 20,42%          | 107,18%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Finanse”                               |                   |          |                 |                    |

| Wydatki według działów               | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|                                      | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| ogółem                               | 0,03%             | 0,01%    | 1,28%           | 22150,00<br>%      |
| wydatki bieżące                      | 0,03%             | 0,01%    | 1,28%           | 22150,00<br>%      |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Rozliczenia różne” |                   |          |                 |                    |
| ogółem                               | 0,00%             | 0,00%    | 1,87%           | -                  |
| wydatki bieżące                      | 0,00%             | 0,00%    | 1,87%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Różna działalność” |                   |          |                 |                    |
| ogółem                               | 0,00%             | 0,00%    | 0,10%           | -                  |
| wydatki bieżące                      | 0,00%             | 0,00%    | 0,10%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |

Tabela nr 15. Struktura wydatków Powiatu Żarskiego według działów

| Wydatki według działów            | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|-----------------------------------|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|                                   | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| Wydatki ogółem                    | 100,00%           | 100,00%  | 100,00%         | 116,91%            |
| Wydatki bieżące ogółem,<br>w tym: | 94,46%            | 94,43%   | 97,15%          | 120,28%            |
| wynagrodzenia ogółem              | 58,09%            | 58,32%   | 57,53%          | 115,34%            |
| Wydatki majątkowe,<br>w tym:      | 5,54%             | 5,57%    | 2,85%           | 59,82%             |
| wydatki inwestycyjne              | 5,54%             | 5,57%    | 1,82%           | 38,23%             |
| Wydatki w dziale „Budownictwo”    |                   |          |                 |                    |
| ogółem                            | 0,37%             | 0,38%    | 0,32%           | 100,00%            |
| wydatki bieżące                   | 0,37%             | 0,38%    | 0,32%           | 100,00%            |
| wydatki inwestycyjne              | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Rolnictwo”      |                   |          |                 |                    |
| ogółem                            | 0,49%             | 0,48%    | 0,44%           | 107,04%            |
| wydatki bieżące                   | 0,49%             | 0,48%    | 0,44%           | 107,04%            |
| wydatki inwestycyjne              | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Leśnictwo”      |                   |          |                 |                    |
| ogółem                            | 0,02%             | 0,02%    | 0,03%           | 140,00%            |
| wydatki bieżące                   | 0,02%             | 0,02%    | 0,03%           | 140,00%            |
| wydatki inwestycyjne              | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Transport”      |                   |          |                 |                    |
| ogółem                            | 5,29%             | 5,19%    | 3,68%           | 82,97%             |
| wydatki bieżące                   | 2,97%             | 2,86%    | 2,71%           | 111,11%            |
| wydatki inwestycyjne              | 2,32%             | 2,33%    | 0,97%           | 48,54%             |

| Wydatki według działów                                   | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| Wydatki w dziale „Gospodarka mieszkaniowa”               |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,29%             | 0,27%    | 0,28%           | 118,33%            |
| Wydatki bieżące  | 0,29%             | 0,27%    | 0,28%           | 118,33%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Oświata i wychowanie”                  |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 49,72%            | 49,88%   | 44,68%          | 104,71%            |
| Wydatki bieżące  | 47,51%            | 47,66%   | 44,68%          | 109,59%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 2,21%             | 2,22%    | 0,00%           | 0,00%              |
| Wydatki w dziale „Kultura i sztuka”                      |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,03%             | 0,03%    | 0,07%           | 253,33%            |
| Wydatki bieżące  | 0,03%             | 0,03%    | 0,07%           | 253,33%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”                       |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 1,94%             | 1,95%    | 3,80%           | 227,53%            |
| Wydatki bieżące  | 1,94%             | 1,95%    | 3,60%           | 215,91%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,19%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Opieka społeczna”                      |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 14,52%            | 14,45%   | 15,23%          | 123,29%            |
| Wydatki bieżące  | 14,29%            | 14,21%   | 15,23%          | 125,36%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,24%             | 0,24%    | 0,00%           | 0,00%              |
| Wydatki w dziale „Kultura fizyczna i sport”              |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,20%             | 0,20%    | 0,25%           | 146,07%            |
| Wydatki bieżące  | 0,20%             | 0,20%    | 0,25%           | 146,07%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Turystyka i wypoczynek”                |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki bieżące  | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Administracja państwowa i samorządowa” |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 5,38%             | 5,28%    | 7,73%           | 171,26%            |
| Wydatki bieżące  | 5,15%             | 5,05%    | 7,67%           | 177,48%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,22%             | 0,22%    | 0,06%           | 31,31%             |
| Wydatki w dziale „Bezpieczeństwo publiczne”              |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 21,60%            | 21,74%   | 21,31%          | 114,64%            |
| Wydatki bieżące  | 21,05%            | 21,18%   | 19,69%          | 108,66%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,55%             | 0,56%    | 1,63%           | 342,86%            |
| Wydatki w dziale „Finanse”                               |                   |          |                 |                    |

| Wydatki według działów               | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|                                      | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| ogółem                               | 0,08%             | 0,08%    | 0,64%           | 942,86%            |
| Wydatki bieżące                      | 0,08%             | 0,08%    | 0,64%           | 942,86%            |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Rozliczenia różne” |                   |          |                 |                    |
| ogółem                               | 0,00%             | 0,00%    | 1,37%           | -                  |
| Wydatki bieżące                      | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Różna działalność” |                   |          |                 |                    |
| ogółem                               | 0,05%             | 0,05%    | 0,17%           | 373,91%            |
| Wydatki bieżące                      | 0,05%             | 0,05%    | 0,17%           | 373,91%            |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |

Tabela nr 16. Struktura wydatków Powiatu Krośnieńskiego według działów

| Wydatki według działów                     | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| Wydatki ogółem                             | 100,00%           | 100,00%  | 100,00%         | 115,58%            |
| Wydatki bieżące ogółem,<br>w tym:          | 98,81%            | 98,80%   | 99,56%          | 116,46%            |
| Wynagrodzenia ogółem                       | 46,75%            | 46,89%   | 46,40%          | 114,36%            |
| Wydatki majątkowe,<br>w tym:               | 1,19%             | 1,20%    | 0,44%           | 42,86%             |
| wydatki inwestycyjne                       | 0,73%             | 0,73%    | 0,00%           | 0,00%              |
| Wydatki w dziale „Budownictwo”             |                   |          |                 |                    |
| ogółem                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki bieżące                            | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                       | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Rolnictwo”               |                   |          |                 |                    |
| ogółem                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki bieżące                            | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                       | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Leśnictwo”               |                   |          |                 |                    |
| ogółem                                     | 0,29%             | 0,29%    | 0,28%           | 110,29%            |
| Wydatki bieżące                            | 0,29%             | 0,29%    | 0,28%           | 110,29%            |
| wydatki inwestycyjne                       | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Transport”               |                   |          |                 |                    |
| ogółem                                     | 7,56%             | 7,59%    | 7,85%           | 119,64%            |
| Wydatki bieżące                            | 7,56%             | 7,59%    | 7,41%           | 112,87%            |
| wydatki inwestycyjne                       | 0,00%             | 0,00%    | 0,44%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Gospodarka mieszkaniowa” |                   |          |                 |                    |

| Wydatki według działów                                   | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika           |
|--|-------------------|----------|-----------------|--------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane       | Plan/<br>wykonanie |
| ogółem   | 0,15%             | 0,15%    | 0,19%           | 145,71%            |
| wydatki bieżące  | 0,15%             | 0,15%    | 0,19%           | 145,71%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Oświata i wychowanie”                  |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 54,44%            | 54,62%   | 45,41%          | 96,08%             |
| wydatki bieżące  | 53,67%            | 53,84%   | 45,41%          | 97,47%             |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,78%             | 0,78%    | 0,00%           | 0,00%              |
| Wydatki w dziale „Kultura i sztuka”                      |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 3,03%             | 3,04%    | 1,56%           | 59,24%             |
| wydatki bieżące  | 3,03%             | 3,04%    | 1,56%           | 59,24%             |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”                       |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,08%             | 0,07%    | 4,75%           | 8006,25%           |
| wydatki bieżące  | 0,08%             | 0,07%    | 4,75%           | 8006,25%           |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Opieka społeczna”                      |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 17,98%            | 17,98%   | 17,70%          | 113,79%            |
| wydatki bieżące  | 17,77%            | 17,76%   | 17,70%          | 115,16%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,21%             | 0,21%    | 0,00%           | 0,00%              |
| Wydatki w dziale „Kultura fizyczna i sport”              |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,09%             | 0,09%    | 0,02%           | 27,27%             |
| wydatki bieżące  | 0,09%             | 0,09%    | 0,02%           | 27,27%             |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Turystyka i wypoczynek”                |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,21%             | 0,21%    | 0,19%           | 106,12%            |
| wydatki bieżące  | 0,21%             | 0,21%    | 0,19%           | 106,12%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Administracja państwowa i samorządowa” |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 16,15%            | 15,95%   | 19,43%          | 140,81%            |
| wydatki bieżące  | 15,95%            | 15,74%   | 19,43%          | 142,64%            |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,20%             | 0,21%    | 0,00%           | 0,00%              |
| Wydatki w dziale „Bezpieczeństwo publiczne”              |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki bieżące  | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                  |
| Wydatki w dziale „Finanse”                               |                   |          |                 |                    |
| ogółem   | 0,01%             | 0,01%    | 0,23%           | 2033,33%           |
| wydatki bieżące  | 0,01%             | 0,01%    | 0,23%           | 2033,33%           |



| Wydatki według działów               | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r | Dynamika Plan/ wykonanie |
|--------------------------------------|-------------------|----------|-----------------|--------------------------|
|                                      | Planowane         | Wykonane | Planowane       |                          |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                        |
| Wydatki w dziale „Rozliczenia różne” |                   |          |                 |                          |
| ogółem                               | 0,00%             | 0,00%    | 2,40%           | -                        |
| wydatki bieżące                      | 0,00%             | 0,00%    | 2,40%           | -                        |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                        |
| Wydatki w dziale „Różna działalność” |                   |          |                 |                          |
| ogółem                               | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                        |
| wydatki bieżące                      | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                        |
| wydatki inwestycyjne                 | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%           | -                        |

Łączne wydatki ankietowanych powiatów były zbliżone do ich łącznych dochodów, a więc powyżej podane struktury dotyczą kwot relatywnie niewielkich – od 21,3 mln zł w Powiecie Sierpeckim do 44,1 mln zł w Powiecie Żarskim. A zatem w przypadku mniej niż jednoprocentowego udziału wydatków z danego działu klasyfikacji budżetowej w ogólnej kwocie wydatków, wydatek ten dotyczy w istocie kwot niewielkich. Najistotniejsze kierunki wykonywanych wydatków znajdują się w działach o dominujących udziałach procentowych.

Analiza struktur wydatków ankietowanych powiatów wskazuje na istnienie następujących prawidłowości:

- **we wszystkich powiatach wystąpiła bardzo silna dominacja wydatków bieżących**, wydatki te były najniższe w Powiecie Sierpeckim (87,6%), a najwyższe w Powiecie Krośnieńskim (98,8%), czyli w dwóch powiatach biedniejszych ujawniły się dwa odmienne modele gospodarowania (przy średniej krajowej wynoszącej 93,5%);
- **wysoki udział wydatków na wynagrodzenia we wszystkich powiatach** (wynoszący w skali całego kraju w 1999 r. 53,2%) **był w relatywnie zamożniejszych powiatach jeszcze wyższy** (Olecko-Gołdapski – 58,6% oraz Żarski – 58,2%), niższy od tej średniej w powiecie najuboższym (Krośnieński – 46,9%) i równy średniej w Powiecie Sierpeckim, gdzie jednak dotyczył najniższego udziału wydatków bieżących ogółem;
- **wszystkie ankietowane powiaty przeznaczyły bardzo niskie środki na finansowanie wydatków inwestycyjnych** (w skali całego kraju było to w 1999 r. zaledwie 6,5% wydatków ogółem), **ale rekord należy do Powiatu Krośnieńskiego, w którym niespełna 1% wydatków skierowano na finansowanie zadań inwestycyjnych**, na drugim biegunie znalazł się Powiat Sierpecki (12,44%) dysponujący dochodami *per capita* na poziomie ok. 105% średniej krajowej;

- zdecydowana większość wydatków powiatowych lokuje się w dziale „Oświata i wychowanie” (w skali kraju wydatki w tym dziale w 1999 r. stanowiły 42,8% wydatków ogółem), a ich udział w wydatkach ogółem jest tym wyższy im biedniejszy jest samorząd powiatowy – w Powiecie Krośnieńskim wyniósł prawie 55% (choć ten powiat założył najmniejszą dynamikę tych wydatków w 2000 r. wobec roku 1999) co zdaje się czynić z tej grupy wydatków swego rodzaju „powiatowe wydatki sztywne” wypierające jednak nie pozostałe wydatki na wynagrodzenia, lecz wydatki majątkowe (na ogół pokrywające się z wydatkami inwestycyjnymi);
- drugą, co do wielkości udziału w wydatkach ogółem, grupę tworzą wydatki na bezpieczeństwo publiczne (w skali kraju stanowiące w 1999 r. 18,4% wydatków powiatowych ogółem), które są tym wyższe im zamożniejszy jest powiat – w ankietowanej grupie najwyższe wydatki na ten cel przeznaczył Powiat Olecko-Goldapski (22,45%), a Powiat Krośnieński w ogóle nie przeznaczył na ten cel żadnych środków (a także nie planuje przeznaczać w br.);
- trzecią, co do wielkości udziału w wydatkach ogółem, grupą są wydatki socjalne (w skali kraju wydatki w tym dziale w 1999 r. stanowiły 14,8% wydatków ogółem), które stanowią tym większą część całej kwoty wydatków im mniej zamożny jest powiat – w Powiecie Krośnieńskim udział ten wynosił 17,7%, a w Powiecie Olecko-Goldapskim już tylko 7,4% (prawie o połowę mniej niż w Powiecie Żarskim);
- **wydatki na utrzymanie, modernizację i konserwację dróg powiatowych stanowiły mniejszą część wydatków ogółem niż część drogowa subwencji ogólnej w proporcji do dochodów ogółem** – w Powiecie Krośnieńskim udział ten wyniósł zaledwie 7,6% (a udział części drogowej subwencji ogólnej w dochodach ogółem wyniósł 8,5%), w Powiecie Sierpeckim 6,1% (wobec 7,8% udziału części drogowej subwencji ogólnej);
- **im biedniejszy i mniejszy jest powiat tym większy jest udział wydatków administracyjnych w jego wydatkach ogółem** – od średniej krajowej tego udziału wynoszącej 9% bardzo wysoko odbiega analogiczny wskaźnik dla Powiatu Krośnieńskiego (19,4%) i dla zamożnego Powiatu Żarskiego (5,3%), ale warto zauważyć nieco tonujące zamierzenia w zakresie planowanej dynamiki tych wydatków – dwukrotnie wyższej w tym drugim powiecie.

Dotychczas zaobserwowane prawidłowości struktur wydatków powiatowych są mało zachęcające. **Gdyby od wydatków stosunkowo sztywnych (oświata) odjąć wydatki na istnienie administracji powiatowej to pozostają środki finansowe tak niewielkie, że obracające w niwecz jakiegokolwiek plany sensownego gospodarowania samorządu powiatowego. W skali całego kraju byłaby to kwota ok. 122,5 zł w przeliczeniu na 1**

**mieszkańca „statystycznego” powiatu.** W Powiecie Krośnieńskim kwota ta wynosiłaby zaledwie 63 zł. Równocześnie w skali całego kraju istnienie powiatów jako jednostek administracyjnych wymagało wydatków bieżących w kwocie ok. **23 zł** w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W ankietowanych powiatach ów „koszt” oscylował w granicach od 22,7 zł w Powiecie Żarskim do **35,6 zł** w Powiecie Sierpeckim. Wprawdzie ten drugi powiat wydał najwięcej swoich środków na finansowanie inwestycji, ale cała „operacja” była i tak niezmiernie kosztowna, ponieważ wydatki inwestycyjne *per capita* wyniosły w Powiecie Sierpeckim (inwestującym najwięcej spośród ankietowanych powiatów) zaledwie **47,2 zł**.

## 12. Wydatki samorządu województwa

Samorząd województwa w zasadzie nie ma wydatków sztywnych, ponieważ jego funkcje administracyjne są bardzo ograniczone a główny obowiązek w sferze realnej dotyczy prowadzenia, konserwacji i modernizacji dróg wojewódzkich, do których złego stanu wszyscy się przyzwyczaili (obowiązek opracowania i uchwalenia strategii rozwoju województwa dotyczy sfery planistycznej i jako taki nie rodzi skutków w sferze realnej).

**Struktury wydatków ankietowanych województw nie są więc źródłem informacji o hierarchii obowiązków samorządu województwa (a także o indywidualnych modelach percepcji tych obowiązków, jak to jest w przypadku samorządu powiatowego), lecz raczej informacji o kierunkach głównych dziedzin aktywności poszczególnych samorządów, czyli o swego rodzaju poszukiwaniach „najlepszych zastosowań” dla środków finansowych pozyskiwanych przez samorząd województwa.**

Tabele nr 17-20 przedstawiają dane o strukturach wydatków ankietowanych województw według działów klasyfikacji budżetowej.

Tabela nr 17. Struktura wydatków Województwa Mazowieckiego według działów

| Wydatki według działów         | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--------------------------------|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|                                | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| Wydatki ogółem                 | 100,00%          | 100,00%  | 100,00%          | 102,85%                  |
| Wydatki bieżące ogółem,        | 73,34%           | 74,06%   | 83,50%           | 115,96%                  |
| w tym:                         |                  |          |                  |                          |
| wynagrodzenia ogółem           | 16,75%           | 17,59%   | 24,36%           | 142,42%                  |
| Wydatki majątkowe,             | 26,66%           | 25,94%   | 16,50%           | 65,42%                   |
| w tym:                         |                  |          |                  |                          |
| wydatki inwestycyjne           | 26,66%           | 25,94%   | 16,50%           | 65,42%                   |
| Wydatki w dziale „Budownictwo” |                  |          |                  |                          |
| ogółem                         | 0,08%            | 0,08%    | 0,13%            | 166,67%                  |
| wydatki bieżące                | 0,08%            | 0,08%    | 0,13%            | 166,67%                  |
| wydatki inwestycyjne           | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Rolnictwo”   |                  |          |                  |                          |

| Wydatki według działów                                     | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|  | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| ogółem   | 18,06%           | 18,42%   | 12,79%           | 71,38%                   |
| wydatki bieżące  | 7,57%            | 7,98%    | 8,04%            | 103,68%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 10,49%           | 10,44%   | 4,74%            | 46,69%                   |
| Wydatki w dziale „Transport”                               |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 18,65%           | 18,68%   | 19,02%           | 104,73%                  |
| wydatki bieżące  | 18,65%           | 18,68%   | 19,02%           | 104,73%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Gospodarka Mieszkaniowa i niem. us.kom.” |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 1,12%            | 1,18%    | 1,31%            | 114,22%                  |
| wydatki bieżące  | 1,12%            | 1,18%    | 1,31%            | 114,22%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Oświata i wychowanie”                    |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 12,53%           | 12,95%   | 12,83%           | 101,85%                  |
| wydatki bieżące  | 12,03%           | 12,52%   | 12,71%           | 104,34%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,49%            | 0,43%    | 0,12%            | 28,72%                   |
| Wydatki w dziale „Kultura i sztuka”                        |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 17,48%           | 17,71%   | 17,95%           | 104,23%                  |
| wydatki bieżące  | 17,21%           | 17,42%   | 17,89%           | 105,67%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,28%            | 0,29%    | 0,05%            | 18,59%                   |
| Wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”                         |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 15,73%           | 14,14%   | 11,17%           | 81,25%                   |
| wydatki bieżące  | 4,69%            | 3,90%    | 3,87%            | 101,89%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 11,04%           | 10,24%   | 7,31%            | 73,38%                   |
| Wydatki w dziale „Opieka społeczna”                        |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,22%            | 0,21%    | 1,19%            | 592,11%                  |
| wydatki bieżące  | 0,20%            | 0,19%    | 1,18%            | 654,92%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,02%            | 0,02%    | 0,01%            | 50,63%                   |
| Wydatki w dziale „Kultura fizyczna i sport”                |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,87%            | 0,92%    | 0,79%            | 88,63%                   |
| wydatki bieżące  | 0,87%            | 0,92%    | 0,79%            | 88,63%                   |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Turystyka i wypoczynek”                  |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,09%            | 0,09%    | 0,08%            | 86,71%                   |
| wydatki bieżące  | 0,09%            | 0,09%    | 0,08%            | 86,71%                   |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Różna działalność”                       |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 1,58%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 1,58%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |

| Wydatki według działów                                   | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|  | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| Wydatki w dziale „Administracja państwowa i samorządowa” |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 6,67%            | 6,65%    | 9,58%            | 148,16%                  |
| wydatki bieżące  | 6,21%            | 6,21%    | 9,28%            | 153,57%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,46%            | 0,44%    | 0,30%            | 71,43%                   |
| Wydatki w dziale „Dotacje na fin. zadań gospodarczych”   |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Finanse”                               |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,20%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,20%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Gospodarka komunalna”                  |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 3,87%            | 4,08%    | 3,97%            | 100,02%                  |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 3,87%            | 4,08%    | 3,97%            | 100,02%                  |
| Wydatki w dziale 96                                      |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 4,62%            | 4,88%    | 6,88%            | 145,07%                  |
| wydatki bieżące  | 4,62%            | 4,88%    | 6,88%            | 145,07%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale "Różne rozliczenia"                     |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Bezpieczeństwo publiczne”              |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Szkolnictwo wyższe”                    |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |

Tabela nr 18. Struktura wydatków Województwa Lubuskiego według działów

| Wydatki według działów | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|------------------------|-------------------|----------|------------------|--------------------------|
|                        | Planowane         | Wykonane | Planowane        |                          |
| Wydatki ogółem         | 100,00%           | 100,00%  | 100,00%          | 95,23%                   |

| Wydatki według działów                                     | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--|-------------------|----------|------------------|--------------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane        |                          |
| Wydatki bieżące ogółem,                                    | 67,69%            | 69,62%   | 91,43%           | 125,07%                  |
| w tym:   |                   |          |                  |                          |
| Wynagrodzenia ogółem                                       | 15,03%            | 15,84%   | 20,09%           | 120,81%                  |
| Wydatki majątkowe,   | 32,31%            | 30,38%   | 8,57%            | 26,87%                   |
| w tym:   |                   |          |                  |                          |
| wydatki inwestycyjne                                       | 32,31%            | 30,38%   | 8,57%            | 26,87%                   |
| Wydatki w dziale „Budownictwo”                             |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,12%             | 0,13%    | 0,20%            | 143,27%                  |
| Wydatki bieżące  | 0,12%             | 0,13%    | 0,20%            | 143,27%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Rolnictwo”                               |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 33,99%            | 33,58%   | 13,71%           | 38,89%                   |
| Wydatki bieżące  | 9,20%             | 9,72%    | 9,76%            | 95,65%                   |
| wydatki inwestycyjne                                       | 24,79%            | 23,86%   | 3,95%            | 15,77%                   |
| Wydatki w dziale „Transport”                               |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 26,09%            | 27,83%   | 31,20%           | 106,77%                  |
| Wydatki bieżące  | 21,64%            | 23,08%   | 29,29%           | 120,83%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 4,45%             | 4,75%    | 1,91%            | 38,43%                   |
| Wydatki w dziale „Gospodarka mieszkaniowa i niem. us.kom.” |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki bieżące  | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Oświata i wychowanie”                    |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 9,51%             | 9,98%    | 10,06%           | 95,98%                   |
| Wydatki bieżące  | 9,14%             | 9,59%    | 9,96%            | 98,98%                   |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,37%             | 0,39%    | 0,09%            | 22,77%                   |
| Wydatki w dziale „Kultura i sztuka”                        |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 10,04%            | 10,71%   | 12,29%           | 109,27%                  |
| wydatki bieżące  | 9,81%             | 10,46%   | 11,80%           | 107,52%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,24%             | 0,25%    | 0,48%            | 182,10%                  |
| Wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”                         |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 5,96%             | 4,56%    | 5,48%            | 114,60%                  |
| wydatki bieżące  | 4,04%             | 3,75%    | 3,77%            | 95,54%                   |
| wydatki inwestycyjne                                       | 1,92%             | 0,80%    | 1,72%            | 203,88%                  |
| Wydatki w dziale „Opieka społeczna”                        |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,39%             | 0,41%    | 0,41%            | 93,61%                   |
| wydatki bieżące  | 0,39%             | 0,41%    | 0,41%            | 93,61%                   |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Kultura fizyczna i sport”                |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 2,19%             | 2,32%    | 2,61%            | 106,86%                  |
| wydatki bieżące  | 2,19%             | 2,32%    | 2,61%            | 106,86%                  |

| Wydatki według działów                                   | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--|-------------------|----------|------------------|--------------------------|
|  | Planowane         | Wykonane | Planowane        |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Turystyka i wypoczynek”                |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,20%             | 0,21%    | 0,24%            | 106,20%                  |
| wydatki bieżące  | 0,20%             | 0,21%    | 0,24%            | 106,20%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Różna działalność”                     |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,28%             | 0,29%    | 2,71%            | 903,54%                  |
| wydatki bieżące  | 0,28%             | 0,29%    | 2,71%            | 903,54%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Administracja państwowa i samorządowa” |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 7,59%             | 6,51%    | 10,34%           | 151,22%                  |
| wydatki bieżące  | 7,03%             | 6,18%    | 9,92%            | 152,95%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,55%             | 0,33%    | 0,42%            | 119,16%                  |
| Wydatki w dziale „Dotacje na fin. zadań gospodarczych”   |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 3,17%             | 3,38%    | 9,69%            | 272,64%                  |
| wydatki bieżące  | 3,17%             | 3,38%    | 9,69%            | 272,64%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Finanse”                               |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Gospodarka komunalna”                  |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,17%             | 0,09%    | 0,28%            | 303,51%                  |
| wydatki bieżące  | 0,17%             | 0,09%    | 0,28%            | 303,51%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale 96                                      |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale "Różne rozliczenia"                     |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,30%             | 0,00%    | 0,79%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,30%             | 0,00%    | 0,79%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Bezpieczeństwo publiczne”              |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Szkolnictwo wyższe”                    |                   |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |

| Wydatki według działów | Wydatki w 1999 r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|------------------------|-------------------|----------|------------------|--------------------------|
|                        | Planowane         | Wykonane | Planowane        |                          |
| wydatki bieżące        | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne   | 0,00%             | 0,00%    | 0,00%            |                          |

Tabela nr 19. Struktura wydatków Województwa Podkarpackiego według działów

| Wydatki według działów                                     | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|  | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| Wydatki ogółem   | 100,00%          | 100,00%  | 100,00%          | 87,92%                   |
| Wydatki bieżące ogółem,                                    | 58,83%           | 59,12%   | 78,55%           | 116,81%                  |
| w tym:   |                  |          |                  |                          |
| wynagrodzenia ogółem                                       | 16,32%           | 16,76%   | 22,40%           | 117,46%                  |
| Wydatki majątkowe,   | 41,17%           | 40,88%   | 21,45%           | 46,14%                   |
| w tym:   |                  |          |                  |                          |
| wydatki inwestycyjne                                       | 41,17%           | 40,88%   | 21,45%           | 46,14%                   |
| Wydatki w dziale „Budownictwo”                             |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,19%            | 0,20%    | 0,24%            | 107,57%                  |
| wydatki bieżące  | 0,19%            | 0,19%    | 0,23%            | 105,63%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%            | 0,01%    | 0,01%            | 181,82%                  |
| Wydatki w dziale „Rolnictwo”                               |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 13,31%           | 12,37%   | 15,81%           | 112,36%                  |
| wydatki bieżące  | 4,29%            | 4,41%    | 4,92%            | 98,15%                   |
| wydatki inwestycyjne                                       | 9,03%            | 7,97%    | 10,89%           | 120,22%                  |
| Wydatki w dziale „Transport”                               |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 13,83%           | 14,22%   | 18,34%           | 113,35%                  |
| wydatki bieżące  | 13,47%           | 13,86%   | 17,30%           | 109,75%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,35%            | 0,37%    | 1,04%            | 250,00%                  |
| Wydatki w dziale „Gospodarka Mieszkaniowa i niem. us.kom.” |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 1,90%            | 1,95%    | 2,43%            | 109,73%                  |
| wydatki bieżące  | 1,89%            | 1,94%    | 2,41%            | 109,20%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,01%            | 0,01%    | 0,03%            | 200,00%                  |
| Wydatki w dziale „Oświata i wychowanie”                    |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 15,53%           | 15,90%   | 15,76%           | 87,14%                   |
| wydatki bieżące  | 15,35%           | 15,72%   | 15,68%           | 87,73%                   |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,18%            | 0,19%    | 0,08%            | 36,91%                   |
| Wydatki w dziale „Kultura i sztuka”                        |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 9,12%            | 9,39%    | 11,25%           | 105,37%                  |
| wydatki bieżące  | 8,99%            | 9,25%    | 11,25%           | 106,93%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,13%            | 0,14%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| Wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”                         |                  |          |                  |                          |



| Wydatki według działów                                   | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|  | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| ogółem   | 34,58%           | 34,74%   | 10,28%           | 26,01%                   |
| wydatki bieżące  | 3,72%            | 3,16%    | 1,89%            | 52,61%                   |
| wydatki inwestycyjne                                     | 30,85%           | 31,58%   | 8,39%            | 23,35%                   |
| Wydatki w dziale „Opieka społeczna”                      |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,17%            | 0,15%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| wydatki bieżące  | 0,17%            | 0,15%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Kultura fizyczna i sport”              |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,63%            | 0,63%    | 0,75%            | 104,47%                  |
| wydatki bieżące  | 0,49%            | 0,50%    | 0,75%            | 133,15%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,13%            | 0,14%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| Wydatki w dziale „Turystyka i wypoczynek”                |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,13%            | 0,12%    | 0,16%            | 116,38%                  |
| wydatki bieżące  | 0,13%            | 0,12%    | 0,16%            | 116,38%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Różna działalność”                     |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,83%            | 0,49%    | 2,63%            | 472,85%                  |
| wydatki bieżące  | 0,83%            | 0,49%    | 2,34%            | 420,54%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,29%            |                          |
| Wydatki w dziale „Administracja państwowa i samorządowa” |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 3,50%            | 3,60%    | 7,23%            | 176,49%                  |
| wydatki bieżące  | 3,03%            | 3,11%    | 6,50%            | 183,62%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,47%            | 0,49%    | 0,73%            | 130,98%                  |
| Wydatki w dziale „Dotacje na fin. zadań gospodarczych”   |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 6,00%            | 6,18%    | 14,54%           | 207,02%                  |
| wydatki bieżące  | 6,00%            | 6,18%    | 14,54%           | 207,02%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Finanse”                               |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Gospodarka komunalna”                  |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale 96                                      |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |

| Wydatki według działów                      | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|---|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|   | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| Wydatki w dziale "Różne rozliczenia"        |                  |          |                  |                          |
| ogółem                                      | 0,24%            | 0,00%    | 0,57%            |                          |
| wydatki bieżące                             | 0,24%            | 0,00%    | 0,57%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Bezpieczeństwo publiczne” |                  |          |                  |                          |
| ogółem                                      | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące                             | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Szkolnictwo wyższe”       |                  |          |                  |                          |
| ogółem                                      | 0,04%            | 0,05%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| wydatki bieżące                             | 0,04%            | 0,05%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |

Tabela nr 20. Struktura wydatków Województwa Warmińsko-Mazurskie według działów

| Wydatki według działów                                     | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|  | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| Wydatki ogółem   | 100,00%          | 100,00%  | 100,00%          | 131,90%                  |
| Wydatki bieżące ogółem,                                    | 84,46%           | 86,53%   | 92,43%           | 140,87%                  |
| w tym:   |                  |          |                  |                          |
| wynagrodzenia ogółem                                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            | -                        |
| Wydatki majątkowe,   | 15,54%           | 13,47%   | 7,57%            | 74,19%                   |
| w tym:   |                  |          |                  |                          |
| wydatki inwestycyjne                                       | 15,54%           | 13,47%   | 7,57%            | 74,19%                   |
| Wydatki w dziale „Budownictwo”                             |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,02%            | 0,02%    | 0,15%            | 1000,00%                 |
| wydatki bieżące  | 0,02%            | 0,02%    | 0,15%            | 1000,00%                 |
| wydatki inwestycyjne                                       | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Rolnictwo”                               |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 17,04%           | 17,05%   | 12,65%           | 97,88%                   |
| wydatki bieżące  | 10,19%           | 10,77%   | 9,75%            | 119,47%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 6,86%            | 6,28%    | 2,90%            | 60,85%                   |
| Wydatki w dziale „Transport”                               |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 28,42%           | 27,04%   | 29,45%           | 143,63%                  |
| wydatki bieżące  | 25,21%           | 25,25%   | 28,07%           | 146,64%                  |
| wydatki inwestycyjne                                       | 3,21%            | 1,79%    | 1,38%            | 101,24%                  |
| Wydatki w dziale „Gospodarka Mieszkaniowa i niem. us.kom.” |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 1,53%            | 1,57%    | 1,25%            | 104,44%                  |
| wydatki bieżące  | 1,52%            | 1,56%    | 1,23%            | 103,98%                  |

| Wydatki według działów                                   | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|--|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|  | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,01%            | 0,01%    | 0,01%            | 166,67%                  |
| Wydatki w dziale „Oświata i wychowanie”                  |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 15,12%           | 15,95%   | 12,89%           | 106,61%                  |
| wydatki bieżące  | 14,76%           | 15,57%   | 12,54%           | 106,27%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,36%            | 0,38%    | 0,35%            | 120,51%                  |
| Wydatki w dziale „Kultura i sztuka”                      |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 16,15%           | 17,07%   | 13,89%           | 107,37%                  |
| wydatki bieżące  | 15,33%           | 16,20%   | 12,91%           | 105,10%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,82%            | 0,87%    | 0,99%            | 149,72%                  |
| Wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”                       |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 6,91%            | 6,79%    | 3,63%            | 70,53%                   |
| wydatki bieżące  | 3,24%            | 2,91%    | 2,07%            | 93,87%                   |
| wydatki inwestycyjne                                     | 3,66%            | 3,87%    | 1,56%            | 52,99%                   |
| Wydatki w dziale „Opieka społeczna”                      |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,24%            | 0,26%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| wydatki bieżące  | 0,22%            | 0,23%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,02%            | 0,03%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| Wydatki w dziale „Kultura fizyczna i sport”              |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 1,33%            | 1,27%    | 1,21%            | 125,36%                  |
| wydatki bieżące  | 1,33%            | 1,27%    | 1,21%            | 125,36%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Turystyka i wypoczynek”                |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,78%            | 0,40%    | 0,66%            | 218,45%                  |
| wydatki bieżące  | 0,37%            | 0,36%    | 0,56%            | 206,79%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,41%            | 0,04%    | 0,10%            | 315,91%                  |
| Wydatki w dziale „Różna działalność”                     |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 1,12%            | 0,63%    | 3,52%            | 734,36%                  |
| wydatki bieżące  | 1,10%            | 0,60%    | 3,52%            | 769,77%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,03%            | 0,03%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| Wydatki w dziale „Administracja państwowa i samorządowa” |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 6,03%            | 6,34%    | 9,16%            | 190,51%                  |
| wydatki bieżące  | 5,88%            | 6,18%    | 8,87%            | 189,19%                  |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,16%            | 0,16%    | 0,29%            | 240,96%                  |
| Wydatki w dziale „Dotacje na fin. zadań gospodarczych”   |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące  | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                                     | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Finanse”                               |                  |          |                  |                          |
| ogółem   | 0,00%            | 0,00%    | 0,05%            |                          |

| Wydatki według działów                      | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|---|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|   | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| wydatki bieżące                             | 0,00%            | 0,00%    | 0,05%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Gospodarka komunalna”     |                  |          |                  |                          |
| ogółem                                      | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące                             | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale 96                         |                  |          |                  |                          |
| ogółem                                      | 5,24%            | 5,54%    | 9,92%            | 236,39%                  |
| wydatki bieżące                             | 5,24%            | 5,54%    | 9,92%            | 236,39%                  |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale "Różne rozliczenia"        |                  |          |                  |                          |
| ogółem                                      | 0,00%            | 0,00%    | 1,56%            |                          |
| wydatki bieżące                             | 0,00%            | 0,00%    | 1,56%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Bezpieczeństwo publiczne” |                  |          |                  |                          |
| ogółem                                      | 0,07%            | 0,07%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| wydatki bieżące                             | 0,07%            | 0,07%    | 0,00%            | 0,00%                    |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| Wydatki w dziale „Szkolnictwo wyższe”       |                  |          |                  |                          |
| ogółem                                      | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki bieżące                             | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |
| wydatki inwestycyjne                        | 0,00%            | 0,00%    | 0,00%            |                          |

Chociaż łączne wydatki samorządów województw przeliczone na 1 mieszkańca były niewielkie i w skali całego kraju w 1999 r. wyniosły zaledwie 84,5 zł, to jednak powyżej podane struktury dotyczą kwot relatywnie sporych – od 103,1 mln zł w Województwie Warmińsko-Mazurskim do 367,3 mln zł w Województwie Mazowieckim. Zważywszy na fakt niewielkiego zbioru tzw. obligatoryjnych zadań własnych (jakimi w samorządzie powiatowym jest prowadzenie placówek oświatowych średniego szczebla, znaczące obowiązki socjalne oraz koordynowanie pracy kilku straży i inspekcji) a w efekcie relatywnie niskiego udziału tzw. wydatków sztywnych w budżetach wojewódzkich, trzeba podkreślić istnienie niemałej swobody w kształtowaniu struktur wydatków przez organy samorządu województwa.

Na podstawie danych o strukturach wydatków ankietowanych województw można poczynić następujące uwagi o skutkach owej swobody dla kierunków alokacji środków publicznych koncentrowanych w budżetach wojewódzkich:

- **najważniejszą różnicą w strukturach wydatków powiatowych i wojewódzkich jest zasadniczo wyższa skłonność do inwestowania samorządu województwa –**

**przeciętny udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach województw ogółem w skali całego kraju wynosił 31,7% i był prawie pięciokrotnie wyższy od analogicznego wskaźnika powiatowego;**

- w ankietowanych województwach udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem wykazuje pewien związek z kondycją finansową tych województw (liczoną wskaźnikiem dochodów województw ogółem *per capita*) - najwyższy był w Województwie Podkarpackim (40,9%) oraz Lubuskim (30,4%), a wyjątkowo niski w Województwie Warmińsko-Mazurskim (7,6%);
- **udział wydatków inwestycyjnych jest najbardziej labilną częścią struktur wydatków wojewódzkich**, z analizy planowanej dynamiki tych wydatków w 2000 r. względem 1999 r. można wręcz wnioskować o braku wyklarowanej koncepcji inwestowania oraz obawach przed zaciąganiem zobowiązań finansowych - Województwo Lubuskie planuje na 2000 r. prawie czterokrotnie niższy udział wydatków inwestycyjnych od wykonanego w 1999 r., w Województwie Podkarpackim i Województwie Warmińsko-Mazurskim – udział ten ma być prawie dwukrotnie niższy, a w Województwie Mazowieckim spadek ma wynieść ponad 40% (z 25,9% do 16,5%);
- brakowi wykrystalizowanej koncepcji inwestowania (skądinąd w pełni zrozumiałej w świetle niewielkiej stabilności systemu dochodów samorządu województwa) w 1999 r. towarzyszył stosunkowo **mało „prorozwojowy” kierunek inwestowania**, ogniskujący się w dziale „Rolnictwo” i „Ochrona zdrowia”, co z kolei może być ocenione jako swego rodzaju „jednorazowy” zryw dla usunięcia niektórych barier lub zakończenia budowy placówek systemu opieki zdrowotnej;
- w działowej strukturze wydatków wszystkich ankietowanych województw pierwsze miejsca zajmuje rolnictwo (Województwo Lubuskie – 33.%), transport (Województwo Warmińsko-Mazurskie – 27%, Województwo Mazowieckie – 18,7%), ochrona zdrowia (Województwo Podkarpackie – 34,74%), wszystkie analizowane struktury są tyleż zróżnicowane, co nieustabilizowane;
- **wydatki administracyjne samorządu województw stanowią niskie udziały wydatków wojewódzkich ogółem** i wynoszą od 3,6% w Województwie Podkarpackim do 6,5% w Województwie Lubuskim, a **w przeliczeniu na 1 mieszkańca poszczególnych województw są to kwoty rzeczywiście małe** (od 3,7 zł w Województwie Podkarpackim do 8,2 zł w Województwie Lubuskim);

Próby wyciągania wniosków z dostępnych obecnie wykonanych struktur wydatków w 1999 r. oraz zaplanowanych struktur wydatków na 2000 r. powinny prowadzić do spostrzeżeń pozytywnych dla samorządu województwa jako nowego podmiotu władzy publicznej. **Nowe jednostki korzystają z dostępnej swobody w kształtowaniu struktur wydatków, inwestują sporo i z dużą elastycznością, nie biurokratyzują się** (choć wszystkie

zakładają sporą dynamikę wydatków administracyjnych) i nie działają według sztywnych planów. Wprowadzenie długoterminowych perspektyw rozwojowych (strategie rozwoju województw) oraz radykalne zwiększenie potencjału dochodowego (środki pomocowe, zmiana systemu finansowania) na pewno zaowocują pozytywnymi efektami społeczno-gospodarczymi.

Na szczególną uwagę zasługuje prowadzona przez samorządy województw **polityka udzielania dotacji**. Przy rozważaniu ekonomicznej struktury wydatków samorządu województwa nie można nie zauważyć wysokiego udziału dotacji z budżetów wojewódzkich. Struktura ta jest przedstawiona w tabeli nr 21.

Tabela nr 21. Ekonomiczna struktura wydatków ankietowanych województw

| Województwo/ wydatki                  | Wydatki w 1999r. |          | Wydatki w 2000r. | Dynamika plan/ wykonanie |
|---------------------------------------|------------------|----------|------------------|--------------------------|
|                                       | Planowane        | Wykonane | Planowane        |                          |
| <b>Mazowieckie</b>                    | - 1 -            | - 2 -    | - 3 -            | - 4 -                    |
| Dotacje z budżetu województwa         | 27,63%           | 28,08%   | 29,22%           | 107,03%                  |
| Świadczenia na rzecz osób fizycznych  | 0,54%            | 0,52%    | 0,91%            | 177,99%                  |
| Wydatki bieżące jednostek budżetowych | 45,17%           | 45,45%   | 53,37%           | 120,77%                  |
| Wydatki majątkowe                     | 26,66%           | 25,94%   | 16,50%           | 65,42%                   |
| <b>Lubuskie</b>                       | - 1 -            | - 2 -    | - 3 -            | - 4 -                    |
| Dotacje z budżetu województwa         | 15,86%           | 16,88%   | 24,83%           | 140,10%                  |
| Świadczenia na rzecz osób fizycznych  | 0,78%            | 0,83%    | 0,96%            | 109,65%                  |
| Wydatki bieżące jednostek budżetowych | 51,05%           | 51,91%   | 65,64%           | 120,43%                  |
| Wydatki majątkowe                     | 32,31%           | 30,38%   | 8,57%            | 26,87%                   |
| <b>Podkarpackie</b>                   | - 1 -            | - 2 -    | - 3 -            | - 4 -                    |
| Dotacje z budżetu województwa         | 11,13%           | 11,40%   | 11,99%           | 92,48%                   |
| Świadczenia na rzecz osób fizycznych  | 0,52%            | 0,50%    | 0,60%            | 105,10%                  |
| Wydatki bieżące jednostek budżetowych | 47,19%           | 47,22%   | 65,96%           | 122,81%                  |
| Wydatki majątkowe                     | 41,17%           | 40,88%   | 21,45%           | 46,14%                   |
| <b>Warmińsko- Mazurskie</b>           | - 1 -            | - 2 -    | - 3 -            | - 4 -                    |
| Dotacje z budżetu województwa         | 27,99%           | 28,50%   | 28,20%           | 130,51%                  |
| Świadczenia na rzecz osób fizycznych  | 0,19%            | 0,19%    | 0,13%            | 92,42%                   |
| Wydatki bieżące jednostek budżetowych | 56,29%           | 57,84%   | 64,04%           | 146,03%                  |
| Wydatki majątkowe                     | 15,54%           | 13,47%   | 7,57%            | 74,19%                   |

Dane zawarte w tabeli nr 21 w części dotyczącej wydatków majątkowych pokrywają się z danymi uprzednio przedstawionymi w tabelach nr 17-20. Dla niniejszych rozważań ważne są informacje o dotacjach udzielanych z budżetów województw, interesujące z kilku powodów. Po pierwsze, z powodu wysokiego zróżnicowania udziału dotacji w wydatkach ogółem. Po drugie, z powodu relatywnie niższego udziału dotacji w wydatkach ogółem w województwach bardziej zamożnych – Lubuskim i Podkarpackim. Po trzecie, z powodu przyczyn tak wysokiego udziału dotacji, który można tłumaczyć albo wysokimi dotacjami dla instytucji upowszechniania kultury (w zasadzie obowiązkowymi), albo wysokimi dotacjami dla zakładów budżetowych (bynajmniej nie obligatoryjnymi w przypadku dotowania zakładów budżetowych już istniejących, a nie zakładów nowo tworzonych), albo wysokimi dotacjami dla innych instytucji (co z kolei oznaczałoby to próby prowadzenia przez samorządy województw własnej polityki udzielania pomocy publicznej).

Jednak dotacje te dotyczyły kwot wysokich z punktu widzenia ich znaczenia w strukturze wydatków województw oraz w wartościach bezwzględnych. Analiza ich wewnętrznej struktury jest zatem ważna, ponieważ chodzi o cele i przesłanki wydatkowania przez ankietowane województwa kwoty ok. 180 mln zł. Tabele nr 22– 24 przedstawiają dane o rozmiarach dotacji według głównych przedmiotów dotowanej działalności oraz o strukturach tych dotacji w ankietowanych województwach.

Tabela nr 22. Rozmiary dotacji według głównych dziedzin dotowania

| Województwo                                  | Lubuskie |        | Mazowieckie |        | Podkarpackie |        | Warmińsko-Mazurskie |        |
|--|----------|--------|-------------|--------|--------------|--------|---------------------|--------|
|  | 1999r.   | 2000r. | 1999r.      | 2000r. | 1999r.       | 2000r. | 1999r.              | 2000r. |
| Dotacje (w tys. zł)                          |          |        |             |        |              |        |                     |        |
| Na wykonywanie przewozu osób                 | 4350     | 2965   | 17923       | 2000   | -            | -      | 5711                | 2931   |
| Dla instytucji kultury                       | 13453    | 4058   | 64199       | 16650  | 17683        | 4977   | 16189               | 4667   |
| Na utrzymanie i konserwacje urządzeń wodnych | 122      | 0      | -           | -      | 177          | -      | 5345                | 1075   |
| Pozostałe                                    | 3772     | 598    | 21027       | 3300   | 7092         | 723    | 2152                | 417    |
| Ogółem:                                      | 21697    | 7621   | 103149      | 21950  | 24952        | 5700   | 29397               | 9090   |

Tabela nr 23. Struktura dotacji według głównych dziedzin dotowania

| Województwo     | Lubuskie |        | Mazowieckie |        | Podkarpackie |        | Warmińsko-Mazurskie |        |
|-----------------|----------|--------|-------------|--------|--------------|--------|---------------------|--------|
|                 | 1999r.   | 2000r. | 1999r.      | 2000r. | 1999r.       | 2000r. | 1999r.              | 2000r. |
| Dotacje celowe: |          |        |             |        |              |        |                     |        |
| Na              | 20%      | 38,9%  | 17,4%       | 9,1%   | 0%           | 0%     | 19,4%               | 32,2%  |

|   |       |       |       |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| wykonywanie przewozu osób                   |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Dla instytucji kultury                      | 62%   | 53,3% | 62,2% | 75,9% | 70,9% | 87,3% | 55,1% | 51,3% |
| Na utrzymanie i konserwacje urzędów wodnych | 0,6%  | 0%    | 0%    | 0%    | 0,7%  | 0%    | 18,2% | 11,8% |
| Pozostałe                                   | 17,4% | 7,8%  | 20,4% | 15%   | 28,4% | 12,7% | 7,3%  | 4,7%  |
| Ogółem:                                     | 100%  | 100%  | 100%  | 100%  | 100%  | 100%  | 100%  | 100%  |

Tabela nr 24. Dotacje według głównych dziedzin dotowania w przeliczeniu na 1 mieszkańca

| Województwo                                 | Lubuskie |        | Mazowieckie |        | Podkarpackie |        | Warmińsko-Mazurskie |        |
|---|----------|--------|-------------|--------|--------------|--------|---------------------|--------|
|   | 1999r.   | 2000r. | 1999r.      | 2000r. | 1999r.       | 2000r. | 1999r.              | 2000r. |
| Dotacje na 1 mieszkańca (w zł) na:          |          |        |             |        |              |        |                     |        |
| Na wykonywanie przewozu osób                | 4,3      | 3      | 3,5         | 0,4    | 0            | 0      | 3,9                 | 2      |
| Dla instytucji kultury                      | 13,2     | 4      | 12,7        | 3,3    | 8,3          | 2,3    | 11,1                | 3,2    |
| Na utrzymanie i konserwacje urzędów wodnych | 0,12     | 0      | 0           | 0      | 0,1          | 0      | 3,7                 | 0,7    |
| Pozostałe                                   | 3,7      | 0,5    | 4,2         | 0,7    | 3,3          | 0,4    | 1,6                 | 0,3    |
| Ogółem:                                     | 21,32    | 7,5    | 20,4        | 4,4    | 11,7         | 2,7    | 20,2                | 6,2    |

Jak wynika z danych przedstawionych w załącznikach nr 1-4, poszczególne województwa przekazały wysoce niejednorodne informacje o dotacjach celowych udzielanych z budżetów tych województw. Właściwie informacje nie są porównywalne ani co do struktury, ani co do wskazywanych w ankietach podstaw prawnych polityki dotacyjnej samorządu województwa.

Analiza danych o dotacjach udzielanych z budżetów województw prowadzi do następujących wniosków:

- ponad połowa udzielonych dotacji dotyczy placówek wchodzących w skład kategorii „instytucje kultury”, które muszą być finansowane w ten sposób pomimo wielu niejasności prawnych (zwłaszcza wynikających z ustawy o finansach publicznych nie przewidującej odrębnego trybu dotowania tych instytucji), a zatem **pożądane zmiany w obowiązujących przepisach w odniesieniu do zasad finansowania instytucji kultury będą miały bezpośredni wpływ na wydatkowanie od ok. 10 % wydatków ogółem w Województwie Podkarpackim do ok. 21% wydatków ogółem w Województwie Mazowieckim;****



- 2) **istnieje bardzo duże zróżnicowanie w udzielaniu dotacji celowych z budżetów województw do przewozów pasażerskich kierowanych do podmiotów wykonujących usługi w tej dziedzinie**, bardzo wysokie dopłaty (bo taka jest ekonomiczna treść tych dotacji) w Województwie Lubuskim (ok. 4,3 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca województwa w 1999 r.) a także w Województwie Mazowieckim oraz Województwie Warmińsko-Mazurskim (odpowiednio 3,5 zł i 3,9 zł) prawdopodobnie będą znacznie zredukowane w 2000 r. (w Województwie Mazowieckim o prawie 90%) oraz wcale nie występują w Województwie Podkarpackim – nie wiadomo jakimi sposobami organy samorządu województw zamierzają dokonać tak radykalnych redukcji (stan prawny nie uległ żadnym zmianom);
- 3) także w polityce dotacyjnej ujawnia się znaczna elastyczność działań samorządu województwa, widoczna w dużych dotacjach z budżetu Województwa Warmińsko-Mazurskiego na utrzymywanie i konserwacje urządzeń wodnych;
- 4) znaczącej części dotacji nie udało się w niniejszym badaniu ankietowym przyporządkować konkretnym dziedzinom (od 7,3% dotacji ogółem w Województwie Warmińsko-Mazurskim do 28,4% dotacji w Województwie Podkarpackim) co może oznaczać próby prowadzenia nieco zakamuflowanej (z powodu ograniczeń istniejących w ustawie o finansach publicznych) wojewódzkiej polityki udzielania pomocy publicznej, bez której na dłuższą metę nie istnieje możliwość wspierania przez samorząd województwa procesów rozwoju regionalnego.

### **13. Równoważenie budżetów powiatowych i wojewódzkich**

W skali całego kraju budżety powiatowe (z wyłączeniem budżetów miast na prawach powiatu) wykazały na koniec 1999 r. nadwyżki budżetowe na łączną kwotę 62,52 mln zł, to jest na kwotę równoważną ok. 0,63% łącznych dochodów powiatowych ogółem. Ponad 85% wszystkich powiatów zakończyło 1999 r. nadwyżkami mniejszymi od 5% uzyskanych dochodów, a niespełna 14% wszystkich powiatów deficytami budżetowymi również mniejszymi od 5% uzyskanych dochodów. Jedynie dwa powiaty zakończyły 1999 r. deficytem budżetowym przekraczającym 10% uzyskanych dochodów.

W tabeli nr 25 przedstawiono wyniki budżetów ankietowanych powiatów w 1999 r. Są one odmienne od danych ogólnopolskich. Wszystkie analizowane powiaty planowały zakończyć rok budżetowy z deficytami znacznie wyższymi od faktycznie wykonanych (na ogół planowano deficyt).

Tabela nr 25. Wyniki budżetów ankietowanych powiatów i województw

| Powiat/Województwo  | Nadwyżka wykonana | Nadwyżka w relacji do wykonanych dochodów | Deficyt wykonany * | Deficyt w relacji do wykonanych dochodów |
|---------------------|-------------------|---|--------------------|--|
|                     | w tys. zł         | w %                                       | w tys. zł          | w %                                      |
| Krośnieński         | -                 | -   | 109                | 0,47                                     |
| Olecko Gołdapskie   | -                 | -   | 234                | 0,81                                     |
| Sierpecki           | 83                | 0,39                                      | -                  | -  |
| Żarski              | -                 | -   | 1614               | 3,8                                      |
| Lubuskie            | 3929              | 3,06                                      | -                  | -  |
| Mazowieckie         | 5389              | 1,44                                      | -                  | -  |
| Podkarpackie        | 2152              | 0,97                                      | -                  | -  |
| Warmińsko Mazurskie | 3520              | 3,30                                      | -                  | -  |

- źródłami sfinansowania deficytu były tylko kredyty i/lub pożyczki

Trzy z ankietowanych powiatów zakończyły 1999 r. bardzo małymi deficytami budżetowymi, a tylko jeden uzyskał minimalną nadwyżkę budżetową. W odniesieniu do zrealizowanych przez analizowane powiaty w tym samym roku budżetowym dochodów, wyniki ich budżetów można ocenić jako praktycznie zrównoważone (osiągnięcie idealnej równowagi pomiędzy uzyskanymi dochodami i wykonanymi wydatkami jest tak niezwykle, że wręcz przypadkowe), co jednak nie może być ocenione jako korzystne dla samorządu powiatowego. Większość analityków uważa, że nadwyżka budżetu w wysokości ok. 3-4% (a w gminach od 5 do 8%) jest niezbędna dla zapewnienia płynności finansowej na początku następnego roku budżetowego.

W skali całego kraju samorządy województw zakończyły 1999 r. nadwyżkami budżetowymi na łączną kwotę 23,82 mln zł (wobec planowanego tzw. zbiorczego deficytu w wysokości ok. 18 mln zł). Tylko dwa województwa zakończyły 1999 r. z minimalnymi deficytami budżetowymi.

Dwa ankietowane województwa – Województwo Lubuskie i Województwo Warmińsko-Mazurskie uzyskały największe w kraju nadwyżki budżetowe liczone w relacji do wykonanych dochodów. Z tabeli nr 25 wynika, że nie były to nadwyżki „bezmysłne”, lecz stanowiły skutek racjonalnej, przewidującej i oszczędnej polityki realizowania wydatków.

W pierwszym roku samodzielności budżetowej nowych jednostek samorządu terytorialnego tylko samorządy województw mogły skorzystać z pewnej – niewielkiej a dla efektywności gospodarowania bardzo pożytecznej - swobody w dostosowywaniu strumieni wydatków do realizowanych strumieni dochodów. Natomiast samorządy powiatowe musiały

prowadzić bardzo restrykcyjną politykę budżetową. Niezbędnej dozy swobody w gospodarowaniu samorządu powiatowego zabrakło z kilku powodów jednocześnie:

- sztywnej struktury głównych wydatków samorządu powiatowego,
- finansowania prawie połowy wszystkich zadań dotacjami celowymi z budżetu państwa,
- wykonywania prawie jednej trzeciej wszystkich zadań w trybie zlecenia ustawowego lub zlecenia przez organy administracji rządowej.

#### **14. Finansowe relacje między jednostkami samorządu terytorialnego.**

Zarówno samorząd powiatowy, jak i samorząd województwa może podejmować działania na rzecz wspólnego wykonywania zadań z innymi powiatami, województwami oraz z gminami. Samorząd terytorialny wszystkich jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju posiada osobowość prawną i wynikające z niej prawo do swobodnego zawierania umów z innymi podmiotami, w tym z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Niezależnie od powyższego, ustawy określające ustrój samorządu powiatowego (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) oraz ustrój samorządu województwa (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa) dopuszczają możliwość podejmowania współpracy różnych jednostek samorządu terytorialnego w celu wykonywania zadań publicznych ciążących na tych jednostkach.

Na mocy art. 4 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat może „na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy” przekazać tej gminie zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu o przekazaniu tych zadań. Fakt podpisania tego typu umów musi być odzwierciedlony w wydatkach jako przekazanie gminie dotacji na wykonywanie zadań powiatowych, a wielkość owych dotacji powinna być określona w zawartym porozumieniu. Ponadto, na mocy art. 5 ust. 2 tej samej ustawy, powiat może zawierać porozumienia „w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z gminami oraz z innymi powiatami i z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Również takie porozumienia muszą określać warunki finansowe wspólnego wykonywania zadań, w tym kwoty dotacji udzielanych przez dany powiat oraz otrzymywanych przez ten powiat od współpracujących z nim jednostek samorządu lokalnego (gminy, inne powiaty) oraz samorządu regionalnego (województwa).

Skala finansowych związków ankietowanych powiatów z innymi jednostkami samorządu terytorialnego zaobserwowana w 1999 r. jest przedstawiona w tabeli nr 26.

Tabela nr 26. Związki finansowe powiatów z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

| Powiat         | Gminy     |                         | Inne powiaty |                         | Województwa |                         | Razem     |                         |
|----------------|-----------|-------------------------|--------------|-------------------------|-------------|-------------------------|-----------|-------------------------|
|                | W tys. zł | W % wykonanych wydatków | W tys. zł    | W % wykonanych wydatków | W tys. zł   | W % wykonanych wydatków | W tys. zł | W % wykonanych wydatków |
| Sierpecki      | -         | -                       | -            | -                       | -           | -                       | -         | -                       |
| Olecko-Gołdap. | 25        | 0,08%                   | 2            | 0,007%                  | -           | -                       | 27        | 0,087%                  |
| Żarski         | 324       | 0,73%                   | 6            | 0,014%                  | -           | -                       | 330       | 0,744%                  |
| Krośnieński    | 18        | 0,077%                  | 550          | 2,35%                   | -           | -                       | 568       | 2,427%                  |
| Dochody        | W tys. zł | W % wykonanych dochodów | W tys. zł    | W % wykonanych dochodów | W tys. zł   | W % wykonanych dochodów | W tys. zł | W % wykonanych dochodów |
| Sierpecki      | -         | -                       | -            | -                       | -           | -                       | -         | -                       |
| Olecko-Gołdap. | 282       | 0,97%                   | -            | -                       | -           | -                       | 282       | 0,97%                   |
| Żarski         | -         | -                       | 6            | 0,014%                  | -           | -                       | 6         | 0,014%                  |
| Krośnieński    | -         | -                       | 191          | 0,818%                  | -           | -                       | 191       | 0,818%                  |

Z danych przedstawionych w tabeli nr 26 wynika, że **finansowy wymiar współpracy ankietowanych powiatów z innymi jednostkami samorządu terytorialnego jest na razie symboliczny**. Ale istnieje, oznaczając zapewne głównie nawiązywanie kontaktów. Ciekawym zjawiskiem jest **całkowita nieobecność w tych kontaktach samorządu województw, na obszarze których są położone ankietowane powiaty**. Zwraca też uwagę stosunkowo silny związek Powiatu Krośnieńskiego z innymi powiatami Województwa Podkarpackiego, dotyczący aż 12 powiatów. Warto też odnotować związki Powiatu Olecko-Gołdapskiego z 6 gminami wchodzącymi w skład tego Powiatu. Współpraca ta jest na razie bardzo wątła, ale ważne jest że została nawiązana.

Samorząd województwa również dysponuje sporymi możliwościami współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, zwłaszcza położonymi na swoim obszarze. Bez takiej współpracy nie istnieją perspektywy udanych interwencji w procesy rozwoju regionalnego, które są celem polityki rozwoju województwa. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, województwo może zawierać z innymi województwami oraz z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego ze swojego obszaru porozumienia „w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych”. Do porozumień tych stosuje się przepisy ustawy o samorządzie gminnym, co pozwala nadawać im zarówno formę zwykłych umów, jak i porozumień oraz związków komunalnych.

Skala finansowych związków ankietowanych województw z innymi jednostkami samorządu terytorialnego zaobserwowana w 1999 r. jest przedstawiona w tabeli nr 27.

Tabela nr 27. Związki finansowe województw z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

| Województwo         | Gminy     |                         | Powiaty   |                         | Inne województwa |                         | Razem     |                         |
|---------------------|-----------|-------------------------|-----------|-------------------------|------------------|-------------------------|-----------|-------------------------|
|                     | W tys. zł | W % wykonanych wydatków | W tys. zł | W % wykonanych wydatków | W tys. zł        | W % wykonanych wydatków | W tys. zł | W % wykonanych wydatków |
| Mazowieckie         | 5500      | 1,490%                  | -         | -                       | -                | -                       | 5500      | 1,490%                  |
| Lubuskie            | 709       | 0,550%                  | 2329      | 1,810%                  | -                | -                       | 3038      | 2,360%                  |
| Podkarpackie        | 51,5      | 0,024%                  | 6         | 0,003%                  | -                | -                       | 57,5      | 0,027%                  |
| Warmińsko-Mazurskie | 1075      | 1,040%                  | -         | -                       | -                | -                       | 1075      | 1,040%                  |
| Dochody             | W tys. zł | W % wykonanych dochodów | W tys. zł | W % wykonanych dochodów | W tys. zł        | W % wykonanych dochodów | W tys. zł | W % wykonanych dochodów |
| Mazowieckie         | -         | -                       | -         | -                       | -                | -                       | -         | -                       |
| Lubuskie            | 370       | 0,280%                  | 2140      | 1,615%                  | -                | -                       | 2510      | 1,895%                  |
| Podkarpackie        | -         | -                       | -         | -                       | -                | -                       | -         | -                       |
| Warmińsko-Mazurskie | -         | -                       | -         | -                       | -                | -                       | -         | -                       |

Spośród ankietowanych województw jedno (Mazowieckie) dofinansowało znaczną kwotą tylko Miasto Stołeczne, a jedno (Warmińsko-Mazurskie) dofinansowało tylko dwa powiaty. Na drugim biegunie aktywności znalazło się **Województwo Lubuskie bardzo intensywnie nawiązujące kontakty z gminami** (26 gmin otrzymało dotacje z budżetu tego województwa) oraz z 7 powiatami. Wprawdzie finansowy wymiar tej współpracy nie jest jeszcze znaczący, ale i tak najwyższy (w relacji do wykonanych wydatków oraz uzyskanych dochodów województwa) spośród wszystkich ankietowanych powiatów i województw.

### 15. Ocena poziomu decentralizacji finansów publicznych

Widocznym obecnie skutkiem finansowym braku skonsolidowania systemu finansów publicznych jest wzrost kosztów transakcyjnych zadań wykonywanych przez podmioty władzy publicznej.

Wysiłki „okiełznania” procesów zadłużeniowych zachodzących w sektorze publicznym skierowały ostrze ustawy o finansach publicznych w wadliwie wytyczonym kierunku. Teraz dotyczy ona głównie jednostek samorządu terytorialnego. Spory o jej wpływ na inne niż

Skarb Państwa państwowe osoby prawne – np. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, kasy chorych, agencje państwowe – nawet się jeszcze nie rozpoczęły.

Wprowadzenie systemu kas chorych było tak silnym priorytetem reformatorskim, że podporządkowano mu reformę organizacji terytorialnej kraju, stosunkowo małą uwagę przywiązując do ochrony jej celów ustrojowych. Ta taktyka przyniosła następujące skutki:

- utworzenie zbyt wielu nowych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego oraz niekwestionowaną słabość wielu z nich;
- mniejsze od uprzednio projektowanego wyposażenie nowych jednostek samorządu terytorialnego w zadania i kompetencje;
- niewielkie zainteresowanie wpływem prawa finansów publicznych na pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego;
- akceptację nowego prawa finansów publicznych pomimo jego wąsko regulacyjnego charakteru i ewidentnych braków w unormowaniach instytucjonalnych;
- pominięcie konstytucyjnych gwarancji finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego;
- wprowadzenie prowizorycznych systemów finansowania jednostek samorządu terytorialnego przy braku zainteresowania ich skutkami (rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie miał uzasadnienia statystycznego).

W ujęciu potocznym przez „finanse publiczne” na ogół rozumie się publiczne zasoby finansowe, a przez „decentralizację” – przekazywanie zadań i kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego. W takiej interpretacji decentralizacja finansów publicznych jest procesem przekazywania części publicznych zasobów finansowych konkretnym jednostkom samorządu terytorialnego. Jest to jednak radykalny skrót myślowy.

**W istocie chodzi o decentralizację władzy w zakresie finansów publicznych.** W ujęciu ustrojowym władza w zakresie finansów publicznych jest nieodłączną częścią władzy publicznej, podlegającej konstytucyjnej dyrektywie decentralizacyjnej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Decentralizowane są nie tyle enigmatyczne „finanse publiczne”, lecz władza z nimi związana. Władza ta nie może być zredukowana do dochodów, lecz musi być rozważana z punktu widzenia jej głównych instrumentów:

- 1) władzy w zakresie pobierania publicznych środków finansowych;
- 2) władzy w zakresie koncentrowania tych środków w odpowiedniej formie;
- 3) władzy w zakresie rozdysponowywania publicznymi środkami finansowymi;
- 4) władzy w zakresie zaciągania zobowiązań angażujących te środki.

Decentralizowana władza w zakresie finansów publicznych powinna mieć te cztery wymiary, by była mogła być skutecznie wykonywana (ustrojowo odrębnym wymiarem jest

np. władza w zakresie sprawowania kontroli nad finansami publicznymi, której decentralizowanie nie jest ani proste, ani oczywiste).

W decentralizacji finansów publicznych przedmiotem przekształceń jest **prawo** do pobierania publicznych środków finansowych, **prawo** do gromadzenia ich w budżetach publicznych (tylko państwo i jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do uchwalania budżetów podlegających autoryzacji politycznej przez organ stanowiący wyłoniony w wyborach bezpośrednich), **prawo** do samodzielnej gospodarki finansowej i **prawo** do zaciągania długu publicznego.

Z powyższego wykazu **jedynie prawo do prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie własnego budżetu można ocenić jako zdecentralizowane bez większych zastrzeżeń**. Pozostałe prawa zdecentralizowane nie zostały.

W ujęciu liczbowym **poziom zdecentralizowania finansów publicznych** mierzony udziałem dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w dochodach ogółem całego sektora finansów publicznych **obniżył się**.

Jak wskazano w rozdziale 4 niniejszego raportu, udział ten zmalał z 12,2% w 1998 r. (wtedy istniały tylko gminy) do 11,8% w 2000 r. (obejmując gminy, powiaty i województwa). Równocześnie udział wydatków realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w wydatkach ogółem całego sektora finansów publicznych wzrósł z 15,6% w 1998 r. do 22,4% w 2000 r. Oznacza to nie tylko, że radykalnie zwiększyła się rola budżetu państwa w finansowaniu zadań jednostek samorządu terytorialnego, ale że w trakcie reformy organizacji terytorialnej kraju zmalał poziom dochodów własnych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Nowe jednostki samorządu terytorialnego są w połowie finansowane są dotacjami celowymi z budżetu państwa. Ważnym spostrzeżeniem jest brak znaczących różnic w tym względzie pomiędzy samorządem powiatowym i samorządem województwa. Wbrew przypuszczeniom o przyczynach tego zjawiska w samorządach powiatowych (jakoby nieuchronnie wynikających z utworzenia zbyt wielu powiatów o zbyt niskich potencjałach podatkowych) ujawniło się ono w takiej samej skali także w samorządzie województw (w 1999 r. dotacje stanowiły ponad 49% dochodów powiatowych ogółem i ponad 47% dochodów wojewódzkich ogółem).

Dotacjami celowymi finansowano wszystkie zadania zlecone (co stanowiło 28,8% wydatków ogółem samorządów powiatowych i 13,8% wydatków ogółem samorządów województw) oraz około jednej trzeciej zadań własnych (28,1% wydatków na realizację zadań własnych w samorządach powiatowych i 35,3% wydatków na realizację zadań własnych w samorządach województw) nowych jednostek samorządu terytorialnego<sup>27</sup>.

Ponieważ system udzielania dotacji z budżetu państwa jest labilny, niejasny i w dużej części oparty na kryteriach uznaniowych, to analiza dochodów powiatów i województw prowadzi do wniosków zaskakujących lub wręcz absurdalnych. Z analiz przedstawionych w

---

<sup>27</sup> Por. Z. Gilowska, W. Misiąg, op. cit., s. 48.

rozdziale 9 i 10 niniejszego raportu wynika, że **nawet tak nikle dochody własne są dla powiatów i województw „taktycznie nieopłacalne”**. Relatywnie wyższy poziom dochodów własnych stanowi najwyraźniej skuteczną zaporę w ubieganiu się o „ekstra” środki finansowe, czyli o dotacje z budżetu państwa, które z kolei bywają dostępne w rozmiarach całkowicie deformujących naturalne, wyznaczone poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, potencjały finansowo-podatkowe.

**Jeżeli tendencje takie utrzymają się w najbliższej perspektywie, to uprawniony będzie wniosek o negatywnym wpływie braku decentralizacji finansów publicznych na podstawową funkcję systemu finansów publicznych w Polsce, czyli na stymulowanie procesów rozwoju gospodarczego.** Obecne zasady finansowania powiatów i województw są bardzo silnie związane z funkcją redystrybucyjną, charakterystyczną dla państw socjalistycznych lub dla tych bogatych państw kapitalistycznych, które jeszcze realizują model opiekuńczości państwowej.

## 16. Konkluzje

W ciągu minionych kilku lat wielokrotnie powtarzano, że decentralizacja finansów publicznych „nie nadaża” za decentralizacją zadań i kompetencji. Ponawiano obietnice, że już niebawem „nadaży”. Powstał zamknięty rytuał postulatów i obietnic.

Istotą sprawy jest konstatacja nie przekazania jednostkom samorządu terytorialnego władzy w zakresie finansów publicznych, która oznacza – trzeba to otwarcie stwierdzić - że zdecentralizowano obowiązki a nie zdecentralizowano władzy (decentralizacja władzy publicznej musi obejmować także władzę w zakresie finansów publicznych).

Próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o przyczyny prowadzi do zagadnień bardzo skomplikowanych. Twierdzenie, że decentralizację finansów publicznych zablokowała administracja rządowa wydaje się zbyt powierzchowne. Wszak mowa o wykonywaniu norm konstytucyjnych – dyrektywy decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1), gwarancji przekazania dochodów (art. 167 ust. 1) i zapewnienia władztwa podatkowego (art. 168).

Prawdopodobnie chodzi o sprawy ulokowane głębiej. Warto zauważyć, że nigdy samorząd terytorialny nie był uwzględniany w głównych debatach gospodarczych. Debaty te zawsze miały charakter ogólny, krajowy (jednym słowem „makroekonomiczny”), dotyczyły generalistów i państwowych pryncypiów rozwojowych a na niższy szczebel agregacji wkraczały rzadko i zdawkowo (np. w kwestii wspierania przedsiębiorczości).

Od samego początku (od wyborów z maja 1990 r.) jednostki samorządu terytorialnego nie były traktowane jak podmioty gospodarujące – ważne dla rozwoju w skali mikroekonomicznej. Sternicy państwowi nie zauważali ekonomicznych skutków np. pracy wykonanej przez gminy – prywatyzacji handlu, intensywnego porządkowania stosunków własnościowych, racjonalizacji wydatków publicznych (radikalne zmiany sieci najpierw przedszkoli, a potem szkół). Nie można się więc zbyt dziwić, że nie zauważyli również



związku pomiędzy tworzeniem nowych jednostek samorządu terytorialnego a systemem podatkowym.

A system podatkowy stawał się coraz nowocześniejszy i coraz bardziej scentralizowany. Nowe, wydajne podatki zasilały kasę państwową. W ich konstrukcjach nie było miejsca na innych odbiorców środków publicznych. Udana reforma podatków obrotowych (powstał VAT) oraz ujednoczenie opodatkowania dochodów osób prawnych i osób fizycznych, przyniosły wpływy, w których samorząd terytorialny partycypował jedynie pośrednio - poprzez tzw. udziały, system subwencjonowania i dotacje z budżetu państwa.

Przez minione dziesięć lat subwencje i dotacje „wypychały” dochody własne gmin, pochodzące głównie z podatków i opłat lokalnych. W stosunku do stanu z początku 1991 r. skurczyła się baza podatkowych dochodów własnych gmin (radykalnie zmniejszył się przedmiotowy zakres opodatkowania podatkiem od środków transportowych, mały wpływ z karty podatkowej, mnożyły się ustawowe zwolnienia w podatku od nieruchomości), a to oznacza, że w polskim systemie podatkowym występują tendencje recentralizacyjne! Ma więc miejsce proces przeciwny do decentralizacji władzy w zakresie praw do pobierania dochodów publicznych.

Stąd wynika także brak podatkowych dochodów własnych w samorządzie powiatowym i w samorządzie województwa. W państwie nie ma podatków dobrze dostosowanych do procesu decentralizacji władzy publicznej. Wysoki poziom obciążeń fiskalnych zarówno obywateli jak i przedsiębiorców, nie pozwala myśleć o wprowadzaniu nowych podatków – obok już istniejących. A proces przekształceń podatków obecnych w system bardziej „przyjazny” dla samorządu terytorialnego jeszcze się nie rozpoczął i nawet nie wiadomo czy jest projektowany.

Dochody nowych jednostek samorządu terytorialnego są w istocie transferami z budżetu państwa – bezpośrednimi (subwencje ogólne i dotacje celowe) i pośrednimi (symboliczne udziały we wpływach z państwowych podatków dochodowych). Głównym źródłem dochodów powiatów i województw jest po prostu budżet państwa. W scentralizowanym systemie podatkowym innego źródła nie ma. Jest to jedna z głównych przyczyn blokady decentralizacji władzy w zakresie finansów publicznych.

**Kontynuacja obecnych tendencji może być niekorzystna dla ustrojowych podstaw samorządu terytorialnego w Polsce. Zachodzą bowiem procesy daleko bardziej podobne do dekoncentracji administracji publicznej niż do decentralizacji władzy publicznej. Nie jest zgodne z Konstytucją.**

Pomijając reformatorską retorykę, należy stwierdzić że wdrożona do chwili obecnej reforma ustrojowo-terytorialna nie zdecentralizowała władzy, a jedynie ją „terytorialnie ustabilizowała” poprzez terytorialne rozproszenie odpowiedzialności za wykonywanie części zadań publicznych. Nie da się ukryć istnienia tutaj podobieństwa do stanu dekoncentracji władzy w formie obserwowanej przed rozpoczęciem transformacji ustrojowej. Podobne są też

skutki – rozrost innych budżet państwa centralnych form koncentracji dochodów publicznych, niemożność zreorganizowania centrum administracyjnego państwa, zależność terenu od tego centrum, promowanie klientyzmu poprzez udzielanie uznaniowych dotacji celowych (w stopniu radykalnie zmieniającym terytorialne rozkłady dochodów).

## 17. Rekomendacje

- 1) Konieczne są działania przywracające konstytucyjny bieg zdarzeń w reformie samorządowej: zmiana ustawy o finansach publicznych, opracowanie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
- 2) Konieczne jest opracowanie nowych zasad finansowania instytucji kultury - samorządy województw przejęły ok. 180 instytucji kultury ( w tym 170 instytucji z rejestru wojewodów), a samorządy powiatowe przejęły ok. 150 instytucji kultury<sup>28</sup>.
- 3) Wskazana jest rzetelna ocena skutków wdrożonej reformy finansowania publicznej opieki zdrowotnej, ponieważ zachodzi podejrzenie, że wyczerpały się proste rezerwy wyzwolone w 1999 r. i że nie było większych przeszkód do odniesienia podobnych skutków racjonalizujących przy wykorzystaniu samorządu terytorialnego (gminy udowodniły na przykładzie racjonalizacji sieci szkół podstawowych zdolność samorządu terytorialnego do tego typu działań) przy równocześnie nieporównanie mniejszej skali nieuchronnych konfliktów interesów.
- 4) Zwiększenie stanu skonsolidowania systemu finansów publicznych jest absolutnie koniecznym warunkiem poprawy przejrzystości i jawności finansów publicznych) – zasad wymaganych przez ustawodawstwo Unii Europejskiej i sprzyjających ograniczaniu korupcji i marnotrawstwa publicznych środków finansowych.
- 5) Zwiększenie poziomu zdecentralizowania finansów publicznych jest koniecznym warunkiem zaostrzenia kontroli wydatków publicznych oraz nadawania tym wydatkom cech (struktury przedmiotowej) silniej prorozwojowych w miejsce dominujących obecnie cech socjalno-redystrybucyjnych.
- 6) Konieczna jest intensyfikacja działań sprzyjających reformie podatków obecnie skonstruowanych anachronicznie - od nieruchomości, rolnego, leśnego, od spadków i darowizn.
- 7) Należy pilnie podjąć decyzję o wyborze jednej z dwóch możliwych dróg decentralizowania dochodów publicznych – albo przystąpić do radykalnej przebudowy zakresu i modelu udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych, w tym dokonać gruntownej rewizji instytucji obecnych „udziałów we wpływach” z państwowych podatków dochodowych i uwzględnić w tych pracach także podatek od towarów i usług (VAT), albo przystąpić do

---

<sup>28</sup> Według szacunków W. Misiąga i E. Malinowskiej, por. *Wpływ reform systemowych na zadania, organizację i finanse administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000, seria „Polska Regionów”, nr 20, s. 16.

radikalnego ustabilizowania zasad przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego transferów finansowych z budżetu państwa. Druga ze wskazanych dróg oznacza konieczność ustawowego określenia:

- kryteriów i trybu ustalania globalnych kwot subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego;
- kryteriów, zasad i procedur rozdzielania globalnych kwot subwencji ogólnych między jednostki samorządu terytorialnego;
- celów udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa;
- ograniczenia rejestru dotacji celowych do dwóch rodzajów - na wykonywanie zadań zleconych i na dofinansowanie zadań własnych – a więc eliminację dotacji finansujących w całości zadania własne jednostek samorządu terytorialnego;
- zasady corocznego określania w ustawie budżetowej globalnych kwot dotacji celowych obydwu rodzajów w pełnej klasyfikacji działowej w przypadku dotacji na wykonywanie zadań zleconych oraz w podziale na dwie tylko części (dotacje na wspieranie polityki rozwoju regionalnego oraz dotacje na wspieranie wspólnych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego) w przypadku dotacji na dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego;
- szczegółowego trybu i procedur ubiegania się jednostek samorządu terytorialnego o dotacje dofinansujące zadania własne ze szczególnym uwzględnieniem dotacji ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi.