

Jarosław Olejniczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SYTUACJA FINANSOWA SAMORZĄDÓW POWIATOWYCH WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO W LATACH 2006-2008

Streszczenie: W obliczu światowego kryzysu finansowego i problemów finansowych budżetu państwa samorządy powiatowe stają przed zadaniem utrzymania założonego przez siebie poziomu świadczenia usług publicznych. Jest to trudne, ponieważ jak wykazała analiza danych z lat 2006-2008, bazują one na dochodach transferowanych z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji oraz udziałów w podatkach centralnych. Ograniczenie tych transferów wiązać się może z całkowitą rezygnacją powiatów z działań inwestycyjnych na rzecz wydatków bieżących.

Słowa kluczowe: samorząd powiatowy, budżet, dochody, wydatki.

1. Wstęp

Z punktu widzenia społeczności lokalnej samorząd powiatowy odgrywa raczej drugoplanową rolę względem samorządu gminnego, co jest spowodowane relatywnie większym oddaleniem części jego zadań od przeciętnego obywatela. Nie można jednak nie dostrzec istotnych funkcji wynikających z przyznanych mu wieloma ustawami (w tym przede wszystkim ustawą o samorządzie powiatowym) związanych z realizacją zadań uzupełniających i wspierających właśnie działania gmin czy też działania województw samorządowych [Ustawa z dnia 30 czerwca 2005...]. Rola tych zadań może nabrać większego znaczenia w okresie nasilającego się obecnie kryzysu. Aktywna polityka powiatu dotycząca pomocy społecznej, przeciwdziałania bezrobociu, edukacji publicznej, wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, a także możliwość (a czasami konieczność) kontynuowania prowadzonej polityki inwestycyjnej w zakresie budowy dróg, modernizacji bazy edukacyjnej, ochrony środowiska oraz pozostałych dziedzinach zależna będzie od sytuacji finansowej z lat poprzednich oraz od zmian w wielkości i strukturze dochodów. O ile szacowanie zmian w strukturze dochodów obecnie jest utrudnione ze względu na dokonywane przez rząd korekty w planach dochodów i wydatków, o tyle możliwe jest przedstawienie sytuacji finansowej powiatów w latach wcześniejszych. Celem niniejszego artykułu

będzie więc odpowiedź na pytanie o kondycję finansową powiatów u progu kryzysu na przykładzie powiatów województwa dolnośląskiego (z wyłączeniem miast na prawach powiatu) w latach 2006-2008. Podstawą analizy będą dane uzyskane z Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dotyczące budżetów dolnośląskich powiatów we wskazanym okresie. Analizie zostanie poddane kształtowanie się struktury dochodów i wydatków powiatów (zgodnie z dwoma klasyfikacjami wynikającymi z przepisów dotyczących dochodów samorządów i z ustawy o finansach publicznych) oraz wynik budżetu i struktura zadłużenia powiatów.

2. Dochody powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008

W przeciwieństwie do gmin samorządy powiatowe zostały skromnie wyposażone w zróżnicowane źródła dochodów. Jednocześnie ze względu na zdominowanie tych źródeł przez przepływy finansowe z budżetu państwa o charakterze subwencyjno-dotacyjno-udziałowym mamy do czynienia z niewielkim stopniem swobody (władztwa dochodowego) w kształtowaniu przez powiaty tych środków.

Pierwsza część analizy dotyczyć będzie dochodów ujętych w klasycznym podziale dochodów samorządów terytorialnych, a więc wyróżniających dochody własne¹, subwencje i dotacje. Największymi dochodami wśród powiatów dolnośląskich dysponują powiaty świdnicki, wałbrzyski i kłodzki, najmniejszymi (około ¼ poprzednich) zaś – górski i kamiennogórski. Struktura łącznych dochodów samorządów powiatowych województwa dolnośląskiego w latach 2006-2008 wykazywała relatywnie dużą stabilność. Głównym źródłem dochodów powiatów województwa dolnośląskiego jest subwencja ogólna, której średni udział w dochodach tych jednostek oscylował w badanym okresie w granicach 45-43% (por. tab. 1). Zauważyć należy jednak, że nie we wszystkich powiatach objętych badaniem wskaźnik ten był tak wysoki. W powiatach sąsiadujących bezpośrednio z miastami na prawach powiatu (wrocławski, jeleniogórski, legnicki) oraz w powiecie polkowickim udział ten był o kilkanaście punktów procentowych niższy od średniej przy jednoczesnym zwiększeniu znaczenia co najmniej jednej z pozostałych grup dochodów. Udział poszczególnych źródeł dochodów w kolejnych latach nieznacznie się zmieniał na korzyść drugiej z grup dochodów – dochodów własnych (przyrost średniej z 31,45 do 35,70% ogółu dochodów) – przy niewielkich spadkach udziału pozostałych źródeł. W skali poszczególnych samorządów można zaobserwować dużą zmienność udziału dochodów własnych (powiększonych o tzw. pozostałe dochody) na tle pozostałych środków w kolejnych latach, a także i znaczne dysproporcje w porównaniu z wartością średnią dla ogółu powiatów. Przykładami dużej zmienności są przyrosty bądź spadki, nawet o kilkanaście punktów procentowych, w takich powiatach, jak:

¹ W analizie ze względu na formę uzyskanych danych do tej grupy włączono także pozostałe dochody, które zgodnie z art. 3.3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mogą stanowić dochody JST [Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. ...].

oleśnicki, dzierzoniowski, jaworski, jeleniogórski czy wrocławski. W tym ostatnim oraz w powiatach polkowickim i lubińskim obserwuje się także znacznie wyższe poziomy udziału dochodów własnych w łącznej wielkości dochodów.

Tabela 1. Udział źródeł finansowania w dochodach ogółem powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 (w %)

Powiat/rok	Dochody własne i zrównane z nimi			Dotacje			Subwencja ogólna i środki na uzupełnienie dochodów		
	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P
Średnia*	31,45	33,62	35,70	22,68	21,80	21,24	45,87	44,58	43,06
Bolesławiecki	36,11	32,83	35,34	14,90	15,98	14,47	48,99	51,19	50,19
Dzierżoniowski	25,67	30,24	34,95	18,77	15,23	14,55	55,56	54,53	50,50
Głogowski	36,40	37,78	37,08	18,13	15,14	14,51	45,47	47,08	48,41
Górowski	18,20	19,44	25,46	33,50	28,50	29,92	48,30	52,06	44,62
Jaworski	19,38	19,94	33,15	29,67	29,92	27,14	50,95	50,14	39,71
Jeleniogórski	30,83	40,87	40,54	34,60	30,95	31,04	34,57	28,18	28,42
Kamiennogórski	28,47	30,91	28,09	27,79	26,16	30,35	43,74	42,92	41,56
Kłodzki	28,23	28,94	30,46	23,39	22,11	19,95	48,39	48,94	49,59
Legnicki	35,25	32,18	40,26	41,53	45,28	38,80	23,22	22,54	20,95
Lubański	23,86	27,70	24,51	18,94	18,23	21,21	57,20	54,07	54,28
Lubiński	43,93	44,84	40,20	9,88	9,47	11,32	46,18	45,69	48,48
Lwówecki	22,75	30,79	31,42	24,86	23,49	21,80	52,39	45,72	46,78
Milicki	27,33	34,14	26,10	31,64	29,92	44,95	41,02	35,94	28,95
Oleśnicki	25,67	29,64	34,17	24,09	23,62	18,42	50,24	46,74	47,41
Oławski	40,34	41,32	42,76	19,15	18,72	20,16	40,51	39,96	37,08
Polkowicki	52,64	53,23	51,76	23,42	20,00	20,59	23,94	26,77	27,65
Strzeliński	19,57	24,24	24,12	17,99	19,36	19,70	62,44	56,40	56,18
Średzki	34,34	37,50	49,69	23,02	21,46	23,82	42,64	41,04	26,50
Świdnicki	25,54	28,02	26,72	20,96	22,70	19,88	53,51	49,28	53,40
Trzebnicki	30,73	34,61	34,71	22,90	19,52	19,65	46,37	45,87	45,64
Wałbrzyski	29,50	29,35	30,80	18,95	21,50	20,41	51,56	49,15	48,79
Wołowski	31,44	25,73	25,53	20,08	22,07	23,25	48,48	52,20	51,22
Wrocławski	49,73	49,65	66,48	19,73	17,60	10,15	30,54	32,76	23,37
Ząbkowicki	26,68	25,43	26,44	30,40	29,41	27,53	42,92	45,17	46,03
Zgorzelecki	41,89	43,85	44,96	23,72	22,21	21,41	34,40	33,95	33,63
Złotoryjski	23,99	43,80	31,37	22,24	15,54	21,79	53,77	40,66	46,84

* Suma dochodów danego rodzaju poszczególnych powiatów w relacji do liczby powiatów, P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RIO we Wrocławiu [Internet 1].

Są także powiaty o bardzo niskim udziale dochodów własnych – w granicach 25%, np. milicki, górowski czy lubański. Może się wydawać, iż sięgający w niektórych wspomnianych przypadkach nawet ponad 50-procentowy udział dochodów własnych budżetów powiatów w dochodach ogółem, a także stały wzrost ich udziału w kolejnych latach (dla średniej) jest zjawiskiem korzystnym, lecz – by nie popadać w zbyt ni optywizm – należy wziąć pod uwagę dwa fakty. Po pierwsze ustawodawca do dochodów własnych zakwalifikował (jak w przypadku pozostałych samorządów) udziały powiatów w PIT i CIT, co zmienia faktyczną strukturę realnych dochodów własnych, po drugie istotny wpływ na średnią miały jednorazowe działania poszczególnych powiatów w zakresie uzyskiwania dochodów z praw majątkowych (np. sprzedaży terenów).

Przedstawiona analiza uzmysławia możliwe zagrożenie zmniejszeniem wpływów płynące z tak skonstruowanej struktury źródeł finansowania powiatów. Zbliżający się obecnie spadek wielkości dochodów podatkowych z tytułu PIT i CIT automatycznie spowoduje zmniejszenie przyszłych wpływów do budżetów powiatów. Dotacje o charakterze nieobligatoryjnym mogą zostać w ramach oszczędności sektora rządowego wstrzymane, a część wypłacanych obligatoryjnie może się zmniejszyć na skutek uznaniowości ich kalkulacji. Z kolei subwencja ogólna ma jedynie część oświatową o charakterze gwarantowanym (porównawczo z rokiem bazowym), jednak pozostałe wielkości zależą od sytuacji pozostałych samorządów powiatowych, co przy zmiennej sytuacji gospodarczej (upadłości firm, wzroście bezrobocia) może skutkować w długim okresie zmniejszaniem się dysproporcji dochodowych między większością powiatów i minimalizowaniem funkcji pozostałych dwóch elementów subwencji, a także niepewnością co do wielkości przyszłych dochodów z tych źródeł.

Analiza struktury dochodów własnych (por. tab. 2) wskazuje jednoznacznie na dominację wspomnianych w niej udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa – ponad 16% dochodów ogółem (tj. powyżej 50% całości dochodów własnych). W kilku samorządach wartość ta sięga ponad 30% ogółu dochodów (60-70% całości dochodów własnych). Widoczna jest także zmienność w wielkości dochodów pochodzących z majątku powiatów. Wynika ona głównie z przeprowadzanej sprzedaży części majątku powiatów (np. operacji odpłatnego nabycia prawa własności nieruchomości). Jednocześnie, oprócz występowania zwiększeń po stronie dochodów majątkowych, widoczne są istotne w skali dochodów własnych wpływy z różnego rodzaju źródeł niezakwalifikowanych do trzech podstawowych grup dochodów własnych (udziałów, podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku). Identyfikacja faktycznych źródeł tych dochodów w poszczególnych samorządach jest utrudniona ze względu na agregację danych, którymi dysponowano, lecz można stwierdzić, że były to m.in. wpływy z różnego rodzaju usług, np. domów pomocy społecznej, świetlic szkolnych, internatów, burs czy też (charakterystyczne dla powiatu jeleniogórskiego) wpływy z usług domów wczasów dziecięcych. Warto podkreślić jeszcze raz, iż w grupie tej znalazły się także środki uzyskiwane przez

Tabela 2. Struktura dochodów własnych powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 w podziale na najważniejsze ich rodzaje (w % dochodów ogółem)

Powiat/rok	Dochody własne i zrównane z nimi																	
	udziały we wpływach z podatków państwowych			podatki i opłaty lokalne, w tym:			wpływy z opłaty komunikacyjnej			pozostałe			dochody z majątku			pozostałe dochody		
	2006	2007	2008 P	2006	2007	2008 P	2006	2007	2008 P	2006	2007	2008 P	2006	2007	2008 P	2006	2007	2008 P
Średnia*	16,8	19,1	17,5	4,5	3,5	3,1	3,8	3,0	2,7	0,7	0,5	0,5	2,1	1,8	3,9	8,1	9,2	11,1
Bolesławiecki	17,3	20,9	19,1	6,6	4,8	4,5	5,5	4,0	4,1	1,2	0,7	0,3	2,1	1,2	0,5	10,1	6,0	11,3
Dzierżoniowski	13,7	14,2	14,1	3,8	2,9	2,3	3,7	2,8	2,2	0,1	0,1	0,1	2,7	7,5	5,6	5,6	5,6	12,9
Głogowski	22,4	27,8	26,1	4,8	2,7	2,7	3,1	2,4	2,4	1,7	0,3	0,3	3,6	1,1	1,1	5,6	6,1	7,1
Górowski	8,5	10,0	8,8	3,7	3,4	2,8	3,7	3,3	2,7	0,0	0,0	0,1	1,8	0,6	0,9	4,2	5,4	13,1
Jaworski	11,4	12,1	9,8	3,7	3,0	1,8	3,7	2,9	1,7	0,0	0,1	0,1	0,1	1,5	0,1	4,1	3,4	21,5
Jeleniogórski	12,9	13,2	12,2	4,0	2,9	2,9	3,6	2,7	2,5	0,3	0,2	0,5	1,1	13,8	5,7	12,8	11,0	19,7
Kamiennogórski	13,6	15,9	15,4	3,6	3,0	2,6	3,4	2,8	2,5	0,2	0,2	0,1	3,5	3,6	2,4	7,7	8,5	7,6
Kłodzki	13,1	14,7	13,7	4,0	3,1	3,0	3,8	3,0	3,0	0,1	0,1	0,1	1,1	1,2	3,7	10,1	10,0	10,1
Legnicki	11,3	12,4	11,9	4,4	3,4	3,4	4,1	3,0	2,9	0,4	0,5	0,5	3,3	0,5	3,1	16,2	15,8	21,9
Lubański	13,4	15,2	14,1	5,0	3,3	3,3	4,5	2,9	3,1	0,5	0,4	0,3	1,2	0,4	2,3	4,3	8,8	4,8
Lubiński	34,8	36,8	31,7	4,1	3,0	1,7	4,0	2,9	1,6	0,1	0,1	0,0	2,5	1,7	2,7	2,6	3,4	4,2
Lwówecki	8,7	9,4	8,0	6,9	2,8	2,3	3,9	2,5	2,1	3,0	0,2	0,1	1,6	1,1	1,5	5,5	17,6	19,7
Milicki	7,3	7,9	6,7	3,4	2,6	1,9	3,1	2,3	1,7	0,4	0,3	0,2	4,5	0,3	9,3	12,1	23,4	8,1
Oleśnicki	14,5	16,1	15,3	4,1	3,2	3,1	3,9	3,0	2,8	0,2	0,2	0,3	1,1	1,5	1,4	6,0	8,8	14,4
Oławski	19,0	23,0	20,5	5,1	4,7	3,7	4,9	4,4	3,5	0,2	0,4	0,2	2,2	0,4	3,3	14,0	13,2	15,3
Polkowicki	37,6	45,4	38,3	4,2	3,4	2,9	3,7	3,1	2,6	0,5	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	10,5	4,1	10,2
Strzeliński	10,9	11,3	11,0	4,4	3,4	3,5	3,9	2,8	3,2	0,5	0,7	0,3	1,9	0,3	2,8	2,4	9,2	6,9
Średzki	15,1	19,5	12,4	4,9	4,7	3,4	4,7	4,5	3,2	0,2	0,2	0,2	2,6	1,9	4,2	11,8	11,4	29,7
Świdnicki	15,4	16,9	18,1	3,4	2,7	2,1	3,2	2,7	2,0	0,2	0,1	0,1	2,3	0,6	0,5	4,4	7,8	6,0
Trzebnicki	16,0	18,6	17,8	5,0	4,2	3,7	4,8	4,0	3,6	0,2	0,2	0,1	0,5	2,9	0,3	9,3	8,9	12,9
Wałbrzyski	20,2	22,5	22,3	3,9	3,0	3,1	3,5	2,8	2,8	0,4	0,3	0,3	0,7	0,6	1,0	4,8	3,3	4,5
Wołowski	11,8	15,6	13,6	3,6	3,1	2,5	3,2	2,8	2,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	1,1	15,9	6,8	8,4
Wrocławski	21,8	31,3	22,8	6,1	6,1	4,0	5,3	5,2	3,7	0,8	0,8	0,3	5,7	0,5	30,3	16,2	11,9	9,3
Ząbkowicki	9,4	11,0	11,1	9,4	9,7	9,9	2,9	2,4	2,1	6,5	7,3	7,9	5,5	2,3	2,5	2,4	2,5	2,9
Zgorzelecki	23,0	26,5	25,6	3,6	2,8	2,5	3,5	2,7	2,5	0,1	0,0	0,1	1,1	1,1	3,9	14,1	13,5	13,0
Złotoryjski	13,0	10,6	11,5	4,3	2,3	2,6	4,2	2,2	2,6	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	2,5	6,3	30,5	14,7

* Suma dochodów poszczególnych powiatów danego rodzaju w relacji do liczby powiatów, P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RIO we Wrocławiu [Internet 1].

samorządy w ramach np. refundacji zadań własnych inwestycyjnych wspieranych środkami budżetu UE, co miało niewątpliwie wpływ na wzrost do 11,13% wielkości średniej udziału tej grupy dochodów w łącznej kwocie dochodów. Wobec znikomego wyposażenia samorządów powiatowych w podatki i opłaty lokalne ich udział w dochodach własnych stanowi raczej mały odsetek – najwyższa średnia odnotowana w 2006 r. to 4,5%.

Najistotniejszym dochodem pochodzącym z pobieranych przez samorządy powiatowe opłat są wpływy z opłaty komunikacyjnej. Wielkość dochodów z tego tytułu, a co za tym idzie – także ich udział w dochodach ogółem corocznie jednak zmniejsza się, osiągając mniej niż 3% w planie na 2008 r. Pozostałe dochody z opłat i podatków obejmują głównie wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości, lecz wielkości te mają marginalne znaczenie w większości budżetów.

Wśród transferów z budżetu państwa (z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa) dominuje subwencja oświatowa (por. tab. 3), jednak jej średni udział w dochodach ogółem zmniejszał się systematycznie co roku. Nie było to jednak spowodowane spadkiem wielkości środków przekazywanych samorządom powiatowym na ten cel (łącznie coroczny przyrost o około 5% wartości), lecz zmianami struktury dochodów. Widoczny jest także wpływ funkcjonowania w najbliższym otoczeniu części powiatów miast na prawach powiatu, w powiatach jeleniogórskim, legnickim i wrocławskim mamy bowiem do czynienia z dużo niższą niż w pozostałych powiatach kwotą subwencji oświatowej. Inaczej jest w powiatach wałbrzyskim, kłodzkim czy świdnickim, w których wielkość subwencji oświatowej jest wyższa m.in. ze względu na konieczność funkcjonowania rozbudowanej struktury usług edukacyjnych na tych obszarach spowodowaną brakiem alternatywnych publicznych usług edukacyjnych świadczonych przez pobliskie samorządy. W przypadku dotacji i subwencji odnotować należy wzrost udziału w dochodach ogółem dotacji na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (łącznie wzrost o ponad 30%) przy spadku dotacji na zadania własne.

W 2008 r. w budżetach powiatów województwa coraz istotniejszą rolę odgrywała subwencja wyrównawcza (według planu), przekraczając 5% średniego udziału w dochodach. Należy zauważyć, iż na terenie województwa dolnośląskiego bardzo duża jest rozpiętość między wydajnością źródeł dochodów poszczególnych powiatów, obok powiatów nieuzyskujących środków z tytułu subwencji wyrównawczej (lubiński, polkowicki) – *de facto* obciążonych wpłatami „janosikowego” do budżetu państwa – istnieją bowiem samorządy, w których środki z tej części subwencji stanowią ponad 8-9% dochodów. Przy tym w powiecie dzierzoniowskim w roku 2008 zaplanowano dwucyfrowy (11,57%) udział tej subwencji.

Jak zaznaczono we wstępie, ustawodawca nie stosuje jednorodnego schematu klasyfikacji dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Nowelizacja ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 13 grudnia 2001...] wprowadziła do słownika i praktyki budżetowej podział na dochody bieżące i majątkowe. Jak można

Tabela 3. Struktura dotacji i subwencji dla powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 w podziale na najważniejsze ich rodzaje (w % dochodów ogółem)

Powiat/rok	Dotacje na zadania zlecone			Dotacje na zadania własne			Dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień			Subwencja oświatowa			Subwencja wyrównawcza			Subwencja równoważąca		
	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P
Średnia*	10,4	10,6	11,3	7,9	7,1	6,0	3,8	3,6	3,4	38,9	36,9	35,7	4,1	4,8	5,2	2,0	2,0	2,1
Bolesławiecki	10,5	11,1	11,2	1,3	2,7	0,4	2,5	1,8	2,9	42,8	45,5	44,7	4,3	4,5	4,8	0,9	0,6	0,7
Dzierżoniowski	10,8	10,3	10,6	4,3	3,2	2,4	2,5	1,5	1,5	46,3	42,7	38,3	7,7	9,4	11,6	0,0	0,2	0,6
Głogowski	7,8	7,4	8,6	4,9	4,5	3,9	3,5	2,8	1,9	44,8	44,9	45,8	0,2	0,2	0,2	0,5	2,0	2,5
Górowski	12,8	14,4	23,5	5,3	3,4	2,4	14,8	10,3	3,4	37,4	38,9	31,4	7,3	9,2	9,7	3,6	4,0	3,5
Jaworski	10,9	13,1	9,5	8,4	7,4	5,0	9,2	9,4	11,5	41,2	38,5	30,9	6,5	7,8	6,5	2,4	2,9	2,3
Jeleniogórski	6,1	4,8	5,8	15,7	13,1	13,2	11,5	11,5	9,9	26,6	21,1	21,9	4,7	4,9	5,3	2,7	1,4	1,2
Kamiennogórski	15,9	14,1	14,5	10,1	10,7	12,2	1,3	1,2	3,3	33,0	31,7	30,9	6,6	7,8	8,8	3,1	1,6	1,9
Kłodzki	9,7	9,6	10,2	11,5	10,4	9,0	2,2	2,1	0,7	40,7	38,8	39,6	5,8	7,4	8,6	1,1	1,2	1,3
Legnicki	9,0	16,5	8,8	27,2	23,9	21,4	5,1	4,7	5,6	13,8	11,5	10,7	6,1	7,1	7,1	2,8	2,8	3,1
Lubański	12,1	11,4	15,5	1,4	1,2	1,0	4,4	3,3	3,8	50,2	45,5	45,3	6,5	7,3	8,5	0,4	0,2	0,5
Lubiński	7,1	6,2	6,9	0,5	0,3	0,3	2,1	2,9	3,7	45,1	42,5	44,0	0,0	0,0	0,0	1,1	3,2	4,5
Lwówecki	10,6	10,1	11,9	11,3	9,3	7,4	2,2	2,5	0,9	38,9	34,9	33,5	6,9	8,5	9,2	2,4	2,3	2,6
Milicki	9,6	8,8	8,7	19,6	16,9	33,5	2,3	3,1	2,2	30,4	28,8	22,2	3,9	4,4	4,2	4,1	2,7	2,5
Oleśnicki	8,6	8,9	8,7	13,8	12,4	7,2	1,6	1,9	2,3	45,0	42,1	42,7	3,1	3,1	3,4	2,2	1,5	1,3
Oławski	12,7	12,9	15,1	4,9	3,8	2,8	1,6	1,3	1,7	34,8	34,5	32,6	4,0	4,5	3,5	1,2	1,0	1,0
Polkowicki	9,3	9,0	9,5	1,1	0,8	0,5	12,2	9,7	10,1	19,5	19,9	19,0	0,0	0,0	0,0	2,3	6,6	8,6
Strzeliński	11,6	11,3	12,3	1,6	1,8	1,9	4,6	6,2	5,4	50,3	44,6	43,6	6,9	7,8	8,2	5,2	4,1	4,4
Średzki	13,9	14,6	10,4	2,4	1,3	0,8	4,6	4,4	12,6	31,4	30,4	19,7	4,5	6,5	3,9	6,1	4,2	2,9
Świdnicki	7,7	7,9	10,2	11,4	13,6	8,7	1,3	0,9	0,8	49,4	44,6	48,3	3,3	3,5	4,5	0,4	0,6	0,6
Trzebnicki	10,5	9,1	10,2	10,2	7,8	6,4	1,8	1,3	2,6	36,1	34,9	36,0	6,3	7,5	7,0	2,8	2,5	2,6
Wałbrzyski	13,1	15,3	17,4	3,2	1,7	0,7	2,5	4,3	2,2	43,7	40,7	43,3	3,0	3,4	4,6	2,9	1,8	0,9
Wołowski	9,8	11,9	12,6	2,3	0,6	0,0	5,7	6,9	7,9	39,5	43,6	45,4	3,3	4,7	4,2	2,1	1,3	1,6
Wrocławski	11,9	11,1	7,6	1,6	1,4	0,9	6,0	5,1	1,5	23,0	25,0	18,5	2,9	2,5	0,9	4,6	5,3	4,0
Ząbkowicki	10,6	11,9	11,2	16,9	15,1	13,1	2,9	2,4	3,1	34,7	35,1	35,8	4,9	6,8	8,2	2,6	1,7	2,1
Zgorzelecki	11,9	12,4	14,2	8,5	7,8	6,5	2,0	1,9	0,4	33,9	33,5	32,4	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	1,1
Złotoryjski	15,3	10,7	18,5	1,8	0,6	1,0	3,1	2,9	1,6	43,4	30,3	36,2	7,4	6,6	8,9	1,4	1,3	1,8

* Suma dochodów poszczególnych powiatów danego rodzaju w relacji do liczby powiatów, P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RIO we Wrocławiu [Internet 1].

Tabela 4. Dochody bieżące i majątkowe powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 (w % dochodów ogółem)

Powiat/rok	Dochody majątkowe			Dochody bieżące		
	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P
Średnia*	6,80	7,64	10,97	93,20	92,36	89,03
Bolesławiecki	9,83	5,65	7,05	90,17	94,35	92,95
Dzierżoniowski	4,45	7,84	6,69	95,55	92,16	93,31
Głogowski	3,85	1,78	1,72	96,15	98,22	98,28
Górowski	2,44	2,27	12,65	97,56	97,73	87,35
Jaworski	1,05	5,13	9,08	98,95	94,87	90,92
Jeleniogórski	3,35	13,56	13,65	96,65	86,44	86,35
Kamiennogórski	6,80	7,25	2,18	93,20	92,75	97,82
Kłodzki	4,58	3,82	4,22	95,42	96,18	95,78
Legnicki	3,89	1,17	12,18	96,11	98,83	87,82
Lubański	4,55	1,35	4,56	95,45	98,65	95,44
Lubiński	2,45	3,27	3,90	97,55	96,73	96,10
Lwówecki	4,28	14,03	16,63	95,72	85,97	83,37
Milicki	14,33	21,65	36,30	85,67	78,35	63,70
Oleśnicki	5,60	8,69	8,95	94,40	91,31	91,05
Oławski	6,08	2,33	11,53	93,92	97,67	88,47
Polkowicki	12,03	3,04	9,33	87,97	96,96	90,67
Strzeliński	2,33	9,70	11,15	97,67	90,30	88,85
Średzki	12,23	9,17	41,73	87,77	90,83	58,27
Świdnicki	11,59	16,99	7,63	88,41	83,01	92,37
Trzebnicki	4,10	3,76	5,35	95,90	96,24	94,65
Wałbrzyski	5,58	5,03	4,88	94,42	94,97	95,12
Wołowski	16,36	5,78	9,00	83,64	94,22	91,00
Wrocławski	12,76	6,41	36,88	87,24	93,59	63,12
Ząbkowicki	5,97	3,35	2,15	94,03	96,65	97,85
Zgorzelecki	9,35	6,36	6,45	90,65	93,64	93,55
Złotoryjski	7,64	30,78	20,92	92,36	69,22	79,08

* Suma dochodów poszczególnych powiatów danego rodzaju w relacji do liczby powiatów, P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RIO we Wrocławiu [Internet 1].

zauważyć, tylko niewielki, lecz dynamicznie rosnący odsetek (od 6,8% w 2006 r. do 11% planowanych w 2008 r.) środków uzyskiwanych przez powiaty województwa dolnośląskiego to dochody majątkowe. Przyczyną tak dużego wzrostu jest, jak

wspomniano wcześniej, napływ środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej związanych z finansowaniem programów i projektów (inwestycyjnych) realizowanych przez samorządy powiatowe, głównie w obszarach transportu i łączności, oświaty i wychowania, pomocy społecznej oraz administracji.

Oczywiście nie można pominąć tu kwestii pozyskiwania dochodów ze sprzedaży majątku samorządów powiatowych (por. tab. 4). Na przykład w 2008 r. powiat wrocławski zaplanował osiągnięcie ponad 50 mln zł z tego tytułu, co znacznie zwiększyło udział dochodów majątkowych w budżecie powiatu. Uzyskanie tej kwoty nie wydaje się jednak w obecnych warunkach gospodarczych możliwe, co wpłynie niewątpliwie na wynik po stronie dochodów budżetu.

3. Wydatki powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008

Skala i rodzaje wydatków samorządu powiatowego zdeterminowane są zadaniami stawianymi mu przez ustawodawcę oraz specyfiką danego samorządu. Przedstawiona struktura dochodów powiatów powinna w dużym stopniu korespondować z ich operacjami wydatkowymi. Wymagany od roku 2007 podział dochodów i wydatków na bieżące i majątkowe ma zapewnić jednocześnie większą przejrzystość budżetów samorządowych przez możliwość porównania skali wpływów i wypływów związanych z poszczególnymi obszarami aktywności JST.

W latach 2006-2008 widoczny jest wzrost średniego udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (tab. 5). W szczególności w 2008 r. (według prognozy) miały one stanowić ponad 16% ogółu wydatków. Przyrost wartości nominalnej wydatków majątkowych to wzrost aż o 76% między rokiem 2007 a 2008. Na taki wzrost wartości nominalnej i średniej miały niewątpliwie wpływ zaplanowane w powiatach milickim, średzkim i wrocławskim, zwiększone wydatki inwestycyjne w przypadku tego ostatniego stanowiące ponad 53% ogółu wydatków tego powiatu. Poza powiatami głogowskim, kamiennogórskim, ząbkowickim i kłodzkim w badanym okresie sześć powiatów województwa dolnośląskiego (dzierzoniowski, górowski, jaworski, jeleniogórski, legnicki, zgorzelecki) odnotowało co najmniej w jednym roku dwucyfrowy odsetek wydatków majątkowych, a aż dziewięć powiatów rokrocznie notowało taką wartość. Z punktu widzenia wielkości nominalnej wydatków w czołówce znajdują się powiaty wrocławski (35 mln zł w 2008 r.), średzki (26 mln zł w 2008 r.), lubiński (25 mln zł) oraz świdnicki (22 mln zł w 2007 r.). Najmniej wydały powiaty górowski (1 mln zł w 2006 r.), ząbkowicki, (1,4 mln zł w 2007 r.) oraz jaworski (1,4 mln zł w 2006 r.). Należy zauważyć, iż wielkość wydatków majątkowych w kolejnych latach zależy nie tylko od chęci inwestowania przez samorządy, lecz również od obciążeń budżetów kosztami poprzednich inwestycji czy też innych zobowiązań.

Analiza struktury wydatków bieżących powiatów dolnośląskich w badanym okresie ukazuje istotne różnice między nimi dotyczące skali wydatkowanych środków na poszczególne obszary ich aktywności. Podstawowym kierunkiem wydat-

Tabela 5. Wydatki bieżące i majątkowe powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 (w % wydatków ogółem)

Powiat/rok	Wydatki bieżące			Wydatki majątkowe		
	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P
Średnia (ważona)	88,04	88,62	83,31	11,96	11,38	16,69
Bolesławiecki	84,66	88,65	88,61	15,34	11,35	11,39
Dzierżoniowski	94,32	97,67	88,53	5,68	2,33	11,47
Głogowski	95,43	97,45	90,06	4,57	2,55	9,94
Górowski	96,13	94,78	83,39	3,87	5,22	16,61
Jaworski	96,68	95,49	81,46	3,32	4,51	18,54
Jeleniogórski	89,51	93,08	92,33	10,49	6,92	7,67
Kamienogórski	91,59	91,77	94,77	8,41	8,23	5,23
Kłodzki	93,32	93,42	93,88	6,68	6,58	6,12
Legnicki	94,34	97,48	86,42	5,66	2,52	13,58
Lubański	94,48	95,15	93,68	5,52	4,85	6,32
Lubiński	88,36	87,00	78,36	11,64	13,00	21,64
Lwówecki	93,83	79,44	78,30	6,17	20,56	21,70
Milicki	83,52	73,50	67,43	16,48	26,50	32,57
Oleśnicki	83,77	86,27	84,72	16,23	13,73	15,28
Oławski	95,19	94,97	81,64	4,81	5,03	18,36
Polkowicki	77,25	83,42	73,05	22,75	16,58	26,95
Strzeliński	88,16	84,35	85,35	11,84	15,65	14,65
Średzki	77,45	95,39	46,82	22,55	4,61	53,18
Świdnicki	82,41	80,60	86,80	17,59	19,40	13,20
Trzebnicki	90,78	91,99	70,91	9,22	8,01	29,09
Wałbrzyski	90,42	87,41	87,75	9,58	12,59	12,25
Wołowski	77,47	92,82	86,75	22,53	7,18	13,25
Wrocławski	77,31	77,89	62,84	22,69	22,11	37,16
Ząbkowicki	95,39	97,41	93,04	4,61	2,59	6,96
Zgorzelecki	83,18	91,53	92,84	16,82	8,47	7,16
Złotoryjski	69,83	64,56	87,70	30,17	35,44	12,30

P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RIO we Wrocławiu [Internet 1].

kowania środków przez powiaty są wynagrodzenia i pochodne od nich. Średnia dla wszystkich powiatów wynosi rokrocznie około 60% ogółu wydatków bieżących. Jest to niewątpliwie związane ze specyfiką wykonywanych przez powiat zadań we wspomnianych wcześniej obszarach szkolnictwa, pomocy społecznej itd., w których koszty związane z wynagradzaniem pracowników stanowią zazwyczaj najistotniejsze pozycje wydatków. Zastanawia natomiast duża rozbieżność między wydatkami na wynagrodzenia w powiecie wrocławskim (około 34-39%) a pozostałymi powia-

Tabela 6. Wydatki bieżące i majątkowe powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 według głównych rodzajów wydatków (w % udziału w poszczególnych rodzajach wydatków)

Powiat/rok	Wydatki bieżące – struktura												Główne wydatki majątkowe – struktura					
	wynagrodzenia i pochodne			dotacje			obsługa długu			pozostałe wydatki bieżące			inwestycje i zakupy inwestycyjne			dotacje i środki przekazane na inwestycje i zakupy inwestycyjne innym JST		
	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P
Średnia	60,06	60,16	58,79	5,93	5,98	6,47	1,41	1,55	3,17	32,61	32,30	31,57	93,42	91,92	91,20	0,88	1,55	1,00
Bolesławiecki	62,16	63,35	63,60	4,70	5,25	5,61	2,76	2,35	3,11	30,38	29,05	27,69	92,45	94,03	98,49	3,77	0,00	0,00
Dzierżoniowski	60,12	51,32	57,06	5,95	6,02	7,12	1,43	1,17	1,81	32,50	41,49	34,00	80,91	68,01	96,27	0,00	16,16	0,00
Głogowski	62,80	66,17	62,15	3,36	3,78	5,50	3,54	2,86	4,06	30,30	27,19	28,29	81,83	91,61	74,66	4,69	18,89	5,37
Górowski	55,72	62,67	62,71	7,12	0,00	0,00	3,46	1,57	4,85	33,70	35,75	32,43	89,69	95,72	98,88	5,70	0,00	0,00
Jaworski	54,47	54,30	61,89	1,22	1,10	1,49	0,64	1,36	3,05	43,67	43,24	33,57	98,02	97,98	99,49	0,14	0,00	0,00
Jeleniogórski	58,48	57,07	54,88	4,74	5,17	4,84	1,32	2,00	2,79	35,46	35,76	37,50	100,0	66,31	98,88	0,00	1,46	0,00
Kamienogórski	61,11	54,18	52,87	1,11	0,45	0,35	1,98	1,68	2,38	35,80	43,70	44,40	81,84	93,79	75,79	0,00	0,00	0,00
Kłodzki	60,10	59,82	59,63	9,38	10,22	10,17	2,08	2,20	3,00	28,45	27,76	27,20	93,69	88,88	97,17	2,14	1,39	0,00
Legnicki	62,20	55,46	60,86	1,82	2,06	2,68	1,01	1,00	1,31	34,97	41,48	35,14	86,45	96,06	98,98	1,91	5,96	4,41
Lubański	58,17	62,54	61,22	6,22	7,40	8,05	2,52	2,37	2,90	33,09	27,69	27,82	86,65	52,78	64,61	0,00	0,00	9,79
Lubiński	65,27	64,52	56,64	3,99	4,87	3,97	1,24	1,17	6,62	29,49	29,44	32,77	100,0	81,73	98,68	3,45	0,83	0,00
Lwówecki	64,32	64,97	62,35	1,72	2,21	2,50	0,07	1,95	6,29	33,90	30,87	28,86	95,06	98,08	78,96	0,00	0,45	0,00
Milicki	63,41	61,96	55,02	4,27	4,51	7,34	0,15	0,85	10,63	32,17	32,68	27,01	51,47	73,44	23,60	0,00	0,00	0,00
Oleśnicki	54,00	56,52	56,09	7,15	7,51	10,93	0,80	1,33	2,27	38,05	34,64	30,71	92,95	83,41	88,65	0,79	5,54	0,73
Oławski	64,41	64,65	64,24	2,63	2,27	2,87	4,34	4,42	3,98	28,62	28,66	28,91	100,0	99,90	97,26	0,00	0,00	0,00
Polkowicki	54,60	54,50	51,31	4,92	2,79	2,16	0,76	0,38	0,10	39,72	42,32	46,43	99,21	97,93	99,93	1,59	0,00	0,00
Strzeliński	54,15	53,53	53,29	5,63	6,38	5,59	2,40	0,96	3,42	37,82	39,13	37,70	92,15	93,06	74,02	0,00	0,00	0,00
Średzki	57,37	63,59	65,68	3,90	3,49	3,70	2,21	1,70	1,17	36,52	31,23	29,44	96,29	90,28	99,97	0,00	0,68	0,68
Świdnicki	63,08	62,40	58,23	6,04	6,50	6,89	0,59	0,87	3,10	30,29	30,23	31,77	92,32	98,58	99,37	0,00	0,45	8,61
Trzebnicki	66,73	67,23	65,88	4,36	3,53	2,86	0,11	0,03	3,31	28,80	29,22	27,94	92,72	82,02	97,61	1,84	12,23	1,43
Wałbrzyski	62,73	64,01	61,06	7,77	8,26	9,50	0,76	1,60	1,98	28,74	26,13	27,45	98,12	98,43	91,15	0,96	1,47	0,00
Wołowski	61,92	61,88	56,32	6,27	7,15	6,59	1,53	1,50	3,07	30,29	29,46	34,03	99,64	100,0	97,06	0,00	0,00	0,00
Wrocławski	34,85	39,41	36,48	22,15	20,64	19,87	0,03	0,00	0,59	42,97	39,95	43,06	100,0	100,0	100,0	0,00	0,00	0,00
Ząbkowicki	62,56	63,10	63,30	8,33	8,16	7,64	1,05	1,77	1,96	28,05	26,97	27,09	100,0	69,33	98,06	3,28	3,56	0,00
Zgorzelecki	63,56	65,93	63,82	2,39	2,65	4,07	0,56	0,57	2,56	33,49	30,85	29,55	90,42	97,96	94,62	0,00	0,00	0,00
Złotoryjski	65,81	65,86	69,24	2,40	2,96	1,34	1,12	2,95	4,41	30,67	28,23	25,01	99,64	99,99	95,14	0,01	1,33	0,00

* Suma do liczby powiatów, P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO we Wrocławiu [Internet 1].

tami. Zazwyczaj bowiem różnice w poziomie wydatków sięgają od 3 do 6 punktów procentowych. Duży wpływ na taką sytuację ma wysoki odsetek pozostałych wydatków bieżących w budżecie powiatu wrocławskiego. Wspomniane wydatki stanowią drugą pod względem wielkości grupę wydatków bieżących. Ich średni udział w strukturze to około 32% rocznie. Są one bardzo zróżnicowane pod względem treści ekonomicznej – obejmują bowiem prawie wszystkie działy klasyfikacji budżetowej, odzwierciedlając różnorodną aktywność wydatkową powiatów. Z reguły najistotniejszym wydatkami są tu wydatki na zakup mediów, wyposażenia, usług pozostałych, utrzymanie dróg czy wypłaty świadczeń na rzecz osób fizycznych (np. dla rodzin zastępczych). We wszystkich powiatach można zaobserwować relatywnie stabilny poziom wspomnianych rodzajów wydatków – wahania sięgają kilku procent i po części wywoływane są przez zmiany pozostałych rodzajów wydatków bieżących.

Wśród wydatków bieżących dotacje udzielane z budżetów powiatów stanowią średnio około 6% wydatków, przy czym po raz kolejny powiat wrocławski na tle pozostałych odbiega ich poziomem, odnotowując nawet w 2006 r. 22-procentowy udział tych wydatków w strukturze. Dominują tu dotacje związane z opłacaniem składek i świadczeń w ramach ochrony zdrowia, a także pomocy społecznej. Zwraca uwagę stabilność udziału tej grupy wydatków w wydatkach bieżących w przypadku większości powiatów.

Ostatnią analizowaną grupą wydatków bieżących są wydatki na obsługę długu. Widoczne jest znaczne zwiększenie się udziałów tych wydatków prawie we wszystkich powiatach zgodnie z planem na 2008 r. (biorąc pod uwagę wykonanie budżetów za trzy kwartały 2008 r., zauważa się, że osiągnięcie tych wielkości wydaje się bardzo prawdopodobne). Średnio jest to około 3% w 2008 r. wobec 1,4-1,5% w latach poprzednich. Najwyższy udział wydatków na obsługę długu można odnotować w powiecie milickim (w 2008 r. ponad 10%), a najniższy – w powiecie wrocławskim – mniej niż 0,01% w 2007 r.

Wśród wydatków majątkowych dominują wydatki na inwestycje i zakupy inwestycyjne, które średnio stanowią ponad 92% wszystkich wydatków tego rodzaju (por. tab. 6). Jednak i tu istnieją wyraźne różnice między powiatami. Na przykład w powiatach lubańskim i milickim w niektórych latach udział ten spadał do około 50%, a nawet do około 25%. Jednak w tych okresach ich wydatki majątkowe nie malały, a nawet – jak w przypadku powiatu milickiego – wręcz przeciwnie – rosły. Spowodowane było to przekazywaniem części środków na wydatki majątkowe w postaci dotacji na rzecz innych samorządów terytorialnych. Największy odsetek takich dotacji występował w powiecie głogowskim w 2007 r. – 18,89% wydatków majątkowych powiatu, oraz w powiecie dzierzoniowskim – 16,16% w tym samym roku. Jednak większość powiatów za podstawowe rodzaje wydatków majątkowych uznała wspomniane inwestycje i zakupy inwestycyjne.

4. Wynik, przychody i rozchody oraz zadłużenie powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008

W badanym okresie większość samorządów powiatowych województwa dolnośląskiego odnotowała deficyty budżetowe. Rok 2007 okazał się pod tym względem nieco łagodniejszym, aż trzynaście samorządów odnotowało bowiem nadwyżkę dochodów nad wydatkami. Z reguły była to wielkość ponad 2-3% wydatków, lecz dwa z nich zanotowały aż dwucyfrowe wartości, w tym powiat średzki – ponad 22%. Niedobór dochodów w relacji do wydatków stanowił średnio w kolejnych latach około 5, 1 i 9%. Należy zauważyć, iż największy niedobór sięgał około 29% w powiatach złotoryjskim (2006 r.) oraz lubińskim (2008 r.). Powodem tak dużych deficytów w budżetach wymienionych powiatów są oczywiście – jak wynika m.in. z prezentowanych zestawień – ich wysokie wydatki majątkowe w tych latach. Po ograniczeniu w 2006 r. maksymalnego pułapu relacji deficytu do dochodów samorządów do wysokości 20%, co było podyktowane przepisami ustawy o finansach publicznych związanymi z procedurami ostrożnościowymi biorącymi pod uwagę przekroczenie ustawowej relacji 50% długu publicznego do PKB w 2004 r., większość samorządów w 2006 r. dostosowała poziom deficytu do ustawowych wymogów, a samorzady przekraczające wspomnianą wartość spełniły wymogi ustawowe odnośnie do formy i źródeł finansowania zadania.

Na wielkość deficytu wpływ miały ponoszone przez samorzady koszty obsługi długu zaciągniętego w latach poprzednich. Tabela 7 zawiera porównanie oddziaływania tychże wydatków na wielkość wyniku w stosunku do dochodów. Jak można zauważyć, wpływ ten nie był tak wysoki, jak można było oczekiwać. W latach 2006 i 2007 był to wpływ na relację wyniku do dochodów rządu (średnio) poniżej 1,3 punktu procentowego. W planowanym 2008 r. wskaźnik ten zwiększył się do niecałych 3%. Należy zauważyć, iż występowały istotne różnice między samorządami w skali oddziaływania obsługi długu na wspomnianą relację. Najistotniejszy wpływ w tym zakresie można zaobserwować w powiatach milickim i lubińskim w 2008 r., w których przekroczył on 7 punktów procentowych. Może się to wydawać zaskakujące, lecz w części powiatów, pomimo odnotowanego deficytu, wpływ wydatków na obsługę długu na saldo budżetu był marginalny – mieścił się w granicach do 0,5%. Sytuacja taka miała miejsce w powiatach wrocławskim, zgorzeleckim czy polkowickim. Powodem tego może być przesuwanie płatności odsetkowych na kolejne lata budżetowe, a także mały udział tychże płatności w skali całego budżetu ze względu na finansowanie deficytu nadwyżką z lat ubiegłych (powiaty polkowicki i wrocławski).

Kolejnym obszarem, na który powinno się zwrócić uwagę podczas analizy sytuacji finansowej powiatów, jest sposób pokrywania niedoborów budżetowych. Przede wszystkim należy wskazać, iż na skutek mniej skomplikowanych procedur pozyskiwania środków finansowych za pomocą kredytów i pożyczek w stosunku do emisji papierów wartościowych ta forma finansowania zwrotnego dominuje w więk-

Tabela 7. Relacja wyniku budżetów do dochodów, dochodów do wydatków oraz wyniku powiększonego o obsługę długu do dochodów w budżetach powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 (w %)

Powiat/rok	Relacja wyniku do dochodów			Relacja dochodów do wydatków			Relacja wyniku skorygowanego o koszty obsługi długu do dochodów		
	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P
Średnia*	-5,02	-0,78	-10,18	95,22	99,23	90,76	-3,72	0,61	-7,27
Bolesławiecki	-0,22	0,81	-0,99	99,78	100,82	99,02	2,11	2,88	1,79
Dzierżoniowski	2,14	-1,24	0,00	102,19	98,77	100,00	3,46	-0,09	1,61
Głogowski	0,69	7,97	-10,99	100,69	108,66	90,10	4,04	10,54	-6,93
Górowski	-4,50	-0,17	-3,74	95,70	99,83	96,39	-1,02	1,33	0,46
Jaworski	-20,65	-18,01	-6,21	82,89	84,74	94,16	-19,90	-16,48	-3,57
Jeleniogórski	-15,25	0,80	-6,08	86,77	100,81	94,27	-13,88	2,65	-3,35
Kamiennogórski	6,47	-6,92	-9,89	106,92	93,53	91,00	8,17	-5,27	-7,40
Kłodzki	-5,31	-3,80	-8,84	94,96	96,33	91,87	-3,27	-1,67	-5,78
Legnicki	-6,37	0,35	-10,61	94,01	100,35	90,40	-5,36	1,32	-9,36
Lubański	-4,58	8,50	5,01	95,62	109,29	105,28	-2,10	10,56	7,60
Lubiński	-0,64	2,15	-39,40	99,36	102,20	71,74	0,46	3,15	-32,16
Lwówecki	-0,05	-5,72	-6,91	99,95	94,59	93,53	0,02	-4,08	-1,65
Milicki	-1,24	-4,85	-4,67	98,78	95,38	95,54	-1,11	-4,19	2,84
Oleśnicki	-18,25	-6,63	-8,43	84,56	93,78	92,22	-17,47	-5,41	-6,35
Oławski	5,03	5,15	-7,27	105,29	105,43	93,22	8,95	9,13	-3,79
Polkowicki	10,51	11,78	-9,40	111,75	113,35	91,41	11,04	12,06	-9,32
Strzeliński	-9,94	-6,40	-19,70	90,95	93,99	83,54	-7,62	-5,53	-16,20
Średzki	-3,67	18,47	-5,70	96,46	122,66	94,61	-1,90	19,79	-5,11
Świdnicki	-5,40	-2,48	-17,51	94,88	97,58	85,10	-4,88	-1,76	-14,35
Trzebnicki	-0,47	8,56	-27,94	99,53	109,36	78,16	-0,37	8,59	-24,94
Wałbrzyski	-12,81	-5,22	-10,89	88,64	95,03	90,18	-12,04	-3,75	-8,97
Wołowski	-1,85	1,16	-9,04	98,18	101,18	91,71	-0,65	2,54	-6,13
Wrocławski	-1,00	-11,47	-16,70	99,01	89,71	85,69	-0,98	-11,47	-16,27
Ząbkowicki	0,64	3,42	-5,07	100,64	103,54	95,18	1,64	5,08	-3,15
Zgorzelecki	-2,98	3,99	-4,19	97,11	104,15	95,98	-2,50	4,49	-1,72
Złotoryjski	-39,19	-5,60	8,92	71,84	94,70	109,80	-38,10	-3,59	12,44

* Suma do liczby powiatów, P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RIO we Wrocławiu [Internet 1].

Tabela 8. Struktura przychodów i rozchodów budżetów powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 (w %)

Powiat/rok	Udział w przychodach:						Udział w rozchodach:					
	kredytów i pożyczek			nadwyżki z lat ubiegłych			spłat kredytów i pożyczek			wykupu obligacji		
	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P
Średnia*	60,86	53,27	61,70	13,15	15,27	6,65	68,77	75,80	67,59	7,63	7,32	9,41
Bolesławiecki	15,24	25,55	0,00	3,38	0,37	0,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Dzierżoniowski	56,42	63,32	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	35,88	100,00	0,00	0,00	0,00
Głogowski	0,00	63,52	46,26	0,00	0,00	0,00	93,79	54,71	100,00	0,00	0,00	0,00
Górowski	0,00	5,96	98,99	0,00	0,00	0,00	100,00	75,00	60,00	0,00	25,00	0,00
Jaworski	52,33	1,17	2,23	24,37	0,00	0,00	100,00	100,00	64,50	0,00	0,00	35,50
Jeleniogórski	87,09	64,49	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Kamiennogórski	0,00	0,00	0,00	18,32	6,29	0,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Kłodzki	76,59	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	100,00	59,74	68,14	0,00	0,00	31,86
Legnicki	70,22	74,18	59,88	0,00	0,00	2,18	99,98	99,39	100,00	0,00	0,00	0,00
Lubański	51,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	40,00	45,95	41,46	60,00	54,05	58,54
Lubiński	0,00	0,00	91,18	62,19	71,53	7,18	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Lwówecki	35,61	69,09	13,00	64,39	20,82	0,00	100,00	100,00	1,03	0,00	0,00	0,00
Milicki	79,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Oleśnicki	92,69	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	94,34	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Oławski	0,00	0,00	74,95	100,00	100,00	25,05	0,00	0,00	15,28	0,00	0,00	0,00
Polkowicki	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	55,27	41,56	22,48	0,00	58,44	77,52	100,00
Strzeliński	40,72	69,86	90,82	59,28	30,14	0,00	0,00	83,22	82,21	0,00	0,00	0,00
Średzki	89,18	0,00	59,93	0,00	0,00	0,00	25,71	70,54	18,92	74,29	29,46	81,08
Świdnicki	73,22	74,31	76,53	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	76,90	0,00	0,00	0,00
Trzebnicki	22,79	0,00	0,00	56,67	84,08	41,92	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Wałbrzyski	86,14	84,92	82,94	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00
Wołowski	2,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,39	8,06	0,00	55,91	39,40	0,00
Wrocławski	0,00	0,00	74,06	96,50	99,78	25,94	100,00	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ząbkowicki	90,05	0,00	96,47	0,22	59,53	3,53	12,36	100,00	41,39	0,00	0,00	0,00
Zgorzelecki	47,66	58,06	49,62	0,00	0,00	0,00	75,98	69,48	51,91	24,02	30,52	48,09
Złotoryjski	92,45	90,97	88,23	0,00	0,00	0,00	100,00	97,59	100,00	0,00	0,00	0,00

*Suma do liczby powiatów, P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RIO we Wrocławiu [Internet 1].

Tabela 9. Relacje zadłużenia ogółem i jego głównych instrumentów do dochodów budżetów powiatów dolnośląskich w latach 2006-2008 (w %)

Powiat/rok	Zadłużenie/dochody			Kredyty i pożyczki/ dochody			Papiery wartościowe/ dochody		
	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P	2006	2007	2008P
Średnia*	23,51	24,18	21,53	18,40	18,89	16,64	5,03	5,22	4,87
Bolesławiecki	15,96	15,00	12,61	15,96	15,00	12,61	0,00	0,00	0,00
Dzierżoniowski	25,78	30,27	24,51	25,76	30,27	24,51	0,00	0,00	0,00
Głogowski	30,15	27,94	23,38	26,35	27,94	23,38	3,80	0,00	0,00
Górowski	30,58	32,78	27,70	15,29	6,69	12,64	15,29	23,03	15,05
Jaworski	26,78	45,25	29,96	26,78	20,38	12,62	0,00	24,87	17,34
Jeleniogórski	50,53	43,54	40,91	50,53	43,54	40,91	0,00	0,00	0,00
Kamiennogórski	30,94	36,07	34,47	30,94	25,14	20,51	0,00	10,93	13,92
Kłodzki	42,13	44,62	39,45	14,98	21,78	19,67	26,74	22,84	19,78
Legnicki	26,14	25,93	25,75	26,14	25,93	25,75	0,00	0,00	0,00
Lubański	43,61	34,44	29,12	22,97	18,46	15,67	20,64	15,98	13,44
Lubiński	2,81	0,72	2,43	2,56	0,71	2,43	0,00	0,00	0,00
Lwówecki	1,08	7,15	25,63	1,08	7,15	6,06	0,00	0,00	19,57
Milicki	7,20	12,67	9,83	6,98	5,07	3,44	0,00	7,58	6,39
Oleśnicki	30,75	35,71	32,76	30,75	35,71	32,76	0,00	0,00	0,00
Oławski	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Polkowicki	6,73	3,03	0,00	0,78	0,00	0,00	5,93	3,02	0,00
Strzeliński	6,80	11,12	4,95	6,32	10,72	4,47	0,00	0,00	0,00
Średzki	29,21	17,01	6,76	11,05	2,38	1,39	18,15	14,63	5,36
Świdnicki	16,75	19,44	21,35	16,74	19,44	21,35	0,00	0,00	0,00
Trzebnicki	0,96	0,00	0,00	0,96	0,00	0,00	0,00	–	0,00
Wałbrzyski	29,04	31,80	31,32	29,01	31,80	31,31	0,00	0,00	0,00
Wołowski	28,62	31,48	26,84	0,80	0,00	0,00	27,82	31,48	26,84
Wrocławski	0,40	0,00	0,06	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ząbkowicki	38,58	33,56	33,94	38,58	33,56	33,92	0,00	0,00	0,00
Zgorzelecki	12,64	4,16	8,48	10,62	4,65	43,82	8,11	5,97	4,92
Złotoryjski	72,15	72,15	0,00	51,76	51,57	99,64	52,80	0,00	0,00

* Suma do liczby powiatów, P – prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów RIO we Wrocławiu [Internet 1].

szości przypadków pozyskiwania środków zewnętrznych przez samorządy powiatowe. Warto zauważyć, że mimo koncentracji powiatów na finansowaniu za pomocą kredytów i pożyczek w coraz większej ich liczbie pojawiają się w ostatnich latach

papiery wartościowe jako źródło finansowania. Na przykład w badanym okresie w 2006 r. dwa powiaty (zgorzelecki i wołowski) uzyskały przychody z emisji papierów wartościowych, w 2007 r. były to już cztery powiaty, a w 2008 r. siedem powiatów planowało pozyskanie środków z tego tytułu. Na uwagę zasługuje także występowanie wśród powiatów takich, w których nawet 100% przychodów pochodzi z nadwyżki z lat ubiegłych. Należy odnotować również, że w badanych powiatach występuje wyraźna polaryzacja postaw, jeżeli chodzi o wielkość deficytu i sposób jego finansowania. Część powiatów ze względu na uprzednio zaciągnięte zobowiązania nie pozyskuje dodatkowych zewnętrznych środków finansowych, natomiast istnieje jeszcze spora grupa samorządów wykazujących duże zainteresowanie środkami zwrotnymi. W obszarze rozchodów uwidaczniają się jednak dotychczasowe źródła finansowania samorządów powiatowych. Wyraźna jest tu dominacja rozchodów związanych ze spłatą zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W sytuacji pogarszającej się kondycji gospodarki, a co za tym idzie – także wspomnianej możliwości pogorszenia się sytuacji finansowej powiatów, szczególną uwagę należy zwrócić na poziom zadłużenia powiatów w relacji do dochodów. Średni poziom zadłużenia w relacji do dochodów ogółem w latach 2006-2008 kształtował się w granicach 22-24%. Natomiast wartości dla poszczególnych samorządów powiatowych znacznie się różniły. Najbardziej zadłużony powiat złotoryjski wykazywał aż 72% zadłużenia w relacji do dochodów, przy czym w 2008 r. zaplanowano zerowy poziom zadłużenia.

Przypadek ten było odosobniony; pozostałe samorządy odnotowały dużo niższe wartości tej relacji. Wśród najbardziej zadłużonych powiatów należy wskazać m.in. kłodzki, jeleniogórski, wałbrzyski, ząbkowicki, jaworski. Mimo osiągnięcia nawet 40% relacji zadłużenia do dochodów charakteryzowała je relatywnie stabilna sytuacja finansowa. Zadłużenie wiązało się przede wszystkim z uprzednio podejmowanymi wydatkami majątkowymi. Jak można się było spodziewać, wśród tytułów dłużnych dominują kredyty i pożyczki (por. tab. 8). Jeżeli w strukturze instrumentów dłużnych występują papiery wartościowe, to ich udział jest bardzo zróżnicowany. W większości powiatów oscyluje on w granicach 50% całości zadłużenia, lecz ma dominujące znaczenie w takich powiatach, jak wołowski czy średzki.

5. Podsumowanie

W sytuacji pogarszającej się kondycji gospodarki i finansów publicznych samorządy powiatowe województwa dolnośląskiego nie mają dużych możliwości kształtowania wielkości swoich dochodów. Głównym źródłem dochodów powiatów badanego województwa jest subwencja ogólna. Wykorzystanie rosnącego popytu na nieruchomości i koniunktury gospodarczej ostatnich lat wpłynęło pozytywnie na wzrost dochodów własnych. Niestety nie można w obecnych warunkach oczekiwać tak dobrych wyników w kolejnych latach. Jednocześnie trzeba założyć, iż spowolnie-

nie gospodarcze będzie istotnie oddziaływać na obniżenie się wielkości wpływów z udziałów w podatkach centralnych.

Istotna aktywność dużej grupy powiatów po stronie wydatków majątkowych w ostatnich latach wiąże się z zapotrzebowaniem na dodatkowe środki finansowe. Przekłada się to na występowanie w części samorządów powiatowych relatywnie wysokiego zadłużenia powiatów w stosunku do dochodów. W sytuacji możliwego zmniejszenia się dochodów konieczne wydaje się przeszacowanie możliwości spłaty w kolejnych latach zaciągniętych zobowiązań. Jednocześnie w przypadku inwestycji trwających ważne będzie zagwarantowanie odpowiedniej wysokości środków na ich dokończenie.

Podsumowując, należy zauważyć, iż sytuacja finansowa powiatów zależeć będzie w niewielkim stopniu od ich polityki dochodowej, będzie natomiast bardziej zdeterminowana strukturą wydatków wynikających z realizowanych strategii wieloletnich. Będą one modyfikowane w zależności od zasobów finansowych, które znajdują się w dyspozycji powiatów.

Literatura

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 grudnia 2001 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

Źródła internetowe

[1] www.wroclaw.rio.gov.pl.

LOWER SILESIA POWIATS' (2ND LEVEL OF LOCAL GOVERNMENT) FINANCIAL ISSUES IN 2006-2008 YEARS

Summary: Facing the global crisis local governments in Poland have to cope with the revenues and spending balance. The present and future structure of their budgets are the main issues of this article. The main sources of powiats' revenues are intergovernmental grants and shares in central government taxes. Spending is dominated by current one but there are some powiats with huge infrastructure investments.