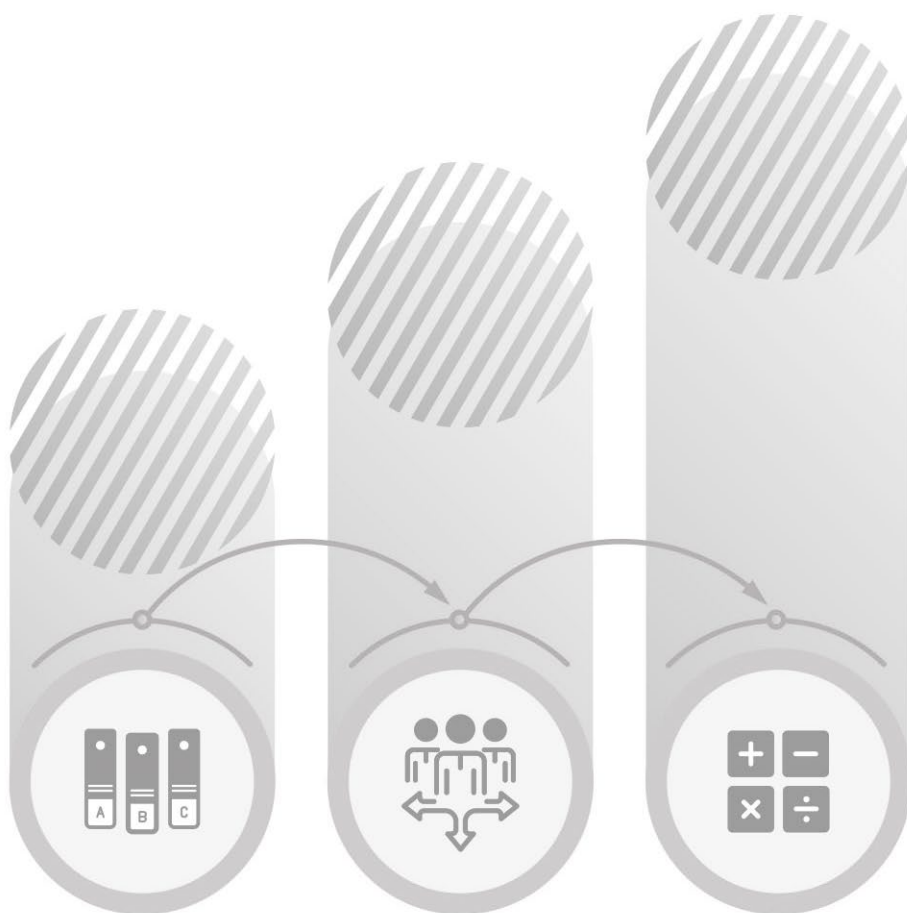




Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w 2020 r.

Budgets of local government units
in Dolnośląskie Voivodship in 2020



Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w 2020 r.

Budgets of local government units
in Dolnośląskie Voivodship in 2020

Opracowanie merytoryczne

Content-related works

Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Dolnośląski Ośrodek Badań Regionalnych
Statistical Office in Wrocław – Dolnośląskie Centre for Regional Surveys

pod kierunkiem
supervised by
Agnieszki Ilczuk

Autor opracowania

Author of publication

Leszek Cybulski

Tłumaczenie

Translation

Grzegorz Pawlaczek

Skład i opracowanie graficzne

Typesetting and graphics

Janusz Szlęczka

ISSN 2719-6968

Publikacja dostępna na stronie

Publications available on website

wroclaw.stat.gov.pl

Przy publikowaniu danych GUS prosimy o podanie źródła

When publishing Statistics Poland data — please indicate the source



Zakład Wydawnictw
Statystycznych

00-925 WARSZAWA, AL. NIEPODLEGŁOŚCI 208

Informacje w sprawach sprzedaży publikacji – tel.: (22) 608 32 10, 608 38 10

Przedmowa

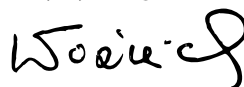
Urząd Statystyczny we Wrocławiu przedstawia Państwu kolejną edycję publikacji pt. „Budżety jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim”, w której zaprezentowane zostały w szerokim ujęciu informacje dotyczące dochodów, wydatków i wyników finansowych budżetów gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województwa w 2020 r.

Od 2017 r. publikacja ukazuje się w serii „Analizy statystyczne”. Opracowanie składa się z części analitycznej – syntezy badań, uzupełnionej o ilustrację graficzną, uwag ogólnych oraz aneksu tabelarycznego.

Polecając Państwa uwadze niniejszą publikację mam nadzieję, że zaprezentowany w niej materiał statystyczny będzie interesującym źródłem wiedzy o sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim.

p.o. Dyrektora

Urzędu Statystycznego we Wrocławiu



Halina Woźniak

Wrocław, maj 2022 r.

Preface

The Statistical Office in Wrocław presents the subsequent edition of the publication entitled “Budgets of the local government units in Dolnośląskie Voivodship”, which contains a wide scope of information about revenue, expenditures and financial results of the budgets of gminas, powiats, cities with powiat status and the voivodship in 2020.

The publication first appeared in 2017, as is the case now, in the “Statistical analyses” series. The publication consists of an analytical part – a synthesis of research, supplemented with graphic illustration, general notes and an extensive tabular annex.

While drawing your attention to this publication, I hope that the material collected in it will be an interesting source of information about the financial situation of local government entities in Dolnośląskie Voivodship.

Acting Director
of the Statistical Office in Wrocław

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Woźniak' with a stylized flourish at the end.

Halina Woźniak

Wrocław, May 2022

Spis treści

Contents

Przedmowa	3
Preface	4
Spis treści	5
Contents	
Spis tablic	7
List of tables	
Spis wykresów	10
List of charts	
Spis map	12
List of maps	
Objaśnienia znaków umownych	13
Symbols	
Ważniejsze skróty	13
Major abbreviations	
Wstęp	14
Introduction	15
Synteza	16
Executive summary	20
Rozdział 1 Redystrybucyjna funkcja finansów samorządowych w gospodarce	24
Chapter 1 Redistributive function of local government finances in the economy	
1.1. Polska na tle krajów Unii Europejskiej	25
1.1. Poland compared to other European Union countries	
1.2. Województwo dolnośląskie na tle Polski	30
1.2. Dolnośląskie Voivodship against the background of Poland	
Rozdział 2 Budżety dolnośląskich JST w ujęciu zbiorczym	35
Chapter 2 Budgets of Lower Silesian LGU on an aggregated basis	
2.1. Dochody, wydatki i wynik finansowy	35
2.1. Revenue, expenditure and financial result	
2.2. Dochody JST	40
2.2. Revenue of LGU	
2.2.1. Struktura dochodów i czynniki jej zmian	40
2.2.1. Structure of revenue and factors of its changes	
2.2.2. Dochody własne i samodzielność finansowa samorządów	43
2.2.2. Own revenue and financial independence of local governments	
2.2.3. Dotacje celowe	56
2.2.3. Targeted grants	
2.2.4. Subwencja ogólna	61
2.2.4. General subvention	
2.2.5. Analiza głównych przyczyn zmian dochodów własnych w 2020 r.	66
2.2.5. Analysis of the main sources of changes in own revenue in 2020	
2.3. Wydatki JST	75
2.3. Expenditure of LGU	
2.3.1. Struktura rodzajowa wydatków	76
2.3.1. Generic structure of expenditure	

2.3.2. Struktura wydatków według działów	82
2.3.2. Structure of expenditure by divisions	
Rozdział 3 Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego	90
Chapter 3 Debt of local government units	
Rozdział 4 Tendencje i różnicowania	111
Chapter 4 Tendencies and diversities	
4.1. Gminy	111
4.1. Gminas	
4.1.1. Tendencje i wynik finansowy	111
4.1.1. Tendencies and financial result	
4.1.2. Typologia gmin według struktury dochodów	117
4.1.2. Typology of gminas by revenue structure	
4.1.3. Gminne zróżnicowania dochodów budżetowych	122
4.1.3. Communal diversification of budget revenue	
4.1.4. Zróżnicowanie wydatków	153
4.1.4. Differentiation of expenditure	
4.2. Tendencje budżetowe w miastach na prawach powiatu	171
4.2. Budget tendencies in cities with powiat status	
4.3. Tendencje budżetowe w powiatach	181
4.3. Budget tendencies in powiats	
4.4. Tendencje budżetowe w województwie samorządowym	192
4.4. Budget tendencies in the self-government voivodship	
Uwagi ogólne	202
General notes	204
Aneks tabelaryczny	206
Annex	

Spis tablic

List of tables

Tablica 1.	Budżety samorządowe w Polsce w dwóch ujęciach	30
Table 1.	Budgets of local government in Poland in two perspectives	
Tablica 2.	Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów JST	36
Table 2.	Revenue, expenditure and financial result of budgets of LGU	
Tablica 3.	Dochody i wydatki budżetów JST na 1 mieszkańca	37
Table 3.	Revenue and expenditure of budgets of LGU per capita	
Tablica 4.	Dochody JST województwa dolnośląskiego na tle kraju	41
Table 4.	Revenue of LGU of Dolnośląskie Voivodship against the background of Poland	
Tablica 5.	Możliwości wpływu gmin na podatki i opłaty lokalne	45
Table 5.	Possibilities of gminas' influence on local taxes and fees	
Tablica 6.	Wpływy fiskalne JST województwa dolnośląskiego	47
Table 6.	Tax revenue of LGU in Dolnośląskie Voivodship	
Tablica 7.	Poziom uszczupień dochodów z tytułu obniżenia górnych stawek podatkowych i stosowania ulg	48
Table 7.	Level of income losses due to the reduction of upper tax rates and the application of reductions	
Tablica 8.	Struktura podziału wpływów z podatków dochodowych	50
Table 8.	Structure of the distribution of collections from income tax	
Tablica 9.	Wybrane źródła dochodów własnych	51
Table 9.	Selected sources of own revenue	
Tablica 10.	Znaczenie wpływów z podatków dochodowych	52
Table 10.	Importance of revenue from income taxes	
Tablica 11.	Główne podatki i opłaty lokalne	53
Table 11.	Main local taxes and fees	
Tablica 12.	Dotacje celowe	59
Table 12.	Targeted subsidies	
Tablica 13.	Porównanie wybranych dotacji i subwencji	62
Table 13.	Comparison between selected subsidies and subventions	
Tablica 14.	Płatnicy na rzecz części równoważącej/regionalnej subwencji ogólnej	64
Table 14.	Payers for the balancing/regional part of general subvention	
Tablica 15.	Wydatki JST województwa dolnośląskiego na tle kraju	77
Table 15.	Expenditure of LGU of Dolnośląskie Voivodship against the background of Poland	
Tablica 16.	Wydatki JST według rodzajów	81
Table 16.	Expenditure of LGU by type	
Tablica 17.	Struktura wydatków JST według działów	82
Table 17.	Structure of expenditure of LGU by divisions	
Tablica 18.	Wydatki budżetów samorządowych na główne cele społeczne	86
Table 18.	Expenditure of local government budgets for the main social purposes	
Tablica 19.	Zadłużenie JST województwa dolnośląskiego na tle kraju	92
Table 19.	Debt of LGU of Dolnośląskie Voivodship against the background of Poland	
Tablica 20.	Województwa o największej relacji zadłużenia do dochodu	93
Table 20.	Voivodships with the highest debt to revenue ratio	
Tablica 21.	Zadłużenie JST w stosunku do dochodów budżetowych	94
Table 21.	LGU debt in relation to budget revenue	
Tablica 22.	Zadłużenie JST i koszty jego obsługi	96
Table 22.	LGU debt and debt service cost	
Tablica 23.	JST o najwyższych w 2020 r. częściowych miarach zadłużenia	98
Table 23.	LGU with the highest in 2020 partial debt measures	

Tablica 24.	Gminy o skrajnych wskaźnikach struktury dochodów budżetowych na tle wartości średnich	119
Table 24.	Gminas with extreme indicators of the structure of budget revenue on the background of average values	
Tablica 25.	Gminy o największych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca w Polsce	125
Table 25.	Gminas with the largest budget revenue per capita in Poland	
Tablica 26.	Gminy uzyskujące przychody z opłaty miejscowej i uzdrowskiej	138
Table 26.	Gminas gaining revenue from local and spa fees	
Tablica 27.	Struktura gmin według udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	163
Table 27.	Structure of gminas by share of investment expenditure in total expenditure	
Tablica 28.	Miasta na prawach powiatu o największych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca w Polsce	174
Table 28.	Cities with powiat status with the largest budget revenue per capita in Poland	
Tablica 29.	Powiaty o największych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca w Polsce	183
Table 29.	Powiats with the largest budget revenue per capita in Poland	
Tablica 30.	Dochody budżetowe województw na 1 mieszkańca	194
Table 30.	Budget revenue of voivodships per capita	

Aneks tabelaryczny

Annex

Tablica I g.	Dochody gmin	206
Table I g.	Gminas' revenue	
Tablica II g.	Wybrane źródła dochodów własnych gmin	211
Table II g.	Selected sources of gminas' own revenue	
Tablica III g.	Główne podatki i opłaty lokalne w gminach	216
Table III g.	Main local taxes and fees in gminas	
Tablica IV g.	Wybrane dotacje i subwencje dla gmin	221
Table IV g.	Selected subsidies and subventions for gminas	
Tablica V g.	Wydatki budżetów gmin według rodzajów	227
Table V g.	Expenditure of gminas' budgets by types	
Tablica VI g.	Wydatki gmin według głównych działów	232
Table VI g.	Expenditure of gminas by main divisions	
Tablica VII g.	Zadłużenie gmin i koszty jego obsługi	238
Table VII g.	Gminas' debt and debt service cost	
Tablica I p.	Dochody województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów	244
Table I p.	Revenue of voivodship, cities with powiat status and powiats	
Tablica II p.	Wybrane źródła dochodów własnych województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów	245
Table II p.	Selected sources of voivodship, cities with powiat status and powiats' own revenue	
Tablica III p.	Główne podatki i opłaty lokalne w województwie, miastach na prawach powiatu i powiatach	246
Table III p.	Main local taxes and fees in voivodship, cities with powiat status and powiats	
Tablica IV p.	Wybrane dotacje i subwencje dla województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów	247
Table IV p.	Selected subsidies and subventions for voivodship, cities with powiat status and powiats	
Tablica V p.	Wydatki budżetów województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów według rodzajów	249
Table V p.	Expenditure of voivodship, cities with powiat status and powiats budgets by types	
Tablica VI p.	Wydatki województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów według głównych działów	250
Table VI p.	Expenditure of voivodship, cities with powiat status and powiats by main divisions	

Tablica VII p.	Zadłużenie województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów i koszty jego obsługi	252
Table VII p.	Voivodship, cities with powiat status and powiats' debt and debt service cost	

Spis wykresów

List of charts

Wykres 1.	Udział finansów lokalnych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych państw UE ...	29
Chart 1.	Share of local finances in the expenditure of the general government sector in the EU countries	
Wykres 2.	Udział wydatków samorządowych w PKB według województw	31
Chart 2.	Share of local government expenditure in GDP by voivodships	
Wykres 3.	Porównanie wydatków samorządowych z PKB na 1 mieszkańca według województw	33
Chart 3.	Comparison of local government expenditure with GDP per capita by voivodships	
Wykres 4.	Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów JST	35
Chart 4.	Revenue, expenditure and financial result of LGU budgets	
Wykres 5.	Dochody i wydatki budżetów JST województwa dolnośląskiego na 1 mieszkańca na tle kraju	38
Chart 5.	Revenue and expenditure of LGU of Dolnośląskie Voivodship per capita against the background of Poland	
Wykres 6.	Struktura dochodów i wydatków budżetów według form JST	39
Chart 6.	Structure of revenue and expenditure of budgets by forms of LGU	
Wykres 7.	Struktura dochodów budżetów JST według rodzajów	40
Chart 7.	Structure of revenue of budgets of LGU by type	
Wykres 8.	Zmiany poziomu dotacji celowych w województwie dolnośląskim na tle kraju	57
Chart 8.	Changes in the level of targeted subsidies in Dolnośląskie Voivodship against the background of the country	
Wykres 9.	Wartość całkowita dotacji otrzymanych przez samorządy na realizację projektów europejskich według form JST	60
Chart 9.	Total value of subsidies received by local governments for the implementation of European projects according to the form of LGU	
Wykres 10.	Wydatki oświatowe i część oświatowa subwencji ogólnej według form JST	63
Chart 10.	Educational expenditure and educational part of general subvention by forms of LGU	
Wykres 11.	Udział JST w podstawowych dochodach budżetowych	67
Chart 11.	Share of LGU in basic budget revenue	
Wykres 12.	Źródła zmian dochodów JST między 2019 r. a 2020 r.....	69
Chart 12.	Sources of changes in revenue of LGU between 2019 and 2020	
Wykres 13.	Zmiany dochodów według form JST w stosunku do roku poprzedniego	73
Chart 13.	Changes in revenue by form of LGU in comparison of the previous year	
Wykres 14.	Struktura zmian źródeł dochodów JST w stosunku do roku poprzedniego	74
Chart 14.	Structure of changes in the sources of revenue of LGU in comparison of the previous year	
Wykres 15.	Struktura wydatków budżetów JST według rodzajów	76
Chart 15.	Structure of expenditure of budgets of LGU by type	
Wykres 16.	Struktura wydatków budżetowych według działów i form JST	83
Chart 16.	The structure of budget expenditure by divisions and forms of LGU	
Wykres 17.	Zmiany wydatków JST według działów	85
Chart 17.	Changes in expenditure of LGU by divisions	
Wykres 18.	Struktura wydatków budżetowych w głównych działach według form JST	87
Chart 18.	Structure of budget expenditure in main divisions by forms of LGU	
Wykres 19.	Zmiany celów wydatków JST w stosunku do roku poprzedniego	88
Chart 19.	Changes in goals of expenditure of LGU compared to the previous year	
Wykres 20.	Relacja zadłużenia gmin na 1 mieszkańca do poziomu wskaźnika G	103
Chart 20.	Ratio of gminas' debt per capita to G index	
Wykres 21.	Relacja bieżących wydatków i bieżących dochodów gmin na 1 mieszkańca	109
Chart 21.	Ratio of gminas' current expenditure to current revenue per capita	
Wykres 22.	Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów gmin	112
Chart 22.	Revenue, expenditure and financial result of gminas' budgets	

Wykres 23. Gminy o największej nadwyżce budżetowej i największym deficycie w relacji do dochodów ogółem	114
Chart 23. Gminas with the largest budget surplus and the largest deficit in relation to total revenue	
Wykres 24. Gminy o największych zmianach dochodów budżetowych w 2020 r.	116
Chart 24. Gminas with the largest changes in budget revenue in 2020	
Wykres 25. Porównanie dochodów własnych z sumą dotacji i subwencji gmin na 1 mieszkańca	118
Chart 25. Comparison of own revenue with the sum of subsidies and subventions of gminas per capita	
Wykres 26. Gminy o największych i najmniejszych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca	122
Chart 26. Gminas with the largest and the smallest budget revenue per capita	
Wykres 27. Gminy o największych i najmniejszych dochodach własnych na 1 mieszkańca	127
Chart 27. Gminas with the largest and the smallest own revenue per capita	
Wykres 28. Relacja zmian wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i zmian wpływów podatkowych ogółem	131
Chart 28. Relation of changes in revenue from personal income tax and changes in total tax revenue	
Wykres 29. Gminy o największych zmianach wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2020 r.	132
Chart 29. Gminas with the largest changes in revenue from personal income tax in 2020	
Wykres 30. Gminy o największych i najmniejszych wpływach z majątku na 1 mieszkańca	140
Chart 30. Gminas with the largest and the smallest revenue from property per capita	
Wykres 31. Gminy o największych i najmniejszych dotacjach na 1 mieszkańca	143
Chart 31. Gminas with the largest and the smallest subsidies per capita	
Wykres 32. Gminy o największych i najmniejszych udziałach dotacji w dochodach ogółem	144
Chart 32. Gminas with the largest and the smallest share of subsidies in total revenue	
Wykres 33. Gminy o największych i najmniejszych subwencjach ogólnych na 1 mieszkańca	150
Chart 33. Gminas with the largest and the smallest general subventions per capita	
Wykres 34. Dochody i wydatki budżetów gmin na 1 mieszkańca według powiatów	156
Chart 34. Revenue and expenditure of gminas' budgets per capita by powiat	
Wykres 35. Zmiany wydatków gmin według działów	165
Chart 35. Changes in expenditure of gminas by divisions	
Wykres 36. Struktura wydatków ogółem i wydatków majątkowych według działów	166
Chart 36. Structure of total expenditure and property expenditure by divisions	
Wykres 37. Wydatki budżetów JST na cele socjalne	169
Chart 37. Expenditure of LGU budgets on social purposes	
Wykres 38. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów miast na prawach powiatu ogółem	172
Chart 38. Revenue, expenditure and financial result of budgets of cities with powiat status in total	
Wykres 39. Dochody i wydatki budżetów miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca	174
Chart 39. Revenue and expenditure of budgets of cities with powiat status per capita	
Wykres 40. Zmiany wydatków miast na prawach powiatu według działów	180
Chart 40. Changes in expenditure of cities with powiat status by divisions	
Wykres 41. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów powiatów ogółem	181
Chart 41. Revenue, expenditure and financial result of powiats' budgets in total	
Wykres 42. Dochody i wydatki budżetów powiatów na 1 mieszkańca	187
Chart 42. Revenue and expenditure of powiats' budgets per capita	
Wykres 43. Zmiany wydatków powiatów według działów	191
Chart 43. Changes in expenditure of powiats by divisions	
Wykres 44. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu województwa	192
Chart 44. Revenue, expenditure and financial result of the voivodship's budget	
Wykres 45. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów województw na 1 mieszkańca	199
Chart 45. Revenue, expenditure and financial result of voivodships' budgets per capita	
Wykres 46. Zmiany wydatków z budżetu województwa według działów	201
Chart 46. Changes in expenditure from voivodship's budget by divisions	

Spis map

List of maps

Mapa. 1.	Wydatki sektora finansów lokalnych w krajach UE w % PKB	26
Map. 1.	Expenditure of the local finance sector in the EU countries in % of GDP	
Mapa. 2.	Udział dochodów samorządowych w PKB według województw	34
Map. 2.	Share of local government revenue in GDP by voivodships	
Mapa. 3.	Typologia gmin na podstawie struktury dochodów według trójkąta Osanna	121
Map. 3.	Typology of gminas based on the revenue structure according to the Osann triangle	
Mapa. 4.	Dochody budżetów gmin na 1 mieszkańca	124
Map. 4.	Revenue of gminas' budgets per capita	
Mapa. 5.	Typologia gmin na podstawie struktury dochodów własnych według trójkąta Osanna	135
Map. 5.	Typology of gminas based on the structure of own revenue according to the Osann triangle	
Mapa. 6.	Dotacje i subwencje dla gmin na 1 mieszkańca	142
Map. 6.	Subsidies and subventions for gminas per capita	
Mapa. 7.	Dotacje na projekty europejskie uzyskane przez gminy na 1 mieszkańca	148
Map. 7.	Subsidies for European projects obtained by gminas per capita	
Mapa. 8.	Wydatki ogółem budżetów gmin na 1 mieszkańca	154
Map. 8.	Total expenditure of gminas' budgets per capita	
Mapa. 9.	Wydatki bieżące budżetów gmin na 1 mieszkańca	159
Map. 9.	Current expenditure of gminas' budgets per capita	
Mapa. 10.	Wydatki inwestycyjne budżetów gmin na 1 mieszkańca	162
Map. 10.	Investment expenditures of gminas' budgets per capita	
Mapa. 11.	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	163
Map. 11.	Share of investment expenditure in total expenditure	
Mapa. 12.	Wydatki inwestycyjne powiatów na 1 mieszkańca według województw	188
Map. 12.	Investment expenditure of powiats per capita by voivodships	
Mapa. 13.	Wydatki inwestycyjne województw na 1 mieszkańca	200
Map. 13.	Investments outlays of voivodships per capita	

Objaśnienia znaków umownych

Symbols

Symbol Symbol	Opis Description
Kreska Dash	(–) zjawisko nie wystąpiło magnitude zero
Zero	(0) zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,5 magnitude not zero, but less than 0.5 of a unit
Zero	(0,0) zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05 magnitude not zero, but less than 0.05 of a unit
Kropka Dot	(.) brak informacji, konieczność zachowania tajemnicy statystycznej albo wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe data not available, classified data (statistical confidentiality) or providing data impossible or purposeless
„W tym” “Of which”	oznacza, że nie podaje się wszystkich składników sumy indicates that not all elements of the sum are given
Comma	(,) used in figures to represent the decimal point

Ważniejsze skróty

Major abbreviations

Skrót Abbreviation	Znaczenie Meaning
tys.	tysiąc
mln	milion
zł PLN	złoty zloty
p. proc. pp	punkt procentowy percentage point
PKB GDP	produkt krajowy brutto gross domestic product
UE EU	Unia Europejska European Union
JST LGU	Jednostki samorządu terytorialnego Local government units
m	gmina miejska urban gmina
mw	gmina miejsko-wiejska urban-rural gmina
w	gmina wiejska rural gmina

Wstęp

Prezentowane opracowanie wydawane jest cyklicznie, w tym po raz czwarty ma charakter analityczny. Założeniem tegorocznej edycji było z jednej strony przedstawienie w miarę pełnego obrazu stanu finansów samorządowych Dolnego Śląska, a z drugiej strony pogłębienie oceny aktualnych zagadnień. W tym roku zrezygnowano z szerokiej analizy szczegółowych typów dochodów gminnych – będzie ona realizowana w cyklu dwuletnim. W związku z okresem pandemii Covid-19 wyeksponowano zmiany poziomu dochodów podatkowych gmin, na które szczególnie wpływ miały ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Jest to jeden z elementów zmian władztwa podatkowego oraz samodzielności finansowej gmin. Drugim problemem było ukazanie poziomu zróżnicowań występujących w budżetach gminnych. Takie szczególne potraktowanie gmin wynika z ich rangi ustrojowej oraz realnego znaczenia w systemie samorządowym i w gospodarczym. Rozwinięto także problem zadłużenia samorządów – szczególnie interesujący czytelników, a nie zawsze odpowiednio omawiany.

Podejście analityczne oznacza szerokie interpretowanie wyników i wyszukiwanie związków przyczynowo-skutkowych. To także wykazywanie, że zmiana jednego szczegółowego wskaźnika nie jest oderwana od efektów statystycznych obserwowanych w poziomie innych wskaźników, gdyż jest to system szerokich wzajemnych powiązań. Szczególne znaczenie ma pokazywanie sytuacji odmiennych, niezgodnych z główną tendencją i wyjaśnianie ich charakteru. W opracowaniu zaproponowano również typologię gmin w dwóch różnych sformalizowanych ujęciach.

Oprócz komentowania i interpretowania sytuacji budżetów samorządowych dużą uwagę poświęcono głównemu zadaniu statystyki publicznej – informowaniu o poziomie zachodzących zjawisk. Budżety samorządowe są transparentne i każdemu obywatelowi przysługuje pełny dostęp do informacji o charakterze publicznym. Stąd większość informacji wnikliwy czytelnik może znaleźć w dostępnych źródłach – bazach statystycznych i urzędowych¹. Czytelnik zainteresowany problematyką, a nie będący specjalistą, może mieć trudności i dlatego część analityczną uzupełniono aneksem tabelarycznym, z zestandaryzowanymi, przekrojowymi danymi źródłowymi oraz przetworzonymi.

Wszystkie dane zawarte w tekście, w tabelach, na mapach, w aneksie – jeśli nie zapisano tego inaczej – odnoszą się do 2020 r.

W opracowaniu używany jest **akronim JST**. Jeśli nie zaznaczono tego inaczej, oznacza on jednostki samorządu terytorialnego wszystkich rodzajów łącznie – gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i samorządowe województwo. Miasta na prawach powiatu pełnią w trójszczeblowym systemie polskiego samorządu rolę podwójną – gmin i powiatów. Użyte w tekście określenia „**gminy**” odnoszą się jedynie do 165 dolnośląskich gmin, z wyłączeniem 4 miast na prawach powiatu. W niektórych ujęciach, obejmujących 169 jednostek szczebla podstawowego łącznie, będzie to jednoznacznie zaznaczone. Analogicznie, określenie „**powiaty**” dotyczy 26 powiatów, bez miast na prawach powiatu.

¹ Dynamika zmian dochodów i wydatków budżetowych w 2020 r. zbiorczo dla gmin oraz dla JST przedstawiona w niniejszym opracowaniu może się minimalnie różnić od wykazanej w innych źródłach statystycznych. W 2019 r. gmina miejska Boguszów-Gorce jako jedyna w Polsce dostarczyła pełne obowiązkowe sprawozdania z wykonania budżetu z pięciomiesięcznym opóźnieniem. Z powodu tak dużego opóźnienia bazy statystyczne i urzędowe oraz powstałe na ich podstawie inne opracowania zwykle nie ujmowały danych tej gminy w ujęciu sumarycznym dla województwa i kraju, natomiast w tym opracowaniu uwzględniono dane kompletne.

Introduction

The presented study is published periodically, but this is the fourth time it has been of analytical nature. The purpose of this year's edition was, on the one hand, to present a reasonably complete picture of the condition of local government finances in Dolnośląskie Voivodship, and on the other hand, to provide a more in-depth assessment of current issues. This year, an extensive analysis of detailed types of gminas' revenues was abandoned – it will be carried out in a two-year cycle. In connection with the period of the Covid-19 pandemic, changes in the level of gminas' tax revenues were highlighted, which were particularly influenced by restrictions on business activity. This is one of the elements of changes in tax authority and financial independence of gminas. The second problem was to show the level of variation occurring in gminas' budgets. This special treatment of gminas results from their systemic significance and their real significance in the self-governmental and economic system. The problem of indebtedness of local governments was also mentioned, which is particularly interesting for readers but not always properly discussed.

An analytical approach means interpreting results broadly and searching for cause-and-effect links. It also means showing that a change in one specific indicator is not isolated from statistical effects observed in the level of other indicators, as it is a system of broad interrelationships. It is of particular importance to show diverse situations, inconsistent with the main trend, and to explain their nature. The publication also proposes a typology of gminas in two different formalised approaches.

Apart from commenting and interpreting the situation of local government budgets, great attention was paid to the main task of official statistics – informing about the level of the occurring phenomena. Local government budgets are transparent and every citizen is entitled to full access to the information of public character. Therefore, a searching reader may find most information in available sources – statistical and official databases². A reader who is interested in the issue, but is not a specialist in this field, may find it difficult and that is why the analytical part is supplemented by a tabular annex with standardised, cross-sectional source and processed data.

All data included in the text, tables, maps and annexes – unless otherwise stated – refer to 2020.

The acronym LGU (JST) is used in this study. Unless otherwise indicated, it denotes local government units of all types combined – gminas, cities with powiat status, powiats and a local government voivodship. Cities with powiat status play a double role in the three-tier system of Polish local government – gminas and powiats. The term “**gminas**” used in the text refers only to 165 Lower Silesian gminas, excluding 4 towns with powiat status. This will be clearly indicated in some of the approaches, which include 169 primary level units altogether. Similarly, the term “**powiats**” refers to 26 powiats, excluding cities with powiat status.

² The dynamics of changes in budget revenues and expenditures in 2020 collectively for gminas and for territorial local government units presented in this study may differ minimally from those shown in other statistical sources. In 2019, the municipal gmina of Boguszków-Gorce was the only one in Poland and provided full mandatory budget execution reports with a five-month delay. Due to this long delay, statistical and official databases and other studies based on them usually did not include the data of this municipality in aggregate approach for the voivodship and the country, while this study includes complete data.

Synteza

W 2020 r. **pandemia Covid-19** przyniosła poważne skutki dla światowej i krajowej gospodarki. Były to efekty ograniczeń życia społecznego i ekonomicznego od połowy marca do końca roku, konsekwencje zmienionej redystrybucji środków publicznych na szczeblu rządowym i samorządowym, zmiany zachowań społecznych, sposobu świadczenia pracy, łańcuchów dostaw, kierunków i skali popytu, zwłaszcza w okresach ogłoszonych 2 lockdownów. Spadek PKB wyniósł 2,2% i odbiło się to także na budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

Ranga ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce na tle innych państw jest bardzo wysoka, co przejawia się w **wysokim poziomie redystrybucji PKB** przez budżety jednostek samorządu terytorialnego. W 2020 r. odsetek ten wzrósł do 15,1%. Wśród krajów unijnych tylko w 3 krajach skandynawskich i we Włoszech finanse lokalne miały większy niż w Polsce udział w PKB. Udział ten wzrósł prawie we wszystkich krajach w wyniku nadzwyczajnych wydatków związanych z pandemią oraz w rezultacie spadku PKB. Wydatki publiczne w Polsce są bardziej zdecentralizowane niż w innych państwach, a udział podsektora finansów samorządowych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2020 r. 31,0%. Wyższe wskaźniki notowały jedynie Dania, Szwecja i Finlandia. Z powodu pandemii prawie wszystkie państwa zanotowały zmniejszenie tych udziałów, gdyż główny ciężar ograniczania negatywnych skutków pandemii spoczywał na administracji rządowej.

Wbrew obawom wzrósł ogólny poziom dochodów i wydatków samorządowych w województwie dolnośląskim i w Polsce, w skali tylko nieco mniejszej niż rok wcześniej. W 2018 r. najważniejszym czynnikiem wzrostu dochodów samorządowych w Polsce stały się dotacje pozyskane z bezzwrotnych źródeł zagranicznych, głównie na współfinansowanie projektów unijnych. Rok później wartość realizowanych przez samorządy projektów unijnych ustabilizowała się, a w 2020 r. spadła. Główną przyczyną wzrostu dochodów i wydatków w latach 2019–2020 ponownie było zwiększenie zadań zleconych samorządom przez rząd, w tym wynikających z realizacji rządowego programu „Rodzina 500 plus” w związku z rozszerzeniem jego zakresu.

Tendencje krajowe były nieco korzystniejsze od występujących w regionie. Krajowa dynamika wydatków była o 1,3 p. proc. wyższa niż na Dolnym Śląsku, a dochodów wyższa o 0,8 p. proc. W efekcie istniejącego **mechanizmu wyrównawczego** województwo dolnośląskie, pomimo posiadania wskaźnika PKB na 1 mieszkańca na poziomie 109,5% średniej krajowej w 2019 r., realizowało wydatki mniejsze o 1,7% od średniej krajowej. W 2019 r. po raz pierwszy w historii wartość dochodów i wydatków dolnośląskich samorządów na 1 mieszkańca była mniejsza od średniej krajowej. W 2020 r. dla wydatków dystans do średniej wzrósł do 2,9%. Nieco lepszy wskaźnik (–2,3%) miało np. województwo warmińsko-mazurskie, które notowało poziom 68,5% krajowego PKB na 1 mieszkańca. Było to możliwe dzięki dotacjom i subwencji ogólnej, które ograniczają dysproporcje regionalne dotyczące dochodów własnych. W rezultacie po stronie dochodów dystans do średniej krajowej na 1 mieszkańca wzrósł z 0,5% do 1,3%. Dotyczy to danych sumarycznych dla JST, gdyż w dolnośląskich gminach wskaźnik dla dochodów był o 1,5% wyższy od średniej krajowej, a dla wydatków o 0,1%.

Przewaga dynamiki wzrostu dochodów (8,7%) nad wzrostem wydatków (5,6%) w województwie dolnośląskim doprowadziła do powiększenia się **nadwyżki budżetowej**. W 2018 r. ujemny wynik JST wyniósł 818,5 mln zł, a rok później pojawiła się nadwyżka w wysokości 132,4 mln zł. W 2020 r. zanotowano 6 razy większą nadwyżkę (789,0 mln zł). Dotyczyło to JST ogółem, gdyż budżety miast na prawach powiatu wykazywały deficyt, który wzrósł z 42,1 mln zł do 262,4 mln zł. W powiatach nadwyżka wyniosła 214,9 mln zł, a w samorządowym województwie 270,9 mln zł. W gminach dodatni wynik finansowy wzrósł z 3,5 mln zł do 565,7 mln zł. Są to dane sumaryczne, co oznacza, że:

- 134 gminy zanotowały nadwyżkę, a 31 deficyt (w 2019 r. proporcja wynosiła 84 do 81),
- 24 powiaty uzyskały nadwyżkę, a 2 deficyt (rok wcześniej 21 i 5),
- 2 miasta na prawach powiatu wykazały nadwyżkę i 2 deficyt (bez zmian).

Na łącznie 196 dolnośląskich samorządów nadwyżka wystąpiła w 160 jednostkach wobec 108 w 2019 r. Była to proporcja znacznie lepsza od spodziewanej, podobnie jak sumaryczny wynik finansowy. Tylko 47 samorządów (co czwarty) przyjęło na początku 2020 r. uchwały budżetowe zakładające dodatni wy-

nik finansowy (województwo, 6 powiatów i 40 gmin). Łączna kwota planowanego deficytu w regionie wynosiła 1 328,0 mln zł. Po wystąpieniu pandemii duża niepewność samorządów co do kształtowania się dochodów spowodowała, że rezygnowano z części zaplanowanych wydatków i w efekcie notowano nadwyżkę budżetową.

Pomimo osiągniętej nadwyżki stan zobowiązań samorządów wzrósł, ale nie pogłębił się **problem zadłużenia**. Jest on znacznie mniej nabrzmiały niż na początku obecnej dekady. Zadłużenie wzrosło o 6,5% do kwoty 8 667,6 mln zł, lecz dochody samorządowe rosły szybciej i poziom relacji długu do dochodów zmniejszył się z 38,9% do 38,1%. Przed 2019 r. Dolny Śląsk był najbardziej zadłużonym regionem w kraju, a obecnie ustępuje województwu łódzkiemu. Dolnośląskie gminy miały nadal najwyższy wskaźnik w kraju (29,9%), natomiast miasta na prawach powiatu, powiaty oraz samorządowe województwo znajdowały się na miejscach od 4. do 6. w kraju ze wskaźnikami zobowiązań do dochodów odpowiednio: 59,0%, 21,3% i 29,8%. Zmalał udział kosztów obsługi długu w wydatkach z 1,01% do 0,73%. Najbardziej zadłużone samorządy stosowały programy oszczędnościowe i nie było poważnych zagrożeń dla ich funkcjonowania. Stan zobowiązań samorządów przeliczony na 1 mieszkańca wyniósł 2 990,37 zł na koniec 2020 r. wobec średniej krajowej 2 342,51 zł. Nastąpiła tu wyraźna poprawa, gdyż województwo przewyższało średnią o 27,7%, a rok wcześniej było to 31,2%. Aż 36,3% sumarycznego zadłużenia 196 samorządów przypadało na miasto Wrocław, w którym wynosiło ono 60,8% dochodów budżetowych z 2020 r. Jednak miasto Wałbrzych posiadało najgorszą relację zobowiązań do dochodu – 77,7%. Umowny próg bezpieczeństwa 60% przekraczały także 2 gminy – Ścinawa (69,5%) i Świeradów-Zdrój (68,3%).

Osiągnięty **wzrost dochodów budżetowych** (8,7%) był mniejszy niż rok wcześniej o 0,6 p. proc. oraz ustępował średniej krajowej o 0,8 p. proc. W ujęciu nominalnym był to wzrost z 20 937,9 mln zł w 2019 r. do 22 752,8 mln zł w 2020 r. Poniżej podano główne czynniki, które spowodowały przyrost dochodów o 1 814,9 mln zł (w nawiasach **przyrost dochodów** w stosunku do 2019 r.).

- **Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej** (831,4 mln zł) wzrosły o 23,3%; wzrost tych dotacji odpowiadał za 45,8% ogólnego przyrostu dochodów JST w 2020 r. Nastąpił powrót do sytuacji z lat 2016–2017, gdy także stanowiły główne źródło przyrostu dochodów, natomiast w 2018 r. był to ważny czynnik zmniejszający dochody samorządów (–71,7 mln zł). Było to związane z rozszerzeniem rządowego programu „Rodzina 500 plus”. Dotacje na wsparcie rodzin z dziećmi wzrosły o 36,2% – w efekcie po stronie wydatków budżetowych gmin dział „rodzina” ustępował jedynie działowi „oświata i wychowanie”, miały one 25,7% i 26,9% ogółu wydatków.
- Pozycja **pozostałe dochody własne** notowała w 2019 r. 4. przyrost dochodów (255,4 mln zł). W 2020 r. znalazła się na 2. miejscu z kwotą przyrostu 678,2 mln zł i udziałem 37,4% w zmianie dochodów samorządowych. Mieszcza się w niej m.in. wpływy z usług, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jednak w największym stopniu wzrosły środki na dofinansowanie zadań własnych pozyskane z innych źródeł. Chociaż są zaliczane do dochodów własnych, mają charakter dotacyjny, zwłaszcza wsparcie inwestycji samorządów osłabiające negatywne skutki pandemii koronawirusa – Tarcza Antykryzysowa i Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych. Pozostałe dochody własne wzrosły na Dolnym Śląsku 24 razy, a w Polsce prawie 8 razy. W 2018 r. 96 dolnośląskich gmin nie wykazywało żadnych przychodów z tego tytułu, w 2019 r. było ich 100, a w 2020 r. tylko 2.
- **Subwencja ogólna** (385,3 mln zł) odpowiadała za 21,2% ogólnego przyrostu dochodów i sumarycznie wraz z 2 pozycjami wymienionymi powyżej dawało to 104,4% przyrostu dochodów JST (bez tych zmian dochody budżetowe zmalałyby). Zanotowała duży wzrost w latach 2019–2020, po kilkuletnim okresie niewielkich zmian. Subwencja jest dodatkowym elementem decydującym o statystycznym wymiarze malejącej **samodzielności finansowej** samorządów, które są w coraz większym stopniu zależne od zewnętrznych transferów. Powodem wyraźnego zwiększenia subwencji ogólnej było istotne zwiększenie jej części wyrównawczej i oświatowej oraz po raz pierwszy od wielu lat pojawienie się części regionalnej. Subwencja oświatowa pokryła 54,5% wydatków oświatowych samorządów.
- **Podatek od nieruchomości** (78,4 mln zł) jest zdecydowanie najważniejszym podatkiem lokalnym, a jego przyrost w tak dużej skali wynikał w większym stopniu z działalności komercyjnej niż z wpłat mieszkańców. Jest też najbardziej stabilnym i przewidywalnym źródłem dochodów (roczne przyrosty w ostatnich latach wynoszą od 75 do 100 mln zł).
- Udziały w **podatku dochodowym od osób prawnych** (43,4 mln zł) zanotowały 3 razy większy przyrost niż rok wcześniej, ale jednocześnie 3 razy mniejszy niż w 2017 r. (136,5 mln zł). Tym samym nie zaobserwowano zmniejszenia zysków do opodatkowania u osób prawnych w związku z pandemią,

To są najważniejsze pozycje budżetowe notujące wzrost w 2020 r. Istnieje kilka innych pozycji wykazujących spadek dochodów, lecz w skali wyraźnie mniejszej.

- **Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych** (–78,1 mln zł) zmalały po raz pierwszy od prawie 30 lat. W małym stopniu był to efekt obniżenia stawki opodatkowania z 17,75% do 17,0%, natomiast głównym powodem był wpływ pandemii na koniunkturę w kraju i regionie w warunkach 2 lockdownów i bardzo dużego ograniczenia obrotów w niektórych dziedzinach. Spadek dochodów dotyczył z jednej strony wpływów z tytułu wynagrodzeń osób zatrudnionych, a z drugiej strony od osób prowadzących działalność gospodarczą o stosunkowo niewielkiej skali, a także osób osiągających dochody ze źródeł niezarobkowych. Te grupy dotkliwie odczuły ograniczenie aktywności gospodarczej. Warto podkreślić, że wpływy z PIT są tradycyjnie najważniejszym źródłem dochodów własnych i w poprzednich latach były najważniejszym elementem zwiększającym dochody własne – w latach 2017–2019 kolejno o: 318,0 mln zł, 511,0 mln zł i 443,7 mln zł, co było efektem wzrostu zatrudnienia, przeciętnych wynagrodzeń oraz zysków osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.
- **Dotacje na zadania własne** (–83,3 mln zł) zmalały najbardziej. Duży wzrost dotacji na zadania rządowe odbił się na pozostałych dotacjach, w tym na zadania własne. Rozszerzenie programu „Rodzina 500 plus” ograniczyło nie tylko możliwość dofinansowania własnych zadań, ale także pozostałych finansowanych ze środków krajowych (–15,8 mln zł).
- **Dotacje na projekty europejskie** (–40,4 mln zł) cechuje cykliczność. W województwie dolnośląskim osiągnęły najwyższy poziom w 2019 r. po niewielkim przyroście. Największy przyrost wykazały w 2018 r., gdy stanowiły najważniejsze źródło wzrostu dochodów dolnośląskich samorządów (695,9 mln zł). W 2020 r. spadek nastąpił w gminach (–135,0 mln zł) i powiatach (–39,5 mln zł), niewielki wzrost w miastach na prawach powiatu (7,0 mln zł) i bardzo duży wzrost w samorządowym województwie (127,1 mln zł). Duży wzrost środków pozyskanych głównie z budżetu UE znacznie pobudził w 2018 r. **działania inwestycyjne**, natomiast zmniejszona dostępność funduszy prowadziła do ograniczenia wydatków inwestycyjnych.

Zmiany w pozostałych pozycjach budżetowych były znacznie mniejsze. Należy zauważyć, że w wielu przypadkach wpływy budżetowe o znikomym znaczeniu dla całego województwa mogą mieć duży wpływ na kształtowanie się dochodów niektórych gmin. Dotyczy to gmin turystycznych, które mocno odczuły zawieszenie na kilka miesięcy ruchu turystycznego. W efekcie w tych gminach zmalały dochody z opłaty uzdrowiskowej, opłaty miejscowej, opłaty targowej, karty podatkowej, udziałów w podatkach dochodowych i in.

Samorządy w różnym stopniu korzystały ze swojego **władztwa podatkowego**, decydując o obniżkach górnych stawek oraz zastosowaniu ulg i zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych. Skala tych uszczupnień była realnie największa dla podatku od środków transportowych i wyniosła 47,6% potencjalnych wpływów (w Polsce 46,7%). Znikome znaczenie fiskalne miały skutki obniżek opłaty od posiadania psów (40,5%, w kraju 43,7%), natomiast znacznie większe było znaczenie obniżek podatku od nieruchomości (6,7% i 10,6% w Polsce). Samorządy obniżały także stawki podatku rolnego (3,0% i 8,8%) i w śladowych wartościach opłaty miejscowej, targowej i podatku leśnego.

W regionie znajdują się zarówno samorządy biedne i zadłużone, jak i bogate. Wyrazem tego jest duża reprezentacja dolnośląskich samorządów wśród **płatników na część równoważącą/regionalną** subwencji ogólnej. Dolnośląskie samorządy zostały zobligowane do dokonania wpłat w kwocie 200,5 mln zł (o 14,2 mln zł więcej niż rok wcześniej), z czego powróciło do regionu 160,6 mln zł. Gmina Polkowice była drugim w kraju płatnikiem (za gminą Kleszczów), a Kobierzyce trzecim. Aż 12 gmin (na 91 w kraju), które dokonywały wpłat na część równoważącą było z Dolnego Śląska. Na 21 powiatów w kraju dokonujących wpłat, 4 reprezentowały region, w tym powiat wrocławski zajmujący 5. pozycję w Polsce. Natomiast Wrocław zajmował 4. pozycję w gronie miast na prawach powiatu, a kwota jego wpłaty była większa od kwoty uiszczanej do budżetu państwa przez 12 dolnośląskich gmin (93,1 mln zł wobec 74,7 mln zł). Jeszcze w 2017 r. samorządowe województwo wyasygnowało wpłatę na część regionalną subwencji, ale w latach 2018–2019 nie miało już takiego obowiązku i Mazowsze stało się jedynym w kraju płatnikiem na rzecz subwencji regionalnej, za to dolnośląskie stało się w 2020 r. jej beneficjentem.

Na liście **najbogatszych gmin w Polsce** na 2. miejscu za gminą Kleszczów w 2018 r. znalazł się Świeradów-Zdrój, nie dzięki fiskalnym dochodom własnym, ale wpływom majątkowym oraz dotacjom na projekty

europejskie. Dochody te uległy zmniejszeniu w 2019 r. i gmina znalazła się na 10. miejscu w kraju oraz na 3. w regionie. Na 5. miejscu w Polsce były Kobierzyce, a na 9. Jerzmanowa. Wśród pierwszych 13 gmin w Polsce 6 reprezentowało Dolny Śląsk. W 2020 r. w czołówce były tylko 4 dolnośląskie gminy: na 3. miejscu Kobierzyce (12 964 zł), na 7. miejscu Jerzmanowa (11 854 zł), na 16. pozycji Grębocice (10 546 zł) oraz na 21. miejscu Polkowice (10 020 zł). Pierwsze miejsce tradycyjnie zajmowała gmina Kleszczów (41 002 zł), a 2. Rewal (13 111 zł). Kobierzyce były jedyną gminą z pierwszej dziesiątki niemającą charakteru turystycznego i niezwiązaną z przemysłem wydobywczym.

Executive summary

In 2020, the Covid-19 pandemic had severe consequences for the global and national economy. These effects included limitations in social and economic life from mid-March to the end of the year, the consequences of changed redistribution of public funds at the central and local government level, changes in social behavior, the way work is provided, supply chains, directions and the scale of demand, especially in periods of two lockdowns. The decline in GDP was 2.2% and it also affected the budgets of local government units.

The systemic significance of local government in Poland compared to other countries is very high, which is manifested in the **high level of redistribution of GDP** by budgets of local government units. In 2020, this percentage rose to 15.1%. Among EU countries, only in 3 Scandinavian countries and Italy local finances had a higher share in GDP than in Poland. This share increased in almost all countries as a result of pandemic-related emergency expenditure and as a consequence of falling GDP. Public expenditure in Poland is more decentralised than in other countries, and the share of the subsector of local government finances in general government expenditure was 31.0% in 2020. Only Denmark, Sweden and Finland recorded higher indicators. Due to the pandemic, almost all countries recorded a decrease in these shares, as the main burden of limiting the negative effects of the pandemic fell on the government.

Despite fears, the overall level of local government revenues and expenditures in Dolnośląskie Voivodship and in Poland increased, on a scale only slightly smaller than a year earlier. In 2018, the most important factor in the growth of local government revenues in Poland became grants obtained from non-repayable foreign sources, mainly for co-financing of EU projects. A year later, the value of EU projects implemented by local governments stabilised, and in 2020 it decreased. The main reason for the increase in revenues and expenditures in 2019–2020 was again the increase in tasks delegated to local governments by the government, including those resulting from the implementation of the government programme “Family 500 plus” in connection with the expansion of its scope.

National trends were slightly more favourable than those in the region. The national expenditure dynamics was 1.3 p.p. higher than in Dolnośląskie Voivodship, and the revenue dynamics was 0.8 p.p. higher. As a result of the existing **compensation mechanism**, Dolnośląskie Voivodship, despite having a GDP per capita indicator at 109.5% of the national average, in 2019 realised expenditure 1.7% lower than the national average. In 2019, for the first time in history, the value of revenue and expenditure of Lower Silesian local governments per capita was lower than the national average. In 2020, for expenditure the distance to the average increased to 2.9%. A slightly better indicator (–2.3%) was observed in e.g. Warmińsko-mazurskie Voivodship, which recorded 68.5% of the national GDP per capita. This was possible thanks to subsidies and general subvention, which reduce regional disparities in own revenue. As a result, on the revenue side, the distance to the national average per 1 inhabitant increased from 0.5% to 1.3%. This concerns aggregate data for territorial local government units, as in Lower Silesian gminas the indicator for revenue was 1.5% higher than the national average, and for expenditure by 0.1%.

The advantage of the dynamics of revenue growth (8.7%) over the growth of expenditure (5.6%) in Dolnośląskie Voivodship led to a growing **budget surplus**. In 2018, the negative result of territorial local government units amounted to PLN 818.5 million, and a year later there was a surplus of PLN 132.4 million. In 2020, a surplus was recorded 6 times higher (PLN 789.0 million). This concerned territorial local government units in general, as the budgets of cities with powiat status showed a deficit, which increased from PLN 42.1 million to PLN 262.4 million. In powiats, the surplus amounted to PLN 214.9 million, and in the local government voivodship PLN 270.9 million. In gminas, the positive financial result increased from PLN 3.5 million to PLN 565.7 million. These are aggregate figures, which means that:

- 134 gminas recorded a surplus and 31 a deficit (in 2019 the ratio was 84 to 81),
- 24 powiats recorded a surplus and 2 a deficit (the year before 21 and 5),
- 2 cities with powiat status reported a surplus and 2 a deficit (no changes).

Out of a total of 196 Lower Silesian local governments, a surplus occurred in 160 units compared to 108 in 2019. This was a much better proportion than expected, as was the aggregate financial result. Only 47 local governments (one in four) adopted budget resolutions at the beginning of 2020 assuming a positi-

ve financial result (voivodship, 6 powiats and 40 gminas). The total amount of the planned deficit in the region was PLN 1,328.0 million. After the pandemic occurred, the high uncertainty of local governments about the development of revenues led to the abandonment of part of the planned expenditure and, as a result, a budget surplus was recorded.

Despite the surplus achieved, local government liabilities have increased, but the **indebtedness problem** did not deepen. It is much less intensified than at the beginning of this decade. The indebtedness increased by 6.5% to PLN 8,667.6 million, but local government revenues grew faster and the level of the debt-to-revenue ratio decreased from 38.9% to 38.1%. Before 2019, Dolnośląskie Voivodship was the most indebted region in the country, and is now second only to Łódzkie Voivodship. Lower Silesian gminas still had the highest indicator in the country (29.9%), while cities with powiat status, powiats and the local government voivodship were ranked from 4th to 6th places in the country with liability-to-revenue ratios of respectively: 59.0%, 21.3% and 29.8%. The share of debt service costs in expenditures decreased from 1.01% to 0.73%. The most indebted local governments applied savings programmes and there were no serious threats to their functioning. The state of liabilities of local governments converted per capita amounted to PLN 2,990.37 at the end of 2020 against the national average of PLN 2,342.51. There was a clear improvement here, as the voivodship exceeded the average by 27.7%, while a year earlier it was 31.2%. As much as 36.3% of the total debt of 196 local governments fell on the city of Wrocław, where it amounted to 60.8% of budget revenues in 2020. However, the city of Wałbrzych had the worst liability-to-revenue ratio 77.7%. The contractual safety threshold of 60% was also exceeded by 2 gminas – Ścinawa (69.5%) and Świeradów-Zdrój (68.3%).

The achieved **increase in budget revenue** (8.7%) was lower than in the previous year by 0.6 p.p. and was behind the national average by 0.8 p.p. In nominal terms, it was an increase from PLN 20,937.9 million in 2019 to PLN 22,752.8 million in 2020. The following are the main factors that led to the increase in revenue by PLN 1,814.9 million (in brackets, the **increase in revenue** in relation to 2019).

- **Subsidies for government administration tasks** (PLN 831.4 million) increased by 23.3%; the increase in these subsidies accounted for 45.8% of the total increase in territorial local government units' revenues in 2020. There was a return to the situation from 2016–2017, when they also constituted the main source of revenue increase, while in 2018 it was an important factor reducing the revenue of local governments (PLN –71.7 million). It was connected to the expansion of the government programme "Family 500 plus". Subsidies for supporting families with children increased by 36.2%, as a result, on the side of gminas' budget expenditure, the "family" section was second only to the "education" department, they had 25.7% and 26.9% of total expenditure.
- The item **other own revenue** recorded in 2019 the 4th increase in revenue (PLN 255.4 million). In 2020, it was in second place with an increment of PLN 678.2 million and a share of 37.4% in the change in local government revenue. It includes, among others, revenues from services, municipal waste management fees, but the largest increase was in funds for co-financing own tasks obtained from other sources. Although they are counted as own revenue, they are of a subsidy nature, in particular as support for local government investments mitigating the negative effects of the coronavirus pandemic – the Anti-Crisis Shield and the Government Local Investment Fund. Other own revenues increased 24 times in Dolnośląskie Voivodship and almost 8 times in Poland. In 2018 96 Lower Silesian gminas did not show any revenue from this, in 2019 there were 100 of them, and in 2020 only 2.
- The **general subsidy** (PLN 385.3 million) accounted for 21.2% of the overall increase in revenue and in total, together with the two items mentioned above, it gave 104.4% of the increase in revenue of territorial local government units (without these changes, budget revenue would have declined). It recorded a large increase in 2019–2020, after several years of a small change. The subsidy is an additional element determining the statistical dimension of the decreasing **financial independence** of local governments, which are increasingly dependent on external transfers. The reason for the clear increase in the general subsidy was a significant increase in its compensatory and educational parts and, for the first time in many years, the appearance of a regional part. The educational subsidy covered 54.5% of the educational expenses of local governments.
- The **real estate and property tax** (PLN 78.4 million) is by far the most important local tax, and its increase on such a large scale resulted more from commercial activities than from residents' payments. It is also the most stable and predictable source of revenue (annual increases in recent years have ranged from PLN 75 to 100 million).

- Shares in **corporate income tax** (PLN 43.4 million) recorded an increase three times higher than in the previous year, but at the same time three times lower than in 2017 (PLN 136.5 million). Thus, there was no reduction in corporate tax profits related to the pandemic.

These are the most important budget items showing an increase in 2020. There are several other items showing a decrease in revenue, but on a clearly smaller scale.

- Shares in **personal income tax** (PLN –78.1 million) declined for the first time in almost 30 years. To a small extent this was the effect of the reduction in the tax rate from 17.75% to 17.0%, while the main reason was the impact of the pandemic on the economic situation in the country and the region under the conditions of two lockdowns and a very limited turnover in some areas. The decrease in revenue was related, on the one hand, to incomes from salaries of employed persons, and, on the other hand, from persons engaged in business activities of relatively small scale, as well as persons earning income from non-profit sources. These groups were severely affected by the reduction in economic activity. It is worth noting that revenues from personal income tax are traditionally the most important source of own revenue and in previous years were the most important element increasing own revenue – in 2017–2019 successively by: PLN 318.0 million, PLN 511.0 million and PLN 443.7 million, which resulted from the increase in employment, average wages and salaries and profits of individuals engaged in economic activity.
- **Subsidies for own tasks** (PLN –83.3 million) decreased the most. The large increase in subsidies for government tasks affected the remaining subsidies, including those for own tasks. The extension of the “Family 500 plus” programme reduced not only the possibility of subsidising own tasks, but also other tasks financed from national funds (PLN –15.8 million).
- Subsidies for **European projects** (PLN –40.4 million) are cyclical. In Dolnośląskie Voivodship, they reached the highest level in 2019 after a slight increase. The highest increase was recorded in 2018, when they were the most important source of revenue growth for Lower Silesian local governments (PLN 695.9 million). In 2020, there was a decrease in gminas (PLN –135.0 million) and powiats (PLN –39.5 million), a slight increase in cities with powiat status (PLN 7.0 million) and a very large increase in the local government voivodship (PLN 127,1 million). A large increase in funds obtained mainly from the EU budget significantly stimulated **investment activities** in 2018, while the reduced availability of funds led to a reduction in investment expenditure.

Changes in other budget items were much smaller. It should be noted that in many cases budget revenues of insignificant importance for the whole voivodship can have a large impact on the development of revenues of some gminas. This applies to tourist gminas, which were strongly affected by the suspension of tourist traffic for several months. As a result, revenues from spa fees, local fees, market fees, tax card, shares in income taxes and others decreased in those gminas.

Local governments used their **tax authority** to a different extent, deciding on the reduction of upper rates and the application of reductions and exemptions in local taxes and fees. The scale of these depletions was the largest in real terms for the tax on means of transport and amounted to 47.6% of potential revenues (46.7% in Poland). The effects of reductions in the tax on dogs had little fiscal significance (40.5% and 43.7% in the country), while the importance of reductions in real estate and property tax was much bigger (6.7% and 10.6% in Poland). Local governments also lowered the rates of agricultural tax (3.0% and 8.8%) and in the trace values of the local fee, market fee and forest tax.

There are poor and indebted as well as rich local governments in the region. This is reflected in the large representation of Lower Silesian local governments among **payers for the balancing/regional part** of the general subsidy. Lower Silesian local governments were obliged to make payments in the amount of PLN 200.5 million (PLN 14.2 million more than in the previous year), of which PLN 160.6 million returned to the region. The gmina of Polkowice was the second payer in the country (after the gmina of Kleszczów), and Kobierzyce was the third. As many as 12 gminas (out of 91 in the country) that made payments for the balancing part were from Dolnośląskie Voivodship. Out of 21 powiats in the country making payments, 4 represented the region, including the Wrocław powiat, which takes the 5th position in Poland. On the other hand, Wrocław was ranked 4th among cities with powiat status, and the amount of its contribution was greater than the amount paid to the state budget by 12 Lower Silesian gminas (PLN 93.1 million against PLN 74.7 million). In 2017, the local government voivodship allocated a payment for the regional part

of the subsidy, but in 2018–2019 it was no longer obliged to do so and Mazovia became the only payer in the country for the regional subsidy, while Dolnośląskie Voivodship became its beneficiary in 2020.

In the list of **the richest gminas in Poland**, Świeradów-Zdrój came in 2nd place behind the gmina of Kleszczów in 2018, not thanks to its fiscal own revenue, but property income and subsidies for European projects. These revenues decreased in 2019 and the gmina was ranked 10th in the country and 3rd in the region. In 5th place in Poland was Kobierzyce and in 9th place Jerzmanowa. Among the first 13 gminas in Poland, 6 represented Lower Silesia. In 2020, only 4 Lower Silesian gminas were in the lead: in 3rd place Kobierzyce (PLN 12,964), in 7th place Jerzmanowa (PLN 11,854), in 16th place Grębocice (PLN 10,546) and in 21st place Polkowice (PLN 10,020). The first place was traditionally taken by the gmina of Kleszczów (PLN 41,002), and the second by Rewal (PLN 13,111). Kobierzyce was the only gmina in the top ten not associated with tourism or the extractive industry.

Rozdział 1

Chapter 1

Redystrybucyjna funkcja finansów samorządowych w gospodarce

Redistributive function of local government finances in the economy

Finanse samorządowe, będące integralną częścią finansów publicznych, obejmują zjawiska i procesy związane z gromadzeniem oraz rozdysponowaniem środków publicznych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i podległe tym organom jednostki organizacyjne³.

Udział finansów samorządowych zmienia się zarówno w ramach finansów publicznych, jak i w skali całej gospodarki. Dostarczanie mieszkańcom jednostek terytorialnych podstawowych dóbr publicznych następuje najefektywniej, jeśli czynią to władze lokalne najbliższe mieszkańcom. Stąd wynika konstytucyjne umocowanie gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast inne jednostki – powiaty i województwa zostały utworzone ustawowo. Funkcjonowanie trzech szczebli samorządowych w Polsce wymaga posiadania przez nie wpływów budżetowych adekwatnych do przyznaných im zadań. Najważniejszym czynnikiem wzrostu wielkości budżetów samorządowych w Polsce w latach 2016–2020 był program wsparcia rodzin z dziećmi, który oznaczał zwiększenie transferów z budżetu państwa do budżetów samorządowych. Konsekwencją zmian o podobnym charakterze był wzrost (w niektórych latach spadek) udziału finansów samorządowych w systemie finansów publicznych oraz w relacji do produktu krajowego brutto. Zmienia się więc poziom redystrybucji z jednej strony w ujęciu środków prywatnych i publicznych, a z drugiej strony – na płaszczyźnie budżetu państwa i trzech szczebli samorządowych.

Większość ujęć literaturowych wskazuje na 3 zasadnicze funkcje finansów publicznych: alokacyjną, stabilizacyjną i redystrybucyjną⁴.

Makroekonomiczny aspekt redystrybucji dochodów dotyczy zakresu redystrybucji produktu krajowego brutto, ogólnej struktury dochodów i wydatków realizowanych przez władze publiczne w ramach redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych. W tym ujęciu redystrybucja, przez swoje globalne rozmiary, wywołuje określony (pozytywny, negatywny) wpływ na całą gospodarkę, jej poszczególne działy, sektory, branże, regiony (aspekt przestrzenny).

Makrospołeczny aspekt redystrybucji dochodów to analizowanie skutków tego rodzaju działalności państwa dla różnych grup społecznych⁵.

³ L. Patrzalek, *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1999, s. 7.

⁴ Funkcja redystrybucyjna jest najpowszechniej ujmowaną w teorii finansów publicznych. Niekiedy zamiast funkcji alokacyjnej pojawia się funkcja fiskalna, a zamiast stabilizacyjnej funkcja stymulacyjna. Towarzyszy im funkcja informacyjno-kontrolna, której wyrazem są m.in. działania regionalnych izb obrachunkowych oraz niniejsze opracowanie analityczne. Por. T. Wołowicz, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji, Lublin, 2021, s. 25–26.

⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1999, s. 59.

1.1. Polska na tle krajów Unii Europejskiej

1.1. Poland compared to other European Union countries

Unia Europejska pozostawia wyłącznej decyzji krajów członkowskich ustrój władz lokalnych i regionalnych, ich organizację i uprawnienia, zakres odpowiedzialności, sposoby pozyskiwania oraz cele wydatkowania środków budżetowych, a także strukturę terytorialną państwa. Ten ostatni aspekt podlega jedynie ograniczonej standaryzacji statystycznej – kraje członkowskie wskazują, które jednostki administracyjne i nieadministracyjne mieszczą się na pierwszym, drugim i trzecim stopniu regionalizacji. Jest to ujęte w Nomenklaturze (Klasyfikacji) Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), która jednak nie obejmuje szczebli lokalnych (w Polsce gmin i powiatów).

Ramowy charakter wypracowania **wspólnych standardów samorządowych** wynika z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKST) przyjętej w 1985 r. przez Radę Europy. Jest to instytucja pozaunijna, ale w skład sygnatariuszy Karty wchodzi wszystkie kraje członkowskie UE (większość państw ją podpisała z pewnymi wyłączeniami).

Wśród postanowień EKST, uznanych przez jej autorów za najważniejsze, znajdują się:

- ujęcie zasady samorządności terytorialnej w prawie wewnętrznym oraz (w miarę możliwości) w akcie rangi konstytucyjnej,
- przyznanie samorządom lokalnym prawa do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych,
- prawo posiadania odrębnych zasobów finansowych i swobodnego nimi dysponowania,
- zapewnienie społecznościom lokalnym środków finansowych dostosowanych do zakresu uprawnień i zadań samorządu,
- uznanie opłat i podatków lokalnych za źródło zasobów finansowych społeczności lokalnych, o których wysokości samorząd może decydować w granicach prawa⁶.

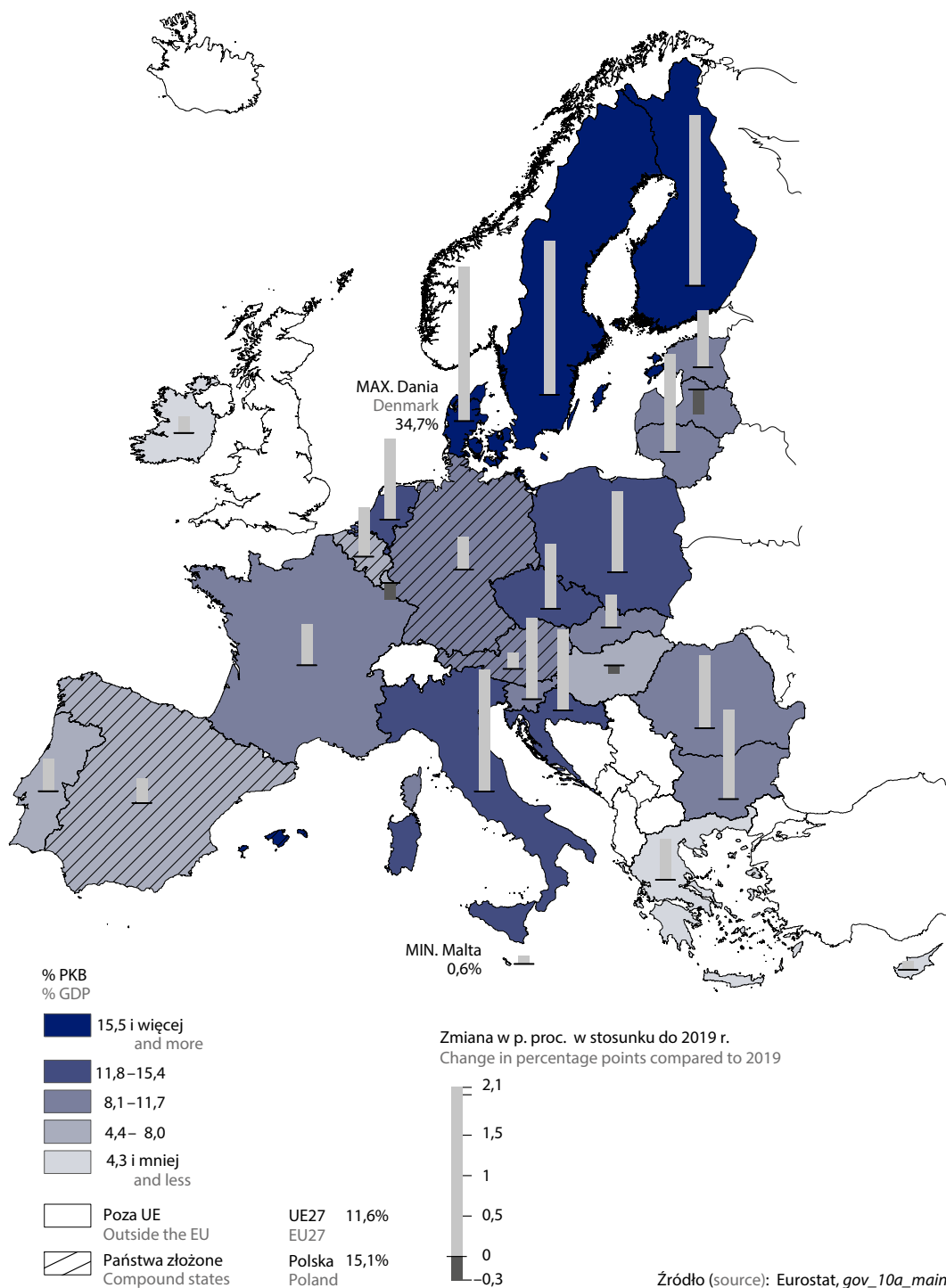
Zbyt ogólny charakter tych wspólnych uzgodnień, a przede wszystkim historycznie ukształtowana odmiennność ustrojowa państw decyduje o dużym zróżnicowaniu zakresu działania i znaczenia jednostek lokalnych i regionalnych, i tym samym także o poziomie redystrybucji budżetowej w krajach UE.

Porównanie województwa dolnośląskiego z regionami unijnymi nie jest metodycznie zasadne, gdyż z jednej strony polskie województwa (precyzyjnie – 17 regionów, województwo mazowieckie obejmuje 2 regiony) mieszczą się na drugim stopniu regionalizacji (NUTS 2), na którym aż 5 najmniejszych państw UE jest jednocześnie pojedynczymi regionami NUTS 2 (czyli w tych krajach redystrybucja PKB odnosi się do budżetu centralnego), a w niektórych innych państwach (np. w Niemczech, Francji, Portugalii, Rumunii, Szwecji) regiony NUTS 2 nie mają charakteru administracyjnego (w efekcie nie dysponują własnymi budżetami, a jedynie wykazują sumę budżetów niższych szczebli administracyjnych). Z drugiej strony występują również różnice wewnątrz państw (w następnym podrozdziale ukazana jest sytuacja w Polsce). Dokonywanie międzynarodowych porównań znaczenia finansów lokalnych (samorządowych) także na poziomie państw jest jednak możliwe i uzasadnione.

⁶ E. Pancer-Cybulska, *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 2005, s. 32–33.

Mapa 1. Wydatki sektora finansów lokalnych w krajach UE w % PKB

Map 1. Expenditure of the local finance sector in the EU countries in % of GDP



Polska z udziałem 15,1% finansów lokalnych w PKB (w stosunku do 2019 r. nastąpił wzrost o 1,0 p. proc.) zajmowała 5. miejsce w UE, ustępując trzem krajom skandynawskim (Danii, Szwecji, Finlandii) oraz Włochom. Rok wcześniej Włochy miały mniejszy udział niż Polska. Cztery czołowe kraje zwiększyły ten odsetek najbardziej w całej UE (wzrost o 1,5–2,1 p. proc.). Wcześniej udziały finansów lokalnych w PKB sukcesywnie malały, natomiast w 2020 r. wzrosły one aż w 24 krajach. Jest to w dużym stopniu efekt pandemii Covid-19. Z jednej strony zwiększone wydatki publiczne związane z walką z wirusem i działaniami osłonowymi dla gospodarki w wielu krajach dotyczyły nie tylko podsektora instytucji rządowych, ale także podsektora instytucji samorządowych, a z drugiej strony nawet w sytuacji stabilizacji wydatków samorządowych, spadek PKB w 2020 r. skutkował wzrostem omawianego odsetka.

Pozycja Polski w tym zestawieniu potwierdza stosunkowo **duże uprawnienia polskich samorządów** – większe niż w większości państw UE. Poziom redystrybucji PKB przez polskie samorządy jest o prawie 1/3 wyższy niż średnio w UE (11,6%). Należy poczynić tu jednak pewne uwagi:

- finanse lokalne odnoszą się do wszystkich szczebli samorządowych (lokalnych i regionalnych), a terminologicznym odpowiednikiem sektora finansów publicznych według obowiązującego w UE standardu ESA2010 jest sektor instytucji rządowych i samorządowych (SIRS); dane według ESA2010 różnią się nieco od ujętych według sprawozdawczości krajowej,
- wśród krajów o najniższych wskaźnikach są Malta i Luksemburg (państwa te mają mniej mieszkańców niż Wrocław) oraz Cypr (odpowiadający populacji Krakowa); w tak małych państwach siedziba rządu znajduje się blisko mieszkańców, a uprawnienia samorządów mogą niewiele różnić się od zakresu działań polskich rad osiedlowych; dotyczy to też innych małych państw; potrzeba decentralizacji zarządzania dobrami publicznymi jest znacznie większa w dużych krajach,
- o stosunkowo niskim poziomie średniej unijnej udziału finansów samorządowych w PKB decydują gospodarki znacznie większe od skandynawskich, w tym Niemcy, Hiszpania oraz Belgia, Austria.

Wśród członków Unii 22 państwa traktowane są jako unitarne, 2 jako regionalne, gdzie na regiony cedowane są duże uprawnienia (Włochy i Hiszpania), a 3 państwa mają charakter złożony (federacyjny), z konstytucyjnym prawem opuszczenia federacji przez ich części. W Niemczech i Austrii funkcjonują rządy krajowe (landów), a w Belgii regionalne. Na czele rządu stoi premier (lub burmistrz w trzech miejskich landach niemieckich), a ministrowie decydują m.in. o edukacji, sprawach wewnętrznych i ordynacji podatkowej. Nie da się jednoznacznie przypisać ich budżetów ani do budżetu centralnego, ani budżetów lokalnych i Eurostat wyodrębnia je w osobnej grupie dla 4 państw: Niemiec, Austrii, Belgii i Hiszpanii. Realizują one część zadań pełnionych w wielu krajach przez samorządy. Należy to mieć na uwadze oceniając niskie wskaźniki tych państw oraz poziom średniej unijnej, na który mają one wpływ.

U schyłku XX w. w finansach publicznych w większości krajów europejskich występowały silne **tendencje decentralizacyjne**, oznaczające przenoszenie uprawnień państwa z poziomu centralnego na szczeble lokalne. W latach 2009–2019 sytuacja była odmienna i dominowało zmniejszanie się roli finansów lokalnych w PKB. Punktem porównawczym jest rok 2009 związany ze światowym kryzysem finansowym (gdy wystąpiła konieczność ograniczania wydatków budżetowych w sytuacji zmniejszonych dochodów). W ciągu 10 lat redystrybucja PKB przez finanse lokalne zmalała w 20 krajach – najbardziej na Węgrzech (o 4,7 p. proc.), bez zmian w 1 państwie, a wzrosła w 6 krajach, w tym w Polsce. Rok 2020 wiele zmienił i w okresie 2009–2020 zmniejszenie tego odsetka wystąpiło w 12 państwach, a wzrost w 11 krajach (bez zmian w pozostałych 4 państwach). W Polsce, po znacznym zmniejszeniu się udziału finansów samorządowych w PKB, nastąpiło jego zwiększenie na tyle duże, że wzrost ogólny w ciągu 11 lat wyniósł 1,9 p. proc.

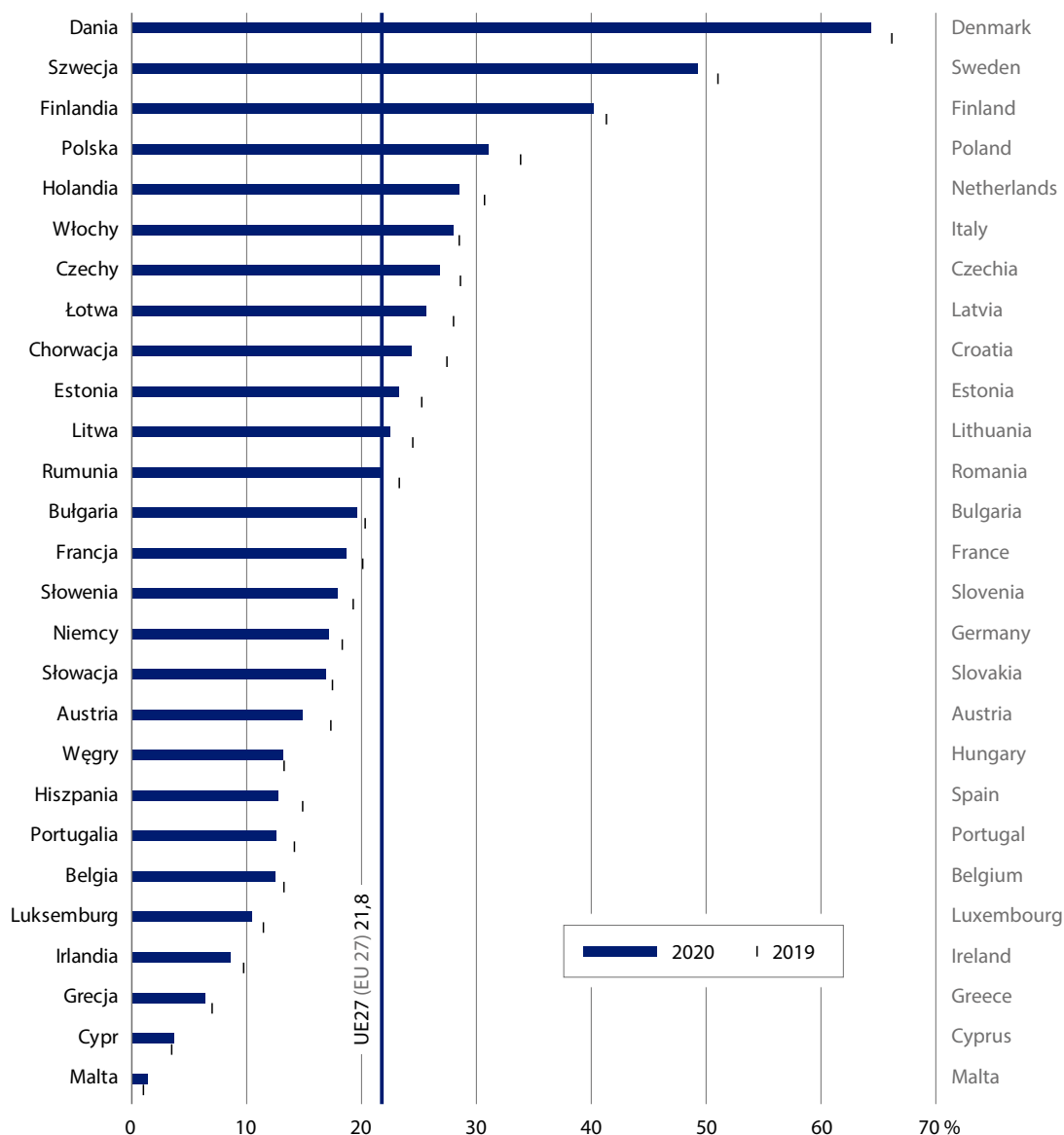
Należy zauważyć, że zmiany zachodzące przed 2020 r. były w dużym stopniu spowodowane ogólnym zmniejszaniem się **fiskalizmu gospodarek** oraz cięciami wydatków publicznych w celu wypełnienia unijnych kryteriów konwergencji monetarnej. Efektem było zmniejszenie redystrybucji PKB przez cały sektor finansów publicznych. W dużym stopniu stanowiło to efekt znacznego wzrostu wydatków publicznych i krajowych programów ratunkowych związanych z kryzysem finansowym po 2008 r. Do chwili wystąpienia pandemii Covid-19 sytuacja gospodarcza była zdecydowanie lepsza i dzięki temu polityka Unii koncentrowała się na obniżaniu deficytu finansów publicznych oraz długu publicznego. Wskaźnik wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych dla UE27 zmalał z poziomu 50,6% PKB w kryzysowym 2009 r. do 46,5% w latach 2018–2019. Dzięki temu zmniejszeniu także zmalał dług publiczny z 86,5% PKB w rekordowym 2014 r. do 77,2% w 2019 r.

Tarcze anty kryzysowe zastosowane przez **kraje unijne** (przy zanotowanym spadku PKB o 5,9%) całkowicie odwróciły dotychczasowe tendencje – w 2020 r. udział wydatków sektora rządowego i samorządowego wzrósł o 6,6 p. proc. do rekordowego poziomu 53,1% PKB, co spowodowało wzrost długu publicznego o 12,9 p. proc. – do również rekordowego poziomu 90,1% PKB. Należy przypomnieć, że kryterium konwergencji monetarnej w zakresie długu publicznego wyznacza pułap 60% PKB, podobnie jak czyni to polska ustawa zasadnicza. W efekcie pandemia koronawirusa poważnie zachwiała równowagą fiskalną i monetarną w UE. Miało to poważny wpływ na finanse publiczne we wszystkich krajach Unii, w tym w Polsce, i wpłynęło na tendencje na szczeblu rządowym oraz samorządowym.

Przed pojawieniem się pandemii najwyższy wskaźnik wydatków publicznych w **Polsce** zanotowano w 2010 r. (45,8%), a najniższy w 2016 r. (41,1%). Wieloletnie zmniejszanie się redystrybucji budżetowej w Polsce uległo pewnemu odwróceniu w 2017 r., przede wszystkim w związku z rozbudowanymi rządowymi programami socjalnymi. W 2019 r. wydatki publiczne stanowiły 41,8% PKB, a w 2020 r. zanotowano skok do poziomu 48,7%. Dług publiczny wzrósł odpowiednio z 45,6% do 57,4% PKB (wg ESA2010).

W 2020 r. Polskę nadal cechował znacznie mniejszy fiskalizm niż średnio UE. Rozpiętość wskaźnika wydatków budżetowych wśród członków UE była ponad dwukrotna – od 27,4% PKB w Irlandii do 61,6% we Francji (wartość 55% PKB przekraczały także: Grecja, Włochy, Austria, Belgia i Finlandia). Tak duże zróżnicowanie decyduje, że nieco inna (niż w przypadku relacji do PKB) jest kolejność państw pod względem udziału finansów samorządowych w finansach publicznych.

Wykres 1. Udział finansów lokalnych w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych państw UE
 Chart 1. Share of local finances in the expenditure of the general government sector in the EU countries



Dane (data): Eurostat, gov_10a_main.

Większość wydatków na rzecz budowy tarcz antykrzysowych była realizowana na szczeblu rządowym. Wpłynęło to na zmniejszenie się w 2020 r. udziału wydatków lokalnych w ogólnych wydatkach budżetowych niemal we wszystkich krajach UE. Najbardziej **zdecentralizowane finanse publiczne** od wielu lat ma Dania, gdzie aż ⅓ wydatków publicznych (64,4%) wykonują budżety lokalne. Polska zajmuje 4. miejsce w UE ustępując jedynie trzem krajom skandynawskim. Prawie ⅓ (31,0%) środków publicznych w dyspozycji budżetów samorządowych świadczy o ugruntowanej silnej pozycji samorządów w ustroju państwa. Chociaż Włochy miały nieco wyższy od Polski udział finansów lokalnych w PKB (4. miejsce w UE), to jednak w tym ujęciu zajmowały 6. pozycję z powodu wyższego poziomu redystrybucji PKB łącznie przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Duża centralizacja działań publicznych (niewielki zakres uprawnień władz lokalnych) cechuje drugą unijną gospodarkę – Francję. Jest to jedno z państw statystycznie silnie obniżających poziom średniej unijnej.

1.2. Województwo dolnośląskie na tle Polski

1.2. Dolnośląskie Voivodship against the background of Poland

Dane przekazywane do Eurostatu przez Ministerstwo Finansów są zgodne ze standardem ESA2010. Służą spełnieniu wymagań Komisji Europejskiej monitorującej przestrzeganie kryteriów konwergencji fiskalnej z Maastricht oraz umożliwiają porównania z innymi krajami. Wszelkie inne publikowane przekroje danych są natomiast zgodne z przepisami krajowymi. Różnice nie są jednak duże, zwłaszcza na poziomie samorządów.

Tablica 1. Budżety samorządowe w Polsce w dwóch ujęciach

Table 1. Budgets of local government in Poland in two perspectives

Wyszczególnienie Specification	Budżety podsektora instytucji samorządowych wg ESA2010 ^a Budgets of the subsector of local government institutions according to ESA2010 ^a		Budżety JST wg prawa krajowego Budgets of LGU according to national law	
	2019	2020	2019	2020
	w mln zł in million PLN			
Dochody Revenue	281 132	307 653	278 577	304 930
Wydatki Expenditure	282 538	301 815	280 276	299 241
Wynik Result	–1 407	5 838	–1 697	5 689

a Dane Departamentu Polityki Makroekonomicznej Ministerstwa Finansów na potrzeby nadzoru budżetowego UE.

a Data of the Department of Macroeconomic Policy of the Ministry of Finance for the needs of EU budgetary surveillance.

Niezależnie od różnic w uwzględnianiu w obu ujęciach niektórych pozycji dochodów i wydatków, po okresie zadłużania się przez samorządy, w latach 2015–2016 zanotowały one nadwyżkę, która w 2017 r. przeszła w niewielki deficyt. W 2018 r. deficyt się pogłębił. Powodem był wysoki wzrost nominalnych wydatków samorządów, który wyniósł 11,7% w 2017 r. i 12,7% w 2018 r. (sprawozdawczość krajowa). Wzrost ten był istotnie wyższy niż w podsektorze instytucji rządowych. Niezbędne stało się zmniejszenie deficytu samorządów i nastąpiło ono w 2019 r., głównie w wyniku ograniczenia dynamiki wzrostu wydatków. Wydatki rządowe i samorządowe wzrosły w podobnej skali.

W 2020 r., głównie w wyniku pandemii Covid-19, wydatki rządowe wzrosły o 24,8%. Są to dane Eurostatu (ESA2010) wyrażone w cenach bieżących. Wydatki rządowe wzrosły w większej skali tylko na Litwie (o 27,7%), przy średniej unijnej dynamice wynoszącej 11,2%. Przy ograniczonych z powodu pandemii niektórych wpływach samorządów w Polsce (w tym z podatku dochodowego od osób fizycznych) **dynamika wydatków podsektora instytucji samorządowych wyniosła 5,6%** i była mniejsza niż rok wcześniej (8,5%). Rosła inflacja i dlatego wydatki w ujęciu realnym wzrosły tylko o 1,8% (2019: 6,2%). Poniżej znajduje się porównanie nominalnej dynamiki wydatków w 2020 r.:

- 5,6% (2019: 8,5%) – podsektor instytucji samorządowych,
- 24,8% (2019: 8,8%) – podsektor instytucji rządowych (budżet państwa i fundusze celowe),
- 18,2% (2019: 8,7%) – sektor instytucji rządowych i samorządowych (SIRS) razem.

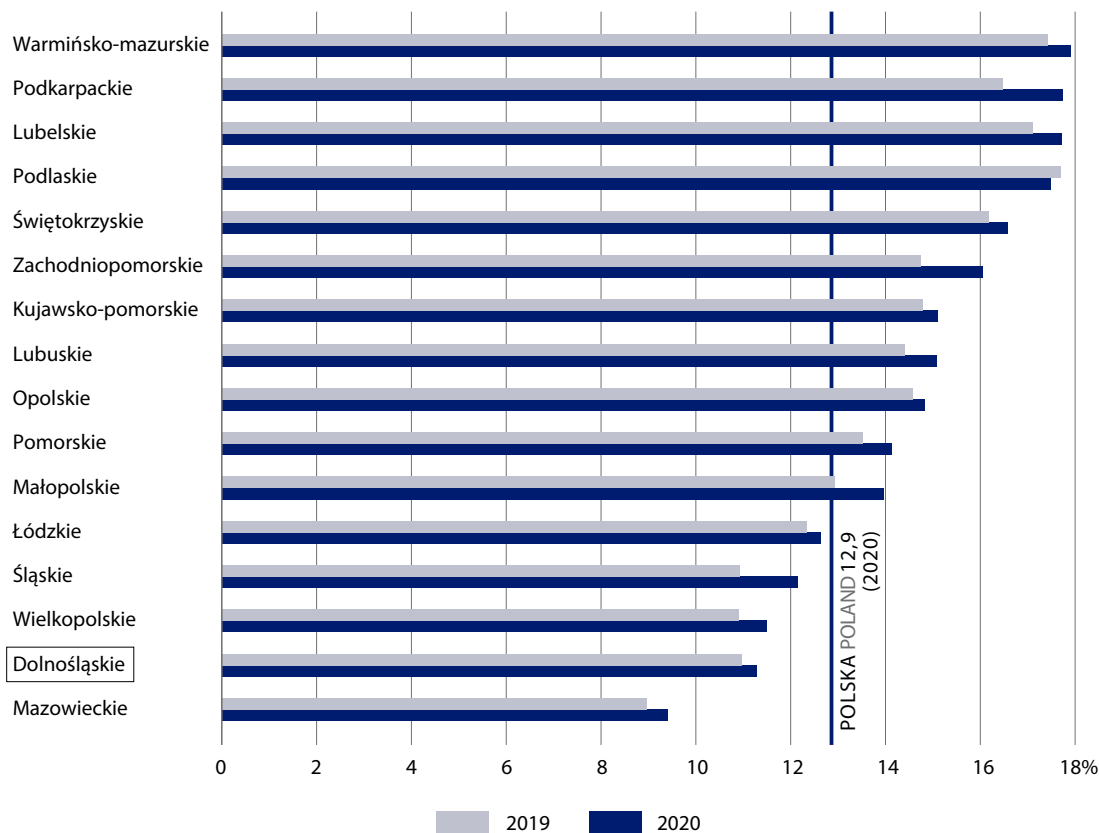
Wzrost wydatków publicznych znacznie wyprzedził nominalną dynamikę PKB wynoszącą 2,0%, a w cenach stałych nastąpił spadek PKB o 2,2% (dane z 22.04.2022 r., wcześniejsze dane ukazywały spadek o 2,5%). Doprowadziło to do dużego wzrostu ich udziału w PKB z 41,8% do 48,7%. Pojawiła się duża rozpiętość wydatków i dochodów, których udział w PKB wzrósł z 41,0% do 41,5% (ESA2010). Skutkowało to bardzo dużym wzrostem deficytu z 0,7% do 7,1% PKB. Unijne kryterium konwergencji fiskalnej wyznacza pułap 3,0% PKB, którego nie przekroczyły w 2020 r. jedynie Dania i Szwecja. Źródłem niewielkiego deficytu finansów publicznych w Polsce w 2019 r. był głównie podsektor instytucji samorządowych, natomiast

sytuacja była odmienna w 2020 r. – dużemu deficytowi podsektora instytucji rządowych towarzyszyła nadwyżka budżetowa w podsektorze instytucji samorządowych. Należy zwrócić uwagę na duże znaczenie redystrybucji budżetowej na drugiej płaszczyźnie (oprócz udziału w PKB), czyli wewnątrz SIRS, w postaci rosnących transferów (dotacji) z budżetu państwa do budżetów samorządowych.

Występuje także redystrybucja na trzeciej płaszczyźnie – w ujęciu wojewódzkim (aspekt przestrzenny). Wynika ona nie tylko z naturalnych regionalnych zróżnicowań PKB i odzwierciedlających je wpływów z różnych form danin publicznych, ale także z transferów środków między samorządami.

Wykres 2. Udział wydatków samorządowych w PKB według województw

Chart 2. Share of local government expenditure in GDP by voivodships



W latach 2018–2019 udział wydatków samorządowych w PKB ustabilizował się na poziomie 12,2%, co oznaczało wyhamowanie wyraźnej tendencji wzrostowej po 2016 r., gdy udział ten wynosił 11,1% (w standardzie sprawozdawczości krajowej). W latach 2017–2018 zwiększenie udziału dotyczyło wszystkich 16 województw, a w 2019 r. tylko 7. W 2020 r. nastąpiła zdecydowana zmiana. Udziały wzrosły w 15 województwach (tylko w podlaskim nastąpiło zmniejszenie o 0,2 p. proc.). Największy wzrost tej relacji nastąpił w województwach zachodniopomorskim i podkarpackim (po 1,3 p. proc.) oraz śląskim (1,2 p. proc.). Średni przyrost wskaźnika w Polsce wyniósł 0,6 p. proc., na co wpłynął spadek PKB i wzrost transferów z budżetu do JST w związku z pandemią koronawirusa. Województwo **dolnośląskie** zanotowało wzrost wskaźnika o 0,3 p. proc., co nie zrekompensoвало spadku z roku poprzedniego (o 0,4 p. proc.). Wartości skrajne zmian dotyczyły reprezentantów grup regionów stosunkowo biednych oraz bogatych. Nie doszło jednak do odwrócenia generalnej tendencji względnego **zmniejszania się poziomu zróżnicowań wydatków** na 1 mieszkańca. W 2020 r. najmniejsze udziały nadal miały jedynie 4 województwa przekraczające średnią krajową PKB na 1 mieszkańca, natomiast największe udziały miało 6 najbiedniejszych polskich regionów.

Wydatki i dochody w coraz mniejszym stopniu wiążą się z poziomem rozwoju danego regionu. W ujęciu struktury budżetów dochody własne znaczą coraz mniej, a dotacje coraz więcej. Wysokie dotacje dla biedniejszych województw dają efekt wyrównawczy zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych. Dotyczy to z jednej strony dotacji celowych z budżetu państwa, a z drugiej strony dotacji uzyskanych na projekty europejskie. W 2016 r. kończono wydatkowanie środków z perspektywy finansowej 2007–2013, a tylko w małym stopniu były wykorzystywane środki na lata 2014–2020. W latach 2017–2020 fundusze unijne wydatkowano już w szerokiej skali, zwłaszcza beneficjenci Programu Operacyjnego Polska Wschodnia, czyli 5 najbiedniejszych polskich województw.

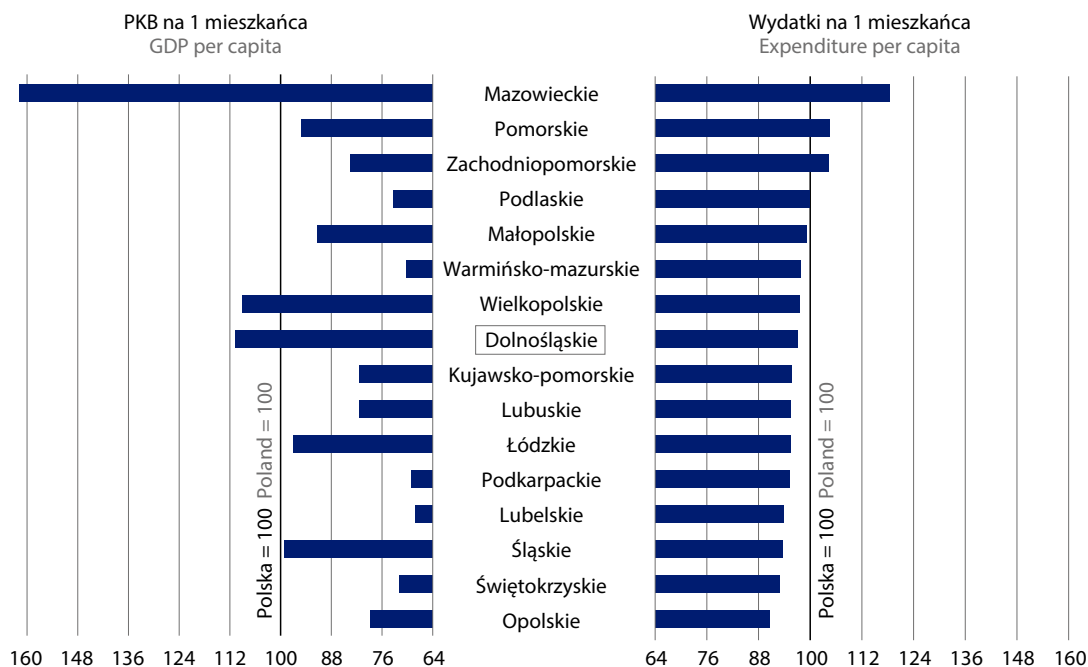
Wydatki samorządów **województwa dolnośląskiego** były o 2,9% mniejsze niż średnia krajowa na 1 mieszkańca i stanowiły w 2020 r. 11,3% regionalnego PKB. Najwyższy poziom redystrybucji produktu krajowego cechuje regiony najslabiej rozwinięte. Zasada ta ma charakter trwały i wynika z 3 głównych przyczyn:

- wszystkie JST otrzymują z budżetu państwa wyliczone wskaźnikowo dotacje celowe i subwencje na rzecz wypełniania ich obowiązków określonych prawem, w tym zwłaszcza działań oświatowych i edukacyjnych; dostarczanie mieszkańcom przez samorządy podstawowych usług publicznych następuje w zbliżonym standardzie, bez dużych różnicowań wynagrodzeń oraz wyposażenia jednostek podległych samorządom (wydatki bieżące i majątkowe), niezależnie od poziomu rozwoju danych jednostek terytorialnych; jest to wyraz **efektu wyrównawczego** – ogólne wydatki samorządów są znacznie mniej zróżnicowane niż ich dochody własne oraz poziom PKB w regionie;
- część dotacji celowych jest określana przez rząd w ramach dyskrecyjnej polityki ekonomicznej wzmacniającej najslabiej rozwinięte obszary, położone zwłaszcza na wschodzie kraju;
- istnieje mechanizm wyrównawczy, w którym wąska grupa najbogatszych samorządów (o największych wpływach podatkowych) przekazuje środki na rzecz szerokiej grupy biedniejszych samorządów w postaci części równoważącej subwencji ogólnej (osobno na szczeblu gmin i powiatów) lub części regionalnej subwencji ogólnej (województwa).

Opisana zasada wyjaśnia wysokie i niskie udziały województw w PKB. Dawniej dotyczyło to jedynie ujęcia względnego, gdyż w ujęciu bezwzględnym wydatki biedniejszych regionów średnio ustępowały wydatkom regionów bogatych. W ostatnich latach doszło do zmian i z grupy 4 najbogatszych województw w czołówce pod względem udziałów w produkcie pozostało jedynie mazowieckie. Ilustruje to porównanie wydatków budżetowych oraz poziomu PKB na 1 mieszkańca.

Wykres 3. Porównanie wydatków samorządowych z PKB na 1 mieszkańca według województw

Chart 3. Comparison of local government expenditure with GDP per capita by voivodships



Województwa uszeregowano według poziomu wydatków na 1 mieszkańca. W 2020 r. województwo dolnośląskie znalazło się na 8. miejscu w kraju pod względem wydatków. Tylko 3 województwa były powyżej średniej krajowej. Wskazany uprzednio duży wzrost dochodów w województwie śląskim przyczynił się do opuszczenia przez nie ostatniej pozycji w kraju pod względem wydatków budżetowych per capita na rzecz województw opolskiego i świętokrzyskiego. Dolnośląskie i wielkopolskie znalazły się w środku stawki. Z kolei należące do najbiedniejszych w Polsce województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie realizowały większe wydatki niż te 2 województwa, bogatsze o ponad połowę. Największa różnica dotyczyła województwa podlaskiego, które mając w 2020 r. 73,4% średniego krajowego PKB na 1 mieszkańca zrealizowało 99,8% średniej krajowej wielkości wydatków budżetowych (4. miejsce w kraju). Ta dysproporcja w różnych województwach wynika między innymi z otrzymywania nieproporcjonalnych do poziomu PKB wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), pracy wielu mieszkańców poza własnym regionem (wpływy z PIT), a głównie z dużego zróżnicowania dotacji celowych. Jak wskazano uprzednio, ten ostatni czynnik jest widoczny w postaci szczególnie dużych dotacji kierowanych w ostatnich latach do regionów wschodnich.

Pod względem wydatków samorządowych na 1 mieszkańca na czele było najbogatsze województwo mazowieckie, a 2. w ujęciu PKB **województwo dolnośląskie** (110,7% średniej) miało 8. wskaźnik wydatków per capita. Dolnośląskie samorządy wydatkowały na 1 mieszkańca 7 577,58 zł, czyli 97,1% średniej krajowej (2019: 7 174,32 zł i 98,3%).

Wyrównawczy charakter kształtowania się wydatków budżetów samorządowych w stosunku do osiągniętego przez regiony poziomu rozwoju ilustruje porównanie zakresu zmienności obu kategorii ekonomicznych:

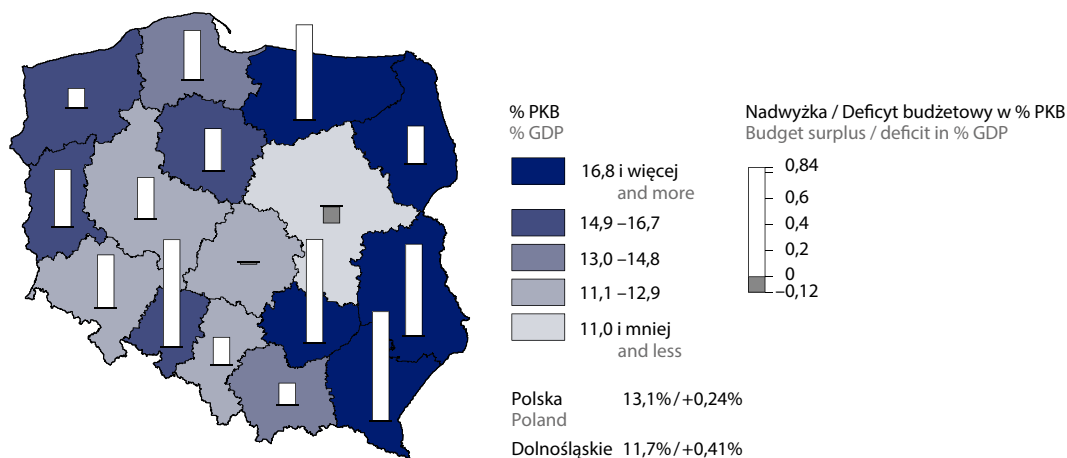
- wydatki samorządów na 1 mieszkańca cechowała mała dyspersja (zróżnicowanie) – zakres zmienności od 90,7% średniej krajowej do 118,5% (od 7 076,37 zł w województwie opolskim do 9 241,81 zł w województwie mazowieckim); mediana (wartość środkowa) bliska średniej – 96,4%; niewielkie i malejące odchylenie standardowe – 6,6 (2019: 6,7; 2018: 6,8; 2020: 6,6);
- PKB na 1 mieszkańca jest bardzo zróżnicowany – zakres zmienności od 68,1% średniej w województwie lubelskim do 161,9% w województwie mazowieckim; mediana jest odległa od średniej – 82,5%;

duże odchylenie standardowe – 23,6 (2019: 23,8; 2018: 23,6), co świadczy o utrzymywaniu się dużych dysproporcji rozwoju regionalnego.

Zagadnienie redystrybucji dotyczy przede wszystkim wydatków, ale także **dochodów budżetowych**. Z jednej strony redystrybucyjny charakter mają daniny publiczne pobierane od mieszkańców i podmiotów gospodarczych (podatki i opłaty lokalne), a z drugiej strony następują transfery z budżetu państwa (dotacje celowe i subwencje).

Mapa 2. Udział dochodów samorządowych w PKB według województw

Map 2. Share of local government revenue in GDP by voivodships



Podobnie jak pod względem wydatków, największy poziom udziału dochodów samorządowych w PKB występował przed 2020 r. w województwie podlaskim, (2019: 17,6%; 2018: 17,1%). W 2020 r. wskaźnik ten jeszcze wzrósł (17,8%), ale był niższy niż w województwie warmińsko-mazurskim (18,6%). Województwo warmińsko-mazurskie było przedostatnie w Polsce pod względem PKB na 1 mieszkańca (70,2% średniej krajowej). Najniższy poziom relacji występuje od wielu lat w województwie mazowieckim – 9,3% (2018–2019: 8,9%). Przedostatni wskaźnik w kraju wystąpił na Dolnym Śląsku i wyniósł 11,7% (2019: 11,1%; 2018: 10,9%). Niewielkie zróżnicowanie wyników budżetów samorządowych sprawia, że dodatkowa mapa wydatków w stosunku do PKB stanowiłaby niemal lustrzane odbicie mapy dochodów budżetowych.

Duża ewolucja dotyczyła **wyniku finansowego** samorządów. Jeszcze w 2016 r. we wszystkich 16 województwach występowała nadwyżka budżetowa, a w 2018 r. we wszystkich województwach wynik był już ujemny. Z kolei w 2019 r. dodatni wynik zanotowano w 5 województwach, w tym w dolnośląskim (0,07% PKB). Średnia wartość wyniku była niewielka (–0,07% PKB). Największy deficyt wykazały samorządy województwa zachodniopomorskiego (–0,36% PKB), a nadwyżkę – województwa świętokrzyskiego (0,24% PKB).

W 2020 r. w Polsce wystąpiła nadwyżka w wysokości 0,24% PKB. W województwie dolnośląskim relacja ta wyniosła 0,41%. W przeliczeniu na 1 mieszkańca średnia krajowa nadwyżka wyniosła 148,44 zł. Była wypadkową nadwyżki występującej w 14 województwach i deficytu w dwóch, w tym w mazowieckim w wysokości 116,83 zł. Największą nadwyżkę wykazało województwo opolskie (391,75 zł), a dolnośląskie miało 6. dodatni wynik w kraju (272,22 zł).

Rozdział 2

Chapter 2

Budżety dolnośląskich JST w ujęciu zbiorczym

Budgets of Lower Silesian LGU on an aggregated basis

2.1. Dochody, wydatki i wynik finansowy

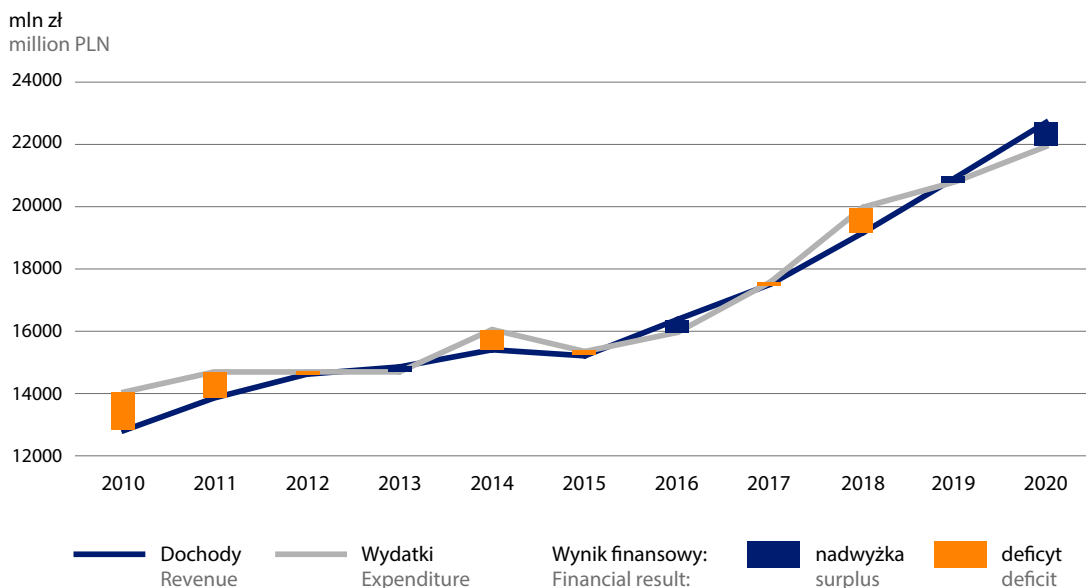
2.1. Revenue, expenditure and financial result

W stabilnym otoczeniu prawnym finanse samorządowe są odzwierciedleniem zmian makroekonomicznych. W latach 2016–2018 dynamika dochodów i wydatków dolnośląskich JST była wyższa od nominalnego tempa wzrostu PKB w województwie. Pewna zmiana nastąpiła w 2019 r., gdy nominalny PKB w województwie dolnośląskim wzrósł o 7,7% – wzrost dochodów JST był wyższy (9,3%), a wydatków niższy (4,1%). Z powodu pandemii Covid-19 w 2020 r. krajowy PKB zmalał o 2,2%. Wstępne dane wojewódzkie (z grudnia 2021 r.) wskazują, że realny spadek PKB na Dolnym Śląsku był nieco mniejszy i wyniósł 1,4%. W ujęciu nominalnym regionalny PKB wzrósł o 2,6%. Dochody i wydatki dolnośląskich JST wzrosły w obu ujęciach.

Zmieniają się przyczyny różnic obu dynamik. W latach 2016–2017 najważniejszym czynnikiem oddziałującym na zmiany dochodów i wydatków budżetów samorządowych w Polsce i w województwie dolnośląskim był program „Rodzina 500 plus”. W 2018 r. powodem szybkiego wzrostu dochodów i wydatków była przede wszystkim realizacja projektów europejskich. Przyczyną wysokiej dynamiki w latach 2019–2020 było rozszerzenie wsparcia dla rodzin z dziećmi (nastąpiło w połowie 2019 r. i stąd efekty dotyczą 2 lat), a w 2020 r. doszło do tego zwiększone finansowanie zadań własnych pozyskane z innych źródeł i po raz pierwszy od wielu lat duże zwiększenie subwencji ogólnej. Przyczyny różnic obu dynamik tkwią więc w dyskrejonalnych działaniach rządu, a nie w zmieniających się automatycznie pozycjach dochodów i wydatków JST.

Wykres 4. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów JST

Chart 4. Revenue, expenditure and financial result of LGU budgets



Relacja dochodów i wydatków ulegała zmianie. W okresie 2009–2018 dolnośląskie JST zwiększały zadłużenie osiągając zwykle deficyt budżetowy. Nadwyżka wystąpiła jedynie w 2013 r. i 2016 r. oraz w ostatnich 2 latach dekady. **Deficyt** był szczególnie duży w latach 2009–2011, gdy w Polsce wystąpiło spowolnienie gospodarcze, będące skutkiem światowego kryzysu finansowego. Skokowy wzrost deficytu wystąpił również w 2014 r. (648,3 mln zł) oraz w 2018 r. (818,5 mln zł). W 2019 r. nastąpiła kolejna zmiana trendu i w efekcie osiągnięto **nadwyżkę** 132,4 mln zł, a w 2020 r. wzrosła ona do **rekordowej wartości 789,0 mln zł**. Była to jednak kwota mniejsza niż deficyty z lat 2010, 2011 i 2018.

W 2020 r. łączne **dochody** budżetów JST województwa dolnośląskiego, tj. gmin, powiatów i miast na prawach powiatu oraz województwa wyniosły 22 752,8 mln zł i w porównaniu z 2019 r. zwiększyły się o 8,7% (w kraju dochody wzrosły o 9,5%). Niższa dynamika wzrostu od krajowej spowodowała zmniejszenie się udziału dochodów JST Dolnego Śląska do niespełna 7,5% dochodów ogółu jednostek samorządowych w Polsce – 3 lata wcześniej ten udział wynosił 7,7%.

Tablica 2. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów JST
Table 2. Revenue, expenditure and financial result of budgets of LGU

Wyszczególnienie Specification	2010	2015	2017	2018	2019	2020
	w mln zł in million PLN					
Dochody Revenue						
Ogółem Total	12 782,6	15 211,1	17 507,7	19 163,0	20 937,9	22 752,8
Gminy Gminas	6 034,8	7 075,5	8 673,4	9 656,5	10 548,0	11 531,0
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	3 829,4	4 973,3	5 674,8	6 074,9	6 806,1	7 196,6
Powiaty Powiats	1 905,1	1 897,0	2 003,6	2 177,1	2 403,4	2 646,4
Województwo Voivodship	1 013,3	1 265,4	1 155,9	1 254,5	1 180,3	1 378,7
Wydatki Expenditure						
Ogółem Total	14 027,1	15 349,2	17 579,4	19 981,5	20 805,4	21 963,8
Gminy Gminas	6 716,5	6 880,3	8 802,2	10 335,2	10 544,5	10 965,3
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	3 999,2	5 297,6	5 670,4	6 264,7	6 848,3	7 459,1
Powiaty Powiats	2 008,1	1 870,3	1 986,5	2 231,0	2 298,0	2 431,5
Województwo Voivodship	1 303,4	1 301,0	1 120,2	1 150,6	1 114,6	1 107,9
Wynik finansowy Financial result						
Ogółem Total	-1 244,5	-138,0	-71,7	-818,5	132,4	789,0
Gminy Gminas	-681,7	195,3	-128,8	-678,7	3,5	565,7
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	-169,8	-324,3	4,4	-189,8	-42,1	-262,4
Powiaty Powiats	-103,0	26,6	17,1	-53,9	105,4	214,9
Województwo Voivodship	-290,1	-35,7	35,7	103,9	65,7	270,9

W ciągu 10 lat (od 2010 r.) najbardziej wzrosły dochody gmin (o 91,1%) oraz miast na prawach powiatu (o 87,9%), natomiast najmniej – dochody samorządowego województwa (o 36,1%). Silna tendencja wzrostowa dotyczyła ostatnich 4 lat. Wyjątkiem był regres dochodów samorządu województwa. Dochody budżetu województwa były o 1/3 mniejsze (20,2%) niż w rekordowym 2014 r.

Analogiczne tendencje wystąpiły po stronie **wydatków** budżetowych. Rok wcześniej oszczędności samorządów przyczyniły się do powstania niewielkiej nadwyżki budżetowej w regionie, natomiast dane ogólnopolskie wykazały deficyt. W 2020 r. **nadwyżka na 1 mieszkańca** wzrosła w województwie 6 razy i wystąpiła także w kraju. Wydatki rosły znacznie wolniej w województwie niż w Polsce – odpowiednio o 5,6% i 6,9% (2019: 4,1% i 8,1%). W rezultacie wydatki dolnośląskich JST na 1 mieszkańca były w 2019 r. mniejsze o 127,12 zł niż średnio w kraju, a w 2020 r. różnica ta wzrosła do 224,46 zł.

Nominalny wzrost wydatków dolnośląskich JST na 1 mieszkańca w stosunku do początku dekady wyniósł 79,1%, lecz na szczeblu powiatów był to dopiero czwarty rok, w którym przekroczono poziom wydatków z lat 2010–2011. Z kolei dla samorządu województwa był to kolejny rok spadku wydatków, tym razem niewielkiego (o 0,6%). W ujęciu na 1 mieszkańca były one mniejsze o 14,6% niż 10 lat wcześniej (2019: o 14,5% mniejsze) i o 43,1% mniejsze niż w rekordowym 2014 r. (2019: 43,0%). W rezultacie tego procesu samorząd województwa dolnośląskiego realizował najmniejsze w kraju wydatki per capita (382,22 zł). Niemal 2 razy więcej wydawał samorząd województwa podlaskiego (730,72 zł). Efektem zróżnicowania dynamiki dochodów i wydatków były zmiany strukturalne udziału szczebli samorządowych w ogólnych sumarycznych dochodach i wydatkach.

Tablica 3. Dochody i wydatki budżetów JST na 1 mieszkańca
Table 3. Revenue and expenditure of budgets of LGU per capita

Wyszczególnienie Specification PL – Polska (Poland) DŚ – Dolnośląskie		Dochody Revenue			Wydatki Expenditure		
		2019	2020		2019	2020	
		w zł in PLN		2019 = 100	w zł in PLN		2019 = 100
Ogółem Total	PL	7 257,17	7 950,38	109,6	7 301,44	7 802,04	106,9
	DŚ	7 219,99	7 849,80	108,7	7 174,32	7 577,58	105,6
Gminy Gminas	PL	5 239,63	5 779,94	110,3	5 245,54	5 571,60	106,2
	DŚ	5 360,32	5 864,35	109,4	5 358,55	5 576,65	104,1
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	PL	7 465,54	7 987,02	107,0	7 703,36	8 240,83	107,0
	DŚ	7 301,23	7 719,77	105,7	7 346,43	8 001,29	108,9
Powiaty Powiats	PL	1 189,34	1 340,16	112,7	1 148,06	1 252,75	109,1
	DŚ	1 221,37	1 345,91	110,2	1 167,80	1 236,61	105,9
Województwo Voivodship	PL	488,58	546,40	111,8	478,71	513,84	107,3
	DŚ	407,00	475,67	116,9	384,36	382,22	99,4

Względna przewaga województwa dolnośląskiego nad średnią krajową dla dochodów na 1 mieszkańca w latach 2017–2018 wynosiła 0,8%, ale w 2019 r. było odwrotnie – wskaźnik dla województwa był o 0,5% mniejszy od krajowego. W 2020 r. dolnośląski wskaźnik ustępował średniej krajowej już o 1,3%. Po stronie wydatków zmiana była większa – wskaźnik dla Dolnego Śląska zmniejszył się ze 102,0% średniej krajowej w 2018 r. do 98,3% w 2019 r. oraz do 97,1% w 2020 r.

Wskaźniki ogólne **po stronie dochodów** stanowią wypadkową przewagi Dolnego Śląska nad średnią krajową w gminach (o 1,5%) i powiatach (o 0,4%) oraz odwrotnej sytuacji w województwie i miastach na prawach powiatu (o 12,9% i 3,3%). Duży wpływ na wartości średnie dla grupy 66 miast ma tradycyjnie miasto stołeczne Warszawa. Względny regres dotyczył 3 form JST:

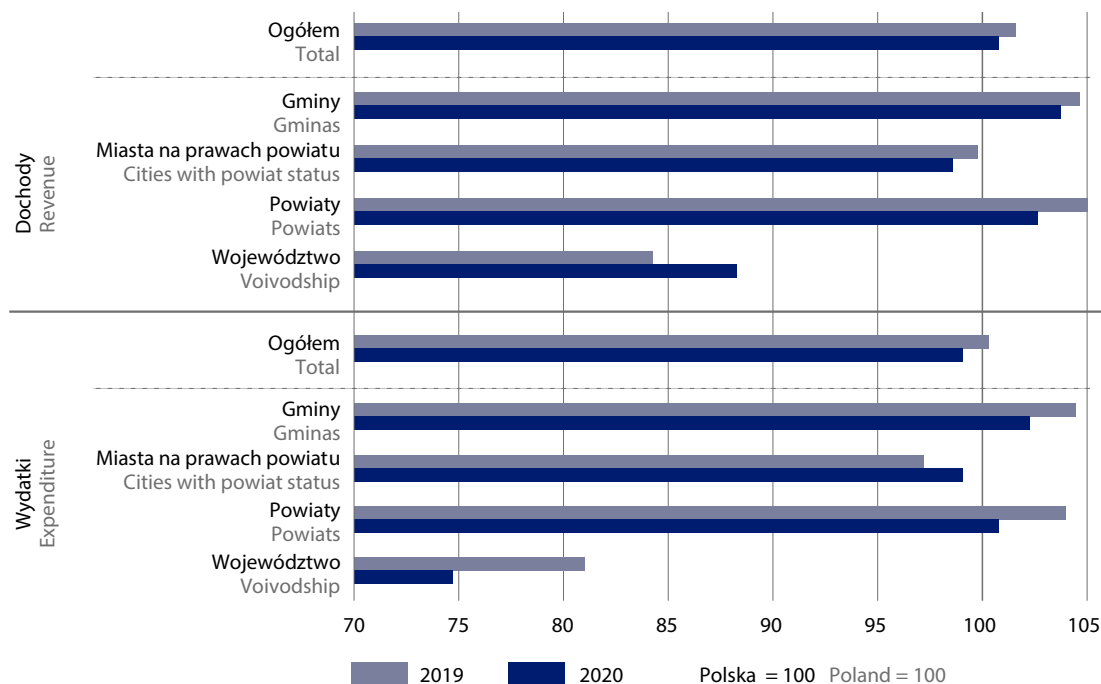
- zmniejszyła się przewaga dolnośląskich gmin oraz powiatów nad średnią krajową,
- zwiększył się dystans miast na prawach powiatu do średniej dla Polski.

Zmalał dystans samorządowego województwa do innych regionów (z 83,3% do 87,1% średniej). Warto podkreślić, że w 2018 r. samorząd województwa dolnośląskiego po raz pierwszy osiągnął dochody per capita mniejsze niż średnia krajowa, a jak wspomniano wcześniej przez większość dekady był zobligowany do dokonywania wpłat na subwencję regionalną, jako 2. najbogatszy w kraju.

Po stronie wydatków 3 formy dolnośląskich JST zanotowały niższą dynamikę od krajowej (gminy, powiaty i województwo). Minimalną przewagę nad średnią krajową zachowały dolnośląskie gminy. Wynosiła ona 5,05 zł na 1 mieszkańca (w ujęciu względnym niespełna 0,1%) i uległa zmniejszeniu w ujęciu bezwzględnym z 325,80 zł w 2018 r. (6,6%) oraz z 113,01 zł w 2019 r. (2,2%). Po raz pierwszy poniżej średniej krajowej znalazły się wydatki powiatów (o 1,3%). Żaden dolnośląski powiat nie znajduje się w grupie czołowych 25 powiatów w kraju pod względem wydatków (i dochodów) na 1 mieszkańca. Natomiast do niedawna bogaty samorząd wojewódzki zrealizował wydatki na 1 mieszkańca w kwocie stanowiącej 74,4% średniej krajowej (2019: 80,3%) i zajmował pod tym względem **ostatnie miejsce w kraju**.

Duża przewaga dochodów nad wydatkami samorządowego województwa w ostatnich latach wynika z dążenia do zmniejszenia poziomu zadłużenia powstałego głównie na początku minionej dekady. Temu służy również nadwyżka budżetowa wypracowana przez dolnośląskie gminy i powiaty. We wszystkich 3 wymienionych formach JST była ona względnie większa niż w Polsce. Odmienna sytuacja dotyczy 4 dolnośląskich miast na prawach powiatu. Ich wydatki wzrosły bardziej (8,9%) niż średnio w kraju (7,0%). Tylko w tej formie JST wystąpił deficyt. Miał on poziom 281,52 zł na 1 mieszkańca, a średnia krajowa była niższa (253,81 zł). Rok wcześniej było odwrotnie – 45,20 zł i 237,82 zł.

Wykres 5. Dochody i wydatki budżetów JST województwa dolnośląskiego na 1 mieszkańca na tle kraju
Chart 5. Revenue and expenditure of LGU of Dolnośląskie Voivodship per capita against the background of Poland

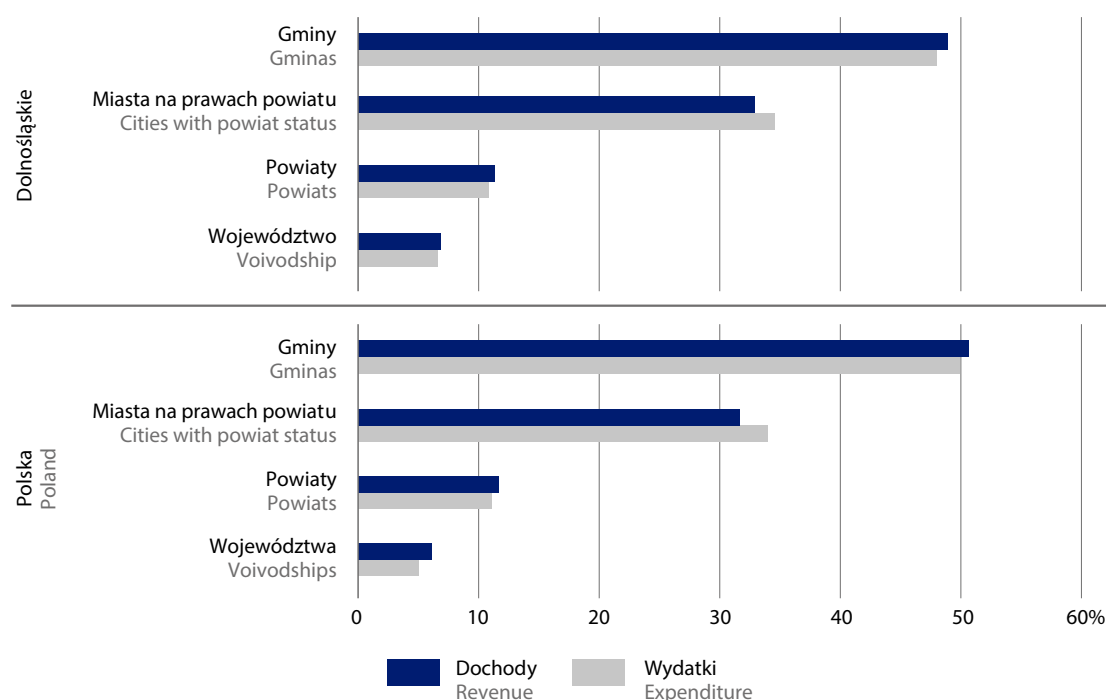


W **strukturze dochodów według form** JST ponownie wzrosło znaczenie dolnośląskich gmin, które po raz trzeci zrealizowały ponad połowę dochodów ogółem (50,7%). Jeszcze w 2014 r. udział 165 gmin stanowił 44,5% wpływów do budżetów 196 dolnośląskich JST. Udział dochodów miast na prawach powiatu wyniósł 31,6% (zmałał w porównaniu do roku poprzedniego o 0,9 p. proc.), a powiatów – 11,6% (wzrósł o 0,1 p. proc.). Udział budżetu samorządu województwa w całkowitych dochodach budżetów jednostek samorządu terytorialnego kontynuował tendencję spadkową obniżając się z 11,2% w 2014 r. do 6,1% w 2020 r., czyli prawie dwukrotnie.

W **strukturze wydatków** udział gmin był nieco niższy od połowy (49,9%), podczas gdy rok wcześniej było to 50,7%. Był to głównie efekt wzrostu udziału wydatków miast na prawach powiatu z 32,9% do 34,0%. Wydatki powiatów utrzymały swój udział, natomiast ponownie spadło znaczenie wydatków samorządowego województwa z 5,4% do 5,0%. Jeszcze w 2014 r. wynosił on 12,2%, co pozwalało finansować inwestycje infrastrukturalne o dużej skali.

Wykres 6. Struktura dochodów i wydatków budżetów według form JST

Chart 6. Structure of revenue and expenditure of budgets by forms of LGU



Struktura dochodów i wydatków JST województwa dolnośląskiego jest zbliżona do ogólnopolskiej. W skali kraju inaczej rozkładają się zwłaszcza relacje między dochodami gmin oraz dochodami miast na prawach powiatu. Nie wynika to jednak z odmienności funkcjonowania samorządów, lecz z innej struktury demograficznej (odsetek ludności mieszkającej w miastach na prawach powiatu jest nieco wyższy w Polsce niż na Dolnym Śląsku) oraz z dużego statystycznego wpływu Warszawy na średnią.

2.2. Dochody JST

2.2. Revenue of LGU

2.2.1. Struktura dochodów i czynniki jej zmian

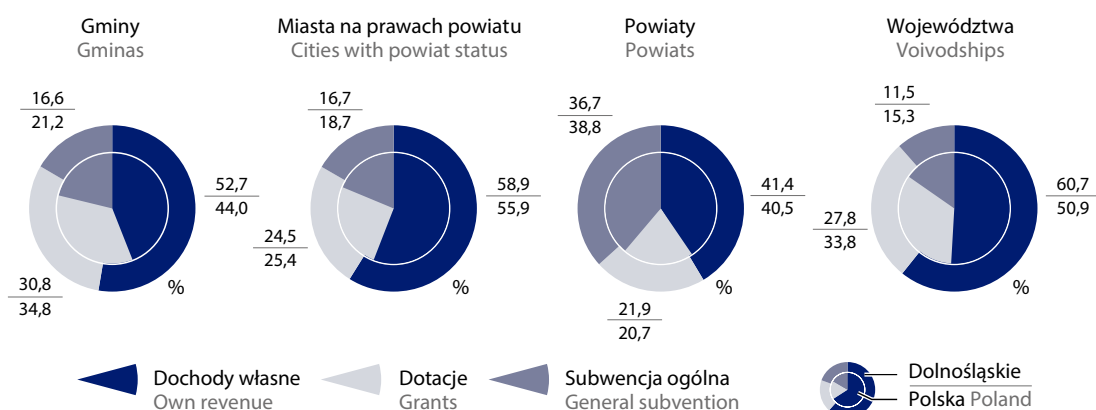
2.2.1. Structure of revenue and factors of its changes

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa⁷.

Oprócz dotacji celowych z budżetu państwa do samorządów wpływają także dotacje ze środków europejskich.

Wykres 7. Struktura dochodów budżetów JST według rodzajów

Chart 7. Structure of revenue of budgets of LGU by type



W strukturze zagregowanych dochodów dolnośląskich JST w 2020 r. nadal dominowały **dochody własne** – 53,8%. Samodzielność finansowa samorządów ciągle maleje, gdyż rok wcześniej wskaźnik ten wynosił 55,0%, a 5 lat wcześniej 60,1%. Tendencja spadkowa w skali kraju była nieco słabsza (o 0,7 p. proc.), ale poziom samodzielności w innych województwach był znacznie niższy – udział dochodów własnych w ich dochodach ogółem wynosił w 2020 r. 48,0%. Wszystkie 4 formy JST na Dolnym Śląsku od wielu lat wykazywały wyższy udział dochodów własnych niż średnio w kraju, a największe różnice dotyczyły samorządowego województwa oraz gmin. Różnice tych udziałów (oprócz powiatów) w 2020 r. zmalały, gdyż dynamika dochodów własnych w regionie była mniejsza niż w Polsce. Odzwierciedla to regionalne i lokalne różnice koniunktury, w tym wynikające z silnej reakcji wielu podmiotów gospodarczych (turystyka, gastronomia, handel, przemysł) na sytuację wywołaną przez pandemię koronawirusa.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 167 ust. 2.

Tablica 4. Dochody JST województwa dolnośląskiego na tle kraju
 Table 4. Revenue of LGU of Dolnośląskie Voivodship against the background of Poland

Wyszczególnienie Specification	Dolnośląskie				Polska Poland	
	2019	2020			2019=100	w % in %
	w mln zł in million PLN	2019=100	w % in %	2019=100	w % in %	
Ogółem Total	20 937,9	22 752,8	108,7	100,0	109,5	100,0
Dochody własne Own revenue	11 505,8	12 243,6	106,4	53,8	107,8	48,0
Dotacje Grants	5 578,2	6 270,0	112,4	27,6	113,0	30,0
Subwencja ogólna General subvention	3 853,9	4 239,2	110,0	18,6	108,5	22,0
Gminy Gminas	10 548,0	11 531,0	109,3	100,0	110,2	100,0
Dochody własne Own revenue	5 461,8	6 072,2	111,2	52,7	112,1	44,0
Dotacje Grants	3 229,5	3 548,9	109,9	30,8	112,1	34,8
Subwencja ogólna General subvention	1 856,7	1 910,0	102,9	16,6	103,9	21,2
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	6 806,1	7 196,6	105,7	100,0	106,8	100,0
Dochody własne Own revenue	4 257,3	4 237,6	99,5	58,9	101,8	55,9
Dotacje Grants	1 465,4	1 759,8	120,1	24,5	117,2	25,4
Subwencja ogólna General subvention	1 083,4	1 199,2	110,7	16,7	109,8	18,7
Powiaty Powiats	2 403,4	2 646,4	110,1	100,0	112,6	100,0
Dochody własne Own revenue	959,4	1 096,3	114,3	41,4	113,7	40,5
Dotacje Grants	594,9	578,7	97,3	21,9	106,2	20,7
Subwencja ogólna General subvention	849,1	971,4	114,4	36,7	115,2	38,8
Województwo Voivodship	1 180,3	1 378,7	116,8	100,0	111,7	100,0
Dochody własne Own revenue	827,2	837,4	101,2	60,7	107,6	50,9
Dotacje Grants	288,4	382,6	132,7	27,8	112,7	33,8
Subwencja ogólna General subvention	64,7	158,7	245,4	11,5	125,3	15,3

Uwaga: dane dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w tablicach I g oraz I p w aneksie.
 Note: data for individual local government units is included in tables I g and I p in the annex.

Po kilku latach obniżania się udziału **subwencji ogólnej** z budżetu państwa w dochodach ogółem nastąpił jego niewielki wzrost do poziomu 18,6% (2019: 18,4%), chociaż w kraju jej znaczenie nadal malało (22,0%; 2019: 22,2%) w rezultacie zmniejszenia się znaczenia oświatowej części subwencji ogólnej.

Wieloletni proces obniżania się względnego znaczenia dochodów własnych wynika przede wszystkim z dalszego wzmocnienia tej części działalności samorządów, która opiera się na **dotacjach**. Udział dotacji (zarówno celowych z budżetu państwa, jak i pochodzących ze środków europejskich, ujmowanych w paragrafach klasyfikacji budżetowej 200 i 620 oraz 205 i 625) zanotował kolejny wzrost – o 0,9 p. proc. w kraju (do poziomu 30,0%) oraz o 1,0 p. proc. na Dolnym Śląsku (do 27,6%), czyli względny poziom dotacji uzyskanych przez inne województwa był nadal wyraźnie większy. W 2015 r. dotacje otrzymane przez dolnośląskie samorządy stanowiły jedynie 18,7% dochodów ogółem, a ich znaczny wzrost wynikał początkowo z przekazywania z budżetu państwa dużych środków na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym zwłaszcza na cele socjalne. W 2018 r. stanowił głównie rezultat wzrostu dotacji na realizację projektów europejskich (wcześniej dotyczyła ich tendencja spadkowa). W latach 2019–2020 ponownie wyraźnie wzrosły dotacje przeznaczone na wsparcie rodzin z dziećmi. Po kilku latach wzrostu, w 2020 r. zmniejszyła się wartość środków otrzymanych z budżetu unijnego (o 13,1% w ramach paragrafów 205 i 625).

Wskaźniki dynamiki dotacji dla samorządów w województwie dolnośląskim oraz w kraju były do siebie zbliżone i wynosiły odpowiednio 12,4% oraz 13,0%. W ujęciu wieloletnim ta część dochodów budżetowych jest najmniej stabilna i podlega większym fluktuacjom niż 2 pozostałe. Dochody własne stanowią w dużym stopniu odbicie procesów realnych w gospodarce. Dlatego z jednej strony wykazują mniejsze wahania w czasie, a z drugiej strony nie dotyczą ich duże różnice wskaźników krajowych i regionalnych. Jeszcze bardziej stabilny charakter mają wpływy z subwencji ogólnej, która przydzielana jest na podstawie algorytmu odnoszącego się do wpływów podatkowych poszczególnych JST uzyskanych w okresie o 2 lata wcześniejszym. Wpływy z subwencji są więc związane z główną częścią dochodów własnych danych jednostek z okresu wcześniejszego, a pomijają mniejszą i podlegającą większym wahaniom część majątkową dochodów własnych.

Tylko w przypadku miast na prawach powiatu oraz samorządowego województwa dotacje wzrosły bardziej na Dolnym Śląsku niż w Polsce, natomiast 2 pozostałe formy jednostek zanotowały albo wolniejszy ich wzrost niż w kraju, albo spadek (powiaty).

Największa niestabilność cechuje subwencję ogólną uzyskiwaną przez **samorząd województwa**. W 2017 r. nastąpiło zmniejszenie się subwencji o ponad ¼, co było spowodowane poprawą sytuacji gospodarczej na Dolnym Śląsku w latach 2014–2015, czego efektem był w 2015 r. duży wzrost wpływów do budżetu województwa z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych. Dlatego algorytm liczenia subwencji ogólnej spowodował, że budżet wojewódzki przestał być w 2017 r. odbiorcą dwóch części subwencji – wyrównawczej i regionalnej. Województwo stało się za to płatnikiem części regionalnej. Najważniejsza, oświatowa część subwencji dla województw uległa pewnej redukcji zarówno w skali kraju, jak i regionu, ale różnice poziomu zmian nie były duże (–0,7 p. proc.). Tym samym, w odróżnieniu od kraju, do budżetu województwa dolnośląskiego w 2017 r. wpłynęły nie trzy części, ale tylko jedna część subwencji. W 2018 r. sytuacja się zmieniła, gdyż subwencja wzrosła o ponad ⅔ (68,1%) w wyniku braku obowiązku wpłaty środków na regionalną część subwencji i przede wszystkim ponownego uzyskania części wyrównawczej subwencji. W 2019 r. subwencja zmalała o prawie ⅓ (30,8%), chociaż średnio w kraju wzrosła o 17,4%. Z kolei w 2020 r. subwencja wzrosła 2,5 razy (o 145,4%), dzięki zwielokrotnieniu uzupełnienia subwencji oraz jej części wyrównawczej, a także pojawieniu się części regionalnej, której nie było w latach 2017–2019. Najważniejsza część subwencji – oświatowa – wzrosła tylko o 10,6%.

Przedstawione dane o strukturze dochodów budżetowych ukazują przewagę wskaźników udziałów **dochodów własnych** w województwie dolnośląskim nad analogicznymi wskaźnikami strukturalnymi dla kraju. Dotyczy to zarówno danych sumarycznych, jak i wszystkich 4 form JST. Dochody jednostek samorządu terytorialnego innych województw są średnio bardziej zdominowane przez otrzymywane dotacje i subwencje niż dochody samorządów województwa dolnośląskiego – różnica ogólnego wskaźnika strukturalnego wynosiła 5,8 p. proc.

2.2.2. Dochody własne i samodzielność finansowa samorządów

2.2.2. Own revenue and financial independence of local governments

Przedstawiona zmieniająca się proporcja między dochodami własnymi a subwencjami i dotacjami jest wyrazem względnego ograniczania **samodzielności finansowej samorządów**. Szczegół centralny powierza szczegółom samorządowym kolejne zadania i zapewnia środki na ich wykonanie, natomiast coraz mniejsze znaczenie mają zadania własne, realizowane w proporcjach określonych samodzielnie przez samorządy.

Zadania własne wychodzą naprzeciw wymogom racjonalizacji wydatków publicznych; władze gminne mają bowiem najlepsze rozpoznanie lokalnych potrzeb, mogą ustalać hierarchię celów, na które wydatkowane są środki oraz mogą nadzorować ich wykorzystanie przez jednostki wytwarzające usługi i działające na rzecz lokalnych zbiorowości. Spełnienie tych oczekiwań jest możliwe pod warunkiem zapewnienia pewnej **autonomii finansowej władz samorządowych**⁸.

W rozważaniach na temat samodzielności władz samorządowych w pozyskiwaniu dochodów zwrotnych ważna jest struktura dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która może być rozpatrywana w rozmaitych przekrojach. Do najważniejszych elementów warunkujących samodzielność w tym obszarze należy wyposażenie władz samorządowych w stabilne i wydajne źródła dochodów – znaczną ich część stanowią dochody własne, które są związane z daną jednostką podziału terytorialnego (bazą ekonomiczną) oraz stwarzają możliwość realnego wpływania na ich wydajność. Struktura dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego tak ukształtowana sprzyja rozwijaniu aktywności organów władz samorządowych w oddziaływaniu na wzrost ilości i wydajność poszczególnych źródeł dochodów budżetowych⁹.

Samodzielność finansowa samorządów jest zagadnieniem szerokim, obejmującym m.in. następujące aspekty:

- prawne możliwości zwiększania dochodów oraz rzeczywista aktywność jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie,
- zmiany udziału dochodów własnych w dochodach ogółem,
- zakres władztwa podatkowego gmin, oznaczającego wpływ samorządu gminnego na stawki oraz poziom wpływów z podatków i opłat lokalnych,
- obligatoryjna redystrybucja środków od bogatszych samorządów na rzecz biedniejszych,
- zakres autonomii samorządów w kształtowaniu kierunków i proporcji wydatkowania środków budżetowych oraz prawne i realne możliwości finansowania pożądanych zadań szczegółowych.

Najmniej elastycznym, automatycznym elementem po stronie dochodów jest subwencja ogólna, przyznawana samorządom w oparciu o ściśle algorytmy (m.in. wskaźniki G, P, W). Z kolei celowy charakter dotacji oznacza wydatkowanie ich na określone zadania. Część dotacji wynika z aktywności samorządów (np. zadania realizowane w ramach projektów europejskich, wsparcie z budżetu państwa inwestycji uznanych za ważne itp.). Jednak w minionych latach coraz większy udział miały zadania powierzone przez administrację rządową, przede wszystkim w efekcie programu wsparcia dla rodzin z dziećmi. Kluczowym zagadnieniem dla samorządów jest możliwość kształtowania dochodów własnych, w tym wpływ na podatki i opłaty lokalne.

Źródła dochodów własnych

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina i dlatego ustawowy zestaw źródeł jej dochodów jest bardzo obszerny – znacznie szerszy niż powiatów i województwa. Czynnikiem od-

⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, wyd. cyt., s. 336.

⁹ L. Patrzalek, *Dług podsektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2011, nr 76, s. 187.

różniającym gminę od pozostałych dwóch szczebli samorządowych jest głównie posiadanie wpływów z **podatków i opłat lokalnych**.

Inne źródła dochodów własnych dotyczą wszystkich szczebli i obejmują:

- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych,
- dochody z majątku samorządowego (głównie sprzedaż i wynajem),
- dochody uzyskiwane przez samorządowe jednostki budżetowe i wpłaty zakładów budżetowych,
- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien,
- odsetki (od udzielanych pożyczek, od nieterminowo płaconych należności, od środków na rachunkach bankowych),
- spadki, zapisy i darowizny,
- inne dochody należne na podstawie odrębnych ustaw¹⁰.

Największe znaczenie dla dochodów samorządowych mają początkowe pozycje z tej listy.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczy 14 danin publicznych składających się na **podatki i opłaty lokalne**. Tę grupę uzupełniają 2 inne daniny – udziały w podatkach dochodowych. Dodatkowa pozycja „inne dochody należne na podstawie odrębnych przepisów” obejmuje m.in. (w nawiasach podano wpływy dolnośląskich JST w 2020 r. oraz zmianę w stosunku do 2019 r.):

- opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i inne opłaty (755 845 tys. zł; 16,2%),
- opłaty za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu (74 936 tys. zł; 5,4%),
- opłaty komunikacyjne (61 091 tys. zł; –9,9%),
- opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości (61 079 tys. zł; –11,8%).

Od wielu lat maleją wpływy z opłaty za użytkowanie wieczyste ze względu na politykę zmian prawa własności. Opłata komunikacyjna jest źródłem dochodów powiatów, a zmniejszenie w 2020 r. wpływów o prawie 10% stanowiło uszczuplenie dochodów własnych. Wynikało głównie z ograniczeń aktywności ekonomicznej i społecznej wywołanych 2 lockdownami w związku z pandemią Covid-19.

Pozostałe opłaty zasilają budżety gminne, z marginalnym udziałem innych szczebli samorządowych (0,7–1,6%). Na uwagę zasługuje bardzo duży wzrost wpływów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, przy czym w wielu gminach wzrost ten znacznie przekraczał średnią dynamikę 16,2%, co oznaczało istotne uszczuplenie budżetów domowych mieszkańców.

Wymieniona w art. 4 ustawy opłata eksploatacyjna wpływa prawie w całości do budżetów gmin, a łączny udział powiatów oraz województwa wynosił w latach 2019–2020 r. po 2,3%. Pozostałe podatki i opłaty lokalne (13) stanowią w całości dochód gmin.

Podatki i opłaty lokalne to najważniejsze formy dochodów własnych gmin (i miast na prawach powiatu) i w największym stopniu decydują o ich samodzielności finansowej. W części przypadków ustawodawca określa **górne stawki** podatków, a w części – **obowiązujące stawki** danin publicznych. Dla zilustrowania dużego zróżnicowania podstaw prawnych i odmienności pozyskiwania tych danin można przedstawić zestawienie ukazujące możliwości **władztwa podatkowego gmin**.

¹⁰ Art. 4–6 Ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2021 poz. 1672).

Tablica 5. Możliwości wpływu gmin na podatki i opłaty lokalne

Table 5. Possibilities of gminas' influence on local taxes and fees

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ^a Act on revenue of local government units ^a		Szczegółowe akty prawne Specific acts of law			Zakres władztwa podatkowego ^b Scope of fiscal governance ^b	
podatki i opłaty taxes and fees	1	2	3	inne ustawy other acts	4	5
Podatki Taxes						
od nieruchomości on real estate	1a	031	2–7a		+	+
rolny agricultural	1b	032		o podatku rolnym agricultural tax act	+	+
leśny forest	1c	033		o podatku leśnym forest tax act	+	+
od środków transportowych on means of transport	1d	034	8–12b		+	+
karta podatkowa ^c tax card ^c	1e	035		o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne lump-sum income tax on certain revenues generated by natural persons	–	–
od spadków i darowizn on inheritances and donations	1g	036		o podatku od spadków i darowizn tax on inheritances and donations act	–	–
od czynności cywilnoprawnych on civil law transactions	1h	050		o podatku od czynności cywilnoprawnych tax on civil law transaction act	–	–
Opłaty Fees						
skarbową stamp duty	2a	041		o opłacie skarbowej stamp duty act	–	–
targowa market	2b	043	15–16		+	+
miejscowa local	2c	044	17		+	+
uzdrowiskowa spa	2c	039	17		+	+
od posiadania psów on owning dogs	2c	037	17a–b		+	+
reklamowa advertising	2ca	038	18a		+	+
eksploatacyjna exploitation	2e	046		Prawo geologiczne i górnictwo Geological and Mining Law	–	–

Kolumny: 1 – oznaczenie litery w art. 4 ustawy; 2 – Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych – numer paragrafu dochodów z zał. 3; 3 – Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – numery artykułów ustawy; 4 – możliwość zastosowania przez samorządy obniżenia górnych stawek podatkowych: + tak; – nie; 5 – możliwość zastosowania ulg i zwolnień.

Uwagi: a Dz. U. 2021 poz. 1672. b Uprawnienia organów gminy do podejmowania decyzji w sprawach podatków i opłat lokalnych. c Podatek dochodowy od osób fizycznych opłacony w formie karty podatkowej.

Columns: 1 – the letter designation in art. 4 of the act 2 – Regulation of the Minister of Finance of March 2, 2010 on the detailed classification of expenditure, revenue and debits as well as funds from foreign sources – item number of revenue from Annex 3; 3 – The Act of January 12, 1991 on taxes and local fees – article numbers of the Act 4 – the possibility for local governments to reduce the upper tax rates: + yes; – no 5 – the possibility of applying reductions and exemptions.

Notes: a Journal of Laws 2021 item 1672. b Powers of the gmina's authorities to make decisions on taxes and local fees. c Tax on economic activity of natural persons paid in the form of a tax card.

Stawki podatków i opłat są określone w odpowiednich ustawach. Górny poziom stawek ujętych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zawarty jest w artykułach 5, 10 i 19. Corocznie ogłaszane są przez Ministra Finansów obwieszczenia nowelizujące te stawki. Do końca 2017 r. gminy nie były zobligowane do sprawozdawania wysokości stawek ustalonych w uchwałach rad gminy, natomiast od 2018 r. ten obowiązek wprowadzono jedynie w zakresie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego¹¹.

Brak oficjalnej sprawozdawczości na temat stosowanych stawek powoduje wieloznaczność interpretacji występującego niekiedy braku wpływów z określonej daniny. Może być to efektem:

- braku zjawiska (podstawy) podlegającego opodatkowaniu (np. targowiska, eksploatowanych kopalni, warunków do wprowadzenia opłaty miejscowej lub uzdrowiskowej),
- niewypełniania obowiązku podatkowego (np. z tytułu posiadania psa w niewielkich gminach),
- uchwał rad gmin o zerowej stawce (o zniesieniu obowiązku podatkowego na terenie gminy).

Należy podkreślić, że opłaty, co do których gminy podejmują decyzje o zerowych stawkach, zwykle nie mają istotnego znaczenia fiskalnego.

Gminy Dolnego Śląska bardzo różnią się nie tylko skalą potencjalnych dochodów własnych (czyli podstawami opodatkowania), ale także **dochodów wykonanych**, dzięki różnemu wykorzystywaniu możliwości wynikających ze sprawowania władztwa podatkowego. Gmina może podjąć decyzję o umorzeniu zaległości podatkowych, o rozłożeniu jej na raty, odroczeniu terminu płatności lub może dokonać potrąceń. Niekiedy gminy nie aktualizują wysokości górnych stawek po ich wzroście w rozporządzeniu. Najistotniejsze decyzje odnoszą się jednak do programowego (dotyczącego danego roku lub kolejnych lat) wprowadzenia obniżenia górnych stawek podatkowych oraz stosowania ulg i zwolnień. Uszczuplenie potencjalnych dochodów w wyniku odpowiednich decyzji rad gmin mają służyć przede wszystkim pozyskiwaniu lub zatrzymaniu inwestorów (funkcja rozwojowa), konkutowaniu o nowych podatników (funkcja fiskalna) lub ochronie warunków życia i gospodarowania mieszkańców (funkcja socjalna).

Zgodnie z art. 19–21 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego głównym wyznacznikiem fiskalnych wpływów gmin jest **wskaźnik G**, publikowany corocznie w listopadzie przez Ministerstwo Finansów dla poszczególnych gmin. Ilustruje on wewnętrzną siłę fiskalną gminy, ale przede wszystkim ma charakter sprawczy, wpływając na przyszły budżet i poziom transferów środków między JST. Wskaźnik G jest jednym z elementów planowania budżetowego samorządów i decyduje o ostatecznym poziomie przyznanej subwencji ogólnej. Ma charakter wyrównujący poziom dochodów gmin na 1 mieszkańca, gdyż bogatsze gminy otrzymują mniejsze (lub żadne) kwoty części równoważącej i wyrównawczej subwencji ogólnej niż gminy biedniejsze. Wskaźnik G jest określany na podstawie 10 najważniejszych wpływów fiskalnych i pomija uzyskane w ramach dochodów własnych wpływy niefiskalne (np. z majątku i usług). W zestawieniu fiskalnych wpływów gmin zaznaczono rodzaje podatków i opłat składających się na wskaźnik G.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 r. w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego. Dz. U. 2017 poz. 2455.

Tablica 6. Wpływy fiskalne JST^a województwa dolnośląskiegoTable 6. Tax revenue of LGU^a in Dolnośląskie Voivodship

Dochody budżetowe Budget revenue	Podstawa wskazni- ka G Basis of indica- tor G	Dochody wykonane (wpływy minus zwroty) Revenue executed (income minus returns)		Uszczuplenia z tytułu Losses from		Liczba gmin i miast na pra- wach powiatu bez dochodów z podatku ^b Number of gminas and cit- ies with powiat status without revenue from tax ^b
		w tys. zł in thousand PLN	Polska = 100 Poland =100	obniżenia stawek reductions in rates	ulg i zwolnień reductions and exemp- tions	
Udziały w podatkach dochodowych Shares in income taxes						
od osób fizycznych personal income tax	+	4 494 244,9	8,2	-	-	-
od osób prawnych corporate income tax	+	901 085,6	8,0	-	-	-
Podatki lokalne Local taxes						
od nieruchomości on real estate	+	2 248 255,1	9,3	48 195,8	113 685,9	-
od czynności cywilnoprawnych on civil law transactions	+	245 822,5	8,2	-	-	-
rolny agricultural	+	138 120,8	8,5	4 236,8	15,7	-
od środków transportowych on means of transport	+	63 234,5	5,4	57 208,1	133,3	-
od spadków i darowizn on inheritances and donations	-	21 542,8	7,1	-	-	-
leśny forest	+	19 229,3	6,4	76,0	0,0	-
karta podatkowa ^c tax card ^c	+	4 564,8	6,9	-	-	11
Opłaty lokalne Local fees						
eksploatacyjna exploitation	+	111 434,4	26,5	-	-	57
skarbowa stamp duty	+	40 840,5	8,4	-	-	-
uzdrowiskowa spa	-	6 430,0	13,2	-	-	160
targowa market	-	6 167,5	5,3	24,7	-	63
miejskowa local	-	5 101,9	12,8	9,4	-	157
od posiadania psów on owning dogs	-	353,4	8,8	239,7	0,6	125
reklamowa advertising	-	83,1	14,7	-	-	168

a Dla 13 podatków i opłat są to dochody gmin i miast na prawach powiatu, a w przypadku udziałów w podatkach dochodowych oraz opłaty eksploatacyjnej wpływy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. b Liczba oznacza gminy z wpływami na poziomie zerowym i nie obejmuje samorządów z wpływami ujemnymi (zwrotami wpłat z lat poprzednich). c Podatek dochodowy od osób fizycznych opłacony w formie karty podatkowej.

a For 13 taxes and fees, these are revenue of gminas and cities with powiat status, and in the case of shares in income taxes and the operating fee, the revenue of all local government units. b The number means gminas with zero-level revenue and does not include local governments with negative revenue (reimbursements of payments from previous years). c Tax on economic activity of natural persons paid in the form of a tax card.

Analogiczne **wskaźniki P i W** ustalane są dla powiatów i województw (art. 22–24 ustawy) na podstawie tylko 2 podatków dochodowych – od osób fizycznych i od osób prawnych. Dla wskaźników na 2021 r. podstawą były dochody podatkowe za 2019 r. Nie ulegają jednak one istotnym corocznym wahaniom, gdyż ilustrują najbardziej stabilne (mimo zwykle dużej zmienności wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych), endogeniczne podstawy budżetów samorządowych.

Wskaźnik G obejmuje 9 najważniejszych dochodów fiskalnych oraz wpływy z karty podatkowej, będące dopiero na 12. miejscu tej listy w skali kraju i na 14. miejscu w województwie. Ustępują one w Polsce zdecydowanie podatkowi od spadków i darowizn (w znikomym stopniu związanemu z poziomem rozwoju gminy i w zasadzie niepoddającemu się planowaniu budżetowemu), opłacie targowej, a na Dolnym Śląsku także opłacie miejscowej i uzdrowskiej. **Wskaźnik G obejmował w 2020 r. 99,5% całości wpływów fiskalnych** samorządów województwa dolnośląskiego i tyle samo w skali całego kraju. Odpowiadało to wielkości 67,5% dochodów własnych dolnośląskich samorządów (2019: 71,4%) oraz 66,7% w skali kraju (2019: 71,6%). Wskaźniki udziałów w dochodach własnych byłyby jeszcze wyższe, gdyby doliczyć do wpływów fiskalnych wspomniane uprzednio daniny o podobnym charakterze (opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłaty za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu, opłaty komunikacyjne i in.), które nie zostały bezpośrednio wymienione w ustawie o jednostkach samorządu terytorialnego.

Realny zakres **władztwa podatkowego** różni się w województwie dolnośląskim i w Polsce.

Tablica 7. Poziom uszczupień dochodów z tytułu obniżenia górnych stawek podatkowych i stosowania ulg
Table 7. Level of income losses due to the reduction of upper tax rates and the application of reductions

Wyszczególnienie Specification	Dolnośląskie		Polska Poland	
	w % potencjalnych wpływów in % of potential income			
	2019	2020	2019	2020
Podatek od środków transportowych Tax on means of transport	44,2	47,6	45,5	46,7
Opłata od posiadania psów On owning dogs fee	34,3	40,5	45,7	43,7
Podatek od nieruchomości Tax on real estate	6,5	6,7	11,6	10,6
Podatek rolny Agricultural tax	2,6	3,0	8,0	8,8
Opłata targowa Market fee	0,03	0,4	2,5	2,1
Podatek leśny Forest tax	0,07	0,4	0,8	0,5
Opłata miejscowa Local fee	0,7	0,2	0,7	0,9
Opłata uzdrowskowa Spa fee	–	–	1,6	0,1

Potencjalne wpływy podatkowe przy stawkach maksymalnych oraz niestosowaniu ulg i zwolnień mają charakter umowny, gdyż mogłoby w takich warunkach nie dojść do części zjawisk oraz czynności podlegających opodatkowaniu. Dotyczy to m.in. inwestorów zagranicznych, którzy przy braku preferencyjnego traktowania (np. w podatku od nieruchomości) mogliby zrezygnować z zaangażowania w Polsce lub w regionie. W tym przykładzie preferencje nie dotyczą stawek maksymalnych, odnoszących się do wszystkich podmiotów działających w gminie, a polegają na wynegocjowanych indywidualnie ulgach i zwolnieniach. Z kolei obniżka stawek maksymalnych niektórych podatków może być traktowana jako element walki konkurencyjnej między gminami, co przynosi rezultaty także widoczne na poziomie województw i kraju. Dotyczy to w mniejszym stopniu podatku od nieruchomości, a w większym stopniu

podatku od środków transportowych. Dla każdego z tych 2 podatków kwotowe wartości uszczupień są kilkakrotnie większe niż suma analogicznych obniżek wszystkich pozostałych podatków i opłat.

Duża skala obniżek stawek oraz ulg i zwolnień w ujęciu względnym dotyczy opłaty od posiadania psów – oznacza rezygnację z blisko połowy wpływów w Polsce i na Dolnym Śląsku. W istocie poziom tej rezygnacji jest kilkakrotnie większy, gdyż zasadniczy efekt nie wynika z wysokości stosowanych stawek i ulg, ale z decyzji rad gmin o zaniechaniu poboru tego podatku. W województwie dolnośląskim takie decyzje podjęło 125 samorządów – 3 miasta na prawach powiatu oraz 122 pozostałe gminy (2019: 122). Na 44 samorządy notujące wpływy z tego tytułu, w 8 gminach nie przekraczały one 100 zł.

Tak niskie wpływy podatkowe nie są odosobnione. Gmina miejska Lubin pozyskała z tytułu podatku rolnego 11 zł oraz leśnego 3 zł. Przychodów z podatku opłacanego w formie karty podatkowej nie odnotowało 11 gmin (2019: 14), a w gminie Zagrodno wyniosły one 36 zł. Wpływów z tytułu opłaty targowej nie było w 63 gminach (2019: 60), a w 3 gminach mieściły się one w granicach od 10 zł do 70 zł. Z kolei znacznie wyższe wpływy z tytułu opłaty reklamowej (83,1 tys. zł) pozyskała gmina Mysłakowice. Była to jedyna dolnośląska gmina pobierająca opłatę reklamową – jedna z 4 w Polsce.

Podstawowy wniosek z dokonanych porównań poziomu uszczupień podatkowych jest następujący – dolnośląskie gminy w mniejszej skali korzystają ze swojego władztwa podatkowego niż średnio gminy w innych częściach kraju.

W ujęciu dynamicznym widoczny jest w Polsce stały spadek wpływów z opłaty targowej, opłaty z tytułu posiadania psów oraz stagnacja przychodów z podatku płaconego w formie karty podatkowej, a także z opłaty eksploatacyjnej. W województwie dolnośląskim w 2020 r. wpływy z opłaty z tytułu posiadania psów zmalały o 11,0%, a z opłaty skarbowej o 21,0%. Rola fiskalna tych danin publicznych była zawsze niewielka i widoczny jest proces ich dalszej marginalizacji.

Pozostałe wpływy fiskalne JST w ciągu wielu lat wykazywały tendencję wzrostową. Sytuacja zmieniła się w 2020 r., gdy zanotowano zmniejszenie poziomu przychodów w stosunku do roku poprzedniego. Należy to wiązać ze **skutkami pandemii Covid-19** i ogłoszonymi w 2020 r. dwoma lockdownami. Najbardziej została ograniczona działalność turystyczna – hotelarska, gastronomiczna i uzdrowiskowa. Wartość dodana brutto w sekcji zakwaterowanie i gastronomia w Polsce zmalała o połowę (48,9%), zdecydowanie najbardziej wśród wszystkich sekcji PKD (w 2. pod tym względem sekcji działalność finansowa i ubezpieczeniowa spadek wyniósł 14,7%). W sudeckich gminach turystycznych miało to szczególnie duży wpływ na podatki dochodowe, w tym także płacony w formie karty podatkowej oraz na opłatę targową. Poniżej przedstawiono zestawienie zmniejszenia wpływów fiskalnych JST w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego, które należy wiązać przede wszystkim ze skutkami pandemii (w nawiasach dane dla Polski, sumarycznie dla wszystkich form JST):

• opłata uzdrowiskowa	33,5%	(34,0%)
• opłata miejscowa	6,0%	(11,8%)
• podatek dochodowy od osób fizycznych	1,9%	(1,7%)
• podatek od środków transportowych	1,1%	(0,1%).

W efekcie 3 dolnośląskie gminy uzdrowiskowe, notujące w poprzednich latach nadwyżkę operacyjną (przewagę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi), w 2020 r. wykazały deficyt operacyjny. Były to: Szczawno-Zdrój, Duszniki-Zdrój i Świeradów-Zdrój. W Polsce były 32 takie gminy, w tym wymienione 3 uzdrowiska z Dolnego Śląska.

Podatki dochodowe

Wpływ pandemii dotyczył obu podatków dochodowych. Podatek dochodowy od osób fizycznych jest odprowadzany zarówno od wynagrodzeń (o czym decyduje liczba zatrudnionych, która zmalała oraz przeciętny poziom wynagrodzeń nominalnych, który wzrósł), jak i z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne (to główne źródło zmniejszenia). Chociaż w ujęciu ogółem nastąpił wzrost wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, to 84 JST (na 196 istniejących) zanotowały obniżenie przychodów z tego tytułu. Szczególnie dużą reprezentację w tej grupie miały samorządy z sudeckiej, południowo-zachodniej części województwa.

Podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób prawnych decydują o samodzielności finansowej wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego. **Podatek dochodowy od osób fizycznych** dostarcza ponad połowę wpływów fiskalnych dolnośląskich JST (54,1%; 2019: 55,4%), a w Polsce nawet nieco więcej (56,1%; 2019: 57,4%). Spadek udziałów o 1,3 p. proc. należy wiązać ze skutkami pandemii. W latach wcześniejszych występowała w tym zakresie tendencja wzrostowa – w 2019 r. zanotowano wzrost udziałów odpowiednio o 1,8 i 1,1 p. proc., a w 2018 r. o 2,0 i 1,7 p. proc. Odwrotnie wyglądało to w przypadku **podatku dochodowego od osób prawnych**, z którego wpływy jeszcze w 2017 r. więcej ważyły na Dolnym Śląsku (11,6%) niż w Polsce (10,2%), a 3 lata później sytuacja była odwrotna (10,8% i 11,5%). Można to wiązać z gorszymi wynikami finansowymi osiągniętymi przez głównych dolnośląskich płatników tego podatku. Łącznie te 2 podatki obejmują około $\frac{2}{3}$ wpływów fiskalnych JST i dlatego gminy zabiegają z jednej strony o rozliczanie podatków na własnym terenie przez podatników zamieszkujących je czasowo, a z drugiej strony o lokalizowanie siedzib i miejsc prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, zwłaszcza osoby prawne.

Z punktu widzenia prawnego podatki bezpośrednie (dochodowy od osób fizycznych i dochodowy od osób prawnych) stanowią dochód budżetu państwa, ale wszystkie 3 szczeble samorządu partycypują w dochodach podatkowych pozyskanych na własnym terenie. Poszczególne szczeble samorządu posiadają udziały w podatkach dochodowych o różnej skali.

Tablica 8. Struktura podziału wpływów z podatków dochodowych

Table 8. Structure of the distribution of collections from income tax

Podatek dochodowy Income tax	Udziały JST w % Share of LGU in %				Udział budżetu państwa w % Share of state budget in %
	gminy gminas	powiaty powiats	województwa voivodships	razem total	
Od osób prawnych Corporate	6,71	1,40	14,75	22,86	77,14
Od osób fizycznych Personal	38,16	10,25	1,60	50,01	49,99

Do budżetów miast na prawach powiatu wpływa suma stawek dla gminy i powiatu. Tylko jedna norma ustawowa podlegała zmianom. Zgodnie z corocznymi komunikatami Ministra Finansów, stawka udziału podatku dochodowego od osób fizycznych obliczana na podstawie art. 89 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynosiła w gminach w latach: 2013 – 37,42%, 2014 – 37,53%, 2015 – 37,67%, 2016 – 37,79%, 2017 – 37,89%, 2018 – 37,98%, 2019 – 38,08% (wskaźniki na kolejne lata: 2021 – 38,23%; 2022 – 38,34%). Istotnym zmianom nie podlegały nie tylko udziały JST, ale także inne ich zasadnicze elementy (stawki, ulgi, zwolnienia – pozostające jednak poza wpływem władz samorządowych).

Tendencje w zakresie wpływów z podatków dochodowych odzwierciedlają stan gospodarki i realne procesy ekonomiczne na Dolnym Śląsku i w Polsce. Stan finansów gminnych i powiatowych jest zdeterminowany w dużym stopniu tendencjami w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych, natomiast budżet wojewódzki zależy od podlegających większym wahaniom i mniej stabilnych wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.

Tablica 9. Wybrane źródła dochodów własnych

Table 9. Selected sources of own revenue

Wyszczególnienie Specification	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property	Dochody z usług Revenue from services	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property
	fizycznych personal	prawnych corporate			fizycznych personal	prawnych corporate	
	w tys. zł in thousand PLN				na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN		
Ogółem Total	4 494 244,9	901 085,6	924 103,5	490 016,6	1 550,53	310,88	318,82
Gminy Gminas	1 988 553,5	141 333,6	396 526,1	105 018,9	1 011,32	71,88	201,66
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	1 827 766,7	158 526,1	451 506,9	229 658,4	1 960,63	170,05	484,33
Powiaty Powiats	534 137,5	25 959,3	73 280,0	150 089,1	271,65	13,20	37,27
Województwo Voivodship	143 787,1	575 266,6	2 790,6	5 250,1	49,61	198,47	0,96

Uwaga: dane dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w aneksie w tablicach II g oraz II p.

Note: data for individual local government units is included in tables II g and II p in the annex

W strukturze dochodów własnych samorządów wpływy z podatków dochodowych przeważają nie tylko nad sumą wpływów z 14 podatków i opłat lokalnych, ale też nad dochodami niepodatkowymi.

Pomimo ponad dwukrotnej dysproporcji w liczbie ludności (932,2 tys. wobec 1 966,3 tys.), miasta na prawach powiatu uzyskały ogólną wielkość wpływów z podatków dochodowych zbliżoną w stosunku do pozostałych gmin (o 6,7% mniejszą). W rezultacie osiągnęły 2 razy większe dochody na 1 mieszkańca. Należy podkreślić, że ich ustawowy poziom partycypacji we wpływach z podatków dochodowych jest wyższy, gdyż stanowi sumę części gminnej i części powiatowej.

Porównanie wpływów z podatków dochodowych z głównymi niepodatkowymi dochodami własnymi ukazuje duże dysproporcje, gdyż wartość **wpływów majątkowych** w miastach na prawach powiatu była większa niż w pozostałych gminach, a dochody z usług były 2,2 razy większe. Te zależności wpływają na różne znaczenie podatków dochodowych w dochodach własnych, a uwzględniając odmienne podstawy przyznawania dotacji celowych i subwencji – poważne różnice dotyczą ich udziału w całości wpływów budżetowych poszczególnych szczebli samorządu.

Tablica 10. Znaczenie wpływów z podatków dochodowych

Table 10. Importance of revenue from income taxes

Wyszczególnienie Specification	Udział podatków dochodowych w dochodach własnych w % Share of income taxes In own revenue in %			Udział podatków dochodowych w dochodach budżetowych ogółem w % Share of income taxes In total budget revenue in %		
	od osób fizycznych personal	od osób prawnych corporate	razem total	od osób fizycznych personal	od osób prawnych corporate	razem total
Ogółem Total	39,1	7,8	46,9	21,5	4,3	25,8
Gminy Gminas	36,4	2,6	39,0	18,9	1,3	20,2
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	42,9	3,7	46,7	26,9	2,3	29,2
Powiaty Powiats	55,7	2,7	58,4	22,2	1,1	23,3
Województwo Voivodship	17,4	69,5	86,9	12,2	48,7	60,9

W stosunku do 2019 r. udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych dolnośląskich JST zmalał o 0,6 p. proc., a w dochodach ogółem o 0,3 p. proc. Przy zmniejszonych wpływach z tego podatku wzrosło znaczenie podatku dochodowego od osób prawnych odpowiednio o 0,3 i 0,2 p. proc.

Podatki dochodowe mają decydujący wpływ na poziom dochodów własnych tych form JST, które nie są **beneficjentami podatków i opłat lokalnych**, czyli powiatów i województwa. Powiaty mają najmniejszą samodzielność finansową i dlatego, po uwzględnieniu dotacji i subwencji, statystyczne znaczenie podatków dochodowych staje się znacznie mniejsze w dochodach ogółem niż w dochodach własnych. Inaczej jest w przypadku samorządowego województwa, którego podstawą funkcjonowania są podatki dochodowe, a zwłaszcza podatek dochodowy od osób prawnych. Niestabilność dochodów z tego podatku w stosunkowo małym stopniu wpływa na sytuację gmin i powiatów, natomiast decyduje o zmianach ogólnych dochodów budżetu województwa i w efekcie także o jego możliwościach inwestycyjnych (głównym wydatkiem samorządu wojewódzkiego są inwestycje drogowe – na transport i łączność wydano w 2020 r. 40,9% budżetu). Dochody budżetu województwa dolnośląskiego były historycznie największe w 2012 r., a wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych były wtedy o 1/5 wyższe niż w 2020 r. Ma to istotny związek z wynikami ekonomicznymi firm przemysłu miedziowego, zawartymi w publicznie ogłaszanych sprawozdaniach finansowych.

Podatek od nieruchomości

Podatek od nieruchomości jest zdecydowanie najważniejszym podatkiem lokalnym. Ustępuje jedynie podatkowi dochodowemu od osób fizycznych (niezaliczanemu do podatków lokalnych). Wpływy z podatku od nieruchomości notują w średnim okresie relatywny spadek znaczenia, chociaż zmniejszenie wpływów z PIT w 2020 r. skutkowało odwróceniem tej tendencji – w 2017 r. odpowiadały wartości 55,1% PIT, w 2018 r. 50,5%, w 2019 r. 47,5%, a w 2020 r. 50,0%. W relacji do sumy obu podatków dochodowych odsetek ten wyniósł 41,7%. Jednak aż w 31 gminach (2019: 27, 2017: 42) wpływy z tego podatku były wyższe niż wpływy z sumy podatków dochodowych.

Tablica 11. Główne podatki i opłaty lokalne

Table 11. Main local taxes and fees

Wyszczególnienie Specification	Podatki Taxes					Opłaty Fees and duties	
	od nieru- chomości on real estates	rolny agricultural	od czynno- ści cywilno- prawnych on civil law transac- tions	od środków transporto- wych on means of trans- port	leśny forest	eksploata- cyjna exploita- tion	skarbową stamp
	w tys. zł in thousand PLN						
Ogółem Total	2 248 255,1	138 120,8	245 822,5	63 234,5	19 229,3	111 434,4	40 840,5
Gminy Gminas	1 593 667,2	136 481,3	136 732,9	46 935,4	18 960,7	108 772,8	13 556,6
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	654 587,9	1 639,4	109 089,6	16 299,1	268,6	134,2	27 283,9
Powiaty Powiats	–	–	–	–	–	1 259,0	–
Województwo Voivodship	–	–	–	–	–	1 268,4	–

Uwaga: dane dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w aneksie w tablicach III g oraz III p.

Note: data for individual local government units is included in tables III g and III p in the annex.

Obowiązek podatkowy ciąży na wszystkich właścicielach nieruchomości, zarówno na osobach prawnych, jak i osobach fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz osobach posiadających nieruchomości i nieprowadzących działalności gospodarczej. W większości gmin podatek od nieruchomości odzwierciedla aktywność gospodarczą gminy, gdyż wpływy od właścicieli budynków mieszkalnych i posiadaczy gruntów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej są zdecydowanie mniejsze. Dzięki temu podatek od nieruchomości zapewnił gminom Bogatynia, Rudna (gminy górnicze¹²) oraz Legnickie Pole ponad połowę dochodów własnych (58,1%, 55,1% i 53,7%), a gminom Łagiewniki i Udanin jedynie 10,4% i 10,3%.

Wysokość maksymalnych stawek określona jest w art. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (są one wyższe w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej). Nie wszystkie gminy w każdym roku podejmują **uchwały zmieniające obowiązujące stawki**, pomimo ukazywania się corocznych legislacji, zwykle podnoszących ich górny pułap. Jest to główne wyjaśnienie utrzymywania przez wiele gmin zmniejszonych stawek, ale o znikomym znaczeniu fiskalnym tych preferencji i bez skutków aktywizujących dla działalności gospodarczej¹³. Natomiast mniejszość gmin podejmuje decyzje o przyjęciu stawek preferencyjnych w celu realnego przyciągania inwestorów oraz wpływania na warunki gospodarowania podmiotów już obecnych w gminie. Łączne uszczuplenia z tego tytułu są w dolnośląskich gminach znacznie mniejsze niż średnio w kraju – odpowiednio 6,7% i 10,6% potencjalnych wpływów. Zdecydowanie różni się charakter preferencji – rzadziej mają generalnych adresatów obniżania stawek, a częściej są to indywidualne ulgi i zwolnienia. W województwie dolnośląskim wartość ulg i zwolnień stanowiła

¹² Najbogatsza w kraju gmina Kleszczów również zawdzięcza swoje dochody lokalizacji odkrywki węgla brunatnego oraz Elektrowni Bełchatów. Od 1 stycznia 2022 r. nastąpiła korekta granic gminy i tzw. obręb geodezyjny Grzymalina znalazł się w gminie Bełchatów. Zmniejszy to dysproporcje dochodowe obu sąsiednich gmin i zmniejszy przewagę Kleszczowa nad innymi gminami.

¹³ Przykładowo maksymalna stawka podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków, w 2018 r. wynosiła 0,91 zł, a w 78 polskich gminach była na poziomie obowiązującym w 2017 r. (0,90 zł), natomiast w 190 gminach na poziomie z 2016 r. (0,89 zł).

236% skutków obniżek stawek, natomiast w pozostałych 15 województwach wystąpiła odwrotna sytuacja i uszczuplenie w wyniku obniżek stawek było 2,7 razy większe niż uzyskane w wyniku zastosowania ulg i zwolnień. Częściowo wynika to z istnienia na Dolnym Śląsku 3 specjalnych stref ekonomicznych oraz umiejscowienia dodatkowych podstref.

Opłata eksploatacyjna

Opłata eksploatacyjna jest jedyną daniną lokalną, której wpływy w niewielkim stopniu trafiają także do powiatów i województwa (po 1,1%). Jest także jedyną opłatą lokalną, która w 2020 r. dała w 2 gminach największe wpływy fiskalne (podobnie było w latach wcześniejszych). Zarówno podatek dochodowy od osób fizycznych, jak i podatek od nieruchomości były niższe od opłaty eksploatacyjnej uzyskanej przez gminy Jerzmanowa i Radwanice (3 052,08 zł oraz 1 167,39 zł na 1 mieszkańca), a w Grębolicach opłata (2 031,89 zł) ustępowała jedynie podatkowi od nieruchomości. Decydują o tym warunki naturalne. Dolny Śląsk ma wyjątkowe w skali kraju warunki geologiczne i dzięki temu wpływy regionu z opłaty eksploatacyjnej stanowiły aż 26,5% dochodów krajowych z tego tytułu (odsetek ten niemal nie ulega zmianom). Wiele wydobywanych surowców nie występuje w innych miejscach w kraju.

Załącznik do ustawy o prawie górniczym zawiera wykaz 60 różnych kopalin użytecznych z przypisanymi im stawkami opłat eksploatacyjnych. Złoża większości tych surowców nie tylko występują na Dolnym Śląsku, ale są także eksploatowane, co wywołuje obowiązek podatkowy. Największe wpływy zapewnia samorządom eksploatacja kilku pierwszych wymienionych poniżej złóż, ale duże znacznie mają także pozostałe surowce. Zgodnie z danymi Państwowego Instytutu Geologicznego w województwie są eksploatowane (w nawiasach podano numery pozycji załącznika ze stawkami opłat):

- rudy miedzi (38) i złota (39)
- węgiel brunatny (54)
- wody lecznicze (56)
- kamienie bloczne i łamane:
 - skały magmowe: granity (16), granodioryty (17), bazalty (5), sjenity (43), porfiry (35), tufy (52), melafiry (30), diabazy (8), gabra (10)
 - skały osadowe: wapień (53), dolomity (9), piaskowce (34), szarogłazy (48)
 - skały metamorficzne: gnejsy (15), marmury (29), serpentynity (41), zieleńce (60), amfibolity (2)
- surowce skalne związane: kwarc (24), gipsy (13), anhydryty (3), skalenie (44), margle (28)
- surowce ceramiczne i ogniotrwałe:
 - skalne związane: kwarcyty (25), łupki (26), magnezyty (27)
 - skalne ilaste: gliny ogniotrwałe i ceramiczne (14), kaoliny (20), kopaliny ilaste pozostałe (21)
- kopaliny okruszowe – piaski i żwiry (33)
- surowce chemiczne – baryty (4)
- torfy lecznicze – borowiny (50)
- gaz ziemny (11).

Wpływy z opłaty eksploatacyjnej wyniosły w 2020 r. 111,4 mln zł (o 2,6% mniej niż w 2019 r.). Osiągnęło je 118 dolnośląskich JST: województwo, 5 powiatów, 1 miasto na prawach powiatu oraz 111 gmin. Największe środki (17,0 mln zł) wpłynęły do kasy Polkowic (15,3% przychodów z tego tytułu w regionie; 2019: 18,0%). Na podregion legnicko-głogowski przypadało $\frac{2}{3}$ wpływów gminnych z tego tytułu, a prawie połowę wpływów podregionu zebrały gminy powiatu polkowickiego. W całej Polsce opłata eksploatacyjna zasilila budżety 1440 samorządów.

Podatek od środków transportowych

Obowiązkiem podatkowym nie są objęte samochody osobowe i dlatego podatek od środków transportowych dotyczy głównie przedsiębiorstw komercyjnych oraz – w mniejszym stopniu – jednostek i zakładów budżetowych, innych podmiotów publicznych oraz stowarzyszeń. Jest pod względem znaczenia fiskalnego w Polsce 4. daniną lokalną, ustępując jedynie podatkowi od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych oraz rolnemu. Na Dolnym Śląsku dodatkowo ustępuje opłacie eksploatacyjnej. Wpływy z podatku w 2020 r. wyniosły 63,2 mln zł (o 1,1% mniej niż w 2019 r.).

Zgodnie z art. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych organem właściwym dla poboru podatku jest organ podatkowy, na którego terenie znajduje się miejsce zamieszkania lub siedziba podatnika albo zakład lub jednostka posiadająca środki transportowe. W praktyce możliwe jest wnoszenie podatku nie tylko poza siedzibą podmiotu, ale także poza miejscem lokalizacji baz transportowych i pojedynczych pojazdów. Tym samym podmioty komercyjne, zwłaszcza wielkie firmy transportowe nastawione na zmniejszanie kosztów działalności, często korzystają z możliwości wskazania siedziby jednostki lokalnej w gminach o niskich stawkach podatkowych.

Z punktu widzenia rad gmin decyzja o **obniżeniu stawek** (indywidualne ulgi stosowane są rzadko) jest podwójnie racjonalna, gdyż z jednej strony pozwala uniknąć migracji podatkowej podmiotów faktycznie zlokalizowanych na terenie gminy, a z drugiej strony pozwala przyciągnąć nowych podatników, najczęściej bez ponoszenia przez gminę istotnych kosztów oraz uciążliwości środowiskowych. W efekcie jest to główny podatek, dla którego pewna część podatników wykazuje jedynie związki formalne łączące ich z daną gminą.

Uszczuplenia wpływów na Dolnym Śląsku w przypadku tego podatku są co roku realnie największe. W 2020 r. wyniosły 57,3 mln zł, czyli 47,6% potencjalnych dochodów. Nastąpił tu znaczny wzrost, gdyż rok wcześniej liczby te wynosiły 50,5 mln zł i 44,2%, a 2 lata wcześniej 36,1 mln zł i 36,7%. W Polsce odsetek był niemal identyczny – 46,7%. Określenie „potencjalne wpływy” (63,2 mln zł plus 57,3 mln zł) jest konstrukcją rachunkową, ważną m.in. z punktu widzenia Ministerstwa Finansów (skutki obniżek stawek oraz stosowania ulg zawiera sprawozdanie Rb27s) i nie odnosi się do przewidywanych rzeczywistych skutków zastosowania stawek maksymalnych we wszystkich gminach Dolnego Śląska, gdyż przy braku obniżek znaczna część podatników rejestrowałaby swoje pojazdy poza obszarem województwa.

Indywidualne decyzje podatkowe w formie ulg i zwolnień wystąpiły w latach 2019–2020 tylko w 15 gminach województwa (w 2018 r. w 18). Skutki istnienia stawek niższych niż maksymalne wykazały aż 154 gminy (razem z miastami o statusie powiatu). W 2019 r. tylko 3 gminy posiadały wszystkie stawki na poziomie maksymalnym i nie zastosowały żadnej ulgi, a rok później było ich już 15. Głównym powodem tej zmiany były mniejsze od oczekiwanych efekty stosowania obniżek. Przykładowo gmina Ruja zrezygnowała z bardzo wysokich ulg stosowanych jeszcze w 2018 r., gdyż nie dawały one spodziewanego efektu fiskalnego. Podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości, nie wszystkie decyzje rad gmin oznaczają zabieganie o istniejących oraz nowych podatników. Rady mogą pozostawić wszystkie stawki (jest ich 12) lub niektóre z nich na poziomie roku poprzedniego i stąd wynika efekt obniżenia maksymalnych stawek w budżecie gminy Jaworzyna Śląska w kwocie 36 zł (w latach poprzednich 27 zł oraz 50 zł).

Dochody z majątku

Dochody z majątku obejmują m.in. wpłaty z zysku spółek gminnych oraz dywidendy, wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych, wpłaty związane z nabyciem lub przekształceniem prawa użytkowania wieczystego i przede wszystkim wpływy ze sprzedaży składników majątkowych.

Dochody z majątku nie są zaliczane do dochodów bieżących i w efekcie nie wpływają bezpośrednio na poziom warunków finansowych związanych z prawną możliwością podjęcia uchwały budżetowej, gdyż przedmiotem urzędowej oceny jest relacja dochodów bieżących i wydatków bieżących. Mogą jednak stanowić źródło nadwyżki finansowej i w kolejnym roku zwiększyć poziom wydatków bieżących.

Zgodnie z ustawami część z wymienionych uprzednio przychodów fiskalnych dotyczy wyłącznie szczególnie gminnego. Gminy dysponują także największymi składnikami majątkowymi podlegającymi wynajmowi lub sprzedaży. W efekcie samorząd wojewódzki i powiatowy razem uzyskały w 2020 r. jedynie 8,2% wpływów majątkowych ogółu jednostek samorządowych województwa (2018: 5,8%). Największe aktywa są we władaniu samorządów dużych miast i tam osiągają one też najwyższe ceny. Dlatego to nie gminy, ale miasta na prawach powiatu uzyskały wyższe przychody – do gmin trafiło 42,9%, a do miast na prawach powiatu 48,9% ogółu dochodów majątkowych dolnośląskich samorządów.

W ramach dochodów z majątku w 2020 r. przeważały dochody ze sprzedaży składników majątkowych (50,8%). Odsetek ten 2 lata wcześniej był wyższy o 5,3 p. proc. Na poziomie poszczególnych JST jest to bardzo niestabilny rodzaj dochodów. Sprzedaż zwykle ma charakter jednorazowy i tym samym powoduje znaczne coroczne wahania poziomu dochodów majątkowych i w efekcie także dochodów własnych jednostki samorządowej. Pomimo stabilności bazy ekonomicznej danej jednostki samorządowej, warunków gospodarowania oraz zasad opodatkowania, dochody własne poszczególnych miast i gmin mogą się z tego powodu istotnie zmieniać w kolejnych latach, w górę lub w dół.

Przychody z najmu, dzierżawy i umów o podobnym charakterze stanowiły 42,0% dochodów z majątku (2019: 43,0%). Zmalały one w stosunku do 2019 r. o 1,6%. Wpływ na to mogła mieć pandemia koronawirusa, gdyż w poprzednich latach wpływy te cechowała tendencja wzrostowa. W gminach wzrost był kontynuowany, ale spadek wpływów z tego tytułu nastąpił w 3 pozostałych formach JST.

2.2.3. Dotacje celowe

2.2.3. Targeted grants

Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać **dotacje z budżetu państwa** w zakresie, o którym mowa jest w przepisach o rozwoju regionalnym.

Ponadto mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych do wysokości 50% planowanych wydatków:

- z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych,
- związanych z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, jak stypendia i pomoc materialna dla młodzieży wiejskiej,
- związanych z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnieniem kształcenia praktycznego,
- realizowanych w celu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej,
- związanych z budową i remontami obiektów sportowych oraz strzelnic i rozwijaniem sportu, w tym także wśród osób niepełnosprawnych,
- w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych.

Mogą także otrzymywać dotacje na realizację zadań:

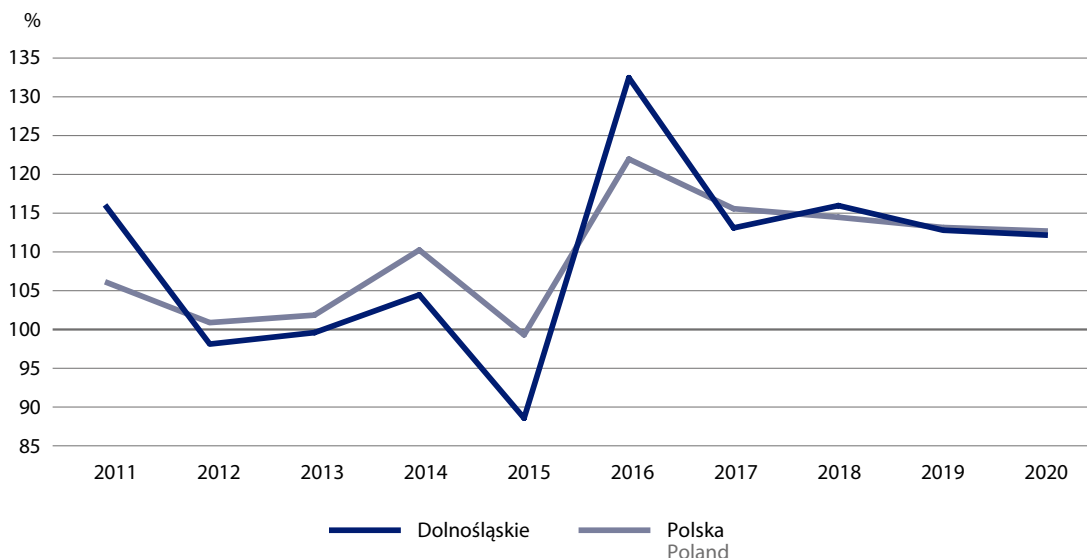
- objętych mecenatem państwa w dziedzinie kultury,
- związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, w tym także budową mieszkań komunalnych dla powodzi.

Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być też **środki pochodzące ze źródeł zagranicznych** niepodlegające zwrotowi oraz środki z budżetu Unii Europejskiej.

Samorządy mogą również otrzymywać dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej na mocy porozumień, a także na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami¹⁴.

Głównym rodzajem dotacji otrzymywanych przez gminy są od 2016 r. dotacje na **zadania zlecone** z zakresu administracji rządowej związane ze wsparciem rodzin z dziećmi w ramach programu „Rodzina 500 plus”. Natomiast najważniejszymi **zadaniami własnymi** wspieranymi z budżetu państwa są oświata i wychowanie, drogi gminne, sport i kultura.

¹⁴ Na podstawie art. 42–45, 49, 51 oraz 3 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w brzmieniu obowiązującym w 2021 r.

Wykres 8. Zmiany poziomu dotacji celowych^a w województwie dolnośląskim na tle krajuChart 8. Changes in the level of targeted subsidies^a in Dolnośląskie Voivodship against the background of the country^a Łącznie z dotacjami z paragrafów 200 i 620 oraz 205 i 625.^a Including grants from paragraphs 200 and 620 as well as 205 and 625.

Dotacje były najszybciej rosnącą częścią dochodów samorządów w każdym roku okresu 2016–2020. Odmienność występowania w latach wcześniejszych, gdy rola dotacji w dochodach budżetowych malała, a w 2015 r. zmniejszył się ich nominalny poziom zarówno w Polsce (o 0,7%), jak i w województwie dolnośląskim (w znacznie większej skali – o 11,4%). Na Dolnym Śląsku zanotowano zmniejszenia wartości dotacji także w 2012 r. (o 1,9%) oraz w 2013 r. (o 0,4%). Tylko w latach 2011, 2016 i 2018 dynamika wzrostu dotacji w regionie była wyższa od średniej krajowej. W rezultacie w ciągu 10 lat udział Dolnego Śląska w ogólnej wartości dotacji w Polsce zmniejszył się z 8,0% do 6,9%. W drugiej połowie dekady istotny wzrost udziałów w skali kraju zanotowały województwa położone na wschodzie kraju. Mimo takich przesunięć przestrzennych widoczna jest duża synchronizacja zmian w województwie dolnośląskim oraz w Polsce. Wynika to z jednej strony z zalgorytmizowanych w dużym stopniu zasad przydziału dotacji oraz zmian polityki makroekonomicznej, a z drugiej strony z cyklicznych okresów wzrostu i spadku wykorzystania funduszy europejskich w ramach siedmioletniej perspektywy finansowej 2014–2020.

W ujęciu na 1 mieszkańca region otrzymał dotacje w kwocie 2 163,18 zł (2019: 1 923,52 zł), przy średniej krajowej wynoszącej 2 386,81 zł (2019: 2 110,56 zł). Odpowiadało to 90,6% tej średniej, natomiast na początku dekady (2011) proporcja była odwrotna i kwota dotacji per capita w regionie była wyższa o 5,5% od średniej dla Polski.

W efekcie, w trwającej dekadzie silnie zaznaczył się **wyrównawczy charakter dotacji**. Przedstawione uprzednio zależności między PKB a wartością wydatków samorządowych (wykres 3) wynikają nie z poziomu dochodów własnych, ale z dotacji i subwencji, które stanowią pokrycie dla dokonywanych wydatków. Było to pokrycie niepełne ze względu na narastający do 2018 r. deficyt budżetowy samorządów. Należy przypomnieć, że w 2019 r. pozostał w Polsce deficyt o niewielkiej skali, a na Dolnym Śląsku wystąpiła mała nadwyżka, natomiast w 2020 r. nadwyżka wystąpiła w Polsce i w regionie. Proces wyrównawczy najsilniej dotyczy województw podlaskiego, podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego, a w dalszej kolejności świętokrzyskiego i lubelskiego. Te 5 województw ma najniższy poziom PKB na 1 mieszkańca i dlatego są beneficjentami Programu Operacyjnego Polska Wschód.

Z punktu widzenia procesów rozwojowych duże znaczenie ma charakter dotacji. Dotyczą one głównie wydatków tzw. sfery budżetowej i dlatego przeznaczone są głównie na wydatki bieżące. Natomiast do dochodów majątkowych zalicza się **dotacje na cele inwestycyjne**. Wyjaśniają one istnienie dużego przestrzennego zróżnicowania wartości dotacji. Dotyczy to przede wszystkim dotacji ze środków euro-

pejskich, które w obowiązującej do niedawna terminologii nazywano rozwojowymi, a także dotacji na dofinansowanie zadań własnych. Odmienny charakter mają dotacje finansujące **zadania z zakresu administracji rządowej** – udział dotacji inwestycyjnych na Dolnym Śląsku wynosił 0,50% (w żadnym województwie nie przekroczył 0,96%).

W przypadku **dofinansowania zadań własnych** udział dotacji inwestycyjnych w ogólnej wartości był zawsze stosunkowo wysoki, ale w 2020 r. uległ dużemu ograniczeniu. W drugiej połowie dekady zdecydowanie najwięcej dotacji inwestycyjnych trafiało do województw wschodnich. W kolejnych latach ich udział w dotacjach ogółem wynosił:

- 2016: Polska – 17,3%; dolnośląskie – 18,2%; lubelskie (1.) – 25,6%; podkarpackie (2.) – 22,6%;
- 2017: Polska – 18,2%; dolnośląskie – 19,7%; podkarpackie (1.) – 27,1%; podlaskie (2.) – 22,3%;
- 2018: Polska – 26,4%; dolnośląskie – 29,5%; podlaskie (1.) – 36,6%; podkarpackie (2.) – 35,1%;
- 2019: Polska – 13,5%; dolnośląskie – 19,0%; lubelskie (1.) – 22,9%; świętokrzyskie (2.) – 21,5%;
- 2020: Polska – 8,3%; dolnośląskie – 7,0%; podkarpackie (1.) – 14,4%; mazowieckie (2.) – 12,6%.

Wartość dotacji na dofinansowanie zadań własnych (bieżących i majątkowych łącznie) w przeliczeniu na 1 mieszkańca ilustruje podobną zależność, ale województwo dolnośląskie otrzymywało relatywnie mniejsze środki:

- 2016: Polska – 200,73 zł; dolnośląskie – 191,17 zł; warmińsko-mazurskie (1.) – 294,78 zł; świętokrzyskie (2.) – 282,25 zł;
- 2017: Polska – 191,43 zł; dolnośląskie – 183,23 zł; warmińsko-mazurskie (1.) – 276,30 zł; świętokrzyskie (2.) – 271,69 zł;
- 2018: Polska – 214,03 zł; dolnośląskie – 201,59 zł; świętokrzyskie (1.) – 322,40 zł; warmińsko-mazurskie (2.) – 296,46 zł;
- 2019: Polska – 180,54 zł; dolnośląskie – 175,98 zł; świętokrzyskie (1.) – 278,14 zł; podlaskie (2.) – 246,69 zł;
- 2020: Polska – 160,41 zł; dolnośląskie – 148,31 zł; warmińsko-mazurskie (1.) – 219,68 zł; podlaskie (2.) – 193,35 zł.

Z przedstawionych ujęć wynika, że w ostatnich latach na pierwszych 2 miejscach znajdowały się wyłącznie województwa ze wschodniej części kraju. Chociaż województwo dolnośląskie w każdym roku dostawało dotacje na sfinansowanie zadań własnych w mniejszej skali niż średnia krajowa, to zwykle wyższy odsetek od średniej przeznaczało na inwestycje. Oznacza to, że dysproporcja wydatków na zadania bieżące była większa niż różnice dla ujęcia ogółem.

W ciągu minionych 5 lat **strukturę dotacji cechowała duża zmienność**. Już w 2017 r. we wszystkich województwach nieznacznie zmalało dofinansowanie zadań własnych. Było to związane z rosnącym w dużej skali finansowaniem z budżetu państwa **zadań z zakresu administracji rządowej**, głównie programu „Rodzina 500 plus”. Ten sam czynnik miał duże znaczenie w poważniejszej redukcji środków na realizację zadań własnych, która nastąpiła w latach 2019–2020. Chęć zrównoważenia wydatków publicznych państwa przy rosnących zadaniach rządowych oznaczała pogłębienie dysproporcji obu głównych typów dotacji z budżetu państwa. W okresie 2016–2018 dotacje te były 5–6 razy większe od dotacji na zadania własne, a w 2020 r. było to już ponad 10 razy więcej.

Duże znaczenie dla wielkości środków przydzielonych na zadania z zakresu administracji rządowej ma struktura demograficzna regionów (liczba dzieci), lecz nie jest to jedyny powód dużych dotacji dla wschodnich regionów kraju. Sposób przydziału dotacji na poszczególne województwa jest względnie trwały, co ilustrują dane przeliczone na 1 mieszkańca. Poniżej przedstawione są kolejno dane dla Polski, **Dolnego Śląska**, województwa warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego (zajmujących 1. i 2. miejsce w kraju) oraz śląskiego (ostatnie miejsce w Polsce; wyjątkowo w 2020 r. ostatnie było opolskie – 1 468,47 zł):

- | | | | | | |
|---------|-------------|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| • 2016: | 959,92 zł | 863,08 zł | 1 188,28 zł | 1 097,68 zł | 767,64 zł |
| • 2017: | 1 140,49 zł | 1 006,68 zł | 1 367,87 zł | 1 306,10 zł | 928,37 zł |
| • 2018: | 1 140,36 zł | 982,40 zł | 1 352,11 zł | 1 301,61 zł | 946,91 zł |
| • 2019: | 1 382,79 zł | 1 226,49 zł | 1 577,79 zł | 1 508,19 zł | 1 204,60 zł |
| • 2020: | 1 657,77 zł | 1 519,95 zł | 1 824,08 zł | 1 765,94 zł | 1 482,15 zł |

W 2016 r. zanotowano bardzo duży wzrost dotacji celowych ogółem (o 22,0% w Polsce i o 32,5% w województwie dolnośląskim) w wyniku skokowego wzrostu finansowania zadań z zakresu administracji rządowej (wprowadzenie programu „Rodzina 500 plus” w II kwartale). Ten sam czynnik zadecydował o dużym wzroście także w 2017 r. (o 15,6% i 13,1%). Rozszerzenie programu w połowie 2019 r. skutkowało kolejnym nieco mniejszym wzrostem wartości dotacji ogółem w latach 2019–2020 (o odpowiednio 13,5% i 13,0% w Polsce oraz 13,1% i 12,4% w regionie). W efekcie nastąpiło wzmocnienie dominacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które w 2020 r. stanowiły 70,3% wszystkich dotacji. Kosztowny program „Rodzina 500 plus” odbił się nie tylko na dotacjach na zadania własne, ale też na innych transferach z budżetu państwa, a także z funduszy celowych – w 2019 r. zmniejszyły się one w województwie dolnośląskim o 12,3%, a rok później o dalsze 22,4%.

Jest to rezultat strategii społeczno-gospodarczej realizowanej przez rząd, ale jego konsekwencją było nominalne ograniczanie samodzielności finansowej samorządów, gdyż dochody własne w kolejnych latach coraz mniej ważyły w ogólnych dochodach, a po stronie wydatków wzrastał udział wydatków niebędących przedmiotem decyzji samorządów (tzw. wydatkówznaczonych). W coraz większym stopniu samorządy realizują politykę rządu.

Tablica 12. Dotacje celowe

Table 12. Targeted subsidies

Wyszczególnienie Specification	Ogółem Total			Gminy Gminas	Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	Powiat Powiats	Województwo Voivodship
	w tys. zł in thousand PLN	w % in %	2019 = 100	w tys. zł in thousand PLN			
Dotacje celowe ogółem Targeted subsidies total	6 270 037,9	100,0	112,4	3 548 876,4	1 759 843,9	578 697,5	382 620,2
na zadania: for tasks: z zakresu adm. rządowej government administration	4 405 622,8	70,3	123,3	2 800 834,2	1 267 486,8	290 815,7	46 486,1
własne ^a own ^a	429 881,0	6,9	83,8	257 472,3	102 132,7	68 077,0	2 199,0
z pomocy udzielanej między JST from financial assistance between LGU	80 404,6	1,3	100,4	24 630,7	327,8	47 585,2	7 860,9
na projekty europejskie ^b for European projects ^b	1 184 170,5	18,9	96,7	402 540,6	348 875,7	111 793,2	320 961,1
otrzymywane z państwowych funduszy celowych received from state appropriated funds	21 584,7	0,3	77,6	9 818,6	6 164,6	2 703,1	2 898,4
w wyniku porozumień: on the basis of agreement: z organami adm. rządowej with government administration bodies	14 764,4	0,2	103,6	5 117,7	4 308,5	3 673,5	1 664,7
między JST between LGU	133 609,9	2,1	92,8	48 462,3	30 547,8	54 049,9	550,0

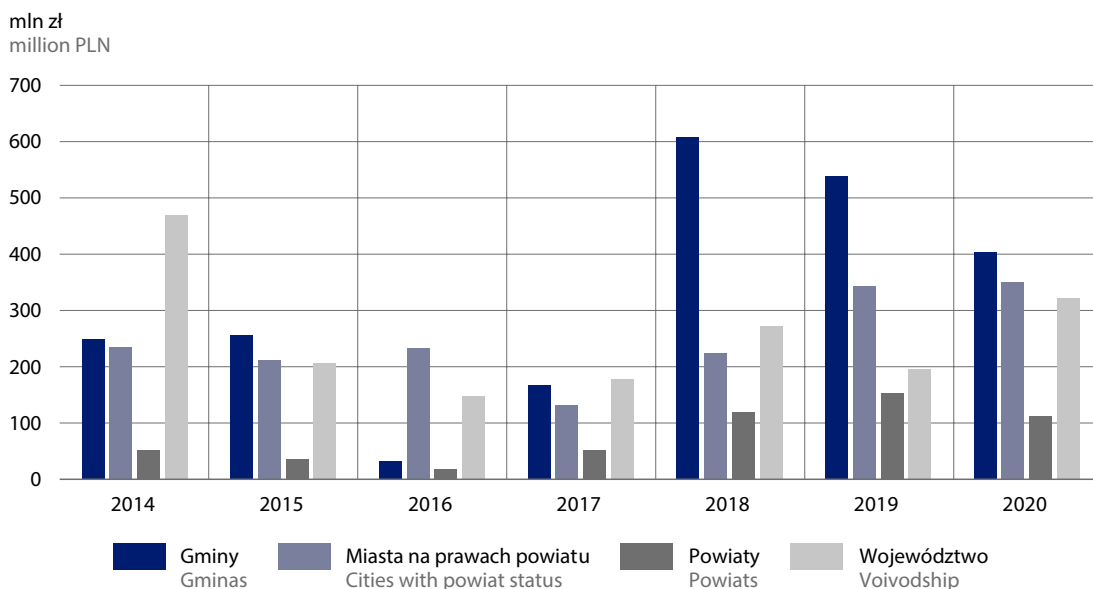
a Bez zadań finansowanych z pomocy udzielanej między jednostkami samorządu oraz realizowanych w ramach §§ 200, 620 i 205, 625. b Realizowane w ramach §§ 200, 620 i 205, 625.

a Without tasks financed from the aid provided between local government units and implemented under §§ 200, 620 and 205, 625. b Implemented under §§ 200, 620 and 205, 625.

Na tle zmian występujących w latach 2016–2017 i 2019–2020, odmienne determinanty szybkiego wzrostu dotacji wystąpiły w 2018 r. – dotacje ogółem wzrosły o 16,0% w regionie i o 14,5% w kraju. Wtedy nominalne finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej w Polsce niemal nie uległo zmianom (spadek o 0,01%), a na Dolnym Śląsku zanotowano zmniejszenie o 2,5%. W ujęciu realnym spadek był nieco większy (średnioroczna zmiana cen konsumpcyjnych wyniosła 1,2%). Jednak sam program wsparcia rodzin z dziećmi zanotował na Dolnym Śląsku wzrost wydatków o 4,5%. Struktura demograficzna gmin, które są odpowiedzialne za dystrybucję środków programu „Rodzina 500 plus” nie ulegała istotnym zmianom w ciągu roku i dlatego w 157 gminach i miastach na prawach powiatu nastąpił wzrost wydatków, a tylko w 12 gminach niewielki spadek. W rezultacie, w 2018 r. zasadniczą przyczyną ogólnego wzrostu dotacji były środki przyznane na realizację **projektów europejskich**.

Wykres 9. Wartość całkowita dotacji otrzymanych przez samorządy na realizację projektów europejskich według form JST

Chart 9. Total value of subsidies received by local governments for the implementation of European projects according to the form of LGU



Projektów europejskich dotyczą paragrafy 200 i 620 klasyfikacji budżetowej obejmujące niewielkie końcowe wydatki na projekty związane z perspektywą finansową 2007–2013 oraz środki pochodzące z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, fundusze norweskie i szwajcarskie, a także paragrafy 205 i 625, czyli fundusze unijne dla ram finansowych 2014–2020.

Cykl wykorzystywania środków europejskich dotyczy siedmioletniego okresu programowania. Apogeum wartości pozyskanych funduszy przypadło na lata 2018–2019 (a wcześniej 2011–2012). Dotyczy to efektywnych wpływów, czyli związanych z transzami płatności. Do 2016 r. wartość dofinansowania wykazywała tendencję malejącą. W 2016 r. samorządy podejmowały ostatnie projekty ujęte w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 i w niewielkim stopniu zaczęły realizować projekty w ramach celów określonych w Umowie Partnerstwa na lata 2014–2020, pomimo formalnie 3. roku jej realizacji. Tendencja spadkowa odwróciła się w 2017 r., gdy zanotowano początek tendencji wzrostowej. Projekty były finansowane przede wszystkim z budżetu ogólnego UE, a w mniejszym stopniu z mechanizmu finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i w ramach funduszy norweskich. Nadal ulegały zmniejszeniu transfery związane ze starą perspektywą finansową, ale już w znacznie większej skali wykorzystywano nowe środki. Łączny wzrost dotacji na projekty europejskie wyniósł 22,6%, lecz podstawa była niska. Dopiero w 2018 r. nastąpiło poważne odbicie, gdyż ich łączna wartość wzrosła prawie dwukrotnie (o 133,2%). W 2019 r. wystąpił jeszcze niewielki wzrost (o 0,5%). Sumaryczny duży wzrost dotacji unijnych pozwolił prawie podwoić ich udział w ogólnej wartości dotacji dla Dolnego Śląska z 12,3% w 2017 r. do 22,0% w 2019 r.

W 2020 r. zanotowano **spadek dotacji europejskich o 3,3% czyli 40,4 mln zł**. W gminach zmniejszyły się one o 135,0 mln zł (25,1%), a w powiatach o 39,5 mln zł (26,1%). Wartość środków na projekty europejskie wzrosła w miastach na prawach powiatu o 7,0 mln zł (2,0%) i przede wszystkim w samorządowym województwie – o 127,1 mln zł (65,6%).

Oprócz omówionych 3 głównych rodzajów dotacji występują jeszcze 4 inne, ale nie miały one dużego wpływu na dane ogólne, gdyż obejmowały łącznie 4,0% dotacji w regionie (2017: 6,5%). Cechowała je tendencja spadkowa nie tylko w ujęciu względnym, ale także bezwzględnym.

Po kilku latach spadków, w 2020 r. dotacje ogółem **w samorządowym województwie** wzrosły o 32,7% za sprawą dużego wzrostu realizowanych projektów europejskich. Samorząd wojewódzki opiera znaczną część swojej działalności na transferach z UE i takie zwiększenie środków europejskich umożliwiło duże nakłady na inwestycje infrastrukturalne. Wzrost dotacji europejskich spowodował w samorządowym województwie odwrócenie spadkowej tendencji udziału dotacji w dochodach budżetowych – w 2019 r. wynosił on 24,4% (2017: 33,6%), a w 2020 r. – 27,8%. Należy zauważyć, że udział środków europejskich w całkowitych dotacjach na poziomie 83,9% był znacznie wyższy niż w pozostałych formach JST (od 11,3% w gminach do 19,8% w miastach na prawach powiatu).

Dotacje ogółem wzrosły w miastach na prawach powiatu o 20,1% (2019: 34,6%), a w gminach o 9,9% (2019: 11,3%). W powiatach zanotowano niewielki spadek o 2,7%, po podobnym wzroście rok wcześniej (2,2%). Udział dotacji w dochodach ogółu samorządów wyniósł 27,6% (3 lata wcześniej – 24,3%), w gminach 30,8% (27,7%), w powiatach 26,7% (24,5%), a w miastach na prawach powiatu 21,5% (17,2%).

2.2.4. Subwencja ogólna

2.2.4. General subvention

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego umieszczone są regulacje dotyczące subwencji ogólnej, przekazywanej z budżetu państwa do samorządów. Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego składa się ona z trzech części:

- oświatowej (dla gmin, powiatów, województw)
- wyrównawczej (dla gmin, powiatów, województw)
- równoważącej (dla gmin, powiatów) i regionalnej (dla województw)

Zgodnie z innymi unormowaniami, dotyczącymi głównie specjalnych stref ekonomicznych¹⁵, niektóre samorządy partycypują także w części rekompensującej subwencji ogólnej, której zadaniem jest wyrównanie utraconych korzyści podatkowych.

Podstawą do naliczania subwencji są wskaźniki G, P i W, bazujące na danych sprawozdawczych o 10 przychodach podatkowych, obliczone przez Ministerstwo Finansów i przekazane jednostkom w trakcie prac nad budżetem na kolejny rok. Jest to jeden z elementów wpływających na istnienie różnicy obszerności zapisów ustawowych na temat subwencji ogólnej oraz zapisów dotyczących dotacji celowych. Naliczanie i rozdysponowanie subwencji jest zalgorytmizowane i dlatego w ustawie o dochodach JST poświęcono im prawie 6 razy więcej miejsca (rozdziały 4–6 i 8a) niż dotacjom (rozdział 7). Zasady dotyczące zleczanych gminom zadań z zakresu administracji rządowej pojawiają się w innych aktach prawnych, ale większość dotacji jest przedmiotem indywidualnych decyzji i oddolnych starań samorządów (aplikowanie o projekty europejskie, porozumienia z innymi samorządami lub rządem). Subwencja natomiast ma charakter automatyczny.

Podobieństwa subwencji i dotacji dotyczą także roli ekonomicznej tych transferów. Dwie główne pozycje – dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej i część oświatowa subwencji – są zbliżone

¹⁵ Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188 poz. 1840).

wartościowo. Obie dotyczą celów społecznych, czyli z jednej strony opieki społecznej (w tym programu „Rodzina 500 plus”), a z drugiej strony oświaty i wychowania. Cele społeczne są także ważnym elementem wykorzystania części wyrównawczej i równoważącej subwencji (m.in. dodatki mieszkaniowe, rodzinny zastępcze).

Tablica 13. Porównanie wybranych dotacji i subwencji
Table 13. Comparison between selected subsidies and subventions

Wyszczególnienie Specification	Dotacje na zadania Subsidies for tasks			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expenditure
	z zakresu admini- stracji rządowej for govern- ment administra- tion tasks	własne for own tasks	z paragra- fów from para- graphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educa- tional	wyrów- nawcza compensa- tory	równoważąca / regionalna balancing / regional	
	w tys. zł in thousand PLN						
Ogółem Total	4 405 622,8	429 881,0	1 184 170,5	3 375 071,5	653 660,0	160 560,3	200 472,4
Gminy Gminas	2 800 834,2	257 472,3	402 540,6	1 456 773,6	431 096,3	9 991,2	74 718,7
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	1 267 486,8	102 132,7	348 875,7	1 090 597,3	20 947,8	77 800,4	93 086,2
Powiaty Powiats	290 815,7	68 077,0	111 793,2	765 425,6	147 062,9	53 355,1	32 667,5
Województwo Voivodship	46 486,1	2 199,0	320 961,1	62 275,0	54 553,0	19 413,7	–

Uwaga: dane dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w aneksie w tablicach IV g oraz IV p.
Note: data for individual local government units is included in tables IV g and IV p in the annex.

Część oświatowa

Najważniejsza jest **część oświatowa subwencji**. Pozwala jednostkom samorządu terytorialnego osiągać ich najważniejsze cele ustawowe. Nie pokrywa jednak wszystkich niezbędnych wydatków, część ponoszonych kosztów wymaga finansowania z dochodów własnych samorządów. Proporcja łącznych wydatków na cele oświatowe w ramach dwóch działów – 801 (oświata i wychowanie) oraz 854 (edukacyjna opieka wychowawcza) do części oświatowej subwencji ogólnej¹⁶ wynosiła w województwie dolnośląskim w 2020 r. (w nawiasach podano dane za 2019 r.):

- 183,4% (184,9%) – JST ogółem
- 208,4% (203,2%) – gminy
- 196,3% (197,1%) – miasta na prawach powiatu
- 120,6% (128,3%) – powiaty
- 143,9% (174,9%) – województwo

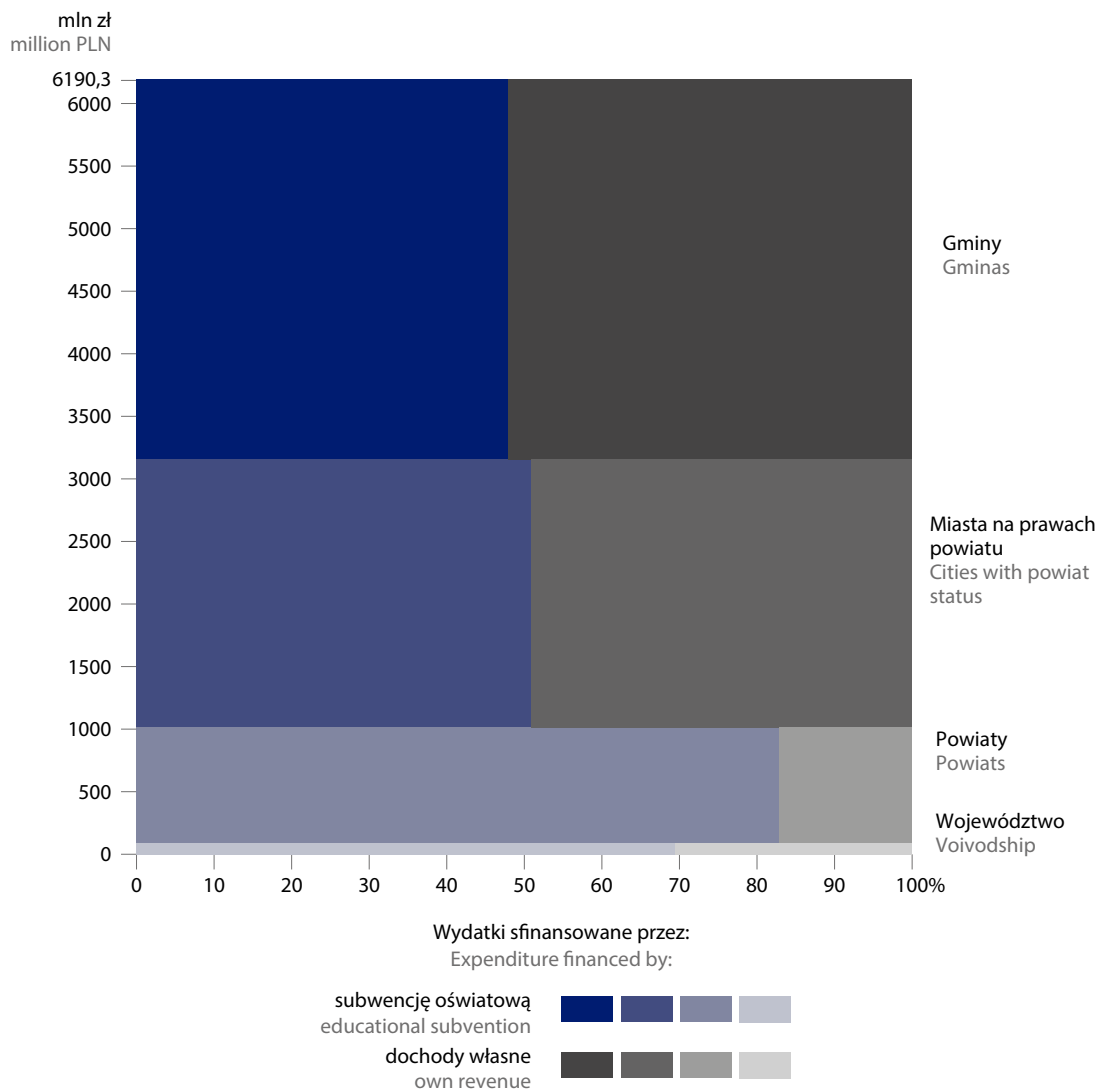
Powyższe wartości wskaźników byłyby nieco mniejsze, gdyby do subwencji doliczyć dotacje na inwestycje oświatowe (do 50% planowanych wydatków). Prawidłowe funkcjonowanie placówek oświatowych jest dla samorządów najważniejszym wyzwaniem, gdyż w gminach, miastach na prawach powiatu i po-

¹⁶ Jest to jeden z najważniejszych wskaźników (szczególnie interesujący samorządowców) zaproponowany do monitorowania w ramach projektu „System monitorowania usług publicznych”, realizowanego w latach 2017–2021 przy udziale GUS, MSWiA, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Śląskiego Związku Gmin i Powiatów.

wiatach wydatki oświatowe stanowią od 27,7% do 38,0% całości ich wydatków, a mniej przeznaczył na nie w 2020 r. jedynie samorząd wojewódzki – 8,1% swoich wydatków.

Wykres 10. Wydatki oświatowe i część oświatowa subwencji ogólnej według form JST

Chart 10. Educational expenditure and educational part of general subvention by forms of LGU



Wzrost części oświatowej subwencji w gminach w 2020 r. pozostawał w tyle za wzrostem wydatków oświatowych, natomiast w pozostałych formach JST było odwrotnie, zwłaszcza w powiatach i samorządowym województwie. W 2019 r. zmniejszony w stosunku do poprzedniego roku poziom wskaźników wystąpił w każdej formie JST, co należało uznać za zjawisko pożądane, ale to był tylko powrót do ich wysokości z 2017 r. Niski poziom dofinansowania oznacza istotne wyzwanie dla samorządów, gdyż wymaga wykorzystania dużej części dochodów własnych i w efekcie brakuje środków na realizację poza-oświatowych zadań statutowych samorządu. Dotyczy to wszystkich JST w Polsce, ale ogólny wskaźnik dla województwa dolnośląskiego był w 2020 r. o 11,1 p. proc. wyższy od średniej krajowej wynoszącej 172,3% (2019: 10,1 p. proc.; 2018: 18,5 p. proc.). Tym samym wsparcie z budżetu państwa dla oświaty w stosunku do ponoszonych kosztów było w innych regionach relatywnie większe niż w województwie dolnośląskim.

Część równoważąca i regionalna

Gminy otrzymują wszystkie części subwencji z budżetu państwa, ich wysokość określa ustawa budżetowa. Dotyczy to także części **równoważącej** (w przypadku województw występuje część **regionalna**). W przypadku tej części budżet państwa jest jedynie pośrednikiem, a samorządy są zarówno faktycznymi płatnikami, jak i beneficjentami. Bogate JST są zobligowane do dokonania wpłat do budżetu, z których pochodzą środki rozdzielane między biedniejsze samorządy.

Tablica 14. Płatnicy na rzecz części równoważącej/regionalnej subwencji ogólnej

Table 14. Payers for the balancing/regional part of general subvention

Płatnicy do budżetu państwa Payers to the state budget		Wydatki na część równoważącą/regionalną Expenditure for balancing/regional part			Otrzymana część subwencji Received part of subvention	
		miejsce w Polsce ^a position in Poland ^a		w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	w tys. zł in thousand PLN
		2019	2020			
Ogółem Grand total		2	2	200 472,4	107,6	61 551,2 ^b
Gminy razem Gminas total		3	2	74 718,7	101,7	356,6
Polkowice	mw	2	2	23 670,6	93,6	237,3
Kobierzyce	w	3	3	22 577,8	117,1	–
Bogatynia	mw	6	10	9 466,1	90,4	77,3
Jerzmanowa	w	15	15	5 174,1	115,0	–
Lubin	w	20	27	3 001,5	91,1	–
Grębocice	w	24	29	2 781,9	101,4	–
Rudna	w	35	34	2 429,4	127,0	15,3
Siechnice	mw	43	35	2 390,7	145,7	–
Kąty Wrocławskie	mw	50	47	1 436,6	132,4	–
Karpacz	m	55	54	995,8	99,0	26,7
Legnickie Pole	w	47	68	422,8	34,4	–
Radwanice	w	52	72	371,3	35,6	–
Miasta na prawach powiatu razem Cities with powiat status total		4	4	93 086,2	117,1	46 469,3
Wrocław		4	4	93 086,2	117,1	46 469,3
Powiaty razem Powiats total		2	3	32 667,5	98,1	14 725,3
wrocławski		5	5	16 832,5	119,7	12 861,3
lubinśki		8	9	9 977,2	94,4	1 058,2
polkowicki		10	12	4 418,4	70,0	805,8
głogowski		15	16	1 439,5	61,3	–
Województwo Voivodship		–	–	–	–	19 413,7

a Miejsca wśród płatników odpowiednio: 91 gmin, 30 miast na prawach powiatu, 21 powiatów, 1 województwo. b Suma wpłat płatników.

a Places among payers respectively: 91 gminas, 30 cities with powiat status, 21 powiats, 1 voivodship. b Total payments made by payers.

W załączniku nr 1 ustawy budżetowej na 2020 r. zapisano wpłaty samorządów w wysokości 2 938,4 mln zł (2019: 2 593,3 mln zł; 2018: 2 262,4 mln zł). Sumy wpłat i wypłat z budżetu są sobie równe i nie zmieniają się w trakcie roku budżetowego¹⁷. Podobnie jak dla pozostałych części subwencji ogólnej, decyzje odnośnie kwot części równoważącej/regionalnej są przekazywane samorządom w okresie prac nad nowym budżetem, aby mogły je odpowiednio uwzględnić w projektach budżetów. Liczba płatników w każdej formie JST jest niewielka, ale liczba beneficjentów jest bardzo duża, co oznacza wyższe przeciętne wpłaty bogatych niż średni poziom dotacji otrzymanych przez biedniejsze JST.

Kwoty rozliczeń dokonywanych wśród 2411 polskich gmin były prawie 5,5 razy mniejsze niż kwoty w grupie 66 miast na prawach powiatu, w tym ponad 3,7 razy mniejsze od wpłat dokonywanych przez m. st. Warszawa. Warszawa wpłaciła kwotę nieco większą od sumy wpłat wszystkich pozostałych 142 samorządów dokonujących wpłat, wyłączając jedynie samorząd województwa mazowieckiego. Ten czynnik zaważył na tym, że łączny udział dolnośląskich JST we wpłatach na rzecz innych samorządów był bliższy odpowiedniemu wskaźnikowi dla miast na prawach powiatu niż wskaźnikowi dla gmin – udział województwa w krajowych wpłatach wyniósł 6,8% (2019: 7,2%; 2018: 7,0%). Odsetek ten sytuował województwo na 2. miejscu w kraju. Większe wpłaty zbiorczo w kraju miały jedynie samorządy województwa mazowieckiego (71,3%). W ujęciu poszczególnych form JST Dolny Śląsk ustępował w przypadku gmin (udział 23,1%) i powiatów (13,1%) jedynie województwu mazowieckiemu, a wśród miast na prawach powiatu (5,3%) Warszawie, Krakowowi i Poznaniowi (w 2018 r. także kilka miast województwa śląskiego wpłacało łączną kwotę wyższą niż Wrocław).

Część płatników na rzecz równoważącej/regionalnej części subwencji otrzymała również z tej części odpowiednie wsparcie, ale było ono w latach 2019–2020 prawie 3,3 razy mniejsze od środków wpłaconych (2018: 3,1). Z grupy 12 dolnośląskich gmin dokonujących wpłat częściowy zwrot uzyskiwały jedynie 4 gminy i w efekcie kwota wpłat była ponad 200 razy większa od kwot uzyskanych. W kategorii miast na prawach powiatu oraz powiatów było to ok. 2 razy więcej.

Biorąc pod uwagę **wszystkie samorządy** (nie tylko płatników części równoważącej/regionalnej) proporcje były odmienne. Duża względna zasobność dolnośląskich samorządów na tle reszty kraju spowodowała, że tradycyjnie Dolny Śląsk posiadał także w 2020 r. ujemny bilans wypłat i wpłat dla tej części subwencji w kwocie 39,9 mln zł (2019: 51,8 mln zł; 2018: 30,7 mln zł). Zmniejszenie ujemnego salda wynikało z wpłynięcia subwencji regionalnej do budżetu wojewódzkiego po raz pierwszy od wielu lat. Wymienione saldo stanowiło 19,9% dokonanych wpłat (2019: 27,8%; 2018: 19,6%). Ta sumaryczna kwota była efektem następujących sald częściowych:

- **gminy:** –74,7 mln zł (2019: –62,3 mln zł; 2018: –47,4 mln zł; 2017: –56,0 mln zł); środki wpłaciło 91 gmin w kraju (pierwszych 12 płatników wpłaciło prawie 60% środków), w tym 12 z Dolnego Śląska; beneficjentami była ponad połowa gmin województwa (85), ale wpłaty tych 12 płatników były 7,5 razy większe niż środki otrzymane przez beneficjentów w województwie; Polkowice były drugim płatnikiem w kraju (23,7 mln zł) za gminą Kleszczów (50,9 mln zł), a przed Kobierzycami (22,6 mln zł); pozycje głównych płatników z regionu niemal nie uległy zmianie, a udział Dolnego Śląska w krajowych wpłatach był bardzo duży – 23,1% (2019: 24,6%; 2018: 21,9%);
- **miasta na prawach powiatu:** –15,3 mln zł (2019: –11,8 mln zł; 2018: –9,6 mln zł; 2017: –8,5 mln zł); Wrocław (93,1 mln zł) był jedynym płatnikiem z Dolnego Śląska w grupie 30 miast w kraju; ustępował m. st. Warszawa (1 208,8 mln zł, co odpowiadało ponad 2/3 kwoty wszystkich wpłat), Krakowowi (116,6 mln zł) oraz Poznaniowi (95,1 mln zł); wszystkie 4 miasta regionu były też beneficjentami tej części subwencji; udział Dolnego Śląska w krajowych wpłatach – 5,3% (w latach 2018–2019 5,1%);
- **powiaty:** +20,7 mln zł (2019: +22,3 mln zł; 2018: +26,3 mln zł; 2017: +25,9 mln zł); wpłat dokonały 4 powiaty – wrocławski, lubiński, polkowicki, głogowski (w 2017 r. był także zgorzelecki), a w całym kraju 21 powiatów; najwyższych wpłat w województwie dokonał powiat wrocławski (16,8 mln zł); ustępował piaseczyńskiemu (54,3 mln zł), poznańskiemu, pruszkowskiemu i warszawskiemu zachodniemu; subwencję otrzymało 25 powiatów – wszystkie poza głogowskim; udział regionu w krajowych wpłatach wyniósł 13,1% (2019: 14,8%; 2018: 18,1%);
- **samorządowe województwo** +19,4 mln zł (2018–2019: 0 zł; 2017: –21,6 mln zł); po 2010 r. dolnośląskie było jedynym w Polsce obok województwa mazowieckiego płatnikiem tej części subwencji (w 2017 r.

¹⁷ W latach 2019–2020 wszystkie zobligowane samorządy w Polsce dokonały wpłat w zaplanowanej wysokości, natomiast w latach 2017–2018 jedynie gmina Bogatynia wpłaciła kwotę mniejszą od planowanej (o 8,3% oraz o 41,6%). Zaległość z 2018 r. została uregulowana w 2019 r.

doszło także lubuskie z symboliczną kwotą 67 zł), a duże zmniejszenie się wpływów podatkowych skutkowało w ostatnich latach brakiem tego obowiązku; jedynym płatnikiem w kraju było województwo mazowieckie z kwotą 592,6 mln zł (podobnie było w latach 2016 i 2018–2019); województwo dolnośląskie w 2020 r. po raz pierwszy otrzymało środki w ramach subwencji regionalnej.

Pozostałe części subwencji ogólnej

Żadna z gmin w Polsce dokonujących wpłat na część równoważącą subwencji nie otrzymuje środków w ramach **wyrównawczej** części subwencji. Także 19 innych bogatszych dolnośląskich gmin (czyli razem 31) nie miało wpływów z tego tytułu. Identycznie jak rok wcześniej, w grupie powiatów części wyrównawczej nie otrzymało 3 płatników części równoważącej (wrocławski, lubiński i polkowicki) oraz oławski i zgorzelecki. W dolnośląskich powiatach uzyskana część wyrównawcza była 2,8 razy większa od równoważącej (147,1 mln zł wobec 53,4 mln zł), a w gminach aż 43 razy większa (431,1 mln zł i 10,0 mln zł). W miastach na prawach powiatu było odwrotnie – część wyrównawcza była znacznie mniejsza od równoważącej (20,9 mln zł i 84,7 mln zł).

Zgodnie z nazwą, funkcją części wyrównawczej subwencji ogólnej jest zapewnianie zbliżonego poziomu zaspokajania niektórych potrzeb społeczności lokalnych. Poza elementami socjalnymi dotyczy to także dróg lokalnych. Algorytm naliczania środków wyłącza najbogatsze samorządy z korzystania ze wsparcia. W 2020 r. wyłączonych było 38 dolnośląskich JST (w latach 2018–2019: 37):

- 5 powiatów (lubiński, polkowicki, oławski, wrocławski i zgorzelecki)
- 2 miasta na prawach powiatu (Legnica i Wrocław)
- 31 gmin (w tym 18 gmin nie otrzymało także części subwencji równoważącej).

Beneficjentami **rekompensującej** części subwencji ogólnej były w 2018 r. 2 gminy regionu: Polkowice oraz miasto Kłodzko. W 2019 r. nie otrzymała środków z tego tytułu żadna gmina w Polsce, a także żaden powiat i samorząd wojewódzki. Jedynymi beneficjentami w Polsce tej części były 2 miasta na prawach powiatu: Legnica (20,0 mln zł) oraz Wałbrzych (64,7 mln zł). W 2020 r. sytuacja niemal się nie zmieniła – jedyną formą JST w Polsce, która otrzymała część rekompensującą subwencji były miasta na prawach powiatu. Do budżetów Legnicy i Wałbrzycha wpłynęły środki w identycznej wysokości, ale nie były to już jedyny miasta w kraju.

Minister Finansów rozdzielił stosunkowo niewielkie kwoty w ramach dodatkowych środków **uzupełniających subwencję ogólną**. Otrzymało je w regionie 18 powiatów (razem 5,6 mln zł), 61 gmin (12,1 mln zł), 4 miasta na prawach powiatu (9,7 mln zł) oraz województwo (22,5 mln zł; 2019: 1,0 mln zł). Oprócz samorządowego województwa największe kwoty trafiły do Wałbrzycha (8,6 mln zł), powiatu oleśnickiego (2,2 mln zł) oraz gmin: Polkowice (1,6 mln zł), Kobierzyce (1,4 mln zł), Bielawa (0,7 mln zł) oraz Bogatynia (0,6 mln zł). Środki te są dysponowane ze zwróconych kwot nienależnie uzyskanych¹⁸ i formalnie nie wchodzą do subwencji ogólnej, lecz ją uzupełniają.

Subwencja ogólna prowadzi do **zmniejszenia naturalnych dysproporcji** budżetowych między samorządami w Polsce dzięki przede wszystkim części wyrównawczej, a następnie równoważącej/regionalnej. Należy podkreślić, że mimo odmiennego celu, także najważniejsza część subwencji (oświatowa) prowadzi do relatywnego zmniejszenia różnic dochodów JST w skali województwa oraz całego kraju.

2.2.5. Analiza głównych przyczyn zmian dochodów własnych w 2020 r.

2.2.5. Analysis of the main sources of changes in own revenue in 2020

Zbiorcze ujęcie dochodów własnych

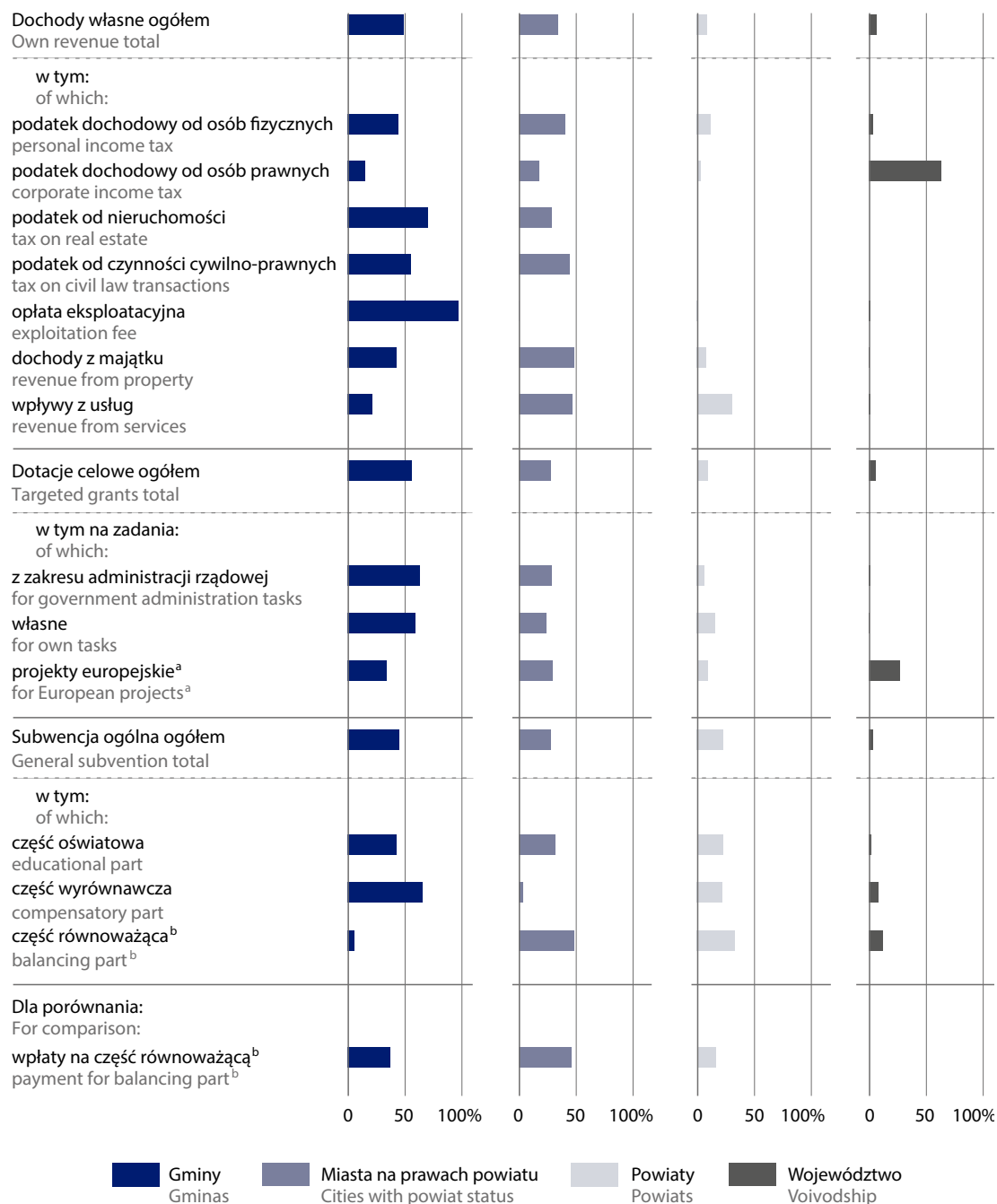
Poszczególne szczeble samorządu terytorialnego mają z jednej strony odmienne zadania, a z drugiej strony różne źródła ich finansowania. Dotyczy to rzadziej pozycji budżetowych występujących tylko na jednym szczeblu, a częściej odmienności struktury dochodów i wydatków występujących na wszystkich szczeblach. W dotychczasowych analizach wykazywano rolę 4 form JST w pozyskiwaniu poszczególnych typów dochodów. Warto dokonać przekrojowego porównania wskazującego, które formy samorządów

¹⁸ Zgodnie z art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

miały największy udział w uzyskanych w 2020 r. najważniejszych dochodach budżetowych ogółem województwa dolnośląskiego.

Wykres 11. Udział JST w podstawowych dochodach budżetowych

Chart 11. Share of LGU in basic budget revenue



a Dotacje z paragrafów 200 i 620 oraz 205 i 625. b Część regionalna na poziomie województw.
a Grants from paragraphs 200 and 620; 205 and 625. b Regional part on voivodship level.

Dochody i wydatki budżetowe są najmniejsze na szczeblu województwa samorządowego, wyraźnie większe dla powiatów, wielokrotnie większe dla miast na prawach powiatu i największe dla gmin.

W zaokrągleniu proporcja dochodów wynosiła odpowiednio 1 : 2 : 5,8 : 9. Przypomnienie omówionej uprzednio relacji jest w tym miejscu zasadne, gdyż wskazuje, że dla większości pozycji dochodów budżetowych można oczekiwać dominacji gmin, a w niektórych przypadkach miast na prawach powiatu. Jednak specyfika finansów samorządowych pozwala wskazać także dochody, dla których względnie duże znaczenie mają powiaty lub województwo. Nasuwają się wnioski:

- pomimo dwukrotnej przewagi demograficznej **gmin** nad miastami na prawach powiatu, w zakresie dochodów własnych przewaga gmin była mniejsza (15,0 p. proc. w udziałach, a w ujęciu względnym 43,3%); znaczna dysproporcja (na korzyść gmin) występowała dla subwencji i dotacji celowych oraz dla wielu szczegółowych pozycji przychodów;
- podobna zależność występowała między dochodami powiatów i województwa – dochody własne były najbardziej zbliżone (w powiatach 1,3 razy większe niż w województwie), dotacje uzyskiwane przez powiaty były o ponad połowę większe, natomiast subwencja ogólna – ponad 6 razy większa;
- wyjątkowymi sytuacjami szczegółowymi, w których największe dochody uzyskują **miasta na prawach powiatu** są pozafiskalne dochody własne, głównie wpływy z usług (2,2 razy większe), ale także dochody z majątku; w latach 2019–2020 gminy miały przewagę nad miastami na prawach powiatu w zakresie wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych (w 2018 r. było odwrotnie, a w 2017 r. równowaga), natomiast w niewidocznej na wykresie relacji w zakresie opłaty skarbowej, miasta na prawach powiatu miały wpływy 2 razy większe niż gminy; największa dysproporcja dotyczyła subwencji równoważącej, z której 4 miasta na prawach powiatu uzyskały prawie 8 razy więcej środków niż gminy (beneficjentami była ponad połowa gmin – 85); ale w przypadku płatników na tę część subwencji miasto Wrocław dokonało wpłaty o $\frac{1}{4}$ wyższej niż 12 dolnośląskich gmin należących do grupy najbogatszych w kraju (różnica udziałów 9,3 p. proc.);
- nie istnieją kategorie dochodów, w których **powiaty** zajmują 1. miejsce (poza np. opłatą komunikacyjną), ale są 3 zasadnicze pozycje, gdzie zajmowały 2. miejsce: wpływy z usług, część równoważąca subwencji (w obu ustępują miastom na prawach powiatu, co podkreśla powiatową specyfikę tych przychodów), a także część wyrównawcza subwencji;
- budżet **województwa** bazuje na wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i jest w dużym stopniu od nich uzależniony, niemal $\frac{2}{3}$ wpływów samorządów z CIT trafiło do budżetu wojewódzkiego (63,8%); w 2017 r. samorząd wojewódzki dominował także pod względem wartości dotacji na projekty europejskie (z paragrafów 200 i 620 oraz 205 i 625), lecz w 2018 r. gminy uzyskały ponad dwukrotnie większe przychody w tej pozycji, a w 2019 r. znacznie większe wpływy i wydatki na projekty europejskie cechowały także miasta na prawach powiatu; w 2020 r. dotacje europejskie uzyskane przez samorząd wojewódzki znacznie wzrosły i ich wartość niewiele ustępowała gminom oraz miastom na prawach powiatu; zważywszy na istnienie regionalnego programu operacyjnego samorządowe województwo pełni szczególnie ważną rolę dla projektów inwestycyjnych, głównie dotyczących infrastruktury transportowej.

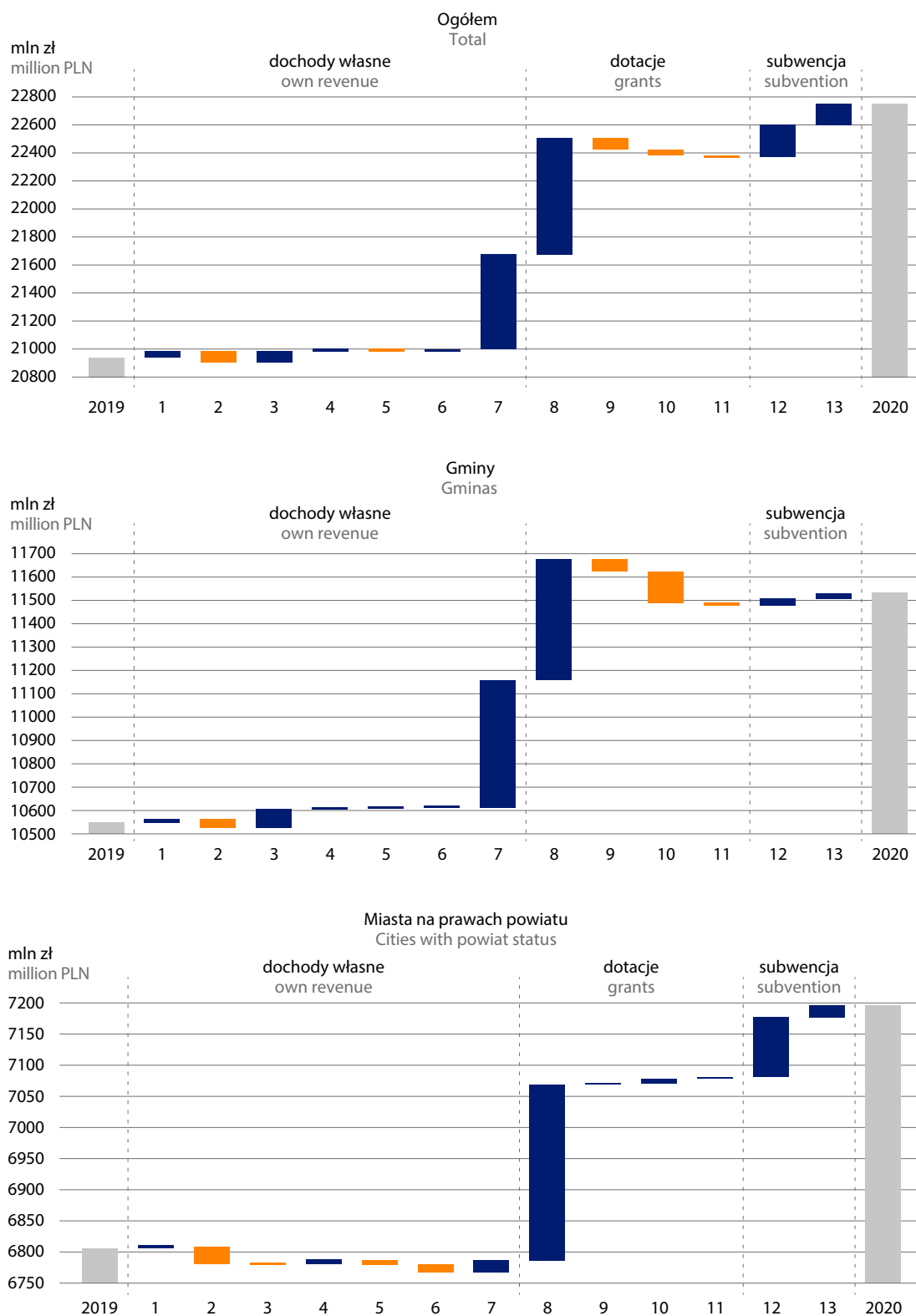
Uwypuklenie specyfiki różnych jednostek samorządu terytorialnego pozwala zidentyfikować strukturalne konsekwencje zmian dochodów budżetowych, które zaistniały w 2020 r.

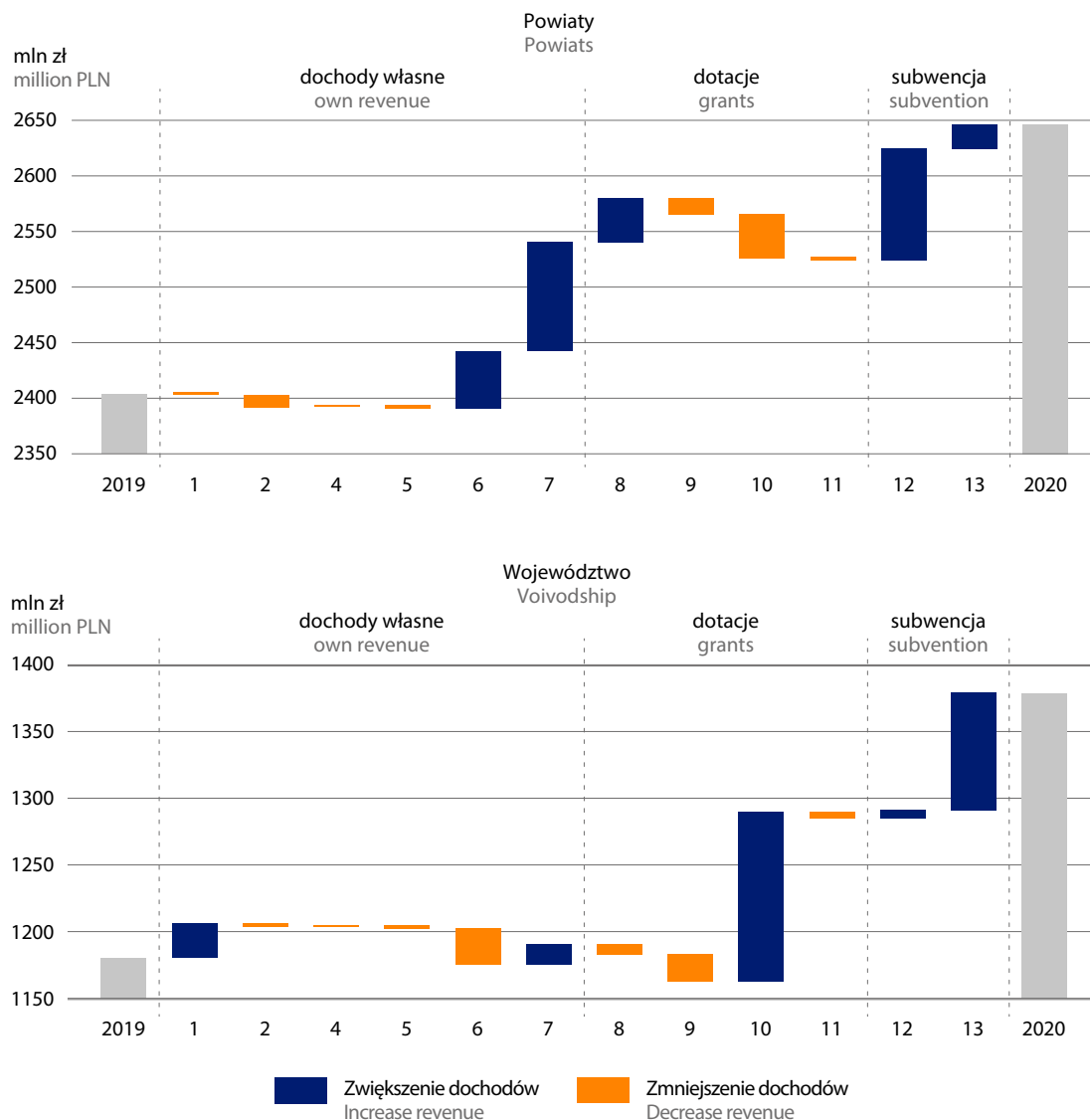
Analiza czynnikowa zmian z 2020 r.

W 2020 r. nastąpił największy historycznie bezwzględny **przyrost dochodów** dolnośląskich JST i wyniósł 1 815,0 mln zł (2019: 1 774,8 mln zł; 2018: 1 655,3 mln zł). W ujęciu względnym wzrost wyniósł 8,7% i był niższy niż w latach poprzednich (2019: 9,3%; 2018: 9,5%). W latach 2016–2017 przyrosty były znacznie mniejsze: kolejno 1 168,6 mln zł oraz 1 128,0 mln zł, co odpowiadało dynamice 7,7% i 6,9% (wyższej niż w pierwszej części dekady).

W latach 2016–2017 najważniejszym czynnikiem zmian dochodów budżetowych był rządowy program „Rodzina 500 plus”. Decydował on o kształtowaniu się tendencji dla dotacji celowych ogółem, a także w dużym stopniu determinował ogólny wzrost dochodów. Był to jednocześnie okres, gdy dotacje na projekty europejskie osiągały najniższy poziom od wielu lat (pomimo niewielkiego postępu w 2017 r.). W 2018 r. nastąpiła zmiana – dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej nieznacznie spadły, a głównym czynnikiem wzrostu ogólnych dochodów budżetowych stały się dotacje na projekty europejskie. Zwiększenie od 1 lipca 2019 r. zakresu wsparcia dla rodzin z dziećmi ponownie przywróciło dotacjom na zadania z zakresu administracji rządowej pozycję głównego motoru napędowego wzrostu dochodów budżetowych, zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r.

Wykres 12. Źródła zmian dochodów JST między 2019 r. a 2020 r.
 Chart 12. Sources of changes in revenue of LGU between 2019 and 2020





- 1 Podatek dochodowy od osób prawnych
Corporate income tax
- 2 Podatek dochodowy od osób fizycznych
Personal income tax
- 3 Podatek od nieruchomości
Tax on real estate
- 4 Pozostałe podatki i opłaty lokalne
Other taxes and fees
- 5 Dochody z wynajmu i dzierżawy
Revenue from renting and leasing
- 6 Pozostałe dochody majątkowe
Other revenue from property
- 7 Pozostałe dochody własne
Other own revenue

- 8 Dotacje na zadania administracji rządowej
Grants for government administration tasks
- 9 Dotacje na zadania własne
Grants for own tasks
- 10 Dotacje na projekty europejskie
Grants for European projects
- 11 Pozostałe dotacje celowe
Other targeted grants
- 12 Część oświatowa subwencji ogólnej
Educational part of general subvention
- 13 Pozostałe części subwencji ogólnej
Other parts of general subvention

Dochody gmin bez miast na prawach powiatu stanowiły ponad połowę dochodów budżetów samorządowych (50,7%; 2018–2019: 50,4%; 2017: 49,5%) i dlatego sumaryczny wykres kaskadowy dla wszystkich JST wykazuje duże podobieństwo do wykresu dla gmin. W pozostałych jednostkach samorządowych występują odmienności od tego wykresu. Odmienności te są widoczne nie tylko na poziomie 13 szczegółowych źródeł przychodów, ale nawet w zagregowanym ujęciu 3 głównych dochodów JST (np. miasta na prawach powiatu zanotowały zmniejszenie dochodów własnych, a powiaty zmniejszenie dotacji ogółem). Tylko 3 omawiane szczegółowe pozycje miały ten sam kierunek zmian we wszystkich formach JST: spadła wartość wpływów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, a wzrosły przychody z oświatowej części subwencji i z pozostałych części subwencji. Zmiany pozostałych 10 pozycji wykazywały zróżnicowany kierunek w 4 formach JST.

W 2016 r. zmiany **dotacji na zadania administracji rządowej** odpowiadały wartości 106,8% ogólnego wzrostu dochodów w JST. Oznaczało to, że sumaryczny wpływ wszystkich pozostałych pozycji dochodowych był ujemny i bez wzrostu wartości tych dotacji nastąpiłby spadek ogólnych dochodów budżetowych. Jest to ocena ex post, gdyż wydatki na program „Rodzina 500 plus” spowodowały efekt wypychania i ich brakowi towarzyszyłoby zwiększenie dotacji w innych pozycjach. W 2017 r. dotacje na zadania administracji rządowej również wzrosły najbardziej (o 416,5 mln zł), ale odpowiadały już za jedynie 36,9% wzrostu dochodów JST. W 2018 r. dotacje na realizację programu „Rodzina 500 plus” wzrosły już w niewielkiej skali (o 4,5%). Odpowiedzialne za realizację tego programu gminy i miasta na prawach powiatu zanotowały przyrost dotacji na zadania rządowe, ale biorąc pod uwagę wszystkie formy JST nastąpił jednak spadek wartości dotacji o 71,7 mln zł. W 2018 r. była to jedyna pozycja, w której dla ujęcia ogółem zanotowano zmniejszenie dochodów. Przyczyna tkwiła w redukcji dotacji niezwiązanych ze wsparciem dla rodzin z dziećmi. Po rozszerzeniu programu „Rodzina 500 plus” na pierwsze dziecko w 2019 r. dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej ponownie były głównym powodem wzrostu dochodów budżetowych. Przyrosły one o 722,7 mln zł i miały udział 40,7% we wzroście dochodów wszystkich dolnośląskich JST. Zmiana dotyczyła tylko połowy 2019 r., co oznacza, że to rozszerzenie programu było w 2020 r. równie ważnym powodem wzrostu dochodów samorządowych. Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej przyrosły o kwotę 831,4 mln zł, co odpowiadało 45,8% wartości ogólnego przyrostu dochodów 4 form JST, w tym w gminach 52,6%, a w miastach na prawach powiatu aż 72,3%.

Pozycja **pozostałe dochody własne** notowała w 2019 r. 4. przyrost dochodów (255,4 mln zł; udział 14,4% w ogólnym przyroście wpływów budżetowych). W 2020 r. znalazła się na 2. miejscu z kwotą przyrostu 678,2 mln zł i udziałem 37,4% w zmianie dochodów samorządowych. Mieszczą się w niej m.in. wpływy z usług, które wykazują stagnację, a także opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które w 2020 r. wzrosły o 22,9%. Mają one charakter „znaczony” i podążają za rosnącymi kosztami ponoszonymi przez gminy na rzecz utylizacji odpadów. Jednak w największym stopniu wzrosły środki na dofinansowanie zadań własnych pozyskane z innych źródeł (paragrafy 270 i 629 klasyfikacji budżetowej). Chociaż są zaliczane do dochodów własnych mają charakter dotacyjny, zwłaszcza wsparcie inwestycji samorządów osłabiające negatywne skutki pandemii koronawirusa. Środki te wzrosły na Dolnym Śląsku 24 razy, a w Polsce prawie 8 razy. W 2018 r. 96 dolnośląskich gmin nie wykazywało żadnych przychodów z tego tytułu, w 2019 r. było ich 100, a w 2020 r. tylko 2 (Janowice Wielkie i miasto Lubań). Największe środki na 1 mieszkańca pozyskały gminy Ciepłowody, Czarny Bór i Męcinka. W gminach była to pozycja odpowiadająca za największą część przyrostu dochodów – 55,6% (razem z dotacjami na zadania administracji rządowej daje to 108,2%, co oznacza, że 11 pozostałych pozycji ujętych na wykresie wykazało łączny ubytek przychodów o udziale 8,2%).

Wcześniejsza tendencja spadkowa w zakresie **dotacji na projekty europejskie** odwróciła się w 2017 r. W 2018 r., zwiększyły się o 695,9 mln zł i zadecydowały o 42,0% przyrostu dochodów budżetowych ogółem. W 2019 r. dopływ tych dotacji ustabilizował się. W ujęciu ogółem zanotowano ich niewielki wzrost o 6,3 mln zł, ale powtórzył się asynchroniczny charakter zmian – zmalały w samorządowym województwie (o 77,3 mln zł) oraz w gminach (o 69,8 mln zł), a wzrosły w powiatach (o 33,9 mln zł) i w miastach na prawach powiatu (o 119,5 mln zł). Był to największy poziom dotacji w siedmioletnim okresie programowania. W 2020 r. zanotowano ich zmniejszenie o 40,4 mln zł. Zmalały w powiatach (o 39,5 mln zł) oraz ponownie w gminach (o 135,0 mln zł). Kolejne zwiększenie dotacji europejskich wykazały także miasta na prawach powiatu, ale w niewielkiej skali (o 7,0 mln zł). Miasta na prawach powiatu osiągnęły największy poziom dotacji europejskich w cyklu siedmioletnim.

Odwrociła się tendencja spadkowa wartości środków europejskich w samorządowym województwie, w którym wystąpił przyrost dotacji europejskich o 127,1 mln zł. Miały one udział 64,0% w ogólnym przyroście wpływów do budżetu wojewódzkiego. W 2019 r. zmniejszenie tych dotacji o 77,3 mln zł stanowiło 104,2% ogólnego zmniejszenia dochodów, czyli bez tej redukcji dochody budżetowe nieco by wzrosły. Odwrotnie było w latach wcześniejszych. W 2017 r. zapewniły one 117,0% przyrostu dochodów, a rok wcześniej 95,1%. Drugą pod względem znaczenia pozycją przyrostu w 2020 r. (88,1 mln zł, udział 44,4%) były pozostałe części subwencji ogólnej (poza oświatową). Po raz pierwszy od wielu lat do budżetu wojewódzkiego wpłynęła regionalna część subwencji. Podobnie jak w przypadku gmin, pozostałe 11 pozycji notowało sumaryczny spadek odpowiadający 8,4% przyrostu dochodów. Należy zauważyć, że były w tej grupie pozycje wzrostowe: podatek dochodowy od osób prawnych, pozostałe dochody własne oraz część oświatowa subwencji.

Jeszcze w 2019 r. wzrost wpływów z **podatku dochodowego od osób fizycznych** (201,6 mln zł) stanowił drugą najważniejszą pozycję ogólnego wzrostu wpływów dolnośląskich JST. Był to głównie efekt procesów realnych, czyli dobrej koniunktury gospodarczej w regionie. Z jednej strony fundusz wynagrodzeń zwiększył się w wyniku dalszego wzrostu zatrudnienia, a z drugiej strony wpływy podatkowe wzrosły dzięki podniesieniu przeciętnych wynagrodzeń. Rosły także opodatkowane zyski osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz przychody osób fizycznych z tytułu najmu. Uzupełniający wpływ miały także procesy regulacyjne, czyli wpływ modyfikacji przepisów podatkowych (zmiany w ulgach i zwolnieniach) oraz niewielkie podniesienie udziału gmin we wpływach z tego podatku z 37,98% do 38,08%. W 2020 r. udział ten wzrósł do 38,16%, ale negatywnie oddziaływały inne zmiany o charakterze regulacyjnym (obniżenie płaconej przez zdecydowaną większość podatników podstawowej stawki opodatkowania z 17,75% do 17,0%) i przede wszystkim zmiany o charakterze realnym. W roku naznaczonym pandemią koronawirusa i 2 lockdownami krajowy PKB zmalał o 2,5% (według wstępnych danych w regionie o 1,4%), stopa bezrobocia rejestrowanego na Dolnym Śląsku wzrosła o 1,0 p. proc., przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw zmniejszyło się o 2,4%, a efekty wzrostu nominalnych wynagrodzeń osób zatrudnionych zostały zniwelowane zmniejszonymi wynikami finansowymi prowadzących działalność gospodarczą osób fizycznych i spółek cywilnych. Po raz pierwszy od prawie 30 lat doszło do zmniejszenia przychodów samorządowych z tytułu udziałów w PIT – o 1,7% w województwie dolnośląskim oraz o 1,9% w kraju. Nastąpiło ono we wszystkich 4 formach dolnośląskich JST, łącznie o 78,1 mln zł.

Odmienne tendencje dotyczyły **podatku dochodowego od osób prawnych**. Cechuje go duża niestabilność. W 2016 r. był on trzecią pod względem znaczenia pozycją spadkową, a w 2017 r. stał się trzecią pozycją wzrostową, odpowiadającą za 12,1% osiągniętego przyrostu. W 2018 r. odpowiadał jedynie za 2,0% przyrostu dochodów JST, a w 2019 r. za 0,8% tego przyrostu. Stopa partycypacji województwa w CIT jest bardzo wysoka (14,75%) i podatek stanowi tradycyjnie najważniejszy przychód budżetu województwa. Przyrost wpływów samorządu wojewódzkiego z tego podatku w 2019 r. był niewielki (5,8 mln zł), natomiast w 2020 r. dochody te wzrosły o 26,0 mln zł. Łączny przyrost we wszystkich formach JST wyniósł 43,4 mln zł. Płatnikami CIT są w zdecydowanej większości przedsiębiorstwa o większej skali sprzedaży niż prowadzący działalność gospodarczą płatnicy PIT. W warunkach pandemii gorzej sobie radziły przedsiębiorstwa niewielkie, w tym osoby pracujące na własny rachunek, a takie podmioty dominują w notujących duże zmniejszenie sprzedaży branżach (gastronomia, hotelarstwo, turystyka, transport i in.). O przyroście CIT w 2020 r. decydowały nie tylko największe podmioty z obszaru miedziowego oraz z Wrocławia, ale także osoby prawne o mniejszych obrotach, zlokalizowane poza regionalnymi centrami gospodarczymi. Na 169 dolnośląskich gmin i miast na prawach powiatu, zwiększenie wpływów z tego zanotowało 99 jednostek.

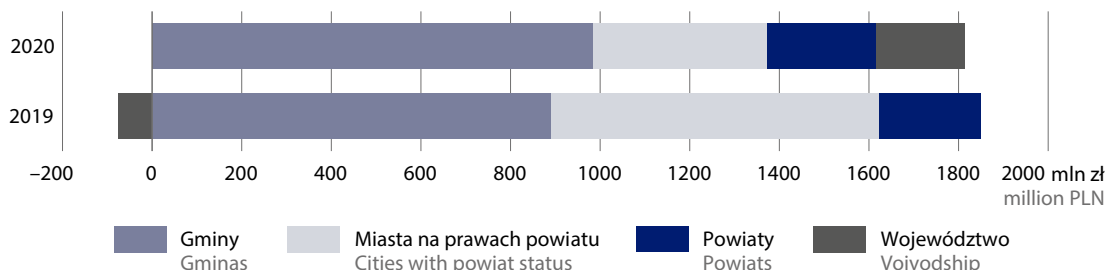
Bardzo stabilny charakter mają wpływy z najważniejszego podatku lokalnego, czyli **podatku od nieruchomości**. Sukcesywnie wzrasta podstawa opodatkowania oraz górne stawki określone przez Ministra Finansów z uwzględnieniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Sumaryczny przyrost wyniósł 78,4 mln zł, lecz dotyczył wyłącznie gmin, gdyż w miastach na prawach powiatu zanotowano niewielki spadek dochodów z tego tytułu (0,4 mln zł). Udział tego podatku w przyroście dochodów budżetowych wszystkich JST wyniósł 4,3% (2019: 4,8%), w tym w gminach 8,0% (2019: 7,0%). Mniejszy wzrost wpływów wystąpił w pozycji **pozostałe podatki i opłaty lokalne**, które zadecydowały o 0,5% osiągniętego przyrostu (9,4 mln zł).

Przed pandemią koronawirusa dużą stabilność wykazywały realizowane w niewielkiej skali **dochody majątkowe z tytułu wynajmu i dzierżawy**. Ograniczenie aktywności gospodarczej wpłynęło na zmniejszenie dochodów JST z wynajmu o 6,4 mln zł. Wykres 12 przedstawia osobno **pozostałe dochody z majątku**, aby uwypuklić mniej stabilne efekty sprzedaży ziemi, budynków i budowli, pojazdów i innych aktywów trwałych należących do samorządów. Wzrost wpływów o 13,1 mln był skutkiem zróżnicowanych zmian w poszczególnych JST. Zwiększyła się sprzedaż składników majątkowych przez samorząd powiatowy (+51,7 mln zł; 2019: -2,4 mln zł) i gminny (+1,1 mln zł; 2019: +23,0 mln zł), a ponownie zmalała sprzedaż dokonywana przez samorządy miast na prawach powiatu (-12,7 mln zł; 2019: -2,6 mln zł) i przede wszystkim wojewódzki (-27,1 mln zł; 2019: -25,4 mln zł).

Po raz pierwszy od wielu lat **subwencja ogólna** wzrosła bardziej niż dochody własne (10,0% i 6,4%). Dotyczyło to 3 form JST, z wyjątkiem gmin, gdzie subwencja wzrosła najmniej (o 2,9%). W każdej formie JST wzrosła ich główna **część oświatowa**. Przyrost o 232,2 mln zł zapewnił 12,8% ogólnego zwiększenia dochodów budżetowych (2019: 277,1 mln zł i 15,6%). Zgodnie z uprzednio przedstawionymi wnioskami pozwoliło to jedynie przywrócić poziom z 2017 r. udziału tego źródła w finansowaniu poniesionych wydatków oświatowych. W stosunku do 2019 r. odsetek ten nieznacznie zmalał. Przede wszystkim jednak we wszystkich formach JST wzrosły **pozostałe części subwencji ogólnej** (153,0 mln zł; 2019: 29,6 mln zł). W samorządowym województwie przyrost o 88,1 mln zł pozwolił na odrobienie z nawiązką zmniejszenia z roku poprzedniego (31,9 mln zł). Budżet wojewódzki cechuje duża niestabilność, gdyż w 2018 r. przyrost przychodów z tego tytułu wyniósł 38,7 mln zł.

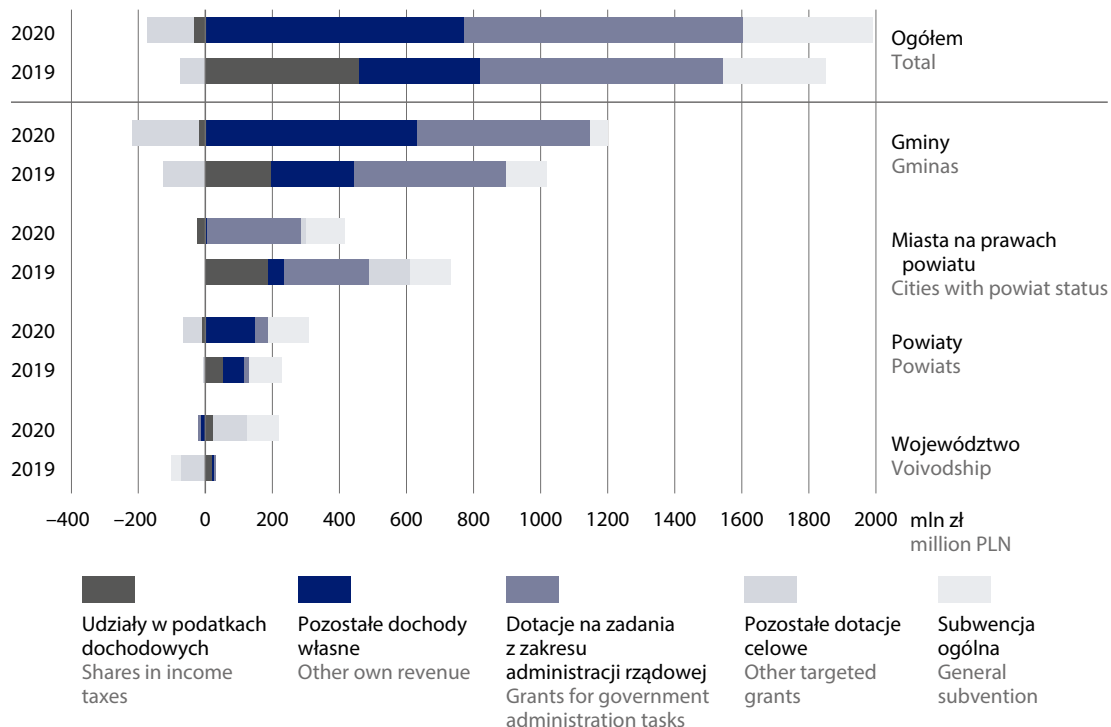
Wykres 13. Zmiany dochodów według form JST w stosunku do roku poprzedniego

Chart 13. Changes in revenue by form of LGU in comparison of the previous year



Zbiorczy wkład gmin do ogólnego przyrostu dochodów wyniósł 983,0 mln zł (2019: 891,5 mln zł), a w ujęciu względnym 54,2% (2019: 50,2%). Ponownie zmalało relatywne znaczenie przyrostów osiągniętych w miastach na prawach powiatu (2020: 21,5%, 390,5 mln zł; 2019: 41,2%, 731,3 mln zł; 2018: 24,2%, 400,1 mln zł) i prawie ustabilizował się udział powiatów (2020: 13,4%, 243,0 mln zł; 2019: 12,8%, 226,3 mln zł). Zmniejszony udział miast na prawach powiatu znalazł odzwierciedlenie statystyczne przede wszystkim w samorządowym województwie, które zanotowało znaczne zwiększenie przyrostu względnego (z -4,2% do +10,9%), co odpowiadało zmianom bezwzględnych przyrostów (z -74,3 mln zł do +198,4 mln zł). Duże wahania udziałów i przyrostów dochodów wojewódzkich następowały też wcześniej (2018: 6,0%, 98,6 mln zł; 2017: 2,4%, 26,7 mln zł).

Wykres 14. Struktura zmian źródeł dochodów JST w stosunku do roku poprzedniego
 Chart 14. Structure of changes in the sources of revenue of LGU in comparison of the previous year



Bardziej zagregowane ujęcie, którego podstawą jest nie 13, ale 5 rodzajów dochodów, pozwala zauważyć **najistotniejsze zależności**. W 2016 r. głównym źródłem przyrostu dochodów były dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej. W 2017 r. ujęcie łączne udziałów z podatków dochodowych pozwoliło zauważyć, że to one, a nie dotacje z zakresu administracji rządowej (36,9%), miały największy wpływ na przyrost dochodów (40,3%). Na trzecim miejscu były pozostałe dochody własne (poza podatkami dochodowymi) z udziałem 10,6%, a na czwartym pozostałe dotacje celowe (6,7%). W 2018 r. kolejność zmieniła się zupełnie – największy wpływ na przyrost dochodów samorządów ogółem miały pozostałe dotacje (45,4%, 751,0 mln zł). Natomiast dotacje na zadania rządowe nie tylko były na ostatnim miejscu, ale zanotowały bezwzględny spadek. Drugie miejsce w przyroście zajęły udziały w podatkach dochodowych (32,9%; 543,9 mln zł). Trzeci udział w przyroście miały pozostałe dochody własne (poza podatkami dochodowymi) z odsetkiem 16,8% i kwotą 278,5 mln zł. W 2019 r. nastąpiła kolejna zmiana struktury. Ponownie na pierwszym miejscu znalazły się dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, które wzrosły o 722,7 mln zł. Na drugim miejscu były udziały w podatkach dochodowych (458,7 mln zł), a na trzecim pozostałe dochody własne (362,6 mln zł). Te 3 pozycje wzrosły w każdej formie samorządów. Duża była także skala wzrostu subwencji ogólnej (306,7 mln zł), pomimo jej spadku w budżecie wojewódzkim (o 28,8 mln zł). Jedyną pozycją malejącą były pozostałe dotacje (-75,9 mln zł).

W 2020 r. wystąpiły 2 pozycje malejące. Pogłębiło się zmniejszenie pozostałych dotacji (o 139,6 mln zł). W tej grupie niewielkie znaczenie dla ogólnego przyrostu dochodów miał mały spadek wielkości dotacji europejskich, a bardzo duże – zmniejszenie dotacji na zadania własne oraz pozostałych dotacji ze środków krajowych. Jest to wyraz ograniczoności środków w budżecie państwa i tzw. efektu wypychania różnych form transferów do JST przez wydatki realizowane w ramach kosztownych rządowych programów socjalnych. Drugim malejącym czynnikiem były zmniejszone o 34,7 mln zł wpływy JST z obu podatków dochodowych z powodu dekoniunktury 2020 r. Podobnie jak w roku poprzednim, największy udział w powiększeniu dochodów miały dotacje na zadania administracji rządowej (45,8%, 831,4 mln zł). Był on niewiele większy od udziału w przyroście, który dotyczył pozostałych dochodów własnych (poza udziałami w podatkach docho-

dowych – 42,6%, 772,5 mln zł). Mieści się tu 14 podatków i opłat lokalnych, przychody majątkowe z usług, opłat pobieranych za utylizację odpadów komunalnych, dochody pozyskiwane z innych źródeł itp. Ponad 1/3 przyrostu dochodów dolnośląskich JST wynikała ze zwiększenia subwencji ogólnej (385,3 mln zł, 21,2%; 2019: 17,3%).

2.3. Wydatki JST

2.3. Expenditure of LGU

Wydatki ogółem JST w województwie dolnośląskim w 2020 r. wyniosły łącznie 21 963,8 mln zł i były o 5,6% wyższe od zrealizowanych rok wcześniej (2019: 20 805,4 mln zł, 4,1%; 2018: 19 981,5 mln zł; 13,7%). Drugi raz z rzędu krajowy wzrost wydatków był istotnie większy i wyniósł 6,8% (2019: 8,1%; 2018: 12,7%). W rezultacie:

- dynamika wzrostu wydatków dolnośląskich samorządów wyraźnie wyhamowała w stosunku do 2018 r. i była mniejsza od krajowej o 1,2 p. proc., w okresie dwuletnim różnica wyniosła już 5,2 p. proc., stanowiło to znacznie więcej niż przeciwna różnica z 2018 r. (1,0 p. proc.);
- w konsekwencji tych różnic w 2019 r., po raz pierwszy od wprowadzenia reform samorządowych w końcu ub. wieku, województwo dolnośląskie znalazło się poniżej średniej krajowej pod względem wydatków samorządowych na 1 mieszkańca; wskaźnik wyniósł 98,3%, a jeszcze w 2018 r. wynosił 102,0% średniej krajowej; w 2020 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 97,1%; należy zauważyć, że po stronie dochodów wskaźnik był nieco wyższy, ale też w 2019 r. po raz pierwszy mniejszy od ogólnopolskiego (99,5%), a w 2020 r. dystans się pogłębił (98,7%);
- w efekcie tych zmian także przewaga dynamiki dochodów nad dynamiką wydatków była na Dolnym Śląsku nieco większa niż w kraju – różnice wyniosły odpowiednio 3,1 p. proc. i 2,7 p. proc.; rok wcześniej przewaga była znacznie większa, przy wskaźnikach 5,2 p. proc. i 2,5 p. proc., natomiast w 2018 r. było odwrotnie – przewaga dynamiki wydatków nad tempem wzrostu dochodów wyniosła 4,2 p. proc. w regionie oraz 3,1 p. proc. w kraju;
- w 2018 r. doszło do pogłębienia się na Dolnym Śląsku deficytu JST, w znacznie większej skali niż w Polsce, z kolei w 2019 r. w kraju nastąpiło zmniejszenie deficytu, a budżety dolnośląskich samorządów osiągnęły nadwyżkę; natomiast w 2020 r. zbiorcza nadwyżka budżetowa JST województwa dolnośląskiego była względnie większa niż w kraju; jest to szczególnie ważne z powodu najwyższego w kraju poziomu zadłużenia samorządów województwa dolnośląskiego;
- pandemia Covid-19 wpłynęła na ograniczenie niektórych dochodów samorządowych, a po stronie wydatkowej skutkowała wyższymi kosztami ponoszonymi przez dolnośląskie JST na ochronę zdrowia; wydatki w tym dziale wzrosły o 1/3, ale mniejsza dynamika pozostałych wydatków JST pozwoliła na poprawę ich ogólnego wyniku finansowego.

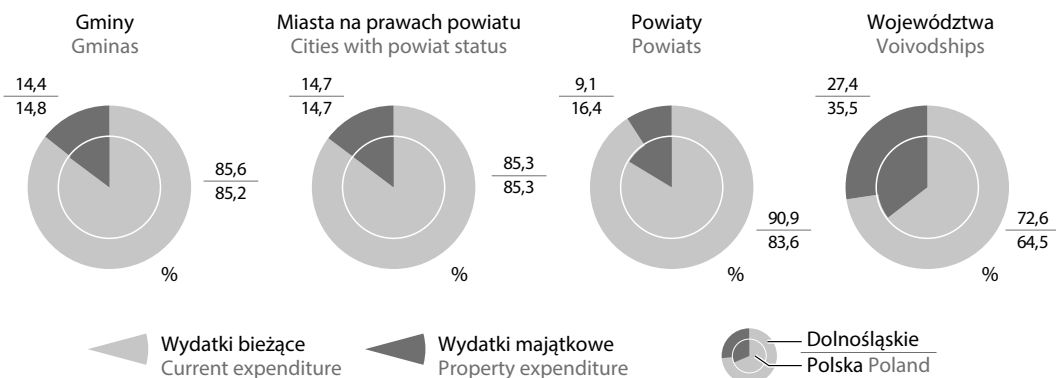
2.3.1. Struktura rodzajowa wydatków

2.3.1. Generic structure of expenditure

Wykonywanie konstytucyjnych zadań publicznych (art. 166) w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej może odbywać się w sposób bezpośredni, w wyniku wykonywania ustawowych obowiązków przez organy administracji samorządowej, albo pośrednio. Jednostkom samorządu terytorialnego podlegają zakłady i jednostki budżetowe, które uczestniczą w wykonywaniu tych zadań. Wysokie koszty funkcjonowania tych jednostek oraz duża skala transferów społecznych powoduje, że zawsze wydatki bieżące zdecydowanie dominują nad wydatkami majątkowymi.

Wykres 15. Struktura wydatków budżetów JST według rodzajów

Chart 15. Structure of expenditure of budgets of LGU by type



Odmienne zadania stojące zwłaszcza przed samorządem wojewódzkim powodują zróżnicowanie odsetka wydatków bieżących (i tym samym także majątkowych). Na poziomie gmin, powiatów i miast na prawach powiatu odmienności są stosunkowo małe, a istotnie odróżnia się struktura wydatków wojewódzkich. Bardzo ważnym zadaniem stojącym przed samorządem województwa jest stymulowanie ponadlokalnych procesów rozwojowych regionu, w dużym stopniu dzięki dokonywaniu inwestycji infrastrukturalnych.

Tablica 15. Wydatki JST województwa dolnośląskiego na tle kraju
 Table 15. Expenditure of LGU of Dolnośląskie Voivodship against the background of Poland

Wyszczególnienie Specification	Dolnośląskie				Polska Poland	
	2019	2020			2019 = 100	w % in %
	w mln zł in million PLN		2019 = 100	w % in %	2019 = 100	w % in %
Ogółem Total	20 805,4	21 963,8	105,6	100,0	106,8	100,0
Wydatki bieżące Current expenditure	17 299,5	18 764,4	108,5	85,4	109,3	83,7
Wydatki majątkowe Property expenditure	3 505,9	3 199,4	91,3	14,6	95,5	16,3
w tym inwestycyjne of which investment	3 229,0	2 890,6	89,5	13,2	95,2	15,6
Gminy Gminas	10 544,5	10 965,3	104,0	100,0	106,2	100,0
Wydatki bieżące Current expenditure	8 657,4	9 389,8	108,5	85,6	108,9	85,2
Wydatki majątkowe Property expenditure	1 887,1	1 575,5	83,5	14,4	92,8	14,8
w tym inwestycyjne of which investment	1 799,5	1 488,2	82,7	13,6	92,3	14,4
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	6 848,3	7 459,1	108,9	100,0	106,8	100,0
Wydatki bieżące Current expenditure	5 823,6	6 360,1	109,2	85,3	109,0	85,3
Wydatki majątkowe Property expenditure	1 024,7	1 099,0	107,2	14,7	95,8	14,7
w tym inwestycyjne of which investment	873,4	961,3	110,1	12,9	95,9	13,6
Powiaty Powiats	2 298,0	2 431,5	105,8	100,0	109,1	100,0
Wydatki bieżące Current expenditure	2 018,8	2 209,7	109,5	90,9	111,0	83,6
Wydatki majątkowe Property expenditure	279,2	221,9	79,5	9,1	99,9	16,4
w tym inwestycyjne of which investment	274,9	210,5	76,6	8,7	99,6	16,1
Województwo Voivodship	1 114,6	1 107,9	99,4	100,0	107,2	100,0
Wydatki bieżące Current expenditure	799,8	804,8	100,6	72,6	111,5	64,5
Wydatki majątkowe Property expenditure	314,9	303,1	96,3	27,4	100,3	35,5
w tym inwestycyjne of which investment	281,2	230,5	82,0	20,8	99,9	33,8

Wydatki bieżące

Wydatki inwestycyjne cechuje duża zmienność w czasie – bardzo wzrosły w 2018 r. i potem istotnie zmalały, zarówno w 2019 r., jak i w 2020 r. Decyduje to o strukturze wydatków. W 2018 r. zmniejszył się poziom dominacji **wydatków bieżących** JST zarówno w województwie dolnośląskim, jak i w kraju, ale w latach

2019–2020 ukazujące je wskaźniki strukturalne zanotowały ponowny wzrost. Udział wydatków bieżących przedstawia poniższe zestawienie (w % całości wydatków samorządowych):

- Polska 2016: 87,5 2017: 84,7 2018: 79,6 2019: 81,8 2020: 83,7
- Dolny Śląsk 2016: 85,8 2017: 83,5 2018: 77,8 2019: 83,1 2020: 85,4

Konieczność sfinansowania rosnących wydatków bieżących oraz eliminacji deficytu budżetowego spowodowała redukcję inwestycji o 10,5% (2019: o 23,7%) i w efekcie udział wydatków bieżących w całości wydatków utrzymał się w regionie na poziomie wyższym niż w kraju. W województwie dolnośląskim zmniejszyły się one w kwocie 18 764,4 mln zł tj. o 8,5% większej niż rok wcześniej (2019: 11,3%; 2018: 5,9%). Krajowa dynamika wzrostu tych wydatków była większa (9,3%), ale różnica nie była duża, gdyż głównym powodem stosunkowo wysokiego wzrostu były zwiększone stosunkowo równomiernie wydatki w dziale klasyfikacji budżetowej Rodzina.

Nieco ponad połowę wydatków bieżących jednostek samorządowych realizują **dolnośląskie gminy**. Wystąpiły odmienności tendencji zachodzących w poszczególnych pozycjach wydatków bieżących.

- W latach 2016–2017 oraz 2019–2020 najszybszy wzrost cechował **świadczenia na rzecz osób fizycznych**. Jedynie w 2018 r. nieznacznie one zmalały (o 0,4%, a w Polsce o 0,6%), podczas gdy rok wcześniej wzrosły o 17,7%, a w latach 2019–2020 wzrosły o 23,4% i 21,4% (Polska: 17,9% i 18,0%). Po względnym ustabilizowaniu się poziomu wypłat świadczeń społecznych w 2018 r., w tym przede wszystkim świadczeń na rzecz rodzin z dziećmi, nastąpił ich ponowny wzrost z powodu objęcia programem rodzin z 1 dzieckiem, a o różnicy dynamiki wojewódzkiej i krajowej decydowały głównie odmienne struktury demograficzne.
- Znacznie zmniejszyła się dynamika **dotacji** udzielanych przez gminy. Mimo rosnącej inflacji w 2020 r. wzrosły one tylko o 2,2% (2019: 8,6%; 2018: 10,3%; 2017: 9,0%) oraz o 4,8% w Polsce. W tej grupie dotacji znajdują się m.in. dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych, które wzrosły o 1,8%, ale stanowiły one tylko niemal dwudziestą część ogółu dotacji. Największe dotacje tradycyjnie trafiają do jednostek systemu oświaty, zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury i innych jednostek sektora finansów publicznych.
- Wydatki bieżące **gminnych jednostek budżetowych** wzrosły o 4,3% (2019: 7,9%; 2018: 8,7%, 2017: 4,2%). Istotny składnik tych wydatków – zakup materiałów i usług – wzrósł w mniejszej skali (o 3,7%, 2019: 7,9%), co częściowo można wiązać ze zmniejszonym zapotrzebowaniem jednostek publicznych w okresie pandemii. O połowę większe znaczenie mają wydatki osobowe (wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń). Wypłaty wynagrodzeń wzrosły o 5,4% (2019: 7,7%). Głównym czynnikiem wysokiej dynamiki wzrostu tych wydatków była silna w całej gospodarce presja płacowa, której towarzyszyły rosnące ceny. Dane te można porównać z dynamiką przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto – wzrost wynagrodzeń w dolnośląskich jednostkach własności samorządu terytorialnego był wyższy od wskaźnika ogólnego (7,7%), ale niższy w samej administracji samorządowej (4,0%).
- Po latach dużego wzrostu **wydatków na obsługę długu publicznego** (2019: 18,4%; 2018: 13,4%), nastąpiło zmniejszenie tych kosztów o 20,1%. Jednak była to najmniejsza pozycja – z udziałem 0,8% w wydatkach bieżących oraz 0,7% całości wydatków. Zmniejszenie tych wydatków było związane z dużą nadwyżką budżetową i redukcją zadłużenia gmin.

Wydatki majątkowe

Wydatków majątkowych dotyczyła zmiana o odmiennym kierunku niż wydatków bieżących. W 2018 r. wzrosły one o 53,2%, a w 2019 r. zmalały o 21,5%, (Polska: 50,2% i –3,4%). W 2020 r. nastąpiła ich dalsza redukcja o 8,7% (w tym wydatki inwestycyjne o 10,5%), a w Polsce o 4,5%. Głównymi czynnikami cięć inwestycyjnych było dążenie do zrównoważenia zadłużenia oraz zmniejszenie napływu dotacji na projekty europejskie. Odsetek środków przeznaczanych na wydatki majątkowe w województwie dolnośląskim zmalał w ciągu 2 lat z 22,2% do 14,6% (w kraju z 20,4% do 16,3%). Wydatki majątkowe w regionie zmalały o 306,5 mln zł, z czego inwestycyjne o 338,4 mln zł. Była to kontynuacja bardzo dużych cięć wydatków z 2019 r. – odpowiednio o 937,0 mln zł i 1 000,5 mln zł. W latach poprzednich notowano przyrosty bezwzględne wydatków majątkowych o 629,0 mln zł (2017) oraz 1 542,2 mln zł (2018), z czego na przyrost inwestycji przypadło 573,5 mln zł i 1 591,7 mln zł.

Na Dolnym Śląsku redukcja wydatków majątkowych dotyczyła 3 rodzajów JST (2019: 4). Pomimo spadku znaczenia dotacji inwestycyjnych (w tym pochodzących z dotacji europejskich), wydatki majątkowe

wzrosły w miastach na prawach powiatu (o 7,2%). W Polsce inwestycje zmalały we wszystkich 4 formach JST, lecz w skali ponad 2 razy mniejszej niż w województwie dolnośląskim.

W **budżecie województwa** po raz kolejny zmalały wydatki inwestycyjne (o 18,0%) i ich udział w wydatkach ogółem do 20,8%. Był to najniższy udział wydatków inwestycyjnych od wprowadzenia reformy samorządowej. Z powodu takich decyzji samorządu wojewódzkiego powstała znaczna nadwyżka budżetowa, która przyczyniła się do dalszego zmniejszenia poziomu zadłużenia województwa, powstałego głównie na początku dekady. Inaczej sytuacja przedstawiała się w innych województwach, które z jednej strony uzyskały większe dotacje inwestycyjne, a z drugiej strony również dążyły do wypracowania nadwyżki budżetowej i ograniczenia zadłużenia. W Polsce wielkość wojewódzkich wydatków inwestycyjnych się ustabilizowała, a inwestycje miały 1/3 udziału w całości wydatków. W rezultacie **wydatki dolnośląskiego budżetu na 1 mieszkańca były najniższe w kraju, a wydatki inwestycyjne zdecydowanie najniższe** – 79,54 zł wobec średniej krajowej wynoszącej 173,72 zł oraz 366,58 zł w województwie podlaskim. W województwie podlaskim na inwestycje skierowano 50,1% całości wydatków, a na Dolnym Śląsku 20,8% – najmniej w kraju.

W podobnej skali jak samorząd wojewódzki zredukowały wydatki inwestycyjne gminy (–17,3%; 2019: –29,2%) oraz powiaty (–23,4%; 2019: –27,8%). Nastąpiło to jednak po bardzo dużym wzroście w 2018 r. – odpowiednio o 71,4% i 72,4%. Spowodowało to wtedy zwiększenie poziomu deficytu (gminy) lub osiągnięcie deficytu po nadwyżce występującej w latach 2016–2017 (powiaty i miasta na prawach powiatu). Redukcja wydatków majątkowych w 2019 r. spowodowała ponowne osiągnięcie nadwyżki budżetowej w gminach i powiatach. Należy podkreślić, iż prawo zakazuje samorządom uzyskiwania ujemnego wyniku operacyjnego (salda bieżących dochodów i bieżących wydatków budżetowych) po uwzględnieniu wolnych środków i nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. Tym samym jedynie wydatki majątkowe mogą być przyczyną deficytu. W 2020 r. dzięki dalszym cięciom inwestycyjnym udało się 6 razy zwiększyć nadwyżkę JST, ale było to nieco mniej od deficytu z 2018 r.

Żadna forma dolnośląskich JST nie zrealizowała w 2020 r. wydatków majątkowych w relatywnie większej skali niż średnio w kraju. Udział wydatków majątkowych w całości wydatków w kolejnych latach przedstawiał się następująco (w %):

• gminy	2017: 17,3	2018: 25,3	2019: 17,9	2020: 14,4
• miasta na prawach powiatu	2017: 14,4	2018: 17,8	2019: 15,0	2020: 14,7
• powiaty	2017: 11,3	2018: 17,3	2019: 12,1	2020: 9,1
• województwo	2017: 30,1	2018: 28,6	2019: 28,2	2020: 27,4

Wydatki inwestycyjne stanowiły 90,3% wydatków majątkowych (2019: 92,1%). Są one najbardziej niestabilną częścią wydatków budżetowych. Dynamiczny wzrost inwestycji realizowanych przez JST w 2018 r. był efektem wzmocnienia tendencji zapoczątkowanej w 2017 r., natomiast w latach 2019–2020 nastąpił powrót do sytuacji wcześniejszej. Warto wskazać główne uwarunkowania tych zmian.

1. Rząd prowadził politykę obniżania poziomu bieżącego deficytu, a także długu publicznego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Była ona wymuszona dostosowaniem się do unijnych fiskalnych kryteriów konwergencji monetarnej oraz wewnętrzną potrzebą powstrzymania rosnących kosztów obsługi zadłużenia.
2. Bardzo duże znaczenie ma cykl absorpcji środków europejskich przez samorządy – jeszcze w 2016 r., czyli formalnie trzecim roku siedmioletniej perspektywy 2014–2020, dotacje w ramach paragrafów 205 i 625, były 34,5 razy mniejsze niż dotacje w ramach paragrafów 200 i 620 (obejmujących wsparcie ze środków unijnych okresu programowania 2007–2013 oraz funduszy pozaunijnych). Najwyższy poziom wydatków na projekty europejskie nastąpił w 2018 r., a w 2019 r. zanotowano niewielki ich spadek. Fundusze europejskie mają przede wszystkim charakter inwestycyjny (paragrafy 620 i 625). Ta część dotacji zmalała w 2019 r. o 0,3%, a w 2020 r. o 13,3%.
3. W 2020 r. wzrost wydatków bieżących dolnośląskich samorządów wynosił 8,5%, a więc nieznacznie mniej niż dochodów własnych (8,7%). Przy polityce zrównoważonego budżetu jedynie dotacje inwestycyjne mogły spowodować utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji, ale one zmalały zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych – łącznie o 16,7%.
4. Fundusze przeznaczone przez budżet na program „Rodzina 500 plus” wymusiły racjonalizację innych dotacji z budżetu. Dotacje z budżetu państwa na pozostałe zadania poważnie zmalały. Przy znacznym

ogólnym wzroście wartości dotacji celowych, oznaczało to zmianę struktury celów wydatkowych, w postaci zwiększenia udziału dotacji na cele bieżące kosztem zmniejszenia się udziału wsparcia dla celów inwestycyjnych. Udział ten zmalał z 20,8% w 2015 r. do 4,6% całości krajowych dotacji celowych w 2019 r. oraz 2,7% w 2020 r. Dotacje ze środków krajowych skierowane są na Dolnym Śląsku niemal wyłącznie na cele bieżące.

5. Z powodu pandemii Covid-19 samorządy działały w warunkach dużej niepewności. Lockdowny dawały w trakcie roku widoczny efekt zmniejszania się niektórych kategorii dochodów. Ostatecznie dochody ogółem JST wzrosły bardziej niż zakładano w uchwalanych budżetach. Według danych Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu plany dochodów wykonano w 101,3%. Niepewność warunków działania przyczyniła się jednak do znacznego niewykonania planu wydatków – zrealizowano go w 92,3%, w tym w zakresie wydatków bieżących w 94,3%, a wydatków majątkowych w 82,2%. Zaniechano dużej części planowanych inwestycji.

Uwzględniając środki europejskie **udział dotacji w sfinansowaniu działań inwestycyjnych** podejmowanych przez samorządy wzrósł z 18,9% w 2017 r. do 35,5% w 2019 r. i zmalał do 33,0% w 2020 r. Dochody własne JST w mniejszym stopniu niż przed 2019 r. umożliwiały sfinansowanie inwestycji. Zestawienie przedstawia kolejno: wydatki inwestycyjne ogółem, inwestycje sfinansowane ze środków własnych i kredytów oraz dotacje inwestycyjne (w mln zł):

- 2018: 4 229,5 2 978,3 1 251,3
- 2019: 3 229,0 2 081,9 1 147,1
- 2020: 2 890,6 1 935,4 955,2

W 2020 r. ogólne zmniejszenie wydatków inwestycyjnych o 10,5% wynikało z obniżenia nakładów sfinansowanych z własnych środków o 7,0% oraz z dotacji inwestycyjnych o 16,7%.

Z 8 form dotacji przeznaczanych częściowo na inwestycje, w 2018 r. zostały zredukowane niemal do zera dotacje inwestycyjne w ramach zadań z zakresu administracji rządowej, a 3 inne typy dotacji inwestycyjnych zmalały o ok. 1/3. Największy wzrost zanotowały dotacje inwestycyjne na projekty europejskie (o 179,2%), a także z budżetu państwa na zadania własne (o 64,2%). W 2019 r. zmian tak dużej skali już nie było. Łącznie 5 form dotacji (traktując osobno dotacje z paragrafów 620 i 625) zmalało o 5,8 mln zł, podczas gdy dotacje:

- na zadania własne zmalały o 75,4 mln zł (o 43,7%),
- z tytułu pomocy finansowej udzielanej między JST na dofinansowanie własnych zadań zmalały o 18,6 mln zł (o 26,1%),
- na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST zmniejszyły się o 4,4 mln zł (o 14,9%).

W 2020 r. dotacje inwestycyjne zmalały o 192,0 mln zł; zmniejszenia dotyczyły poniższych pozycji:

- na projekty europejskie (paragrafy 620 i 625) 125,5 mln zł (o 13,3%)
- na zadania własne 70,0 mln zł (o 72,1%)
- na zadania realizowane na podstawie porozumień między JST 7,8 mln zł (o 31,5%)
- otrzymane z państwowych funduszy celowych 4,7 mln zł (o 21,6%)
- z tytułu pomocy finansowej udzielanej między JST na dofinansowanie własnych zadań 18,6 mln zł (o 26,1%).

Tylko w 2 pozycjach nastąpiło zwiększenie dotacji inwestycyjnych:

- z zakresu administracji rządowej 17,3 mln zł (o 371,8%)
- realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej 2,6 mln zł (o 502,0%).

Dotacje europejskie cechuje duża zmienność. Szczególnie dotkliwe dla samorządów było kolejne zmniejszenie dotacji na zadania własne. Nie rekompensują tego dotacje wynikające z działań rządu, które stanowią dodatkowy czynnik ograniczania samodzielności finansowej JST.

Dotacje inwestycyjne na **zadania własne** zostały zredukowane prawie 4 razy (do kwoty 27,1 mln zł). Zauważalny jest tu tzw. efekt wypychania w sytuacji przeznaczania dużych środków na Tarczę Antykryzy-

sową. W związku z pandemią Covid-19 w ramach tarczy powołano nowy instrument wsparcia inwestycji lokalnych – **Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL)**¹⁹. Został on wprowadzony uchwałą rządu w lipcu 2020 r.²⁰ i określał kwotowo górne pułapy inwestycji, o które mogą aplikować wszystkie gminy, miasta na prawach powiatu oraz powiaty. Wartość kosztorysowa inwestycji nie mogła być mniejsza od 400 tys. zł, a podstawowe kierunki wsparcia dotyczyły budowy, rozbudowy lub przebudowy: kanalizacji sanitarnej, wodociągów, sieci gazowej, dróg wewnątrz miejscowości i dojazdów do nich, chodników, ścieżek rowerowych, przystanków, obiektów użyteczności publicznej, obiektów sportowych, bibliotek, świetlic, remiz strażackich, oświetlenia ulic, prac konserwatorskich i przebudowy zabytków. Osobne wsparcie w ramach postępowania konkursowego przewidziano dla 203 gmin podgórskich w 6 województwach, z czego 59 znajduje się na Dolnym Śląsku. Środki te przeznaczono na: szlaki turystyczne, promenady, parki, punkty widokowe, parkingi, skanseny, muzea, a także na towarzyszące usługom turystycznym drogi, chodniki i oczyszczalnie ścieków. Wartość środków przekazanych polskim samorządom w lipcu i sierpniu 2020 r. wyniosła 6,0 mld zł, a w ramach drugiego konkursu w grudniu 2020 r. 4,35 mld zł²¹. Wsparcie tylko w niewielkim stopniu wykorzystano w 2020 r., natomiast zasadnicza realizacja nakładów dotyczy 2021 r. Środki pochodzące z pierwszego konkursu zostały wykorzystane w województwie dolnośląskim w 2020 r. w kwocie 25,1 mln zł. W Polsce niższa kwota wsparcia wystąpiła jedynie w województwie lubuskim²².

Wydatki inwestycyjne ogółem stanowiły 13,2% całości wydatków budżetów JST (2019: 15,5%; 2018: 21,2%). Wynosiły na 1 mieszkańca 997,27 zł (2019: 1 113,47 zł; 2018: 1 457,96 zł) wobec całkowitych wydatków budżetów 7 577,58 zł (2019: 7 174,32 zł; 2018: 6 887,79 zł). W latach 2019–2020 największe wydatki inwestycyjne per capita zrealizowano z budżetów miast na prawach powiatu (w 2018 r. największe wydatki realizowały gminy). W 2020 r. różnica między 4 miastami a gminami zwiększyła się, gdyż miasta na prawach powiatu były jedyną formą JST notującą wzrost wydatków inwestycyjnych (o 10,1%).

Tablica 16. Wydatki JST według rodzajów
Table 16. Expenditure of LGU by type

Wyszczególnienie Specification	Ogółem Total			W tym Of which			
				bieżące current	inwestycyjne investment		
	w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 miesz- kańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN		udział dotacji w % share of grants in %	na 1 miesz- kańca w zł per capita in PLN
Ogółem Total	21 963 805,1	105,6	7 577,58	18 764 383,3	2 890 602,8	33,0	997,27
Gminy Gminas	10 965 313,1	104,0	5 576,65	9 389 819,4	1 488 198,9	25,6	756,86
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	7 459 081,9	108,9	8 001,29	6 360 117,7	961 324,9	32,2	1 031,20
Powiaty Powiats	2 431 533,8	105,8	1 236,61	2 209 680,8	210 542,0	43,2	107,08
Województwo Voivodship	1 107 876,3	99,4	382,22	804 765,3	230 536,9	75,7	79,54

Uwaga: dane dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w aneksie w tablicach V g oraz V p.

Note: data for individual local government units is included in tables V g and V p in the annex.

¹⁹ Wsparcie z tego tytułu zaliczono nie do dotacji, ale do dochodów własnych w ramach środków na dofinansowanie zadań własnych pozyskanych z innych źródeł.

²⁰ Uchwała Nr 102 Rady Ministrów z 23 lipca 2020 r. M. P. z 2022 r. poz. 22.

²¹ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 11–13.

²² *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2020*, GUS, Warszawa 2021, s. 19.

Na inwestycje dysponowano w gminach niespełna 1/3 całości wydatków (2019: 1/3), w miastach na prawach powiatu 1/3 wydatków (jak rok wcześniej), w powiatach 1/2 (2019: 1/3). Na tym tle dużą część środków inwestuje tradycyjnie samorząd wojewódzki, ale zanotował kolejny spadek udziału do poziomu 1/3 wydatków (2018: 1/4). Był to dwukrotnie mniejszy udział niż w rekordowym 2014 r. (41,4%).

W przypadku budżetów województw podstawą finansowania inwestycji są dotacje przeznaczone na ten cel i ich bardzo niski udział w dotacjach ogółem w 2018 r. (14,5%) oznaczał ograniczenie lub przesunięcie w czasie części wieloletnich zamierzeń. Rok później wskaźnik ten wzrósł do 38,4%, a w 2020 r. do 75,7%, lecz inwestycje zmalały z 281,2 mln zł do 230,5 mln zł. Ponad 3 razy zmalała wartość inwestycji realizowanych z dochodów własnych (z 173,2 mln zł do 56,0 mln zł). Odkładano się to pomimo niewielkiego wzrostu dochodów własnych (o 1,2%), lecz dochody te były nadal mniejsze niż w latach 2012–2014. Zadania statutowe samorządu wojewódzkiego są w dużym stopniu określane przez cele inwestycyjne, głównie na rzecz modernizacji infrastruktury transportowej. W strukturze działowej wydatków samorządowego województwa transport pochłania około połowy wydatków bieżących i majątkowych razem.

2.3.2. Struktura wydatków według działów

2.3.2. Structure of expenditure by divisions

Przedmiotowa (działowa) klasyfikacja budżetowa jest różna od Polskiej Klasyfikacji Działalności stosowanej w większości ujęć statystycznych. Porównawcze zestawienie **działów budżetowych** i sekcji PKD znajduje się w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r.

Zadania statutowe samorządów różnych szczebli wykazują istotne odmienności. Jest to ukazane nie tylko przez wartość wydatków ogółem oraz przeliczonych na 1 mieszkańca, ale także przez odmienną strukturę wydatków. Miasta na prawach powiatu spełniają funkcje samorządu gminnego i samorządu powiatowego. Dlatego struktura ich wydatków ma charakter częściowo uśredniony wobec zadań tych dwóch form samorządów.

Tablica 17. Struktura wydatków JST według działów

Table 17. Structure of expenditure of LGU by divisions

Wyszczególnienie Specification	Numery działów i ich procentowy udział w wydatkach budżetowych Numbers of divisions and their percentage share in budget expenditure							
Ogółem Total	801	855	600	750	900	852	700	921
	26,1	19,7	12,6	8,1	7,8	5,4	3,7	3,6
Gminy Gminas	801	855	900	750	600	852	921	700
	26,9	25,7	10,6	8,8	6,7	4,7	4,0	3,1
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	801	855	600	900	700	750	852	921
	26,5	17,5	17,5	7,3	5,9	5,8	4,8	3,3
Powiaty Powiats	801	600	852	750	855	854	754	853
	30,6	11,4	11,4	10,8	8,1	7,4	6,7	4,1
Województwo Voivodship	600	851	750	921	801	926	010	853
	40,9	12,6	10,4	8,3	6,0	3,5	3,3	2,9

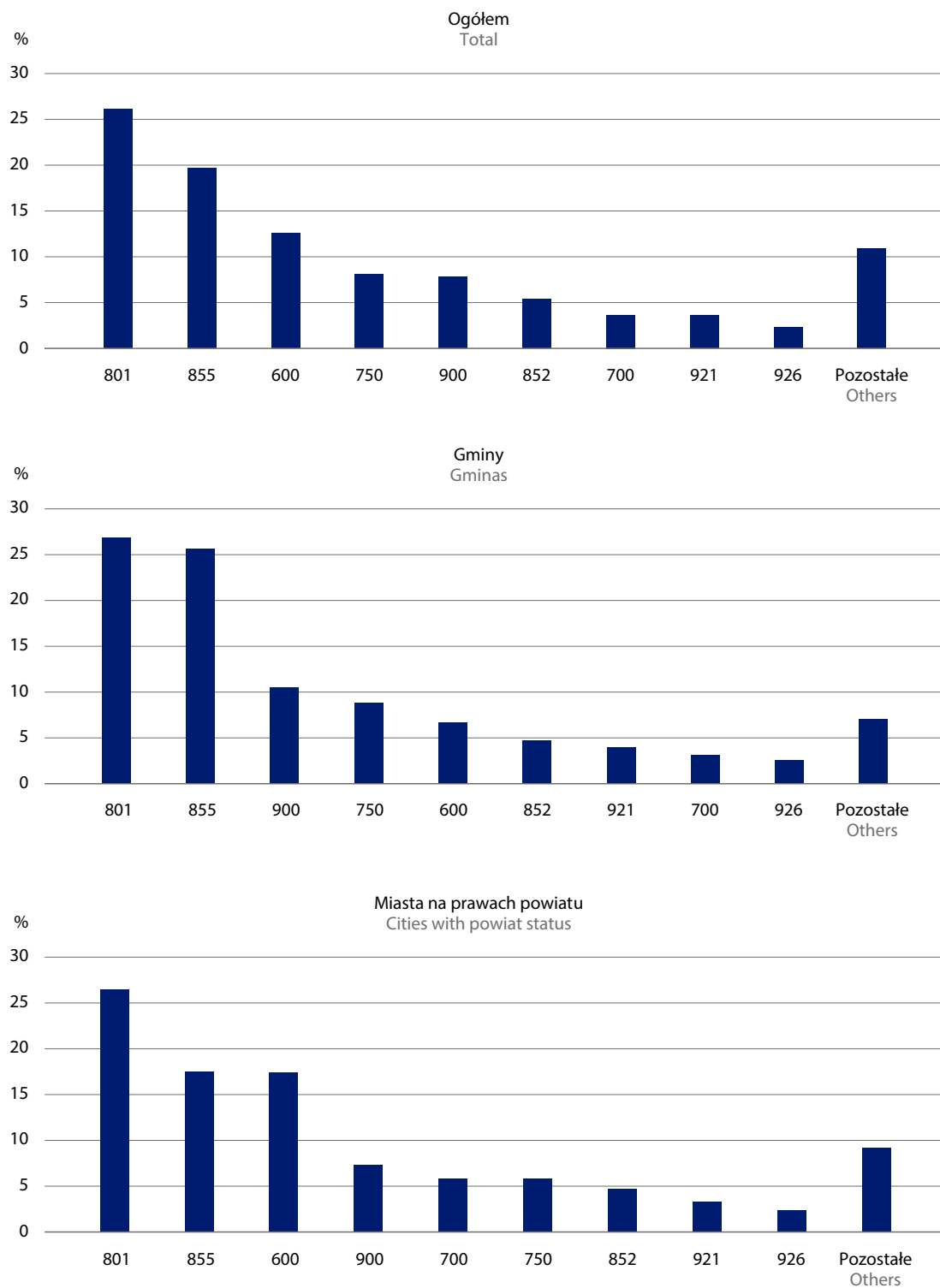
Uwaga: dane dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w aneksie w tablicach VI g oraz VI p.

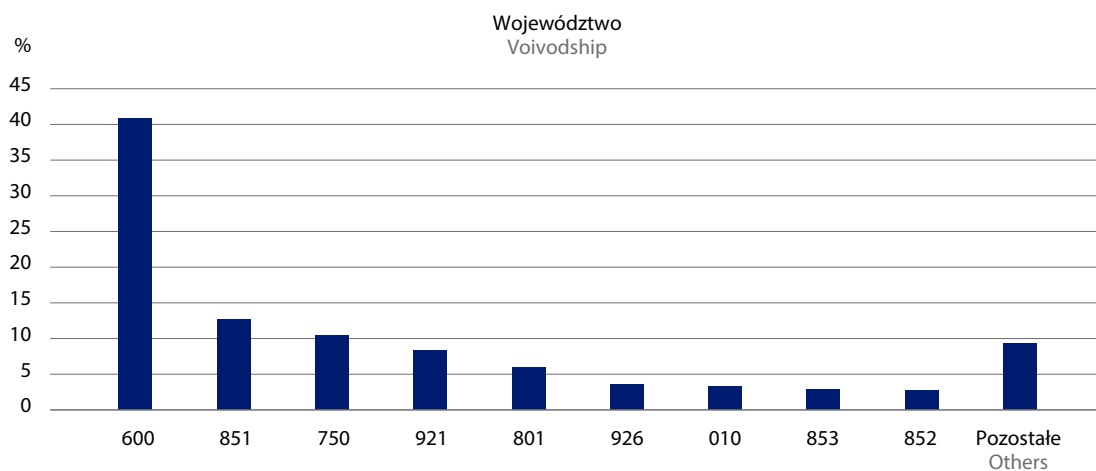
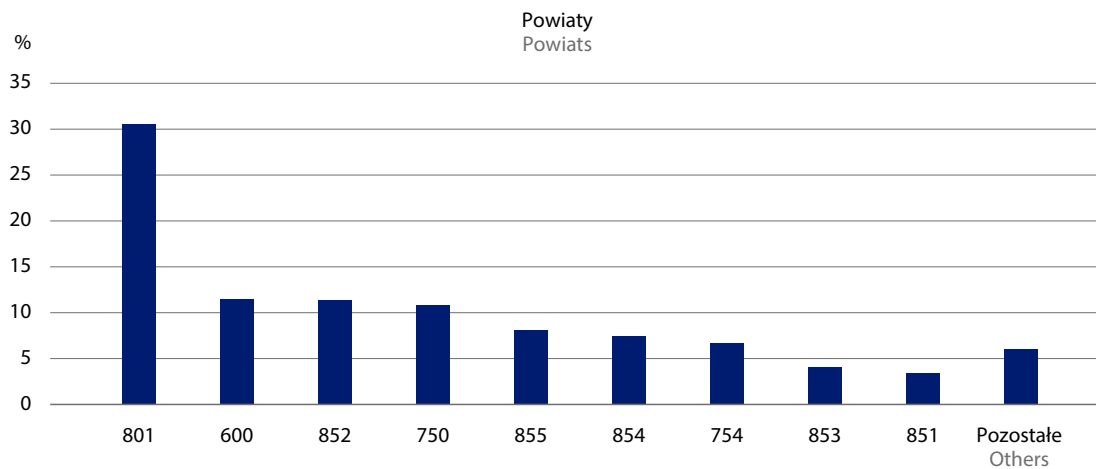
Note: Data for individual local government units is included in tables VI g and VI p in the annex.

W tablicy ukazano po 8 głównych działów osobno dla każdej formy samorządu terytorialnego. Ilustrują one specyfikę samorządów wynikającą z różniących się celów statutowych. Sześć głównych działów skupia około 80% wydatków dla każdej formy samorządów, a 9 największych działów obejmuje w każdym przypadku ponad 90% wydatków gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województwa. Struktura i kierunki wydatków wykazują odmienności i dlatego w ujęciu dla samorządów ogółem 9 głównych działów obejmuje nieco mniejszy odsetek (89,1% wydatków), co ilustruje wykres.

Wykres 16. Struktura wydatków budżetowych według działów i form JST

Chart 16. The structure of budget expenditure by divisions and forms of LGU





010 Rolnictwo i łowiectwo
Agriculture and hunting

600 Transport i łączność
Transport and communication

700 Gospodarka mieszkaniowa
Dwelling economy

750 Administracja publiczna
Public administration

754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa
Public safety and fire care

801 Oświata i wychowanie
Education

851 Ochrona zdrowia
Health care

852 Pomoc społeczna
Social welfare

853 Pozostałe zadania w zakresie opieki społecznej
Other tasks in sphere of social policy

854 Edukacyjna opieka wychowawcza
Educational care

855 Rodzina
Family

900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
Municipal economy and environmental protection

921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
Culture and national heritage

926 Kultura fizyczna
Physical education

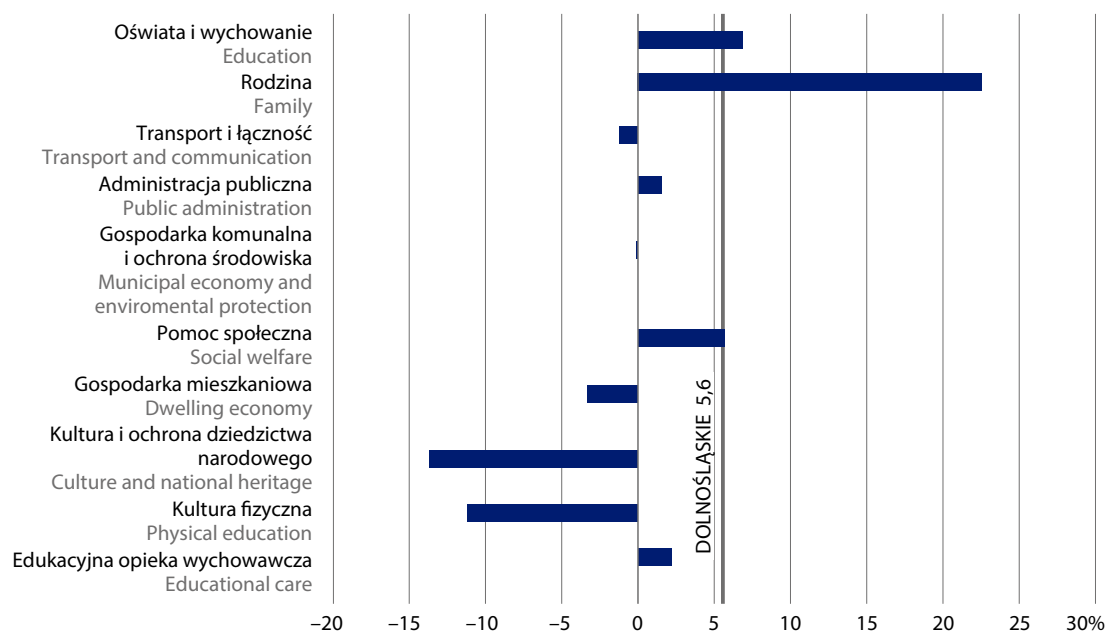
Zdecydowanie najważniejszym zadaniem samorządów jest **działalność edukacyjna**. Ponad ¼ całkowitych wydatków samorządów jest kierowana na dział 801 Oświata i wychowanie. Dotyczy to trzech form jednostek samorządowych – gmin, miast na prawach powiatu i powiatów. Przeznaczały one na ten cel podobny odsetek swoich wydatków (od 26,5% do 30,6%). Tylko w samorządowym województwie na pierwszym miejscu znajduje się tradycyjnie transport i łączność. W latach wcześniejszych na dział ten przypadała średnio ½ wydatków, ale ograniczenie skali inwestycji spowodowało zmniejszenie się tego udziału w 2020 r. do 40,9%.

Strukturę wydatków samorządowych oraz poszczególnych typów jednostek cechuje duża stabilność. Dla ujęcia JST ogółem w grupie 8 pierwszych działów zaszła w 2020 r. tylko jedna zmiana ich kolejności między pozycjami 7. i 8. Wydatki w dziale Gospodarka mieszkaniowa (700) były ponownie większe niż w dziale Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (921). Był to powrót do ich kolejności z 2018 r.

Występują bardzo duże odmienności dynamiki wydatków w różnych działach. Rozszerzając analizę do 10 głównych działów zauważamy, że w 2019 r. zanotowano istotne spadki wydatków w działach: Kultura fizyczna (926) o 15,7%, Gospodarka mieszkaniowa (700) o 6,0% oraz Transport i łączność (600) o 5,0%. W 2020 r. największe redukcje wydatków wystąpiły w działach: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (921) o 13,7%, Kultura fizyczna (926) o 11,2%, Gospodarka mieszkaniowa (700) o 3,3% oraz Transport i łączność (600) o 1,2%. Aż 3 z tych działów notowały regres także rok wcześniej, co oznacza znaczne ograniczenia w ich działalności, wzmacniane przez procesy inflacyjne.

Wykres 17. Zmiany wydatków JST według działów^a

Chart 17. Changes in expenditure of LGU by divisions^a



^a Zmiany w stosunku do roku poprzedniego, działy uszeregowane według poziomu wydatków w 2020 r.

^a Changes compared to the previous year, divisions ordered by the level of expenditure in 2020.

W bardzo dużej skali wzrosły wydatki w dziale Rodzina (o 22,6%; 2019: 27,7%). Zmiany uregulowań prawnych dotyczących wydatków na **cele społeczne** oraz ich realnego zakresu (zwłaszcza wsparcia dla rodzin z dziećmi) były przyczyną największej niestabilności ogólnej struktury wydatków w latach 2015–2020.

Program „Rodzina 500 plus” został wprowadzony w życie w 2. kwartale 2016 r. Dlatego skokowy wzrost wydatków na cele społeczne gmin i miast na prawach powiatu wystąpił w 2016 r., ale istotny wzrost do-

tyczył także 2017 r. (pierwszego z wydatkami realizowanymi we wszystkich 4 kwartałach), a także 2019 r., gdy wzrosły wydatki w 2. półroczu, oraz 2020 r., gdy efekty tej decyzji dotyczyły całego roku. **Po stronie dochodów** budżetowych towarzyszyły im rosnące dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej. W ujęciu sumarycznym w 2016 r. uległy one podwojeniu w stosunku do roku poprzedniego (wzrosły o 99,1%), w 2017 r. wzrosły o dalsze 16,6%, w 2018 r. spadły o 2,5%, a w latach 2019–2020 ponownie istotnie wzrosły – odpowiednio o 25,3% i 23,3%.

Po stronie wydatków budżetowych, w 2016 r. nastąpiło ich zwiększenie na cele społeczne o 62,0% (z czego w gminach o 92,0%). W kolejnych latach dynamika wydatków wyniosła: 2017 r. – 15,7%, 2018 r. – 5,0%, 2019 r. – 21,0% oraz 2020 r. – 17,9%. Skala zmian tych wydatków była zdecydowanie większa niż w przypadku wszystkich innych działów i w dużym stopniu decydowała o ogólnej dynamice wydatków. Główne cele społeczne ujmowane są tu łącznie, gdyż od 2017 r. w klasyfikacji działów i rozdziałów wyodrębniono nowy dział 855 Rodzina, do którego przeniesiono niektóre rozdziały z działów 852 (Pomoc społeczna) oraz 853 (Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej). Wcześniej, w 2016 r. wydatki programu „Rodzina 500 plus” zaliczano do działu 852.

Tablica 18. Wydatki budżetów samorządowych na główne cele społeczne^a

Table 18. Expenditure of local government budgets for the main social purposes^a

Wyszczególnienie Specification	2015	2017	2018	2019	2020	
	w tys. zł in thousand PLN					2019 = 100
Ogółem Total	2 034 661,9	3 813 581,9	4 005 088,3	4 847 259,8	5 715 046,9	117,9
Gminy Gminas	994 902,4	2 247 792,6	2 318 596,5	2 811 322,2	3 345 052,7	119,0
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	601 819,4	1 065 479,9	1 142 033,7	1 449 839,3	1 726 554,8	119,1
Powiaty Powiats	401 179,9	447 041,1	485 331,7	536 764,2	574 213,2	107,0
Województwo Voivodship	36 760,2	53 268,3	59 126,4	49 334,1	69 226,1	140,3

a W 2015 r. działy 852, 853; w latach 2017–2020 działy 852, 853, 855.

a Divisions 852, 853 in 2015; divisions 852, 853, 855 in 2017–2020.

Jeszcze w 2015 r. dolnośląskie samorządy na wymienione podstawowe cele społeczne przeznaczały 1/3 swoich wydatków (13,3%), rok później była to ponad 1/5 (20,6%), a w 2020 r. było to już 26,0%. Uwzględniając tradycyjnie najważniejsze w działalności samorządów wydatki oświatowe (działy 801 i 854) z odsetkiem 28,2% okazuje się, że **na 5 działów społeczno-edukacyjnych przeznaczono w 2020 r. ponad połowę środków budżetowych** (54,2%; 2019: 51,2%). Duży wzrost wydatków społecznych był bezpośrednią przyczyną obniżenia się wskaźników strukturalnych dla większości pozostałych działów budżetowych zarówno w ujęciu ogółem, jak i poszczególnych form jednostek samorządowych.

Do celów polityki społecznej można dodatkowo zaliczyć **ochronę zdrowia**. Wydatki JST na ten cel nie są tak duże, jak cele JST pokazane na wykresie 17, gdyż są 12. pozycją wydatkową z udziałem 1,62%. W 2020 r. wzrosły jednak w zdecydowanie większej skali niż na inne działy – o 33,0%, a bezwzględny przyrost wydatków wyniósł 88,0 mln zł. Należy to wiązać z pandemią koronawirusa. Stanowiło to wyzwanie dla budżetów powiatowych, gdzie pozycja ta wzrosła o 59,4%, i przede wszystkim dla budżetu wojewódzkiego notującego wzrost wydatków na ten cel o 88,0%. W efekcie stały się one 2. kierunkiem wydatkowania środków (2019: 4, 2018: 5).

Podobieństwa specyfiki wydatków różnych form samorządu widziane na poziomie działów mogą być mylące. Szczegółowe uprawnienia i obowiązki gmin, powiatów i województw samorządowych tylko w małym stopniu się dublują. Poszczególne szczeble samorządowe odpowiadają za odmienne instytucje oraz działania – różne kategorie dróg, szkół, funkcje administracyjne, formy pomocy społecznej.

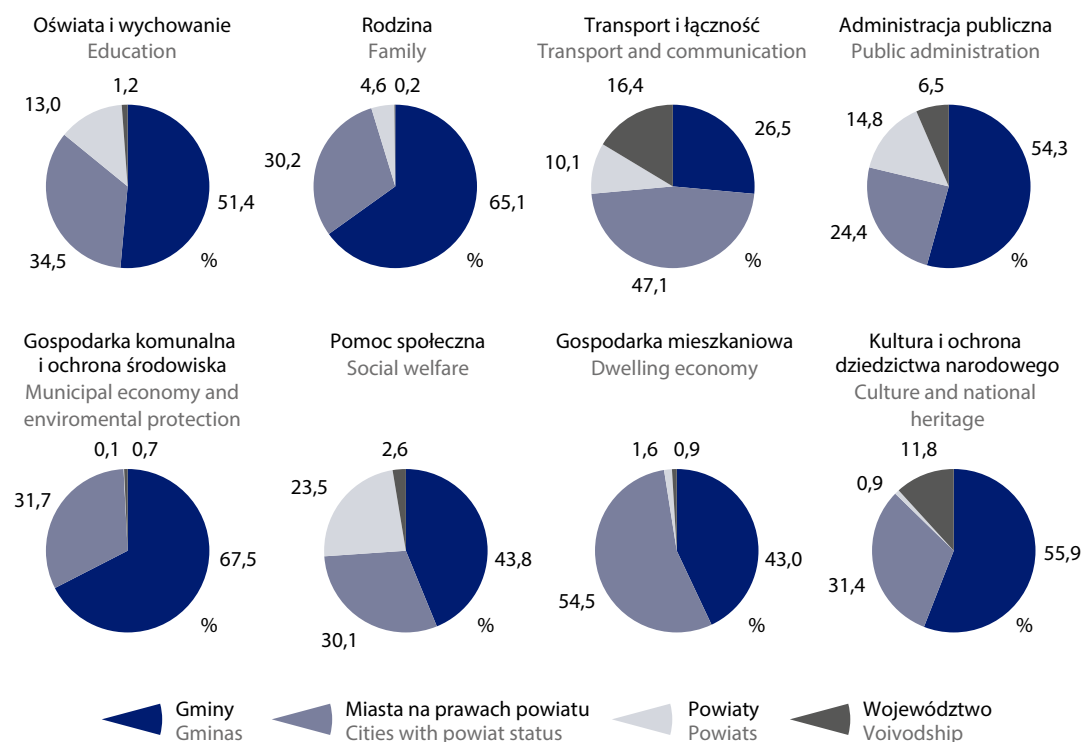
Naturalne jest oczekiwanie, że gminy wraz z miastami na prawach powiatu odpowiadają za główne rodzaje zadań samorządowych, gdyż gmina jest podstawowym, najważniejszym elementem ustroju samorządowego w Polsce. Potwierdza to proporcja wydatków zrealizowanych przez kolejno województwa, powiaty, miasta na prawach powiatu i gminy, która w 2020 r. przedstawiała się w przybliżeniu następująco: 1 : 2 : 6 : 9,5. Tym samym, niespełna 1/3 ogólnych wydatków samorządowych zrealizowały w ujęciu łącznym powiaty i samorządowe województwo. Udział powiatów wynosił 11,1%, a województwa 5,0%. W sytuacji, gdy wskaźnik strukturalny w danej kategorii wydatków był większy od tych wartości mówimy o względnych przewagach i wyspecjalizowaniu tych jednostek samorządowych.

Pośród 8 najważniejszych działów w poszczególnych JST najsilniejszymi specjalizacjami **samorządowego województwa** są tradycyjnie: transport i łączność (udział 16,4% w wydatkach samorządów na ten cel), kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (11,8%) oraz administracja publiczna (6,5%). Na pozostałe główne typy działalności nie pozostało wiele środków i dlatego udział wydatków samorządu województwa w ogólnych wydatkach ponoszonych na inne najważniejsze działy nie przekraczał 2,6%.

Powiaty tradycyjnie najsilniej zaznaczają swoją rolę w zadaniach związanych z pomocą społeczną (23,5%), administracją publiczną (14,8%), oświatą i wychowaniem (13,0%). Udziały powiatów w tych działach wzrosły w 2020 r. Duże znaczenie mają także wydatki na transport i łączność (10,1%).

Wykres 18. Struktura wydatków budżetowych w głównych działach według form JST

Chart 18. Structure of budget expenditure in main divisions by forms of LGU



Powiaty i województwo nie posiadają podstawowych zadań statutowych związanych z działami Gospodarka mieszkaniowa oraz Gospodarka komunalna i ochrona środowiska. **Gminy i miasta na prawach powiatu** zrealizowały w tych działach 97,5% i 99,2% całości wydatków w regionie. Wydatki na gospodarkę mieszkaniową były mniejsze w 165 gminach (43,0%) niż w 4 miastach na prawach powiatu (54,5%). Dysproporcja ta się pogłębia, gdyż jeszcze w 2018 r. gminy poniosły nieco większe wydatki mieszkaniowe niż miasta na prawach powiatu (odpowiednio 49,9% i 47,8% wydatków na ten cel). Specyfika nowego budownictwa mieszkaniowego, struktury własności budynków mieszkalnych i tym samym także gospodarki mieszkaniowej, poważnie różni się w dużych miastach od mniejszych miejscowości. Wydaje się,

że przedstawiona tendencja będzie miała charakter trwały z powodu dużej dysproporcji realizowanego w ostatnich latach budownictwa wielorodzinnego w gminach i w największych miastach regionu. Zdecydowana większość domów wielorodzinnych powstaje w dużych miastach i skupiają one niemal całość budynków wznoszonych w ramach towarzystw budownictwa społecznego. Z drugiej strony względy demograficzne i ekonomiczne decydują o mniejszej skali odnawiania dekapitalizujących się zasobów komunalnych w miastach średnich i małych oraz na terenach wiejskich.

Drugim działem, w którym wydatki miast na prawach powiatu były największe, był Transport i łączność (47,1%). W 2019 r. odsetek ten był znacznie mniejszy (41,2%), a jego wzrost należy wiązać z tym, że miasta na prawach powiatu były jedyną formą JST zwiększającą w 2020 r. inwestycje, w tym na projekty drogowe. Należy przypomnieć, że w miastach na prawach powiatu Dolnego Śląska mieszka dwukrotnie mniej osób niż w 165 gminach. W pozostałych 6 analizowanych działach największe wydatki ponosiły gminy.

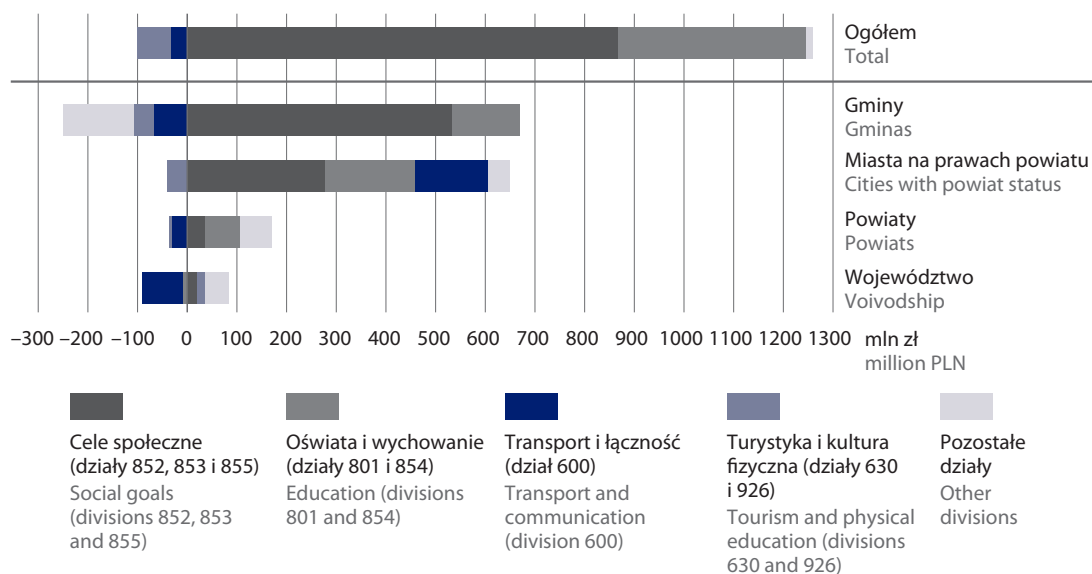
Zasadniczymi determinantami zmian działowej struktury wydatków z jednej strony w ramach poszczególnych jednostek samorządowych, a z drugiej strony wewnątrz systemu tych jednostek są ogólne **różnice zmian wielkości wydatków**, które zaszyły w 2020 r. Wydatki dolnośląskich samorządów wzrosły o 1 158,4 mln zł (2019: 823,9 mln zł), z czego na miasta na prawach powiatu przypadło 610,8 mln zł (2019: 583,5 mln zł), na gminy 420,8 mln zł (2019: 209,3 mln zł), na powiaty 133,5 mln zł (2019: 67,0 mln zł), natomiast wydatki województwa zmalały o 6,8 mln zł (2019: –36,0 mln zł).

Łatwiej można ocenić zmiany kierunków wydatków w 2020 r. dzięki wydzieleniu **5 grup działów**:

- cele społeczne (działy 852, 853, 855) zanotowały wzrost o 867,8 mln zł (2019: 842,2 mln zł),
- oświata i wychowanie (działy 801 i 854) – wzrost o 378,7 mln zł (2019: 197,4 mln zł),
- transport i łączność (dział 600) – zmniejszenie o 33,5 mln zł (2019: –147,0 mln zł),
- turystyka i kultura fizyczna (działy 630 i 926) – zmniejszenie o 66,9 mln zł (2019: –142,3 mln zł),
- pozostałe działy – zwiększenie wydatków o 12,3 mln zł (2019: 73,8 mln zł).

Wykres 19. Zmiany celów wydatków JST w stosunku do roku poprzedniego

Chart 19. Changes in goals of expenditure of LGU compared to the previous year



W miastach na prawach powiatu zmniejszyły się jedynie wydatki na turystykę i kulturę fizyczną, w powiatach wydatki na 2 agregatywne cele, w gminach na 3 kierunki. Identyfikacja dotyczy samorządowego województwa – w 2019 r. zmalały wydatki na wszystkie 5 celów, a w 2020 r. tylko na transport i łączność (ale w kwocie większej niż wzrost osiągnięty w pozostałych 4 pozycjach).

Największa **redukcja wydatków** dotyczyła turystyki i kultury fizycznej i wystąpiła w 3 formach samorządów (poza samorządowym województwem). Cięcia wydatków na transport i łączność także dotyczyły 3 form JST (poza miastami na prawach powiatu). Kolejne redukcje wydatków w tych dwóch dziedzinach wynikają z szukania oszczędności w sytuacji, gdy ogólny przyrost efektywnych wydatków (1 158,4 mln zł) był znacznie mniejszy niż przyrost niezbędnych wydatków społeczno-edukacyjnych (1 246,5 mln zł). Brak istotnych redukcji wydatków na pozostałe cele skutkowałby deficytem i wzrostem zadłużenia dolnośląskich samorządów.

Rozdział 3

Chapter 3

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Debt of local government units

Jednostki samorządu terytorialnego mogą osiągać na koniec roku finansowego deficyt lub nadwyżkę. **Nadwyżka** to dodatnia różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a **deficyt** jest różnicą ujemną.

Zagregowany wieloletni deficyt budżetowy wraz z odsetkami i dywidendami powoduje powstanie **długu** jednostki samorządowej. Dług jednostki samorządu terytorialnego jest częścią państwowego długu publicznego. Oblicza się go jako wartość nominalną zobowiązań wykazywanych na dzień 31 grudnia. Zapisy ustawowe wymieniają następujące tytuły zobowiązań:

- wyemitowanie papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągnięcie kredytów i pożyczek,
- wymagalne zobowiązania uznane za bezsporne lub wynikające z orzeczeń i decyzji.

Czwartą potencjalną formą zobowiązań są depozyty przyjęte przez samorządy, ale taka sytuacja jest wyjątkową rzadkością.

Ujęcie przekrojowe

Spowolnienie gospodarcze związane ze światowym kryzysem finansowym odbiło się na kondycji polskich samorządów, które do 2014 r. notowały deficyt (najszybciej narastał w latach 2009–2011). W województwie dolnośląskim dodatkowym czynnikiem nierównowagi dochodów i wydatków budżetowych był wysiłek w zakresie poprawy infrastruktury w związku z organizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r. Zadłużenie podsektora samorządowego w Polsce wzrastało szybciej niż podsektora rządowego i sektora ubezpieczeń społecznych (SIRS wg ESA2010). W efekcie nastąpił wzrost udziału długu samorządowego w ogólnym zadłużeniu sektora finansów publicznych z 4,7% w 2008 r. do 8,7% w 2014 r. Okres ten zadecydował o zasadniczej części zadłużenia samorządów w Polsce i w województwie dolnośląskim. Zmniejszające się do 2016 r. wydatki inwestycyjne przyczyniły się do powstania nadwyżki budżetowej w latach 2015–2016. Przy utrzymujących się niskich stopach procentowych skutkowało to z jednej strony niewielkim spadkiem kosztów obsługi zadłużenia, a z drugiej strony także zmniejszaniem się ogólnego poziomu zobowiązań JST w Polsce w latach 2016–2017. Ponowne pojawienie się deficytu w 2017 r. było rezultatem wzrastających inwestycji, które wpłynęły na zwiększanie się wydatków. W 2018 r. deficyt uległ dalszemu pogłębieniu, natomiast w 2019 r. doszło do odwrócenia tendencji. Przy stabilnym stanie zobowiązań instytucji rządowych (głównie budżet państwa i fundusze celowe) w latach 2017–2019 wzrósł udział długu samorządowego w długu publicznym. Wynosił w 2016 r. 7,2% (o 1,5 p. proc. mniej niż w 2014 r.), a w 2019 r. wzrósł do 8,4%.

Do 2019 r. tendencje ogólnokrajowe i w województwie dolnośląskim były bardzo zbliżone. Zarówno w ujęciu wartościowym, jak i liczby samorządów notujących nadwyżkę budżetową, najlepsze wyniki dotyczyły 2016 r. Na 2808 (2807 od 2019 r.) istniejących w Polsce JST liczba samorządów z deficytem budżetowym w 2015 r. wynosiła 800, a w następnych latach wynosiła kolejno: 563, 1 432, 1991 i 1180. W efekcie wartość długu samorządowego w Polsce zmalała z 72,1 mld zł w 2015 r. do 69,5 mld zł w 2017 r., aby w 2019 r. wzrosnąć do 83,2 mld zł.

Pandemia Covid-19 wpłynęła na zmianę wcześniejszych tendencji. Rządowe programy ośłonowe dla gospodarki oraz działania związane z ochroną życia i zdrowia mieszkańców doprowadziły w 2020 r. do **wzrostu o 12,4% długu podsektora rządowego – z 907,7 mld zł do 1 020,7 mld zł**, czyli o 113,0 mld zł.

Dla porównania przyrost tej części długu publicznego w latach 2015–2019 wyniósł 102,5 mld zł. Działania JST w związku z pandemią miały stosunkowo niewielki zakres, wzrost dochodów był wyższy od planowanego, a konsekwencją pandemii było ograniczenie wydatków. W efekcie w mniejszej skali **wzrósł dług podsektora samorządowego – o 9,4% do poziomu 91,1 mld zł**. Nieznacznie zmniejszył się udział zadłużenia podsektora samorządowego w ogólnym zadłużeniu publicznym – do 8,2%. Przedstawione dane dotyczą ujęcia ESA2010, podstawą dalszych przekrojów będzie prawo krajowe.

Kryteria oceny zadłużenia samorządów

Zjawisko długu samorządowego podlega ocenie według różnych kryteriów, z czego 5 ma charakter najbardziej powszechny. W ujęciu bezwzględny (ilościowo-wartościowym) tendencja wzrostu zadłużenia jest zwykle oceniana jako niekorzystna. Inaczej jest według drugiego kryterium oceny – celowościowego. Zgodnie z prawem, źródłem deficytu są wydatki majątkowe. Inwestycje przyczyniają się do wypełniania statutowych funkcji samorządu terytorialnego, rozwoju danego obszaru i poprawy warunków życia społeczności lokalnych. W żadnej gminie Dolnego Śląska w 2018 r. nie pojawił się deficyt operacyjny (bieżący), a deficyt ogólny powstawał w wyniku ujemnego salda rozchodów majątkowych. W 2019 r. niewielki deficyt operacyjny miała 1 dolnośląska gmina, a w 2020 r. 3 gminy. Kolejne 3 główne kryteria oceny zjawiska długu dotyczą następujących ujęć względnych: udziału kosztów obsługi w wydatkach, relacji długu do dochodów, odniesienia do średniej krajowej.

Problem długu JST w Polsce i na Dolnym Śląsku jest obecnie mniej poważny niż w latach 2011–2014. Udział kosztów obsługi zadłużenia w stosunku do całości wydatków budżetowych we wszystkich formach JST regionu był w 2020 r. wyższy niż średnio w kraju. Po okresie spadku tych udziałów, duży deficyt budżetowy z 2018 r. przyczynił się do ich wzrostu w gminach i w powiatach w 2019 r., a w 2020 r. nastąpiło obniżenie wszystkich wskaźników w kraju i w województwie. Odsetek ten w Polsce i na **Dolnym Śląsku** wyniósł odpowiednio (w nawiasach dane za 2019 r.):

• gminy	0,47% (0,62%)	0,69% (0,90%)
• miasta na prawach powiatu	0,72% (0,92%)	0,78% (1,16%)
• powiaty	0,42% (0,64%)	0,65% (0,86%)
• województwa	0,55% (0,80%)	0,88% (1,46%)

W miastach na prawach powiatu zmniejszenie wskaźnika kosztów obsługi długu wynika częściowo z dużego wzrostu wydatków budżetowych. Przy stosunkowo małej inflacji w 2020 r. wpływającej na decyzje Rady Polityki Pieniężnej, oprocentowanie kredytów oraz koszty odsetek były niskie.

Powyższe zestawienie ilustruje stosunkowo trwałe relacje, gdyż w każdej formie JST różnice wskaźników dolnośląskich do średniej krajowej od lat były podobne. Tendencje regionalne nie odbiegają od tendencji krajowych, gdyż niemal połowa obecnych zobowiązań w Polsce powstała w latach 2009–2011, gdy notowano największy poziom deficytu budżetów samorządowych. Podobieństwa dotyczą przede wszystkim okresu i kierunków zmian, a nie poziomu zadłużenia. **Na 1 mieszkańca regionu przypadało w 2020 r. 2 990,37 zł długu samorządowego, natomiast wskaźnik krajowy wyniósł 2 342,51 zł** (2019: 2 805,15 zł i 2 137,32 zł; 2018 r. 2 750,50 zł i 1 981,50 zł). Był on w dolnośląskich JST o 27,7% wyższy niż średnio w kraju, ale przewaga nad średnią krajową zmniejszała się (2019: 31,2%; 2018: 38,8%), co oznacza, że dług krajowy wzrastał w większej skali niż na Dolnym Śląsku.

Tablica 19. Zadłużenie JST województwa dolnośląskiego na tle kraju
Table 19. Debt of LGU of Dolnośląskie Voivodship against the background of Poland

Wyszczególnienie Specification	Zobowiązania ogółem ^a Total debt ^a		Według tytułów dłużnych w mln zł According to debt titles in million PLN			W % dochodów In % of revenue	
	w mln zł in million PLN	2019 = 100	obligacje deben- tures	kredyty i pożyczki credits and loans	wymagal- ne zobo- wiązania payable liabilities	2019	2020
Dolnośląskie							
Ogółem Total	8 667,6	106,5	121,0	8 530,5	16,2	38,9	38,1
Gminy Gminas	3 444,1	104,0	24,0	3 409,1	11,0	31,4	29,9
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	4 248,8	115,2	97,0	4 148,0	3,7	54,2	59,0
Powiaty Powiats	563,4	92,9	–	561,9	1,5	25,2	21,3
Województwo Voivodship	411,4	77,6	–	411,4	–	44,9	29,8
Polska Poland							
Ogółem Total	89 845,1	109,5	3 596,8	86 192,7	55,7	29,5	29,5
Gminy Gminas	34 235,9	105,8	606,2	33 600,9	28,9	23,9	23,0
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	42 989,9	115,9	2 812,2	40 155,8	22,0	39,5	42,9
Powiaty Powiats	6 505,5	98,9	68,9	6 432,7	3,8	21,4	18,8
Województwa Voivodships	6 113,8	102,1	109,5	6 003,2	1,1	31,9	29,2

a Stan w dniu 31 grudnia.

a As of 31st December.

Relacja stanu zobowiązań na koniec roku do dochodów budżetowych danego roku

Do końca 2013 r. ocena dokonywana na podstawie relacji stanu zobowiązań do dochodów budżetowych miała urzędowy charakter. Przyjmowano za granicę bezpieczeństwa **wskaźnik 60%**. Jednocześnie oceniano poziom bieżących kosztów obsługi zadłużenia (odsetki oraz dywidendy), dla których przyjmowano granicę bezpieczeństwa na poziomie 3% wydatków budżetowych. Wartości te miały charakter arbitralny. W ujęciu liczbowym były to wielkości zbieżne z kryteriami konwergencji monetarnej przyjętymi w Maastricht. Jednak to tylko pozorna analogia, gdyż na poziomie makroekonomicznym podstawą wskaźników jest poziom PKB a nie dochodów budżetowych. Wskaźnik 3% z kolei dotyczy bieżącego deficytu, a nie kosztów obsługi długu. Należy przypomnieć, że poziom redystrybucji PKB przez budżety instytucji rządowych i samorządowych (SIRS wg ESA2010) w Polsce wynosił w 2020 r. 48,7% (2019: 41,8%). Dla zachowania podobnego punktu odniesienia należałoby wskaźnik 60% pomnożyć przez wskaźnik udziału SIRS w PKB, a nawet niższy, gdyż wydatki budżetów samorządowych w stosunku do PKB są dwukrotnie mniejsze niż suma budżetu państwa i funduszy celowych. Stąd wynika, że próg 60% dla budżetów samorządowych jest zdecydowanie bezpieczniejszy niż analogiczny wskaźnik dla finansów publicznych ogółem. Zaletą miernika 60% jest jego intuicyjność i ugruntowanie w tradycji oceny finansów samorządowych. Pomimo utraty przez wskaźnik urzędowego charakteru, Ministerstwo Finansów nadal dokonuje porównań z jego wykorzystaniem.

Pomimo stosunkowo dużej dynamiki wzrostu zobowiązań w 2018 r. (7,9%) w województwie dolnośląskim nastąpiło zmniejszenie ich relacji do dochodów (o 0,6 p. proc.), gdyż dochody wzrosły jeszcze bardziej. W 2019 r. zobowiązania wzrosły w mniejszej skali (o 2,0%) i w efekcie bardziej zmniejszył się wskaźnik zobowiązań do dochodu (o 2,7 p. proc.). W kraju odsetek ten zmalał o 0,7 p. proc. Dolnośląskie samorządy były nadal najbardziej zadłużone, ale różnica zmalała. Proces ten był kontynuowany w 2020 r. Niższy wzrost zadłużenia (6,5%) niż dochodów (8,7%) spowodował, że relacja długu do dochodu dolnośląskich JST zmalała o dalsze 0,8 p. proc., przy braku zmian tego wskaźnika w Polsce.

W 2019 r. zmalały bezwzględne zobowiązania samorządu wojewódzkiego oraz powiatów, natomiast w ujęciu względnym (w stosunku do dochodu) postęp dotyczył wszystkich 4 form JST. W 2020 r. było identycznie z jednym wyjątkiem. Nastąpił wzrost zadłużenia miast na prawach powiatu o 15,2% wobec wzrostu ich dochodów budżetowych jedynie o 5,7%. Przyczyną tak dużego wzrostu zobowiązań były nakłady inwestycyjne, które zwiększyły się o 10,7%. W pozostałych JST inwestycje zmalały i w efekcie zmniejszyła się wartość zobowiązań (powiaty i województwo) lub przynajmniej wskaźnik relacji długu do dochodów (gminy). W miastach na prawach powiatu ten wskaźnik wzrósł z 54,2% do 59,0%. Odwrotna sytuacja wystąpiła rok wcześniej i dlatego, pomimo wzrostu, wskaźnik nie osiągnął poziomu z 2018 r. (59,2%). We wszystkich 66 miastach na prawach powiatu w Polsce dynamika zobowiązań była jeszcze wyższa (o 0,7 p. proc.), lecz wyższa była też dynamika dochodów (o 1,1 p. proc.) i dlatego względna przewaga wskaźnika zadłużenia 4 miast regionu nad wskaźnikami krajowym wzrosła. Ponownie duża redukcja w stosunku do średniej krajowej wystąpiła w powiatach, które zmniejszyły przewagę nad średnią o 1,3 p. proc. (2019: 2,1 p. proc.). Swoje zobowiązania spłaca w największej skali samorząd województwa dolnośląskiego. Jeszcze w 2017 r. omawiany wskaźnik miał poziom 59,7%, a w 2020 r. był 2 razy mniejszy (29,8%). W 2019 r. wartość zadłużenia województwa zmalała o 13,1%, a w 2020 r. o dalsze 22,4%. Bardzo zmniejszyła się relacja długu i dochodów (o 15,1 p. proc.) i w efekcie wskaźnik wojewódzki i krajowy prawie się zrównały.

Tablica 20. Województwa o największej relacji zadłużenia do dochodu

Table 20. Voivodships with the highest debt to revenue ratio

Jednostki samorządowe Local government units	Relacja zadłużenia ^a do dochodu w % i miejsce w Polsce Debt ^a to revenue ratio in % and place in Poland					
	pierwsze first		drugie second		trzecie third	
Ogółem Total	łódzkie	38,6	dolnośląskie	38,1	zachodniopomorskie	36,2
Gminy Gminas	dolnośląskie	29,9	warmińsko-mazurskie	26,2	świętokrzyskie	25,7
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	łódzkie	68,9	świętokrzyskie	67,4	zachodniopomorskie	67,2
Powiaty Powiats	lubuskie	27,3	opolskie	25,8	wielkopolskie	23,5
Województwo Voivodship	lubelskie	66,0	łódzkie	52,2	warmińsko-mazurskie	39,6

a Stan w dniu 31 grudnia.

a As of 31st December.

W 2019 r. dolnośląskie samorządy przestały być najbardziej zadłużone w kraju w relacji do dochodów ogółem. W 2020 r. obydwa czołowe województwa zmniejszyły swoje wskaźniki, ale kolejność nie uległa zmianie. Łódzkie posiada jednak niższy poziom dochodów per capita, co oznacza, że w ujęciu na 1 mieszkańca Dolny Śląsk pozostał nadal najbardziej zadłużonym regionem w kraju.

Udział jednostek samorządowych województwa w zadłużeniu krajowym pierwszy raz spadł do wartości jednocyfrowej w 2019 r. (z 10,5% do 9,9%), a w 2020 r. wyniósł 9,6%. Wahał się od 6,7% dla samorządowego województwa do 10,1% dla gmin. Dotyczy to sumarycznego ujęcia wartościowego, gdyż liczba samorządów mających poważne problemy ze spłatą zobowiązań była największa w województwie za-

chodniopomorskim, które w nieco mniejszej skali przekraczało średnią krajową relację zobowiązań do dochodów dla ujęcia ogółem.

Kolejność czołowych województw pod względem poziomu wskaźników dla poszczególnych form JST w 2020 r. nie uległa większym zmianom. Jedynie województwo świętokrzyskie zastąpiło województwo pomorskie na 3. miejscu dla gmin, a dla samorządowych województw lubelskie z łódzkim zamieniły się miejscami. Istotne zmiany zaszły w stosunku do 2018 r., gdy we wszystkich czołowych trójkach występowały dolnośląskie samorządy. Dolnośląskie gminy pozostały najbardziej zadłużone w kraju, natomiast inne jednostki samorządowe poprawiły swoją pozycję na tle innych województw. Miasta na prawach powiatu znalazły się na 4. miejscu w kraju, powiaty na 5. miejscu, a samorządowe województwo na 6. pozycji.

Dolny Śląsk jest wyjątkiem, gdyż grupę najbardziej zadłużonych tworzą przede wszystkim regiony słabiej rozwinięte. Łódzkie zawdzięcza 1. pozycję przede wszystkim Łodzi posiadającej duże zobowiązania (nie zmienia tego fakt, że w Łódzkiem leży najbogatsza w Polsce gmina Kleszczów, niemająca problemów ze zobowiązaniami).

Tablica 21. Zadłużenie JST w stosunku do dochodów budżetowych

Table 21. LGU debt in relation to budget revenue

Wyszczególnienie Specification		Liczba JST Number of LGU					
		bez długu without debt	zadłużone ogółem in debt total	wg udziału długu w % dochodów budżetowych by debt share in % of budget revenue			
				0,1–20,0	20,1–40,0	40,1–60,0	powyżej 60,0 above 60,0
Polska Poland							
Ogółem Total	2019 2020	98 114	2 709 2 693	1 338 1 465	1 090 981	247 218	34 29
Gminy Gminas	2019 2020	91 105	2 320 2 306	1 178 1 271	911 828	207 189	24 18
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	2019 2020	– –	66 66	8 10	32 30	21 19	5 7
Powiaty Powiats	2019 2020	7 9	307 305	147 181	140 112	16 9	4 3
Województwa Voivodships	2019 2020	– –	16 16	5 3	7 11	3 1	1 1
Dolnośląskie							
Ogółem Total	2019 2020	1 2	195 194	63 72	84 81	40 37	8 4
Gminy Gminas	2019 2020	1 2	164 163	53 59	71 66	33 36	7 2
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	2019 2020	– –	4 4	– –	– 1	3 1	1 2
Powiaty Powiats	2019 2020	– –	26 26	10 13	13 13	3 –	– –
Województwo Voivodship	2019 2020	– –	1 1	– –	– 1	1 –	– –

Wykorzystano (source): *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Rada Ministrów, Warszawa 2020, s. 34 (uzupełniono o gminę Boguszków-Gorce – including Boguszków-Gorce gmina); *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Rada Ministrów, Warszawa 2021, s. 39.

Dane o liczbie samorządów pośrednio potwierdzają to, że dolnośląskie samorządy były bardziej zadłużone niż średnio w kraju. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. na 196 dolnośląskich samorządów małe zobowiązania (do 20,0% dochodów) lub ich brak wykazywało 37,8% jednostek (74), podczas gdy w pozostałych 15 województwach takich samorządów było 57,0%. Duże zadłużenie i bardzo duże (umownie powyżej 40% dochodów) miało 41 dolnośląskich samorządów (20,9%), a w reszcie kraju było ich 196 (7,4% ogółu). Więcej niż co 5. samorząd w Polsce mający zadłużenie duże lub bardzo duże był z Dolnego Śląska. Poprawa sytuacji w regionie i w kraju w 2020 r. nastąpiła w zbliżonej skali, ale w grupie JST o zobowiązaniach przekraczających 40% dochodów zmiany w województwie dolnośląskim były relatywnie mniejsze.

Pozostałe elementy charakterystyki zadłużenia

Należy podkreślić, że z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego i realnych możliwości samodzielnego ograniczania długu należałoby posługiwać się **relacją zobowiązań do dochodów własnych**, gdyż dotacje i subwencje mają ściśle określone cele wydatkowe. Tak określony wskaźnik całkowicie zmieni czołówkę, gdyż województwo dolnośląskie w 2020 r. było nie na 2., ale **na 6. miejscu w kraju** (wskaźnik 70,8%), a łódzkie nie na 1., ale 3. miejscu (78,8%). Miejsca w czołówce zajmowały głównie województwa o najniższym PKB na 1 mieszkańca w kraju: lubelskie (84,7%), świętokrzyskie (79,0%), zachodniopomorskie (74,6%) i kujawsko-pomorskie (72,2%). Wskaźnik ten pokazuje, że mimo dużego stanu zobowiązań dolnośląskich samorządów, problem zadłużenia może być traktowany jako mniej dotkliwy niż we wschodnich regionach kraju. O dotkliwości zadłużenia decyduje przede wszystkim obciążenie kosztami jego obsługi oraz ratami spłat.

Zadłużenie na 1 mieszkańca w miastach na prawach powiatu było ponad 2 razy większe (4 557,62 zł; 2019: 3 956,06 zł) w stosunku do sumy kwot zobowiązań gmin oraz powiatów (2 038,07 zł; 2019: 1 990,80 zł). Miasta na prawach powiatu z jednej strony pozyskały kapitał o stosunkowo niskim **koszcie obsługi**, a z drugiej strony posiadały duże dochody i wydatki. Dlatego spłacone w 2020 r. odsetki i dywidendy miały mniejszy udział w wydatkach budżetowych niż wynikałoby to z poziomu zobowiązań – dwukrotnie większego niż w gminach. Dużemu wzrostowi poziomu zadłużenia (o 15,2%) towarzyszył spadek kosztów jego obsługi z 79,6 mln zł do 58,1 mln zł, co odpowiadało zmniejszeniu ich udziału w wydatkach z 1,16% do 0,78% (2018: 0,96%). Przyczyna tkwi w przesunięciu czasowym efektów zwiększania zadłużenia – odsetki spłacane są w ciągu roku, a stan zobowiązań notowany jest na dzień 31 grudnia. Nawet przy stabilizacji wartości zobowiązań lub ich niewielkim zmniejszeniu, w kolejnym roku kwota odsetek i jej udział w wydatkach wzrośnie. Natomiast kolejnemu zmniejszeniu długu samorządowego województwa (o 22,4%) towarzyszył duży spadek płaconych odsetek – w ujęciu względnym do 0,88% wydatków (2019: 1,46%; 2018: 1,64%).

Tablica 22. Zadłużenie JST i koszty jego obsługi

Table 22. LGU debt and debt service cost

Wyszczególnienie Specification	Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie ^a Debt ^a			Wydatki na obsługę zadłużenia Debt service cost		
		ogółem total	na 1 mieszkańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
	w tys. zł in thousand PLN		w zł in PLN		w tys. zł in thousand PLN	w % wydatków in % of expenditure	
Ogółem Total	789 041,1	8 667 647,8	2 990,37	38,1	1 058 603,5	159 548,0	0,73
Gminy Gminas	565 706,2	3 444 062,8	1 751,55	29,9	492 790,5	75 829,4	0,69
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	-262 445,0	4 248 774,0	4 557,62	59,0	356 404,8	58 136,7	0,78
Powiaty Powiats	214 908,3	563 375,5	286,52	21,3	81 022,6	15 796,2	0,65
Województwo Voivodship	270 871,6	411 435,6	141,95	29,8	128 385,7	9 785,7	0,88

a Stan w dniu 31 grudnia.

Uwaga: dane dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego zawarte są w aneksie w tablicach VII g oraz VII p.

a As of 31st December.

Note: data for individual local government units is included in tables VIIg and VIIp in the annex.

Pod względem zadłużenia JST na 1 mieszkańca Dolny Śląsk nadal zajmował **1. miejsce w kraju** (2 990,37 zł), ale przewaga nad innymi województwami była mniejsza niż we wcześniejszych latach. Za województwem dolnośląskim na kolejnych pozycjach były: zachodniopomorskie (2 973,64 zł), łódzkie (2 868,60 zł), małopolskie (2 497,76 zł) i mazowieckie (2 464,79 zł). Najmniej zadłużone były samorządy województw opolskiego (1 789,80 zł) i śląskiego (1 865,02 zł).

W warunkach dużego poziomu zobowiązań naturalne było dążenie do ponownego osiągnięcia **nadwyżki budżetowej**. Wyniosła ona w gminach 565,7 mln zł (2019: 3,5 mln zł), samorządowym województwie 270,9 mln zł (65,7 mln zł) i w powiatach 214,9 mln zł (2019: 105,4 mln zł). Deficyt budżetowy znacznie wzrósł w miastach na prawach powiatu do poziomu 265,4 mln zł, chociaż istniał on także w latach poprzednich (2019: 42,1 mln zł; 2018: 189,8 mln zł). Łączna nadwyżka samorządów wyniosła 789,0 mln zł (2019: 132,4 mln zł).

Nadwyżka budżetowa JST w Polsce wystąpiła dopiero w 2020 r. (5 689,5 mln zł). W 2019 r. nadal występował deficyt (1 699,1 mln zł), ale był on znacznie mniejszy niż rok wcześniej (7 539,4 mln zł). Nadwyżkę zanotowano w 3 formach JST, z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Ogólny deficyt jednostek samorządowych wykazały tylko 2 województwa – mazowieckie i łódzkie. W 2018 r. deficyt posiadało wszystkie 16 województw (2019: 11), w tym 5 na każdym szczeblu JST. Bieżące wyniki finansowe stanowią wyraz określonej tendencji, lecz są jedynie uzupełniającym kryterium oceny sytuacji finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Źródłami finansowania długu dolnośląskich JST według stanu w dniu 31 grudnia 2020 r. były:

- kredyty i pożyczki – 8 530,5 mln zł (98,4%),
- papiery wartościowe – 121,0 mln zł (1,2%),
- zobowiązania wymagalne – 16,2 mln zł (0,2%).

Na Dolnym Śląsku i w całym kraju do 2019 r. nie występowało przewidziane prawem czwarte źródło finansowania zobowiązań – depozyty przyjęte przez samorządy. W 2020 r. depozyty w kwocie 3,0 mln zł

pojawiały się w Chełmie (lubelskie). Podstawą zawsze są kredyty oraz pożyczki. Na sumę obligacji 121,0 mln zł składały się papiery wartościowe w kwocie 97,0 mln zł wyemitowane przed laty w Wałbrzychu oraz w 2020 r. przez gminę Podgórzyn o wartości 24,0 mln zł. W innych województwach jest to częściej wykorzystywane źródło finansowania długu, pokrywając 4,0% zobowiązań.

Nieuregulowane zobowiązania wobec innych podmiotów nie są powszechną i pożądaną formą finansowania zobowiązań. Prawie co 4. złotówka w tej kategorii w kraju dotyczyła Dolnego Śląska. Łącznie 40 dolnośląskich samorządów wykazywało nieuregulowane zobowiązania wymagalne, z czego 10 w kwotach niższych od 1000 zł. Po raz pierwszy największe zobowiązania wymagalne wykazała Jelenia Góra (3 704,3 tys. zł; 2019: 1 820,2 mln zł) wyprzedzając wieloletniego lidera – gminę Bogatynia z kwotą 3 607,0 tys. zł (2019: 3 013,6 mln zł; 2018: 15 761,3 tys. zł). Gmina ta finansowała w ten sposób 9,6% swojego zadłużenia (2019: 6,7%; 2018: 30,4%; 2017: 18,8%), a kwota stanowiła 22,3% zobowiązań wymagalnych dolnośląskich samorządów (2019: 22,1%; 2018: 50,8%). Jest to jednak rzadka sytuacja, o czym świadczy fakt, że zobowiązania wymagalne Bogatyni stanowiły 6,5% (2019: 8,3%; 2018: 17,7%) zobowiązań tego typu wszystkich JST w kraju. Ze względu na dużą skalę zobowiązań Jeleniej Góry odsetek ich pokrycia przez zobowiązania wymagalne był znacznie niższy (2,0%), natomiast przy niewielkim zadłużeniu gminy Zagrodno wyniósł aż 45,5%. Poza Jelenią Górą i Bogatynią duże kwoty zobowiązań wymagalnych posiadały gminy Świdnica (1,9 mln zł; 2019: 2,5 mln zł) i Jaworzyna Śląska (1,8 mln zł; 2019: 0,3 mln zł), a także powiat zgorzelecki (1,5 mln zł; 2019: 2,0 mln zł). Zdecydowana większość dolnośląskich samorządów nie finansuje w ten sposób swoich zobowiązań, ale dla wąskiej grupy JST jest to trwałe, uzupełniające źródło finansowania.

Projekty europejskie stanowią istotną przyczynę powstawania zadłużenia. Ich udział w ogólnych zobowiązaniach w regionie wzrósł do 9,6% (2019: 7,8%; 2018: 8,0%; 2017: 6,5%). Zadłużenie wynika z konieczności zmobilizowania wkładu własnego, zwykle z wykorzystaniem kredytu, a także z opóźnienia napływu refundacji w stosunku do okresu rzeczywście ponoszonych kosztów. Apogeum realizacji projektów europejskich w gminach przypadło na 2018 r., rok później dotacje na ten cel zmalały o 11,5%, a w 2020 r. o dalsze 25,1%. Znajduje to odzwierciedlenie we wskaźnikach zadłużenia gmin z tego tytułu. Największe udziały wykazywały gminy:

- 2018: Żórawina (100,0%), Prusice (99,7%), Bardo (70,5%), Mirsk (67,1%), Marciszów (65,2%),
- 2019: Gaworzyce (72,9%), Bolków (67,2%), Gryfów Śląski (64,8%), Mirsk (63,5%), Marciszów (62,9%),
- 2020: Platerówka (100,0%), Lewin Kłodzki (84,0%), Gaworzyce (71,2%), Marciszów (67,6%), m. Jelenia Góra (52,3%), Wiązów (51,5%).

W ujęciu bezwzględny największe kwoty zobowiązań spowodowanych projektami europejskimi posiadały: Wrocław (311,6 mln zł; 2019: 142,8 mln zł; 2018: 90,3 mln zł), Wałbrzych (192,4 mln zł; 2019: 147,4 mln zł; 2018: 156,1 mln zł), Jelenia Góra (2019–2020: 97,0 mln zł; 2018: 65,8 mln zł), województwo samorządowe (60,2 mln zł; 2019: 66,0 mln zł; 2018: 67,3 mln zł), m. Nowa Ruda (13,2 mln zł; wcześniej brak), Ścinawa (10,4 mln zł; 2019: 5,4 mln zł) i Jaworzyna Śląska (9,2 mln zł; 2018–2019: 11,2 mln zł). Znacznie zmalało zadłużenie z tego tytułu gminy Świeradów-Zdrój (8,4 mln zł; 2019: 10,9 mln zł; 2018: 14,7 mln zł) oraz Milicz (5,7 mln zł; 2019: 14,0 mln zł; 2018: 14,2 mln zł). Zobowiązania powstałe przy realizacji projektów europejskich miały ogólną wartość 831,9 mln zł (2019: 632,9 mln zł; 2018: 640,7 mln zł). Dotyczyły samorządowego województwa, 3 powiatów, 3 miast na prawach powiatu oraz 46 gmin.

W przeliczeniu na 1 mieszkańca poziom tych zobowiązań był największy w gminach i miastach: Świeradów-Zdrój (2 074,49 zł), Wałbrzych (1 739,53 zł), Gaworzyce (1 502,52 zł), Jelenia Góra (1 231,31 zł), Jedlina-Zdrój (1 123,34 zł), Bardo (1 081,87 zł), Ścinawa (1 056,72 zł). Na statystycznego mieszkańca Wrocławia przypadały 484,00 zł, a wskaźniki wyższe miało łącznie 19 miast i gmin.

Należy podkreślić, że sam poziom długu w stosunku do dochodów budżetowych jest miernikiem, który nie określa **zdolności samorządów do bieżącej i długofalowej obsługi zadłużenia**. Zgodnie z obligacją ustawową, Ministerstwo Finansów oczekuje od samorządów przedstawiania i nowelizowania wieloletniej prognozy finansowej (WPF) obejmującej obligatoryjnie następne 3 lata, ale niekiedy wybiegającej nawet do połowy wieku. Prognoza dla Wrocławia kończy się na 2043 r., horyzont 2040 r. dotyczy także Świdnicy (m) i Ścinawy, a co najmniej horyzont 2035 r. miało łącznie 17 gmin, 3 powiaty oraz Wrocław. Zasadniczą rolą WPF nie jest skłanianie gmin do całkowitego spłacenia obecnych zobowiązań i niezaciągania nowych, ale zdyscyplinowanie samorządów w celu prowadzenia bardziej przemyślanej strategii finansowej. Całkowita spłata zobowiązań jest de facto działaniem antyrozwojowym, natomiast aktywne

samorządy realizują projekty inwestycyjne, które zwykle powodują przejściowe zwiększenie zobowiązań.

Wskaźnik udziału sumy spłaconych odsetek i dywidend w wydatkach ogółem jest istotnym wyznacznikiem bieżącej sytuacji, natomiast ocena rzeczywistej zdolności finansowej samorządów uwzględnia pełną obsługę długu – nie tylko koszty, ale i spłaty rat. O tendencjach bieżącego roku mówi z kolei relacja deficytu do dochodów ogółem, lecz ten wskaźnik powinien być analizowany łącznie z informacją o poziomie długu. W analizach ważny jest także poziom długu w przeliczeniu na 1 mieszkańca, chociaż też nie można go interpretować w oderwaniu od ogólnej zamożności społeczności lokalnej i osiągniętego poziomu rozwoju.

Tablica 23. JST o najwyższych w 2020 r. częściowych miarach zadłużenia

Table 23. LGU with the highest in 2020 partial debt measures

Wyszczególnienie Specification	Wybrane kryteria oceny Selected criteria of assessment					
	JST LGU	2019	2020	JST LGU	2019	2020
	zadłużenie w % dochodów debt in % of revenue			zadłużenie na 1 mieszkańca w zł debt per capita in PLN		
Gminy Gminas	Ścinawa	65,7	69,5	Świeradów-Zdrój	5 630,58	5 744,94
	Świeradów-Zdrój	54,8	68,3	Jerzmanowa	3 627,81	4 910,90
	Prusice	65,0	59,9	Siechnice	3 161,52	4 289,18
	Stara Kamienica	65,2	58,2	Karpacz	4 068,91	4 253,97
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	Wałbrzych	77,7	77,7	Wałbrzych	5 385,23	5 697,56
	Wrocław	52,5	60,8	Wrocław	4 036,22	4 888,01
Powiaty Powiats	złotoryjski	42,1	38,6	ząbkowicki	636,11	599,08
	wołowski	37,6	37,6	złotoryjski	537,52	542,51
	ząbkowicki	41,7	36,1	wołowski	538,01	539,54
Województwo Voivodship	dolnośląskie	44,9	29,8	dolnośląskie	182,81	141,95
Wyszczególnienie Specification	odsetki i dywidendy w % wydatków interests and dividends in % of expenditure			deficyt w % dochodów deficit in % of revenue		
		2019	2020		2019	2020
Gminy Gminas	Pęcław	1,81	2,07	Wińsko	–	23,8
	Ścinawa	2,58	2,00	Jawor	1,6	12,1
	Prusice	2,84	1,96	Szczawno-Zdrój	–	10,3
	Przemków	2,31	1,89	Paszowice	–	9,7
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	Wałbrzych	2,63	2,02	Wrocław	1,1	5,0
	Jelenia Góra	1,02	0,76	Wałbrzych	–	2,3
Powiaty Powiats	milicki	3,50	2,71	gólgowski	–	1,6
	złotoryjski	1,67	1,37	lwówecki	–	0,7
	wołowski	1,24	1,05	–	–	–
Województwo Voivodship	dolnośląskie	1,46	0,88	–	–	–

Miasta na prawach powiatu

W świetle przedstawionych kryteriów cząstkowych najpoważniejszy problem dotyczył miasta **Wałbrzycha**. Wałbrzych posiadał zdecydowanie największą wśród dolnośląskich samorządów relację zadłużenia do dochodu – 77,7% w latach 2019–2020. W 2018 r. w grupie miast na prawach powiatu w Polsce zajmował 1. miejsce pod tym względem ze wskaźnikiem 94,5%²³, wyprzedzając Toruń (78,5%), Krosno (70,2%) oraz Łódź (67,1%). Znaczna redukcja wskaźnika spowodowała, że w 2019 r. Wałbrzych znalazł się na 4. miejscu za Żorami (85,9%), Toruniem (82,7%) i Łodzią (77,8%), a przed Szczecinem (72,2%), Lublinem (65,6%) i Siedlcami (62,0%²⁴). W 2020 r. na 1. miejscu pozostały Żory (81,5%), wyprzedzając Szczecin (78,3%) i Wałbrzych (77,7%). Za Wałbrzychem znalazły się: Toruń (77,5%), Łódź (75,7%), Lublin (68,8%), Zabrze (68,1%), Kielce (67,4%) i Krosno (63,5%). Wskaźnik 60,8% dla Wrocławia sytuował stolicę województwa na 10. miejscu w kraju (2019: 12.)²⁵. W grupie 6 największych miast w Polsce wyższy wskaźnik miała jedynie Łódź.

Dzięki wysokim zobowiązaniom 2 największych miast region znajdował się w 2018 r. na 3. miejscu w kraju w grupie miast na prawach powiatu pod względem udziału zobowiązań w dochodach (59,2%). Ustępował jedynie województwu świętokrzyskiemu i łódzkiemu. Rok później relacja uległa zmniejszeniu w 3 miastach województwa (z wyjątkiem Jeleniej Góry) i w efekcie zajmowało ono 4. miejsce w kraju ze wskaźnikiem 54,2% za województwami: łódzkim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim. W 2020 r. wskaźnik wzrósł o 4,8 p. proc., lecz kolejność czołowych województw nie uległa zmianie. Nastąpiło to w wyniku szybszego wzrostu zobowiązań niż dochodów. W ujęciu bezwzględnych zobowiązania wzrosły o 561,0 mln zł (2019: o 90,5 mln zł), w tym we Wrocławiu o 557,2 mln zł, w Wałbrzychu o 27,6 mln zł oraz w Legnicy o 7,0 mln zł. Poziom zadłużenia Jeleniej Góry zmniejszył się o 30,8 mln zł.

Wzrost zobowiązań w 2020 r. był spowodowany dużym stopniem **deficytem** budżetowym w kwocie 262,4 mln zł (2019: 42,1 mln zł). W latach 2019–2020 jedynie w tej formie JST w regionie wystąpił deficyt. Był to efekt nadwyżki budżetowej w Jeleniej Górze (8,6 mln zł) i w Legnicy (4,7 mln zł) oraz deficytu w Wałbrzychu (19,0 mln zł) i przede wszystkim we Wrocławiu (256,7 mln zł). W kraju deficyt wystąpił w 35 miastach na prawach powiatu (2019: 44), a nadwyżka w pozostałych 31 miastach. Chociaż przybyło 9 miast z nadwyżką budżetową, to osiągnięto największy deficyt w okresie 2013–2020 – 3 187,7 mln zł (2019: 2 991,1 mln zł), w tym ponad połowę tej kwoty w Warszawie. Na Dolnym Śląsku znacznie większy deficyt niż w 2020 r. był w latach: 2014 (362,9 mln zł), 2015 (324,3 mln zł). Nadwyżkę zanotowano w latach 2013, 2016–2017.

W 2019 r. pod względem **zobowiązań na 1 mieszkańca** Wałbrzych zajmował 1. miejsce w kraju, wyprzedzając Toruń, Żory, Łódź i Krosno. Inna kolejność miast niż w przypadku relacji długu do dochodów wynikała ze względnie wysokich dochodów budżetowych Wałbrzycha. W 2020 r. na 1. miejsce przesunął się Szczecin z kwotą 5 985 zł na 1 mieszkańca. Wyprzedzał Wałbrzych (5 698 zł), Świnoujście (5 672), Krosno (5 662 zł), Toruń (5 546 zł), Łódź (5 502 zł) oraz Żory (5 456 zł). Podstawą dużego zadłużenia Świnoujścia i Krosna były duże wydatki inwestycyjne, zwłaszcza z wykorzystaniem środków europejskich. W obu kategoriach wydatków (ogółem i inwestycyjnych) w 2020 r. miasta te zajmowały 1. i 2. miejsce w tej formie samorządów oraz 1. i 3. miejsce pod względem dochodów i wydatków europejskich. Także znaczna część zobowiązań Wałbrzycha była skutkiem realizacji projektów europejskich – 30,5%. Wśród dolnośląskich miast na prawach powiatu wyższy odsetek miała jedynie Jelenia Góra – 52,3%.

²³ W raporcie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych zauważa się, że po zastosowaniu wyłączeń ustawowych (z art. 243, ust. 3a) wskaźnik zadłużenia Wałbrzycha wynosił 69,7% i ustępował również zredukowanemu wskaźnikowi dla Torunia (73,6%) oraz dla Krosna (bez zmian). Zob. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r.*, KRRIIO, Warszawa 2019, s. 226.

²⁴ Dane za: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r.*, KRRIIO, Warszawa 2020, s. 271. W sprawozdaniu rządowym dla Sejmu podano, że 5 miast miało zobowiązania przekraczające 60% dochodów: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Rada Ministrów, Warszawa 2020, s. 34.

²⁵ Dane za: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, KRRIIO, Warszawa 2021, tabela końcowa 5.7.

Wałbrzych jest jedną z dwóch dolnośląskich JST, która w celu sfinansowania zobowiązań dokonała przed laty **emisji papierów wartościowych**. Kwota 97,0 mln zł pokrywała 15,4% zadłużenia na koniec 2020 r. W grupie miast na prawach powiatu emisja obligacji jest stosunkowo częsta, a ich udział w całkowitej wartości obligacji wyemitowanych przez wszystkie JST wynosił 78,2% (w tym Warszawa miała udział 34,8%). Obligacje o większej wartości niż Wałbrzych wyemitowały: Warszawa, Kraków, Siedlce, Elbląg i Płock. W grupie pozostałych JST największe obligacje wyemitowało województwo małopolskie, ale były one mniejsze niż w Wałbrzychu (85,0 mln zł).

Miasta na prawach powiatu obejmują w swoim budżecie część gminną i część powiatową. Dlatego z dużą ostrożnością należy dokonywać porównań wskaźników Wałbrzycha i gmin (np. Świeradowa-Zdroju) zwłaszcza, że budżety powiatowe są tradycyjnie bardziej zrównoważone od gminnych i tylko w 2020 r. wystąpił w 2020 r. deficyt. Wskaźnik względny udziału kosztów bieżącej obsługi długu w wydatkach budżetowych daje Wałbrzychowi 3. pozycję wśród wszystkich dolnośląskich samorządów z uznawanym za bezpieczny poziomem 2,02% (2017: 3,24%). Czynnikiem sprzyjającym poprawie sytuacji była redukcja wydatków budżetowych o 15,9% w stosunku do planowanych. Uchwała budżetowa zakładała wystąpienie deficytu w kwocie 111,5 mln zł, ale ostatecznie deficyt wyniósł 19,0 mln zł. Żadne miasto na prawach powiatu w Polsce nie zrealizowało planowanych wydatków w mniejszej skali.

Nie można przekraczać kwot wydatków zapisanych w budżecie, a **największy poziom wykonania planowanych wydatków** w grupie 66 miast w Polsce miały: Suwałki (97,6%), Legnica (97,4%), Piotrków Trybunalski (97,2%) oraz Bydgoszcz i Toruń (po 96,9%). Czołówkę miast według poziomu wykonania planowanych dochodów tworzyły: Gliwice (106,3%), Mysłowice (106,1%), Szczecin (105,4%) i Rzeszów (104,8%), a na Dolnym Śląsku Wrocław (101,7%).

O statystycznym obrazie dolnośląskiej grupy miast na prawach powiatu decyduje **Wrocław**. Miastu udało się w 2018 r. zejść poniżej umownego progu 60% zadłużenia, obniżyć wartość zobowiązań przypadających na 1 mieszkańca poniżej 4000 zł oraz zredukować koszty obsługi zadłużenia do poziomu poniżej 1% wydatków. Działo się to w warunkach dużego wzrostu wydatków inwestycyjnych (o 59,8%), nieco szybszego od średniej krajowej w tej grupie. Wydatki te w 2017 r. były jednak na stosunkowo niskim poziomie z powodu małej wartości projektów dofinansowanych ze źródeł zagranicznych. Deficyt budżetowy z 2019 r. (52,5 mln zł) skutkował podniesieniem wartości długu na 1 mieszkańca do 4 036,22 zł. Deficyt wystąpił pomimo zmniejszenia wydatków inwestycyjnych o 24,0%, a ich udział w wydatkach budżetowych spadł do 11,8%. Był to udział najniższy w województwie i niższy od średniej krajowej o 4,0 p. proc. W 2020 r. duży wzrost deficytu spowodował ponowne przekroczenie umownego progu zadłużenia 60% dochodów i wzrostu wartości zobowiązań na 1 mieszkańca do 4888 zł. Główną tego przyczyną były inwestycje, które wzrosły o 7,6% w stosunku do roku poprzedniego.

Gminy

W województwie dolnośląskim powyżej umownego **progu 60%** udziału zobowiązań w dochodach znajdowały się 2 gminy. W kraju w 2020 r. 6 gmin miało wskaźnik wyższy od 80% (oprócz tego 1 miasto na prawach powiatu oraz 2 powiaty). Na ich tle Ścinawa zajmująca 1. miejsce w regionie ze wskaźnikiem 69,5% znajdowała się w relatywnie korzystniejszej sytuacji. W Ścinawie ten wskaźnik jednak wzrósł w stosunku do poprzedniego roku o 3,8 p. proc.

Średni poziom zadłużenia dolnośląskich gmin w relacji do ich dochodów jest niezmiennie najwyższy w kraju. Zmniejszenie się tego wskaźnika z 31,4% do 29,9% znajduje odzwierciedlenie w zmniejszeniu się liczby gmin najbardziej zadłużonych. Zobowiązania 2 gmin przekraczały próg 60% wielkości dochodów, a rok wcześniej było ich 7 (2018: 6, 2017: 4). W Polsce było 25 takich gmin. Trzecia w kolejności gmina Prusice znajdowała się poniżej tej granicy (59,9%), a w latach 2017–2018 notowała wskaźniki znacznie wyższe – 73,1% i 72,2%. Bliskie tego umownego progu w 2020 r. były gminy: Stara Kamienica (58,2%), Wołów (57,9%), Żarów (57,6%) i Trzebnica (57,5%).

Na dzień 31 grudnia 2020 r. tylko 2 gminy nie wykazywały żadnych zobowiązań – Rudna i Stare Bogaczwice. Zadłużenie mniejsze od 1 mln zł wystąpiło w 11 gminach, w następnych 60 gminach nie przekraczało 10 mln zł, a w kolejnych 80 było również niższe od 50 mln zł. Wskaźnik dynamiki wzrostu zobowiązań może być mylący, gdyż w przypadku gmin o najmniejszym zadłużeniu wysoka dynamika może odnosić

się do niewielkich wartości przyrostów zobowiązań. Znacznie lepiej tendencję zmian w poszczególnych gminach ilustruje różnica wskaźników relacji zobowiązań do dochodów. Należy pamiętać, że jest to wypadkowa dwóch oddzielnych procesów – zmian zadłużenia oraz zmian dochodów. W większości gmin (119) wskaźnik zadłużenia zmalał. Odsetek ten wzrósł w 44 gminach, a największe jego przyrosty notowały: Stoszewice (19,7 p. proc.), Szczawno-Zdrój (18,5) oraz Wińsko (14,1). W Świeradowie-Zdroju wskaźnik wzrósł o 13,5 p. proc., jednak w mniejszym stopniu z powodu wzrostu zadłużenia, a w większym z powodu zmniejszenia poziomu dochodów budżetowych o 20,0% (to największa redukcja wśród 165 gmin). Podobnie było rok wcześniej – wskaźnik zmalał o 12,5 p. proc., mimo spadku poziomu zobowiązań, gdyż dochody budżetowe zmalały aż o 35,9%, przede wszystkim z powodu zmniejszenia bardzo dużych dotacji na projekty europejskie.

W 2020 r. relacja ta uległa największej poprawie w gminach: Głuszycy (o 22,4 p. proc.) i Wleń (21,8). Były to zmiany powrotne, gdyż rok wcześniej te 2 gminy wykazały największe obniżki wskaźników – odpowiednio o 19,6 i 18,3 p. proc. Dwucyfrowe przyrosty zanotowały także: Duszniki-Zdrój (19,4), Dobroszyce (13,9) i Udanin (13,0).

Znacznie zmniejszyły się wskaźniki **kosztów obsługi zadłużenia**. Tylko w Pęcławiu zapłacone odsetki od kredytów i pożyczek minimalnie przekroczyły 2% (2,07%). W 2017 r. w Pęcławiu wynosiły one 3,37%, a w latach 2018–2019 na czele znajdowały się Prusice z udziałami w wydatkach wynoszącymi odpowiednio 3,04% i 2,84%.

W ujęciu bezwzględny dług Głogowa (m) po raz kolejny był największy wśród gmin, ale tym razem ustabilizował się na poziomie z roku poprzedniego (178,3 mln zł, 2019: 178,7 mln zł; 2018 146,3 mln zł). Minimalnemu zmniejszeniu się zadłużenia sprzyjał dodatni wynik finansowy (13,3 mln zł, czyli 3,9% dochodów). Na spłatę odsetek miasto przeznaczyło 5,7 mln zł, czyli 2,4 razy tyle, co drugi pod tym względem Lubin. Wskaźnik kosztów obsługi był stosunkowo wysoki i sytuował Głogów na 12. miejscu wśród gmin (1,52%). Poziom zadłużenia na 1 mieszkańca wynosił 2 677,38 zł (2019: 2 654,80 zł; 2018: 2 153,30 zł), a w stosunku do dochodów 45,9% (2019: 48,1%; 2018: 45,2%), co sytuowało gminę na 24 miejscu w regionie. Głogów znajduje się na 2. miejscu w regionie pod względem wielkości populacji (nie licząc miast na prawach powiatu). Na 1. miejscu jest Lubin (m), który obok Piły i Inowrocławia jest największym miastem w Polsce bez praw powiatu. Przyrost zobowiązań Lubina był największy pomimo osiągnięcia dużej nadwyżki budżetowej. Zadłużenie miasta osiągnęło wartość 171,4 mln zł (2019: 142,0 mln zł; 2018: 129,0 mln zł), co w przeliczeniu na 1 mieszkańca dawało kwotę 2 376,13 zł. Nieznacznie zmalało zadłużenie 3. co do wielkości miasta – Świdnicy (117,9 mln zł; 2019: 118,5 mln zł; 2018: 118,7 mln zł) i z długiem wynoszącym per capita 2 084,40 zł.

Wśród 165 dolnośląskich gmin Polkowice znajdowały się w 2017 r. na ostatnim miejscu pod względem zadłużenia, gdyż wraz z 3 innymi gminami nie posiadały żadnych zobowiązań. Na koniec 2018 r. znalazły się na 5. miejscu z kwotą długu 68,5 mln zł. Był to efekt rekordowego deficytu w wysokości 64,8 mln zł. W 2019 r. Polkowice były tuż za Głogowem notując poziom deficytu w kwocie 27,9 mln zł, a zadłużenie wzrosło do 97,7 mln zł (4. miejsce w województwie). W 2020 r. deficyt był już mniejszy (9,7 mln zł), ale zadłużenie wzrosło do 109,0 mln zł. Jest to gmina dwukrotnie mniejsza od Świdnicy, a więc wskaźnik zobowiązań na 1 mieszkańca był prawie 2 razy większy (3 933,44 zł). Inne bogate gminy wykazywały podobną tendencję, nie notując początkowo znaczącego zadłużenia. W Kobierzycach w 2018 r. wystąpił drugi kwotowo deficyt (19,2 mln zł), a w 2019 r. czwarty (13,8 mln zł), lecz zobowiązania na koniec roku nieznacznie przekraczały sumę tych kwot (39,3 mln zł). Mimo dużej nadwyżki finansowej wypracowanej w 2020 r. (17,9 mln zł) zadłużenie wzrosło do 49,3 mln zł. W jeszcze większej skali proces ten wystąpił w Siechnicach, które osiągnęły w 2020 r. 5. bezwzględną wartość zadłużenia (101,0 mln zł; 2019: 70,8 mln zł; 2018: 48,4 mln zł) oraz 3. wskaźnik na 1 mieszkańca (4 289,18 zł).

W grupie 14 gmin województwa osiągających największe dochody na 1 mieszkańca tylko 4 można uznać za duże (liczba ludności była wyższa od 22 tys., w pozostałych 10 gminach nie przekracza 8 tys. osób). Wymienione wyżej 3 gminy mieszczą się w tej czwórce. Kobierzyce i Polkowice były na 1. i na 4. miejscu w województwie pod względem dochodów przypadających na 1 mieszkańca, a Siechnice na 14. miejscu. Zbliżone miejsca zajmowały one pod względem dochodów własnych na 1 mieszkańca, a także względnie trwałej, endogenicznej ich podstawy, którą są wpływy z 10 podatków i opłat składających się na

wskaźnik G (1., 3. i 11.). Wyliczono go na 2022 r. (na podstawie danych z 2020 r.) w kwotach dla tych gmin odpowiednio 8 124,74 zł, 6 585,53 zł oraz 3 939,25 zł.

Odmienne sytuacja dotyczyła Świeradowa-Zdroju, który miał znacznie mniejszy wskaźnik G (2 416,01 zł). Podstawą wysokich dochodów tego miasta nie były podstawowe wpływy podatkowe, ale dotacje (zwłaszcza na projekty europejskie) i dochody majątkowe. Świeradów-Zdrój w 2018 r. powiększył zadłużenie z poziomu 20,4 mln zł do kwoty 28,1 mln zł w wyniku dużego deficytu budżetowego (5,0 mln zł). W 2019 r. deficyt wyniósł 0,5 mln zł, a zobowiązania zmalały do 23,4 mln zł, a w 2020 r. do kwoty 23,3 mln zł, przy dodatnim wyniku finansowym 1,3 mln zł. Projekty europejskie zostały poważnie ograniczone, ale udział zadłużenia związanego z ich realizacją był nadal wysoki i wynosił 36,1%. W przeliczeniu na 1 mieszkańca zadłużenie z tego tytułu osiągnęło największą wartość w województwie (2 074,49 zł). Miasto to liczyło niespełna 4,1 tys. mieszkańców i dlatego posiadało zdecydowanie największy w województwie ogólny poziom zobowiązań na 1 mieszkańca – 5 744,94 zł (2019: 5 630,58 zł; 2018: 6 730,51 zł; 2017: 4 822,10 zł). W efekcie największy poziom zobowiązań na 1 mieszkańca osiągają nie gminy biedne, ale o stosunkowo wysokich dochodach budżetowych. Pod tym względem zajmowały one następujące miejsca w województwie w 2020 r.: Świeradów-Zdrój – 7, Jerzmanowa – 2., Siechnice – 14., Karpacz – 6. Stabilne, wysokie dochody stanowią zachętę do podejmowania działań inwestycyjnych z wykorzystaniem kredytu, a jego późniejsza spłata jest w miarę bezpieczna.

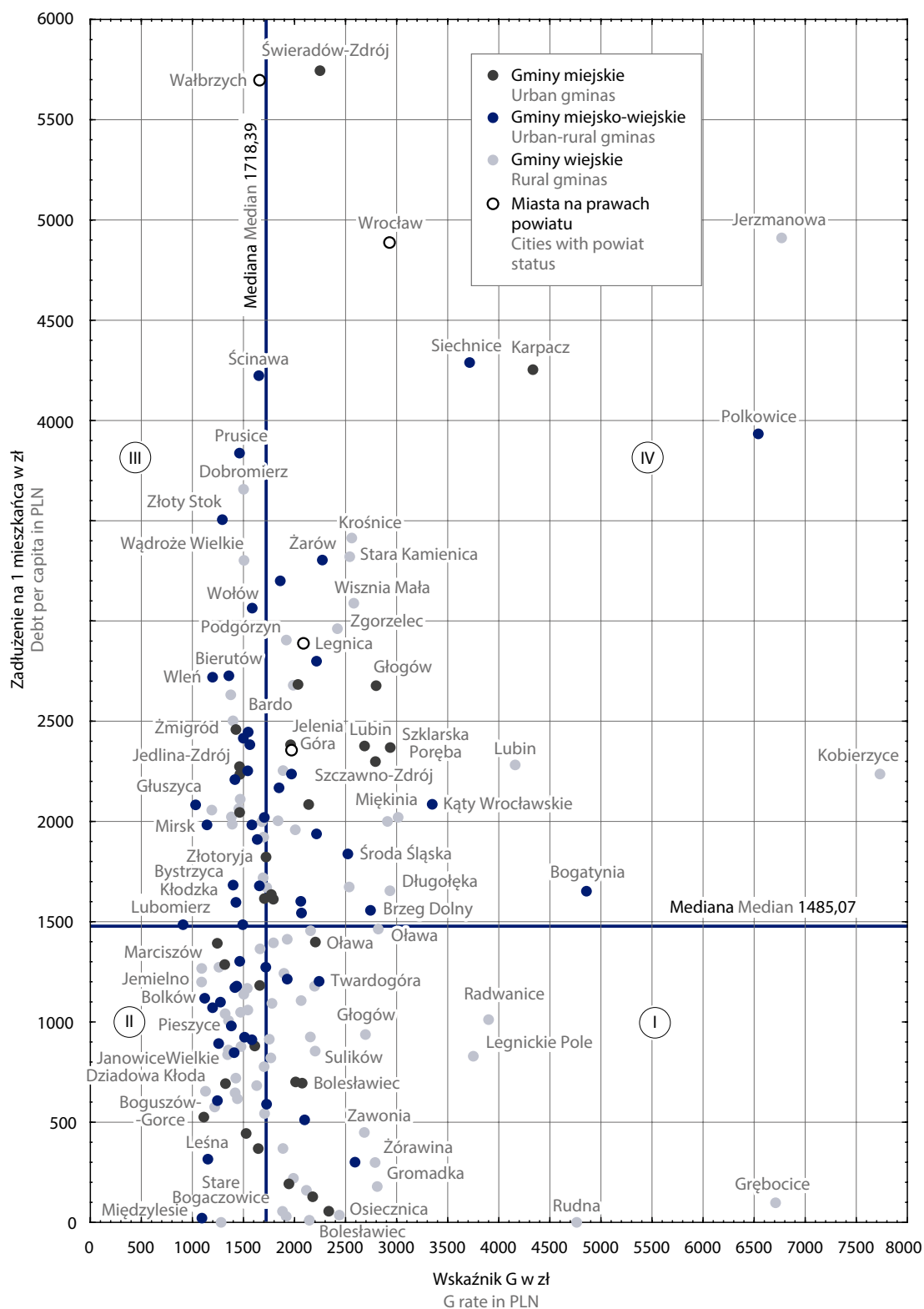
Zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym (na 1 mieszkańca i w relacji do dochodów) czołówkę gmin najbardziej zadłużających się w ostatnich latach tworzą gminy najbogatsze. Wykorzystują szanse rozwojowe związane z inwestycjami finansowanymi z dużych wpływów podatkowych, dochodów majątkowych lub dotacji europejskich i w ten sposób powstają ich duże zobowiązania. Wysokie dochody powodują, że stosunkowo mały jest udział kosztów obsługi zadłużenia w wydatkach. Odminną grupę stanowią gminy z niskimi dochodami, dla których obsługa zadłużenia stanowi duży wydatek, a obniżenie poziomu zobowiązań jest poważnym problemem.

Na przeciwnym biegunie w stosunku do Świeradowa-Zdroju, Jerzmanowej i Siechnic znajdują się **2 gminy bez zobowiązań** kredytowych w latach 2018–2020 – Rudna i Stare Bogaczowice (Rudna na koniec 2019 r. wykazała zobowiązania wymagalne w niewielkiej kwocie 2,6 tys. zł). Tym samym gminy nie płaciły żadnych odsetek. Na koniec 2017 r. były 4 gminy bez zobowiązań: Rudna, Polkowice, Osiecznica oraz Warta Bolesławiecka. Jak podano uprzednio, Polkowice na koniec 2020 r. miały 109,0 mln zł długu, ale w innych gminach – Warcie Bolesławieckiej i Osiecznicy – kwotowe zobowiązania były niewielkie (po 0,26 mln zł). Bardzo małe zobowiązania miało Międzyzlesie – 0,15 mln zł i Bolesławiec (w) – 0,16 mln zł, a także Platerówka – 0,26 mln zł i Zagrodno – 0,29 mln zł.

Przy względnej trwałości wpływów, nawet w gminach z dużym zadłużeniem, nie pojawiają się problemy z nim związane. Dlatego miary oceny zadłużenia należy konfrontować z wielkością dochodów własnych, a przede wszystkim z bieżącymi dochodami o charakterze fiskalnym, wyrażanymi przez wskaźnik G (wykres ukazuje wskaźnik na 2021 r. wyliczony na podstawie danych za 2019 r.).

Wykres 20. Relacja zadłużenia gmin na 1 mieszkańca do poziomu wskaźnika G

Chart 20. Ratio of gminas' debt per capita to G index



Zestawienie ukazujące poziom zadłużenia na 1 mieszkańca na tle głównych wpływów podatkowych pozwala ocenić względną sytuację gminy na tle innych gmin, gdyż wartości obu median dzielą pole na 4 części. Należy przypomnieć, że z punktu widzenia poziomu aktywności samorządu, zabiegania o jak najlepsze zaspokajanie bieżących i przyszłych potrzeb społeczności lokalnych, istnienie pewnego, bezpiecznego poziomu zobowiązań jest stanem pożądanym. Natomiast, z punktu widzenia dążenia do osiągnięcia pełnej równowagi finansowej, stanem oczekiwanym jest brak długu. W tym drugim ujęciu najlepszą sytuację miały gminy znajdujące się na poziomej osi lub w jej pobliżu. Jednak inaczej należałoby ocenić sytuację zamożnych gmin z I ćwiartki, a inaczej biedniejszych z II ćwiartki. Tym ostatnim bieżące dochody własne nie pozwalają na realizację inwestycji ważnych dla społeczności lokalnych. Gminy, którym zobowiązania sprawiają istotny kłopot, mieszczą się w III ćwiartce, głównie w górnej jej części. Są to zwłaszcza Prusice i Ścinawa oraz Wałbrzych. Nawet w sytuacji walorów turystycznych gminy Świeradów-Zdrój i związanego z tym jej dużego potencjału ekonomicznego, problemem może być zadłużenie w niektórych gminach IV ćwiartki, znajdujących się blisko linii mediany. Dotyczy to także Krośnic, Starej Kamienicy i Żarowa. Natomiast dla większości bogatych gmin tej ćwiartki nie ma generalnie przeciwwskazań do zaciągania zobowiązań prorozwojowych.

O narastaniu długu decyduje głównie **deficyt budżetowy**, który w gminach regionu wynosił w 2018 r. średnio 7,0% dochodów budżetowych, w 2019 r. wystąpiła już niewielka nadwyżka (0,03%), a w 2020 r. wyraźnie wyższa nadwyżka – 4,9%. Podobny charakter zmian dotyczył wartości skrajnych – w 2018 r. 4 czołowe gminy miały poziom deficytu znacznie większy od średniego – od 26,0% do 41,1%, a w 6 kolejnych był on także wyższy od 20% dochodów. W 2019 r. tylko 1 gmina (Wleń) nieznacznie przekraczała 20% (22,7%), a 8 kolejnych przekraczało 10%. W 2020 r. 1 gmina miała wskaźnik wyższy od 20%, a 2 dalsze – od 10% (zob. tab. 23).

Znacznie większa była liczba gmin osiągających dużą **nadwyżkę budżetową**. W Ciepłowodach nadwyżka stanowiła 40,0% dochodów (nie wydatkowano dużej części otrzymanych dotacji celowych, w 2021 r. powinno być odwrotnie), w Dobroszycach 30,1%, a w 9 kolejnych gminach mieściła się w przedziale od 20,1% do 25,0% dochodów. W tej grupie była gmina Gromadka (23,1%), która rok wcześniej zajmowała 1. miejsce w regionie (28,0%) i jednocześnie mieściła się pod tym względem wśród pierwszych 5 gmin w kraju.

Odsetek gmin deficytowych wynosił w województwie 18,8% (2019: 49,1%) wobec średniej krajowej 20,3% (2019: 43,7%). W latach 2016–2018 szybko wzrastała w kraju i w regionie liczba gmin z deficytem, a spadała od 2019 r. Ilustruje to zestawienie ukazujące kolejno liczbę gmin z nadwyżką i deficytem w Polsce i na **Dolnym Śląsku**:

• 2016:	1 924	488	130	35
• 2017:	1 116	1 246	73	92
• 2018:	683	1 729	36	129
• 2019:	1 357	1 054	84	81
• 2020:	1 922	489	134	31

Udział gmin deficytowych w województwie dolnośląskim był w latach 2016–2019 wyższy niż w kraju, a różnica udziałów wynosiła w tych latach kolejno: 1,0; 4,1; 6,5 i 5,4 p. proc. Odwrotna różnica 1,5 p. proc. wystąpiła dopiero w 2020 r. Stało się tak pomimo wyższej dynamiki dochodów 2411 polskich gmin niż 165 gmin Dolnego Śląska (10,2% wobec 9,3%), ale wydatki znacznie bardziej wzrosły w kraju niż w regionie (6,2% i 4,0%).

Powiaty i samorządowe województwo

Dochody budżetu województwa i budżetów 26 powiatów stanowiły łącznie ok. 1/3 dochodów samorządów Dolnego Śląska (17,7%), ale ich udział w samorządowym zadłużeniu był znacznie mniejszy (11,2%; 2019: 14,0%). Samorząd wojewódzki był bardziej zadłużony niż powiaty (odpowiednio 29,8% i 21,3% dochodów). Dawało to Dolnemu Śląskowi 6. oraz 5. miejsce wśród 16 województw.

Zobowiązania samorządowego **województwa** na 31 grudnia 2020 r. wynosiły 411,4 mln zł wobec 530,2 mln zł rok wcześniej. W efekcie wskaźnik zadłużenia województwa zmalał z 44,9% do 29,8% dochodów. Udało się go zredukować dzięki kolejnej nadwyżce budżetowej w kwocie 270,9 mln zł (2019: 65,7 mln zł;

2018: 103,9 mln; 2017: 35,7 mln zł). Dolnośląskie było w grupie 13 województw z nadwyżką (2019: 11; 2018: 7; 2017: 11; 2016: 15). Zadłużenie Dolnego Śląska w ciągu 12 miesięcy zmalało o 118,8 mln zł tj. o 22,4% (2019: 79,7 mln zł i 13,1%; 2018: 80,5 mln zł i 11,5%). Pozwoliło to zmniejszyć udział kosztów obsługi długu w wydatkach z 1,46% do 0,88%. Całość zadłużenia finansowały kredyty i pożyczki.

Dla budżetu wojewódzkiego duże znaczenie mają zobowiązania z tytułu udzielonych przez samorząd poręczeń i gwarancji placówkom **służby zdrowia**. Przypada na nie 95,1% zadłużenia osób prawnych, dla których JST są organem założycielskim lub nadzorującym. Zobowiązania tych podmiotów w Polsce w 2020 r. zmalały o 0,6%. Za połowę tych zobowiązań odpowiadają samorządowe województwa. Skumulowane zadłużenie 16 województw i zobowiązań nadzorowanych przez nie osób prawnych podniosło poziom zadłużenia województw samorządowych z 29,2% do 42,9% (2019: z 31,9% do 47,5%; 2018: z 35,3% do 50,9%). Gdy uwzględnimy jedynie najważniejszą grupę tych osób prawnych – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ) – wskaźnik wyniósłby 41,9% dochodów w Polsce (2019: 46,3%; 2018: 49,2%) oraz 44,6% w województwie dolnośląskim (2019: 64,1% 2018: 62,5%). W 2020 r. dużemu zmniejszeniu (o 22,4%) długu samorządowego województwa towarzyszyło także znaczne zmniejszenie się zobowiązań nadzorowanych przez nie SP ZOZ (o 10,1%; rok wcześniej wzrosły one o 29,9%). Wskaźnik ten sytuował w 2019 r. województwo dolnośląskie na 3. miejscu w kraju za lubelskim i łódzkim, a w 2020 r. już na 6. miejscu (doszły podkarpackie, podlaskie i śląskie). Uwzględnienie zobowiązań SP ZOZ jest uzasadnione, ale należy podkreślić, iż sytuacja była zdecydowanie lepsza niż w rekordowym 2004 r., gdy wystąpiła największa wartość zobowiązań SP ZOZ nadzorowanych przez wszystkie JST w kraju i aż 91,0% tych zobowiązań miało charakter wymagalny. W 2020 r. zarówno kwota zobowiązań była mniejsza, jak i odsetek zobowiązań wymagalnych był na bezpiecznym poziomie 21,7%.

Kwota zobowiązań SP ZOZ nadzorowanych przez samorząd województwa dolnośląskiego wynosiła w 2020 r. 203,2 mln zł i ustępowała wielkością 4 województwom (lubelskiemu, podkarpackiemu, śląskiemu i mazowieckiemu) i miastu Grudziądz²⁶. Przedstawione wskaźniki skumulowanego zadłużenia mają znaczenie w przypadku pokrywania poręczeń i gwarancji, udzielonych przez samorządy. Spłata części zobowiązań wymagalnych przez samorząd wojewódzki w ostatnich latach była rzadką sytuacją, ale dotyczyła Dolnego Śląska w 2018 r. Należy odróżnić od tego **wydatki statutowe na ochronę zdrowia** (dział 851). W budżecie województwa dolnośląskiego wyniosły one 139,7 mln zł, co oznaczało niemal podwojenie w stosunku do roku poprzedniego (2019: 74,3 mln zł; 2018: 68,1 mln zł). W 2020 r. był to 2. kierunek wydatkowania środków z budżetu wojewódzkiego (2019: 4.; 2018 5.). Duży wzrost wydatków wiąże się z nadzwyczajną sytuacją wynikającą z pandemii Covid-19.

Oprócz 16 województw w Polsce, SP ZOZ były nadzorowane także przez 163 powiaty (51,9% istniejących), 19 miast na prawach powiatu (28,8%) oraz 60 gmin (2,5%).

W budżetach 26 dolnośląskich **powiatów** wydatki na ochronę zdrowia także poważnie wzrosły do kwoty 83,9 mln zł (2019: 52,7 mln zł; 2018: 57,0 mln zł), ale stanowiły nadal 9. pozycję wydatkową. Powiaty nadzorowały część SP ZOZ (przejęcie ich zobowiązań w innych regionach kraju stało się przyczyną dużego zadłużenia m.in. powiatu śremskiego i gorzowskiego) i dlatego można wyliczyć wskaźniki skumulowanych zobowiązań, jak w przypadku samorządu wojewódzkiego. Dolnośląskie ze wskaźnikiem 25,7% (2019: 30,4%; 2018: 34,0%) zajmowało 6. miejsce wśród województw. Krajowy skumulowany wskaźnik zobowiązań powiatów wyniósł 24,2% (2019: 27,3%; 2018: 28,7%).

Zarówno w kraju, jak i na Dolnym Śląsku **powiaty są najmniej zadłużoną formą samorządu**. Względnie dobrą sytuację wzmocniły wyniki budżetowe 2019 r. – dolnośląskie powiaty zanotowały nadwyżkę w wysokości 105,4 mln zł, co stanowiło 4,4% ich dochodów. Rok wcześniej wystąpił deficyt w wysokości 53,9 mln zł (2,5% dochodów). W 2020 r. sytuacja poprawiła się jeszcze bardziej – powiaty wypracowały nadwyżkę 214,9 mln zł, co odpowiadało 8,1% dochodów budżetowych. Zmiany ilościowe miały przebieg analogiczny jak w gminach. Zestawienie ukazuje kolejno liczbę powiatów z nadwyżką i deficytem w Polsce i na **Dolnym Śląsku**:

- 2016: 257 57 21 5
- 2017: 171 143 17 9

²⁶ Szpital miejski w Grudziądzu był najbardziej zadłużony w Polsce.

• 2018:	109	205	7	19
• 2019:	237	77	21	5
• 2020:	276	38	24	2

Niewielki deficyt (1,6% i 0,7% dochodów) zanotowały powiaty niemające istotnego zadłużenia – głogowski i lwówecki. Nie wykazywały deficytu rok wcześniej. Bardzo duża nadwyżka wystąpiła w powiecie wrocławskim (29,8% dochodów; 2019: 12,1%). Podobnie, jak rok wcześniej na 2. miejscu był powiat jaworski (22,2%; 2019: 13,1%), a na 3. pozycji polkowicki (14,8%; 2019: 15,3%).

Ogólne **zadłużenie** 26 powiatów zmalało o 7,1% tj. o 42,9 mln zł (2019: 4,0% i 25,2 mln zł). Doszło także do zmniejszenia dysproporcji między powiatami. W 2019 r. w 5 powiatach wzrósł wskaźnik zobowiązań do dochodów (najbardziej w oławskim – o 5,1 p. proc.), natomiast w 2020 r. był już tylko 1 taki powiat – lubiński (2,8 p. proc.). Powiaty o największym zadłużeniu (górowski, złotoryjski, ząbkowicki, oleśnicki, wołowski, milicki i trzebnicki) zmniejszyły stan zobowiązań w ujęciu bezwzględnym i względnym – w % dochodów, ale z powodu malejącej populacji minimalnie wzrosło zadłużenie na 1 mieszkańca w powiecie złotoryjskim i wołowskim. Znajdują się one na 2. i 3. miejscu pod tym względem w województwie – za powiatem ząbkowickim, a przed milickim, górowskim i lubińskim. Ta grupa 6 powiatów ma wskaźniki z przedziału 500–600 zł na 1 mieszkańca i wyraźnie wyprzedza pozostałe powiaty.

Wartość zobowiązań wzrosła nie tylko w powiecie lubińskim (o 17,3%), ale także w powiatach lubańskim (o 5,6%) oraz oławskim (o 3,4%). W 2 powiatach się nie zmieniła (średzkim i kamiennogórowskim), a zmalała w 21 powiatach, najbardziej w: dzierzoniowskim (34,8%), kłodzkim (30,6%), wałbrzyskim (22,8%), jaworskim (16,8%) i lwóweckim (16,4%). Ogólne zadłużenie powiatów zmalało o 7,1%.

Wypracowanie nadwyżki budżetowej wiązało się z mniejszą dynamiką wydatków (5,8%) niż dochodów (10,1%). Elementem wydatków są koszty obsługi zadłużenia. Ich udział w wydatkach zmalał z 1,01% do 0,73%. Relatywne koszty obsługi zadłużenia wzrosły jedynie w powiecie oławskim, ale z niskiego poziomu 0,40% do 0,51%. Do niedawna powiat milicki ponosił jedno z najwyższych w kraju koszty obsługi zadłużenia w stosunku do wydatków (2019: 3,50%, 2018: 3,58%), ale w 2020 r. zanotował największą względną poprawę (o 0,79 p. proc.) do poziomu 2,71%.

Zadłużenie w ujęciu ustawowym

Zasadniczy wpływ na tendencję zmniejszania deficytu do 2016 r. miały działania regulacyjne związane z ustawą o finansach publicznych i jej zmianami. Nowelizacją z 12 grudnia 2012 r. wprowadzono art. 112aa obniżający progi ostrożnościowe dla jednostek sektora do 48% i 43% PKB (ze wcześniejszych wynoszących 55% i 50% PKB). Art. 174 pkt 2 określa wymóg sprawowania przez Ministra Finansów ogólnej kontroli efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Elementem tej kontroli jest obowiązek sporządzania przez JST wspomnianych uprzednio, realistycznych wieloletnich prognoz finansowych (art. 226) i przekazywania ich ministrowi. Wymóg prognozowania spłat długu przyczynił się do racjonalniejszego planowania budżetowego. Jednostkom najbardziej zadłużonym umożliwiono pozyskanie pożyczki z budżetu państwa (art. 224) i wdrożenie programów postępowania naprawczego.

Istnieją dwie podstawowe **reguły fiskalne**. Od 2014 r. jednostki samorządowe posiadają **indywidualne limity zadłużenia**, modyfikowane w zależności od zmian relacji w poszczególnych częściach budżetu. Druga reguła mówi, że **wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące** powiększone o nadwyżkę budżetową z lat poprzedzających oraz wolne środki (art. 242). Tym samym jednostki samorządu terytorialnego nie mogą się zadłużać z tytułu ponoszenia wydatków bieżących, natomiast wydatki majątkowe wielu gmin i powiatów często podlegają ograniczeniu, aby nie przekroczyć relacji spłat zobowiązań określonych w art. 243.

I. Indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia

Zgodnie z regulacjami ustawowymi, podstawą oceny sytuacji JST są indywidualne wskaźniki zadłużenia, obliczane jako średnia z 3 lat dla różnic dochodów i wydatków bieżących uzupełnionych o dochody ze sprzedaży majątku i uwzględniające planowaną wartość odsetek od kredytów. Zachowanie tej relacji jest

warunkiem zatwierdzenia budżetu. Dodatkowe warunki dotyczą możliwości wykorzystania nadwyżek z lat poprzednich i wolnych środków. Taka sformalizowana procedura utrudnia przekrojową analizę i segmentację gmin, ale można dokonać oceny rezultatów takiego postępowania.

Pandemia koronawirusa spowodowała wprowadzenie przepisów²⁷ łagodzących te regulacje i jednocześnie utrudniające ocenę. W ich efekcie, sprawdzenie spełnienia zasady określonej w art. 242 ustawy na koniec roku budżetowego 2020 uwzględniła wydatki bieżące poniesione w związku z przeciwdziałaniem Covid-19 oraz będące ich skutkiem ubytki w wykonanych dochodach. Ubytki dotyczą dochodów fiskalnych stanowiących podstawę do wyliczeń wskaźników G, P i W. Do dochodów budżetowych składających się na wskaźnik G dołączono dodatkowo opłatę miejscową i uzdrowskową, ważne dla miejscowości turystycznych w sytuacji 2 lockdownów mających miejsce w 2020 r.

Według kolejnych wersji **wieloletniej prognozy finansowej** ogólna liczba jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, które w 2019 r. nie spełniały relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosiła 32, na co składało się 21 gmin, 1 miasto na prawach powiatu i 10 powiatów (2018: 25 – 20, 0, 5; 2017: 34 – 26, 0, 8). Wszystkie samorządowe województwa spełniały warunki. To samo dotyczyło wszystkich jednostek samorządowych z województw kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, podkarpackiego, podlaskiego i śląskiego. Najwięcej samorządów przekraczających indywidualne wskaźniki spłaty zadłużenia występowało w województwach: zachodniopomorskim – 7, lubuskim – 6 oraz po 4 w województwach lubelskim i małopolskim. W województwie dolnośląskim wykazano 2 jednostki²⁸, w tym powiat milicki²⁹. Jest to znaczny postęp, gdyż w 2017 r. było na Dolnym Śląsku 7 jednostek – 3 gminy (Przemków, Pęcław, Dobromierz) i 4 powiaty (milicki, złotoryjski, jaworski i polkowicki), a w 2018 r. 1 gmina (Przemków) oraz 2 powiaty (milicki i strzeliński)³⁰. **W 2020 r.** sytuacja w Polsce uległa znacznej poprawie. Było łącznie 13 JST niespełniających relacji określonej w ustawie o finansach publicznych, w tym 8 gmin oraz 5 powiatów³¹. Znajdowały się one na terenie województw zachodniopomorskiego – 3, lubuskiego i kujawsko-pomorskiego – po 2 oraz po 1 w województwach: małopolskim, mazowieckim, opolskim, podlaskim, podkarpackim i wielkopolskim. Dolnośląskie znajdowało się w grupie 7 województw z kompletem samorządów spełniających relacje określone w art. 243. Na 106 JST w kraju spełniających te relacje na poziomie niższym od 1,0 p. proc. 13 znajdowało się na Dolnym Śląsku. Było to 9 gmin, 1 miasto na prawach powiatu (Jelenia Góra) oraz 3 powiaty (milicki, wołowski i zgorzelecki).

Ocena relacji związanych z zadłużeniem na podstawie respektowania indywidualnych wskaźników ma de facto charakter techniczny i nie odzwierciedla znaczenia długu. Po pierwsze, wieloletnia prognoza finansowa przewiduje wykonanie bieżącego roku przed jego zakończeniem. Po drugie, w zestawieniu samorządów znalazły się zarówno te, które mają wysokie cząstkowe wskaźniki związane z długiem, jak i samorządy z niskimi wskaźnikami. W 2019 r. powiat milicki zajmował 1. miejsce pod względem wskaźnika ponoszonych kosztów obsługi zadłużenia i 6. miejsce w ujęciu relacji stanu zobowiązań do dochodu; w 2019 r. osiągnął nadwyżkę budżetową i miał dochody sytuujące go na 1. miejscu w województwie oraz 26. w kraju. W 2020 r. nadal zajmował pierwsze miejsce w regionie pod względem dochodów na 1 mieszkańca, osiągnął nadwyżkę budżetową, najbardziej zredukował koszty obsługi zadłużenia i jednocześnie znajdował się w grupie 3 powiatów o najniższym poziomie spełnienia ustawowej relacji.

²⁷ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Dz.U. 2021 poz. 2095 z późn. zm. (art. 15zoa).

²⁸ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Rada Ministrów, Warszawa 2020, s. 36–37.

²⁹ Por.: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r.*, KRRIO, Warszawa 2020, s. 386.

³⁰ Por.: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2018 r.*, KRRIO, Warszawa 2019, s. 357–358.

³¹ Por.: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, KRRIO, Warszawa 2021, s. 284–285.

II. Równowaga bieżącej części budżetów

Problem pojawia się, gdy dług powstaje nie w rezultacie działań inwestycyjnych, ale wynika z przewagi wydatków bieżących nad dochodami bieżącymi, a także, gdy samorządy mają trudności w bieżącej obsłudze długu. Gdy wydatki bieżące nie mogą być sfinansowane dochodami bieżącymi mówimy o **deficycie operacyjnym**. Na 2808 (od 2019 r. 2807) istniejących w Polsce samorządów deficyt operacyjny wykazywała następująca liczba JST:

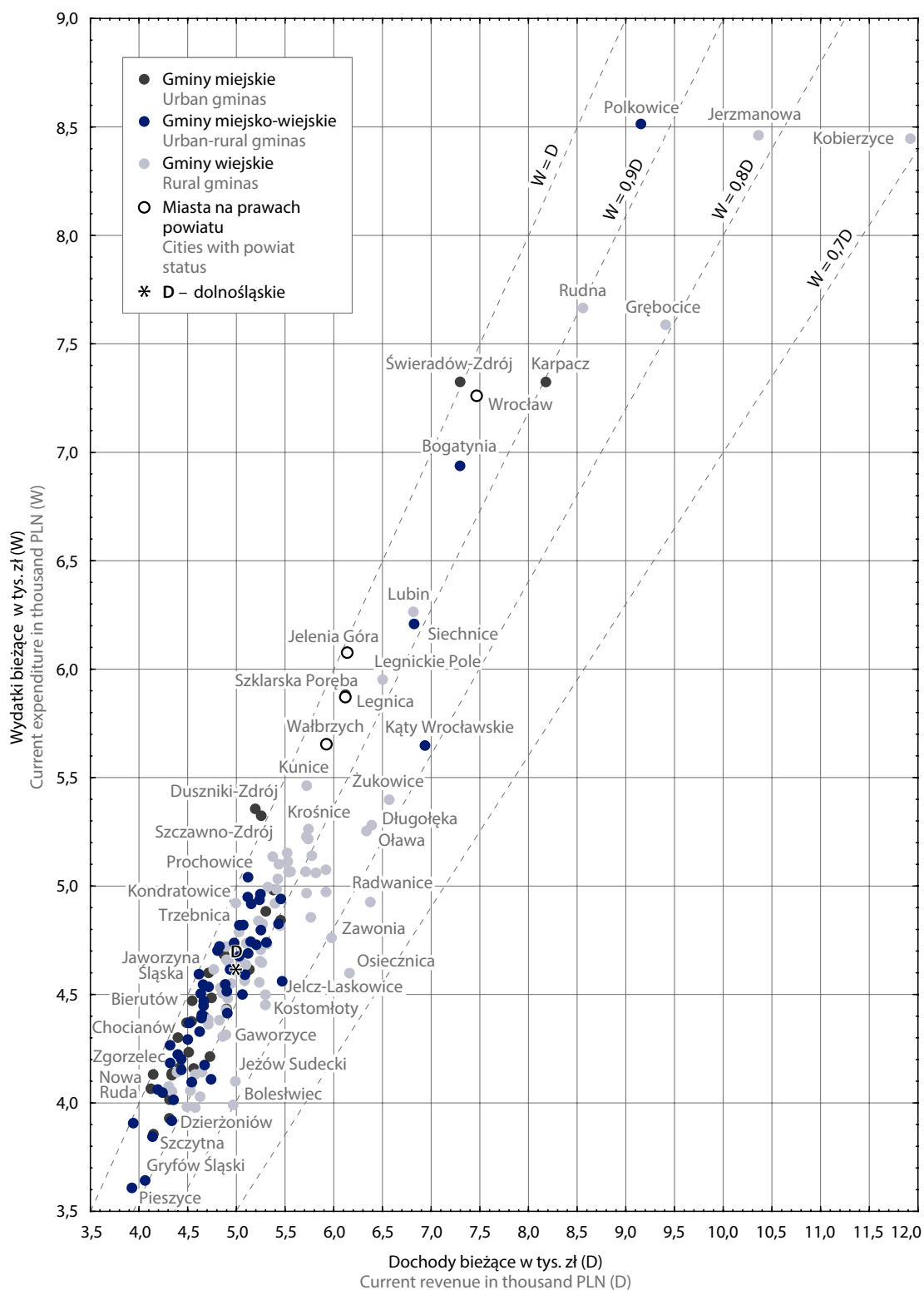
- 2016: 16
- 2017: 17
- 2018: 22 (13 gmin i 9 powiatów)
- 2019: 28 (25 gmin, 2 powiaty i 1 miasto na prawach powiatu)
- 2020: 37 (32 gminy, 2 powiaty i 3 miasta na prawach powiatu)

W 2019 r. gmina Żmigród miała deficyt operacyjny w wysokości 400,4 tys. zł, a po uwzględnieniu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz wolnych środków deficyt wyniósł 184,5 tys. zł. W 2020 r. były 3 takie gminy: Szczawno-Zdrój (899,4 tys. zł), Duszniki-Zdrój (308,7 tys. zł) i Świeradów-Zdrój (105,0 tys. zł). Wszystkie 3 gminy po doliczeniu nadwyżki budżetowej i wolnych środków wykazały nadwyżkę operacyjną. Podobnie było w całej Polsce – na 37 JST z deficytem operacyjnym w 34 różnica została pokryta środkami pochodzącymi z lat poprzednich, a w pozostałych 3 samorządach wykonano budżet z dopuszczalnym ustawowo uwzględnieniem ubytku w dochodach podatkowych. Po raz pierwszy od wprowadzenia reguły określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych w 2020 r. nie zaistniał żaden przypadek jej naruszenia w Polsce. Warto podkreślić, że na Dolnym Śląsku nominalny deficyt operacyjny posiadały wyłącznie 3 uzdrowiska. Ta grupa gmin najsilniej odczuła ekonomiczne skutki pandemii.

Chociaż czasami zaleca się ostrożną interpretację pojawienia się incydentalnego deficytu operacyjnego (m.in. proponując wydłużenie okresu oceny do 3–5 lat), to niezależnie od posiadania nadwyżek budżetowych pochodzących z poprzednich lat, samorządy silnie dążą do uniknięcia bieżącego deficytu operacyjnego. Skutkuje to czasami wypracowaniem nadwyżek o minimalnej skali. W gminach Jaworzyna Śląska, Stronie Śląskie i Platerówka dodatni wynik operacyjny był niższy od 0,3 mln zł. W przeliczeniu na 1 mieszkańca najniższą nadwyżkę osiągnęła gmina miejska Zgorzelec (13,66 zł) wyprzedzając Jaworzynę Śląską (22,02 zł) oraz Stronie Śląskie (34,48 zł). W efekcie relacja **wydatków bieżących do dochodów bieżących** wynosiła w Zgorzelcu 99,7%, w Jaworzynie Śląskiej 99,5%, a w Stroniu Śląskim 99,1%. Większość gmin cechowała relacja w przedziale od 90% do 100% (114; 2019: 113), mniejszość w przedziale 80–90% (44; 2019: 43), kilka w przedziale 70–80% (4; 2019: 6), a w 2019 r. 2 gminy miały wskaźnik minimalnie niższy od 70% (Kobierzyce i Radwanice). Średnia dla Dolnego Śląska wynosiła 91,2%, a mediana 92,2% (2019: 92,0% i 92,0; 2018: 89,3% i 91,6%).

Wykres 21. Relacja bieżących wydatków i bieżących dochodów gmin na 1 mieszkańca

Chart 21. Ratio of gminas' current expenditure to current revenue per capita



Istnieje oczywisty związek między zamożnością samorządów, a relacją wydatków do dochodów bieżących. Obligatoryjne wydatki na zadania statutowe gmin muszą być ponoszone przez wszystkie jednostki, niezależnie od poziomu dochodów, natomiast bogatszym samorządom łatwiej jest podnieść jakość (i koszt) realizacji tych zadań wypracowując jednocześnie nadwyżkę. Komplet 12 gmin będących płatnikami na część równoważącą subwencji (tab. 14) znajdował się wśród 15 **gmin o najwyższych dochodach bieżących** na 1 mieszkańca (2019: 14), z czego 5 przekraczało poziom 90% wydatków do dochodów, 5 gmin było w przedziale 80–90%, a 2 znajdowały się w przedziale 70–80%. Ponownie najmniejszy odsetek dotyczył mającej największe dochody bieżące na 1 mieszkańca gminy Kobierzyce (70,8%; 2019: 69,6%), która wyprzedzała inne dolnośląskie gminy należące do najbogatszych w Polsce. Odwrotna sytuacja dotyczyła gmin należących do grupy najmniej zamożnych – Jeżów Sudecki (wskaźnik 82,2%, 2019: 77,0%; 2018: 74,5%), Zawonia (79,7%; 2019: 79,7; 2018: 79,5%), a także gminy wiejskiej Bolesławiec (80,4%; 2019: 82,7%, 2018: 76,3%), prowadzącej od lat politykę zrównoważonego budżetu.

Niekiedy liczona jest **relacja zadłużenia do nadwyżki operacyjnej**³². Wskaźnik ma charakter poglądowy, ale konieczne jest tu zastrzeżenie – mała wartość nadwyżki operacyjnej zestawiona z niewielkim poziomem zobowiązań gminy może dawać zaskakujący wynik. Nadwyżka operacyjna osiągnięta przez Zgorzelec w 2020 r. pozwoliłaby miastu spłacić zadłużenie istniejące na koniec roku w ciągu 174,3 lat, Jaworzynie Śląskiej w ciągu 109,7 lat, a Nowej Rudzie 36,7 lat. Gminy były odpowiednio na 32., 30. oraz 51. miejscu w regionie pod względem zadłużenia na 1 mieszkańca oraz na 13., 32. i 27. pozycji pod względem relacji długu do dochodów budżetowych. Nie należały do ścisłej czołówki zadłużonych gmin, ale poziom zobowiązań był względnie wysoki. Natomiast liderujące rok wcześniej gminy Mieroszów, Kamienna Góra (m) i Kondratowice zajmowały według pierwszego kryterium miejsca 117., 129. i 122., a według drugiego ujęcia pozycje: 116., 133. i 120. W istocie wskaźnik nie pokazuje problemu gmin ze sfinansowaniem zobowiązań, gdyż bardzo niski poziom nadwyżki operacyjnej ma na ogół charakter incydentalny. Średni wskaźnik dla wszystkich 196 samorządów województwa wynosił 5,0 lat (2019: 4,6), z czego w gminach wynosił 3,8 (2019: 5,0), w miastach na prawach powiatu 19,2 (2019: 8,3), w powiatach 4,0 (2019: 3,3) i w samorządowym województwie 1,4 (2019: 2,5). W przypadku poszczególnych jednostek samorządowych wskaźniki zmieniają się corocznie w znacznie większej skali, niż zbiorczo dla 4 form JST.

³² Por.: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, KRRIO, Warszawa 2021, s. 177.

Rozdział 4

Chapter 4

Tendencje i zróżnicowania

Tendencies and diversities

4.1. Gminy

4.1. Gminas

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.
2. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa.
3. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego³³.

Duża ranga szczebla gminnego w polskim modelu ustrojowym nie wynika wyłącznie z zapisów konstytucyjnych oraz ustaw ustanawiających w Polsce gospodarkę samorządową po zmianach politycznych wprowadzających demokrację i gospodarkę rynkową. Samorządowe powiaty i województwa dopełniły system samorządowy po reformie administracyjnej z 1998 r. Ze względów sprawozdawczych w niniejszym opracowaniu oraz w publikacjach Ministerstwa Finansów omawiane są **4 główne formy jednostek samorządu terytorialnego**: gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwo samorządowe. Należy jednak podkreślić, iż mamy **trójszczeblowy model samorządowy**, a miasta na prawach powiatu pełnią podwójną rolę – gminy i powiatu. Takie również są ich obowiązki i uprawnienia, co odzwierciedlane jest przez dwojake źródła dochodów³⁴ oraz kierunki wydatków. Gdyby próbować dokonać rozdziału tych źródeł na część gminną i część powiatową, to sumaryczne dochody i wydatki szczebla gminnego wynosiłyby na Dolnym Śląsku nie ½ ogólnych dochodów i wydatków (w 2020 r. odpowiednio 50,7% i 49,9%), ale ponad ¾³⁵. Jest to dodatkowe uzasadnienie dla szczególnie dużej uwagi poświęconej gminom w dalszych analizach.

4.1.1. Tendencje i wynik finansowy

4.1.1. Tendencies and financial result

Dochody dolnośląskich gmin (z wyłączeniem 4 gmin mających również status miast na prawach powiatu) wyniosły w 2020 r. 11 531,0 mln zł, a wydatki 10 965,3 mln zł. W stosunku do roku poprzedniego wzrosły odpowiednio o 9,3% i 4,0%. Różnica dynamiki pozwoliła uzyskać znaczną nadwyżkę w kwocie 565,7 mln zł (2019: 3,5 mln zł). Wzrost gminnych dochodów i wydatków był niższy od średniej krajowej, która wynosiła 10,2% i 6,2%. W konsekwencji po raz kolejny zmalała dotychczasowa przewaga samorządów

³³ Art. 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

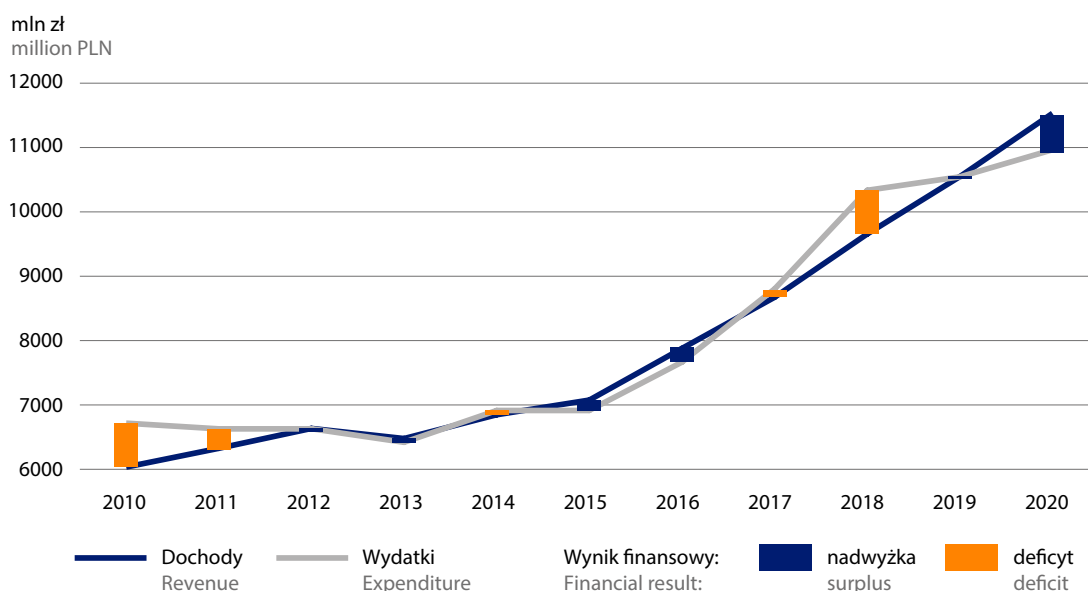
³⁴ Niektóre działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej dotyczą jedynie gmin lub powiatów. Tym samym, w planowaniu i sprawozdawczości budżetowej miast na prawach powiatu część gminna i powiatowa wykazywana jest osobno m.in. dla obu podatków dochodowych, dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, na zadania własne, na zadania realizowane na podstawie porozumień z zakresu administracji rządowej oraz dla części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej.

³⁵ Ogólne dochody szczebla gminnego Dolnego Śląska w 2020 r. można szacować na 76,2–76,8%, a wydatki 75,7–76,4% całości dochodów lub wydatków samorządowych. Niedokładność wynika z faktu, że zwłaszcza w przypadku dotacji i subwencji algorytmy przydziału środków uwzględniają w pewnym stopniu także wielkość jednostki.

województwa dolnośląskiego nad średnią krajową na 1 mieszkańca – po stronie dochodów do 101,5% z poziomu 102,3% (2018: 104,3%), a po stronie wydatków do 100,1% ze 102,2% (2018: 106,6%) wartości ogólnopolskich. Po wieloletnim okresie przewagi dolnośląskich wskaźników doszło do niemal ich zrównania ze średnią krajową, chociaż potencjał ekonomiczny regionu (PKB per capita) sytuuje go nadal na 2. miejscu w kraju za Mazowszem. W przypadku dochodów gminnych na 1 mieszkańca region ustępował województwu pomorskiemu i mazowieckiemu, a w przypadku wydatków znajdował się w środku stawki ze wskaźnikami mniejszymi niż w województwach: pomorskim, mazowieckim, wielkopolskim, zachodniopomorskim, małopolskim, kujawsko-pomorskim i łódzkim.

Rok wcześniej dochody dolnośląskich gmin wzrosły o 9,2%, a wydatki o 2,0% (2018: 11,3% i 17,4%; 2017: 10,1% i 14,8%). W 2018 r. wystąpił tu rekordowy progres zarówno dla dochodów, jak i wydatków. Głównym czynnikiem wysokiego wzrostu dochodów i wydatków w latach 2016–2020 było powierzenie samorządom przez administrację rządową obsługi programu „Rodzina 500 plus”.

Wykres 22. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów gmin
Chart 22. Revenue, expenditure and financial result of gminas' budgets



Rezultatem przewagi wzrostu dochodów nad wydatkami w 2020 r. było pojawienie się dużej **nadwyżki budżetowej**. W ciągu okresu 2008–2020 był to 6. rok z dodatnim wynikiem finansowym. Wzmocniona po 2011 r. – po okresie spowolnienia gospodarczego i znacznego zadłużania się samorządów – polityka władz publicznych na rzecz zrównoważenia finansów publicznych przynosiła widoczne efekty także w dolnośląskich gminach (z wyjątkiem 2014 r.). Tendencja z okresu 2015–2016 nie została przedłużona, a deficyt z 2017 r. (128,8 mln zł; 1,5% dochodów) uległ w 2018 r. pogłębieniu do kwoty 678,7 mln zł (7,0% dochodów). Stanowiło to prawie 1/3 deficytu gminnego w całej Polsce – 11,9% (2017: 16,2%). Ta informacja wskazuje, że średni poziom deficytu polskich gmin był niższy (wynosił 4,7% dochodów). Stanowiło to podstawę szybszego wzrostu zadłużenia dolnośląskich gmin niż w kraju w warunkach zajmowania przez województwo 1. miejsca w kraju pod tym względem. Sytuacja zmieniła się w 2019 r. w wyniku uzyskania niewielkiej nadwyżki na Dolnym Śląsku (3,5 mln zł) stanowiącej 0,03% dochodów gmin. W Polsce wystąpił niewielki deficyt, ale 37 razy mniejszy niż w 2018 r. (zmałał z 5 707,2 mln zł do 152,6 mln zł). Uprawniony jest wniosek, że zarówno na Dolnym Śląsku, jak i w Polsce przeciętne budżety gmin były zrównoważone. W 2020 r. nadwyżkę budżetową wypracowały gminy wszystkich 16 województw w kraju (2019: 8), a ogólna jej wartość wyniosła 5 373,9 mln zł. Nadwyżka dolnośląskich gmin wyniosła 565,7 mln zł i w ujęciu na 1 mieszkańca była **najwyższa w kraju** (287,70 zł wobec średniej wynoszącej 208,34 zł). W 2018 r. tylko 36 gmin notowało nadwyżkę, a 129 deficyt. W 2019 r. niewielką przewagą liczebną uzyskały gminy z nadwyżką (84 do 81), a w 2020 r. liczby te wynosiły 134 i 31.

Wszystkie JST dążą do precyzyjnego zaplanowania dochodów i wydatków. Często niedoszacowane są dochody i wtedy następuje wykonanie budżetu z nadwyżką. Pomimo negatywnych skutków pandemii Covid-19 dolnośląskie gminy wykonały plan dochodów w 100,5%, a w kraju wskaźnik ten wyniósł 100,2%. Analogiczna sytuacja nie może wystąpić po stronie wydatków, gdyż dyscyplina budżetowa uniemożliwia powstanie nie tylko ogólnych przekroczeń **planu wydatków**, ale także w poszczególnych działach budżetowych. Normą jest niewykonywanie planu wydatków w istotnej skali. Pandemia spowodowała dużą niepewność działania samorządów, co stanowiło dodatkowy czynnik ograniczający wydatki o ok. 2 p. proc. W 2018 r. dolnośląskie gminy wykonały plan wydatków w 92,6% (krajowe w 93,1%), rok później poziom wykonania wyniósł 92,5% (93,0%), a w 2020 r. wykonanie było na poziomie 90,6% (91,4%). Był to istotny czynnik wystąpienia dużej nadwyżki.

Największą **nadwyżkę w stosunku do dochodów** wykazały gminy wiejskie (6,9%), a najmniejszą gminy miejskie (3,3%). W grupie gmin wiejskich mieszczą się najbogatsze gminy województwa (Kobierzyce, Jerzmanowa, Grębocice). Średnia nadwyżka wyniosła 4,9% dochodów, a mediana 5,8%.

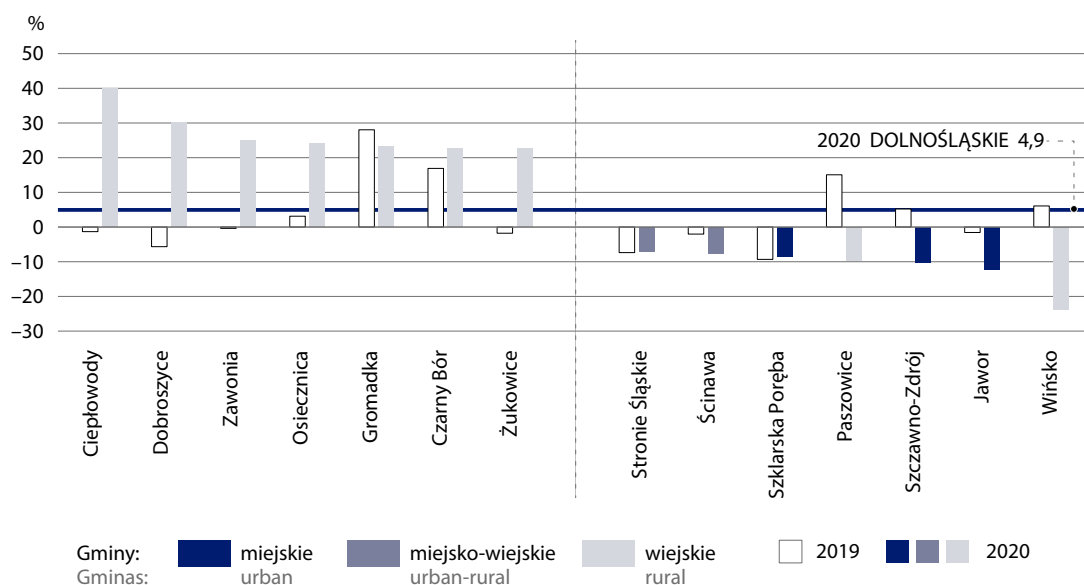
Sukcesywnie malał skrajny poziom deficytu w gminach, które nadal go notowały. W 2018 r. 6 gmin miało wyższy wskaźnik od lidera deficytu z 2017 r., a 34 gminy od lidera deficytu z 2016 r. Natomiast najwyższe wskaźniki z lat 2019–2020 dawałyby w 2018 r. 8. miejsce. W latach 2016–2020 corocznie zmieniał się skład pierwszych dziesiątek gmin osiągających największy i najmniejszy wynik finansowy w stosunku do dochodu. **W 2018 r.** gmina Czarny Bór miała wydatki o 41,1% wyższe od dochodów. Zgodnie z obowiązującym prawem deficyt nie może dotyczyć obrotów bieżących i dlatego powodem tak dużej nierównowagi były inwestycje. Udział inwestycji w wydatkach wyniósł 53,2% i dał tej gminie 3. miejsce w Polsce pod tym względem wśród 2412 gmin. W pierwszej czwórce w kraju były dodatkowo jeszcze 2 gminy dolnośląskie – na 1. miejscu Świeradów-Zdrój (61,7%), a na 4. Lewin Kłodzki (52,5%). Ten sam powód zadecydował o wysokich wskaźnikach deficytu w znajdujących się na miejscach 2. i 3. gminach Dobromierz i Malczyce. Ujemny wynik budżetów był nieznacznie mniejszy niż w Czarnym Borze i wynosił odpowiednio 38,1% i 35,9%, udział inwestycji w wydatkach należał również do najwyższych w województwie (46,0% i 46,5%), ale były one sfinansowane w nieco większej skali dotacjami inwestycyjnymi – 27,2% i 29,3%.

W 2019 r. większość wymienionych wyżej gmin dążyła nie do zrównoważenia budżetu, ale do wypracowania nadwyżki, która spowodowałaby zmniejszenie ogólnego zadłużenia. W efekcie nadwyżka gminy Czarny Bór sytuowała ją na 2. miejscu w regionie, a w przypadku Malczyc było to 7. miejsce. Czwartą nadwyżkę miała gmina Marciszów, która rok wcześniej zajmowała 9. pozycję pod względem deficytu. Efektu wahadłowego nie widać jednak w przypadku gmin z największym deficytem – czołowe 7 gmin rok wcześniej także posiadało deficyt, chociaż zwykle w niewielkiej skali. Należy podkreślić, iż była to typowa sytuacja, gdyż 78,2% gmin zakończyło 2018 r. deficytem. Gmina Wleń zakończyła 2019 r. najwyższym deficytem w wysokości 22,7% dochodów. Tak duży deficyt przyczynił się do zajęcia przez gminę 5. miejsca pod względem relacji zadłużenia do dochodu (62,0%).

W 2020 r. efekt wahadłowy dotyczył gminy Paszowice, która zanotowała deficyt na poziomie 9,7% dochodów, w odróżnieniu od dużej nadwyżki z 2019 r. (15,1%). W znacznie mniejszej skali odnosiło się to do lidera deficytu – gminy Wińsko (23,8% i rok wcześniej nadwyżka 6,1%), a także gminy Szczawno-Zdrój (10,3% oraz nadwyżka 5,2% w 2019 r.). W przypadku Jawora, Szklarskiej Poręby, Ścinawy i Stronia Śląskiego deficyt wystąpił także rok wcześniej. Powtarzalność deficytu wpłynęła negatywnie na kondycję finansową zwłaszcza gminy Ścinawa, która w efekcie zajęła 1. miejsce pod względem relacji długu do dochodów budżetowych (69,5%) oraz 5. pozycję pod względem poziomu zobowiązań na 1 mieszkańca (4 223,82 zł). Zadłużenie pozostałych gmin z dużym deficytem pozostało na znacznie bezpieczniejszym poziomie.

Wykres 23. Gminy o największej nadwyżce budżetowej i największym deficycie w relacji do dochodów ogółem

Chart 23. Gminas with the largest budget surplus and the largest deficit in relation to total revenue



Gmina Gromadka osiągnęła w 2019 r. największą **nadwyżkę** w wysokości 28,0% dochodów i niemal ponowiła ten wynik w 2020 r. (23,1%). W obu latach jej źródłem były największe w regionie wpływy majątkowe w ujęciu per capita. W efekcie gmina niemal nie wykazywała żadnych zobowiązań na koniec 2020 r. (179,03 zł na 1 mieszkańca). Dotyczyło to także pozostałych 6 gmin z czołówki, a zwłaszcza Osiecznicy, Cieplowodów i Zawoni. Największa nadwyżka wystąpiła w Cieplowodach (40,0% dochodów), głównie z powodu napływu dotacji inwestycyjnych, którym nie towarzyszyły stosowne wydatki, co może spowodować efekt wahadłowy w 2021 r. Ten sam czynnik wystąpił w Zawoni. Z kolei duża nadwyżka gminy Czarny Bór w latach 2019–2020 służyła pokryciu bardzo wysokiego deficytu z 2018 r.

Żadna z 17 gmin o najwyższych wskaźnikach nadwyżki nie przekraczała liczby 7,5 tys. mieszkańców i dlatego ich wielkość **w ujęciu wartościowym** nie była wysoka. W tej grupie dodatni wynik finansowy przekraczający 10 mln zł zanotowały jedynie Dobroszyce (15,8 mln zł) oraz Osiecznica (11,4 mln zł). Dawało to tym gminom 3. oraz 11. miejsce w województwie. Pozostałe gminy o dużych wartościowo nadwyżkach miały znacznie więcej mieszkańców.

Informacje o dużych nadwyżkach są ważne z punktu widzenia oceny strategii finansowej samorządów. Środki powinny być wykorzystane na rzecz rozwoju gminy oraz poprawy warunków życia i pracy społeczności lokalnych. Dlatego często taka strategia zakłada dokonanie dużych przedsięwzięć inwestycyjnych i osiąganie w niektórych latach ujemnego wyniku nawet przez gminy bogate. Natomiast działania gmin biedniejszych powinny być bardziej zrównoważone. Ich pole manewru nie jest duże, gdyż planowany budżet może być zatwierdzony pod warunkiem przynajmniej równowagi dochodów bieżących i wydatków bieżących. Elementem różnicującym są tu dochody i wydatki majątkowe. Takie strategię są stosowane m.in. przez stosunkowo bogate gminy Zagłębia Miedziowego oraz gminy aglomeracji wrocławskiej. Lata z dużymi nadwyżkami oraz dużymi deficytami mogą się przeplatać. Poniższe zestawienie ukazuje dane o wyniku finansowym gmin kolejno w latach 2018, 2019 i 2020 (uszeregowane według najwyższych wyników za 2020 r.; w mln zł):

• Lubin (m)	-16,4	-1,1	50,1
• Kobierzyce	-19,2	-13,8	17,9
• Dobroszyce	-0,6	-2,0	15,8
• Głogów (m)	-18,0	-29,7	15,3
• Bolesławiec (m)	-13,9	10,9	13,3

• Środa Śląska	-7,4	4,4	12,5
• Oława (w)	-5,6	3,1	12,2
• Bystrzyca Kłodzka	3,0	-6,7	12,1
• Kąty Wrocławskie	-13,2	-10,3	11,6
• Oława (m)	-3,8	-7,8	11,6

Spośród 10 gmin o największej nadwyżce budżetowej, 2 lata wcześniej tylko Bystrzyca Kłodzka wykazała dodatni wynik, a rok wcześniej jedynie Środa Śląska i Oława (w). Duży dodatni wynik finansowy gmin aglomeracji wrocławskiej – Kobierzyc i Kątów Wrocławskich – nie zrekompensował ujemnego wyniku z lat 2018–2019. W 2019 r. największą nadwyżkę miały: Oleśnica (m; 29,3 mln zł), Długołęka (19,5 mln zł), Bielawa (14,8 mln zł) i Gromadka (12,4 mln zł), a w 2018 r.: Jelcz-Laskowice (5,3 mln zł), Oleśnica (m; 5,2 mln zł), Bolesławiec (w; 3,8 mln zł) oraz Bystrzyca Kłodzka (3,0 mln zł).

Z kolei gminami o największym deficycie były (dane w tym samym ujęciu jak wyżej):

• Jawor	-1,4	-1,6	-14,8
• Długołęka	-7,6	19,5	-13,1
• Wińsko	-0,3	3,0	-11,0
• Oleśnica (m)	5,2	29,3	-10,6
• Polkowice	-64,8	-27,9	-9,7
• Kamienna Góra (m)	-9,5	-14,2	-5,2

W 2019 r. największy ujemny wynik finansowy wykazały: Głogów (m; 29,7 mln zł), Polkowice (27,9 mln zł), Kamienna Góra (m; 14,2 mln zł) i Kobierzyce (13,8 mln zł), a rok wcześniej: Polkowice (64,8 mln zł), Kobierzyce (19,2 mln zł), Świdnica (m; 18,8 mln zł) oraz Głogów (m; 18,0 mln zł).

Wśród gmin z największymi defycytami notowanymi w okresie 2018–2020 dominują duże gminy o wysokich nie tylko wydatkach, ale także dochodach na 1 mieszkańca (Kobierzyce, Polkowice, Długołęka, Głogów, Oleśnica, Świdnica). Interesujący jest przypadek **Polkowic**. Bardzo bogata (w ujęciu wieloletnim trzecia w regionie pod względem dochodów na 1 mieszkańca), miejsko-wiejska gmina Polkowice osiągnęła w 2018 r. zdecydowanie największy deficyt 64,8 mln zł, zagospodarowując m.in. drugą (po Kobierzycach) wielkość nadwyżki z 2017 r. (10,7 mln zł). W wyniku deficytu gmina osiągnęła dług w kwocie 68,5 mln zł. W 2019 r. gmina osiągnęła 2. deficyt w województwie o wartości 27,9 mln zł, co przyczyniło się do wzrostu zadłużenia do 98,0 mln zł. Duży wpływ na poziom deficytu miała wpłata do budżetu państwa na rzecz części równoważącej subwencji ogólnej drugiej kwoty w kraju (za gminą Kleszczów) w wysokości 25,3 mln zł. Także w 2020 r. Polkowice uiściły 2. wpłatę w kraju z tego tytułu (23,7 mln zł), która miała wpływ na powstanie kolejnego deficytu w kwocie 9,7 mln zł. Dług wzrósł do poziomu 109,0 mln zł, co stanowiło 39,3% dochodów z 2020 r. (przy średniej dla gmin w regionie 29,9%). Jeszcze w 2017 r. Polkowice należały do grupy 4 gmin w województwie nieposiadających żadnego zadłużenia.

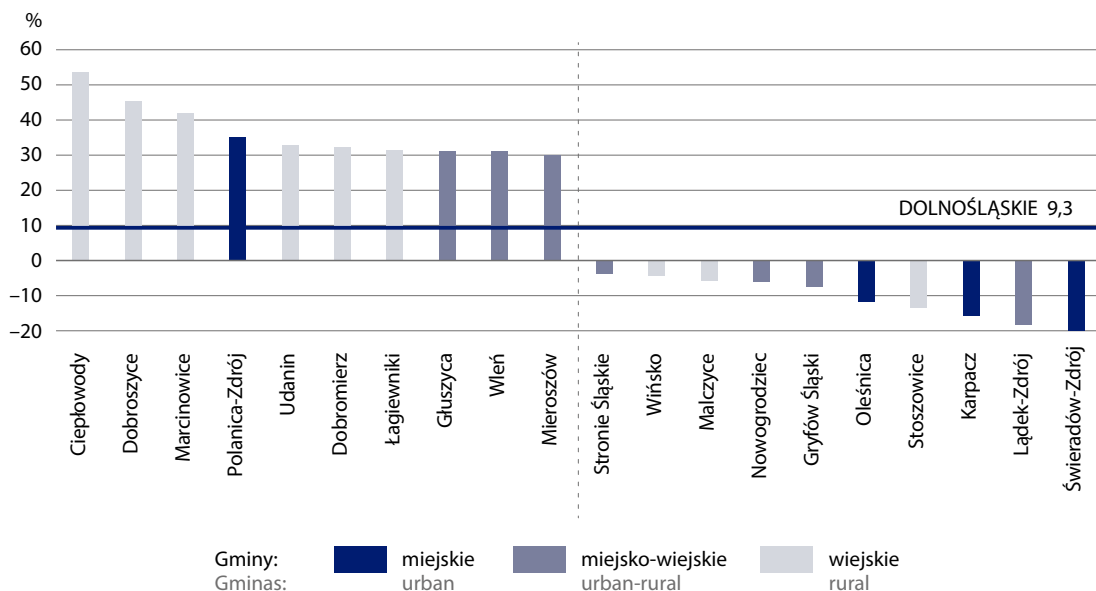
Podobne czynniki wystąpiły w gminie **Kobierzyce**. Po latach osiągania nadwyżek budżetowych zapoczątkowała ona w 2018 r. politykę przewagi wydatków nad dochodami z kwotą 19,2 mln zł (2. pozycja), a rok później uzyskała deficyt 13,8 mln zł (4. pozycja). Na koniec 2019 r. zadłużenie było niewielkie (15,9% dochodów) i stanowiło połowę średniej wojewódzkiej. Kobierzyce były najbogatszą gminą regionu i w związku z tym wpłaciły do budżetu państwa kwotę 19,3 mln zł na rzecz części równoważącej subwencji ogólnej. Była to kwota o 40% większa od ujemnego wyniku finansowego. Rok później była to jeszcze wyższa kwota 22,6 mln zł (3. pozycja za Kleszczowem i Polkowicami), ale pomimo tego gmina osiągnęła nadwyżkę budżetową 17,9 mln zł. Na koniec 2020 r. stan zobowiązań jednak wzrósł (do 17,3% dochodów).

Tendencje wzrostowe dochodów poszczególnych gmin mogą mieć charakter trwały, gdy ich źródłem są rozwijające się potencjały o charakterze endogenicznym, oraz incydentalny, dotyczący danego roku. Jest to na ogół związane z dotacjami lub sprzedażą składników majątkowych. Zwykle dotyczy to gmin o skrajnych wartościach dynamiki – największych (w danym roku) i najmniejszych (gdy sprzedaż majątku lub dotacja miała miejsce rok wcześniej, a nawet w cyklu dwuletnim, gdy przedsięwzięcie podlegało dotowaniu w takim okresie).

W 2015 r. wzrost dochodów nastąpił w 109 gminach. Czynniki egzogeniczne w postaci zwiększenia dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej zdecydował, że liczba takich gmin w latach 2016–2017 wzrosła do 148 i 150 (na 165 istniejących). Inny czynnik – wzrost dotacji, zwłaszcza z bezzwrotnych źródeł zagranicznych, zdecydował o tym, że w 2018 r. liczba takich gmin wzrosła do 152. Nieco mniejsza liczba gmin (137) wykazała wzrost dochodów w 2019 r., a w 2020 r. były to 144 gminy. W obu tych latach ponownie głównym powodem tego wzrostu były dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej. Mimo dużego i powszechnego wzrostu tych dotacji, 21 gmin zanotowało ogólny spadek dochodów budżetowych.

Wykres 24. Gminy o największych zmianach dochodów budżetowych w 2020 r.

Chart 24. Gminas with the largest changes in budget revenue in 2020



W 2018 r. gmina Świeradów-Zdrój więcej niż podwoiła swoje dochody i wydatki w stosunku do poprzedniego roku (wzrost o 126,6% i 122,3%), a gmina Lewin Kłodzki niemal podwoiła (89,2% i 70,4%). W efekcie Świeradów-Zdrój pod względem dochodów na 1 mieszkańca przesunął się z 6. na 1. pozycję w województwie i na 2. miejsce w kraju (za gminą Kleszczów). Lewin Kłodzki stał się 20. najbogatszą gminą w Polsce, a Gromadka (jej dochody wzrosły o 65,4%) – 27. gminą.

W 2019 r. nie było już dużych dotacji i Lewin Kłodzki zanotował 3. poziom zmniejszenia dochodów wśród dolnośląskich gmin. W jeszcze większej skali dotyczyło to Świeradowa-Zdroju, który wykazał spadek dochodów o ponad 1/3. W odróżnieniu od Lewina Kłodzkiego nie było w tej gminie tak jednoznacznej dominacji dotacji inwestycyjnych. Wystąpił efekt wahadłowy – wśród 10 gmin notujących w 2019 r. największy regres dochodów aż 5 stanowiły gminy należące do dziesiątki najbardziej zwiększających dochody rok wcześniej.

W 2020 r. efekt wahadłowy dotyczył 4 gmin, które rok wcześniej notowały duże wzrosty dochodów, a potem duże ich ubytki: Łądko-Zdroju (rok wcześniej zajmował 1. miejsce; wzrost o 51,3%), miasta Oleśnica (3.; 30,7%), Wińsko (5.; 29,0%) oraz Stoszowice (6.; 27,0%). Część gmin o najwyższych wzrostach dochodów w 2020 r. zapewne w kolejnym roku zanotuje ich zmniejszenie. Podobnie jak rok wcześniej, największy spadek dochodów zanotował Świeradów-Zdrój (o 20,0%). Pomimo 2 lat rekordowych spadków, dochody tej gminy były większe niż w latach 2014–2017 o 6,7–16,2%. Świeradów-Zdrój cechuje duża amplituda zmian – w 2016 r. gmina znajdowała się na 13. miejscu w Polsce, by rok później znaleźć się poza pierwszą trzydziestką z powodu obniżenia dochodów o 8,3%. W kolejnych latach były to miejsca w kraju: 2., 10. i 49. (7. w województwie).

Najbardziej wzrosły dochody gmin: Ciepłowody (53,7%), Dobroszyce (45,4%), Marcinowice (41,9%) oraz Polanica-Zdrój (35,1%). W przypadku niewielkich gmin (żadna z pierwszych 13 gmin pod względem dynamiki dochodów nie przekracza 8,6 tys. mieszkańców) pozyskanie nawet jednej dotacji na zadania inwestycyjne może spowodować znaczne zwiększenie ogólnych dochodów. Był to czynnik wywołujący największe zmiany w dochodach gminnych Polanicy-Zdroju i Głuszycy. W tych 2 gminach i przede wszystkim w Dobroszycach oraz Udanie bardzo wzrosły dochody majątkowe. Z kolei w Ciepłowodach, Marcinowicach, Wleniu, Łagiewnikach i Mieroszowie od 4 do 7 razy wzrosły kwoty w pozycji „pozostałe dochody własne”, obejmującej zwłaszcza środki na dofinansowanie własnych zadań, pozyskane z innych źródeł (m.in. w ramach Tarczy Antykryzysowej).

W świetle przedstawionych przykładów widać, że wszystkie gminy ze skrajnymi wartościami dynamiki zmian zawdzięczały je czynnikom jednorazowym lub cyklicznym, a nie endogenicznym zmianom dochodów własnych, zwłaszcza dochodów bieżących. Na tle Świeradowa-Zdroju znacznie bardziej stabilne zmiany następowały w najbogatszych gminach Dolnego Śląska, mających duży udział dochodów własnych o charakterze bieżącym, przede wszystkim płynących z danin publicznych. W okresie wieloletnim jest to gmina **Kobierzyce**, mająca niewielką przewagę nad 3 gminami Zagłębia Miedziowego – Jerzmanową, Polkowicami i Grębocicami. Dochody Kobierzyc w ujęciu na 1 mieszkańca dawały gminie w latach 2016–2017 oraz 2019–2020 1. miejsce w województwie, a w 2018 r. drugie (za Świeradowem-Zdrojem). Dwie najbogatsze gminy (Kobierzyce i Jerzmanowa) zanotowały dynamikę wyższą niż średnia w województwie (15,3% i 19,4%). Polkowice osiągnęły dochody na poziomie roku poprzedniego, a Grębocice, dzięki dynamice zbliżonej do średniej (9,1%), wysunęły się przed Polkowice na 3. miejsce w regionie w ujęciu per capita. Największe wzrosty wpływów budżetowych Kobierzyc i Jerzmanowej wystąpiły w pozycji pozostałe dochody własne, a także wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, który zwiększył się o prawie 40%.

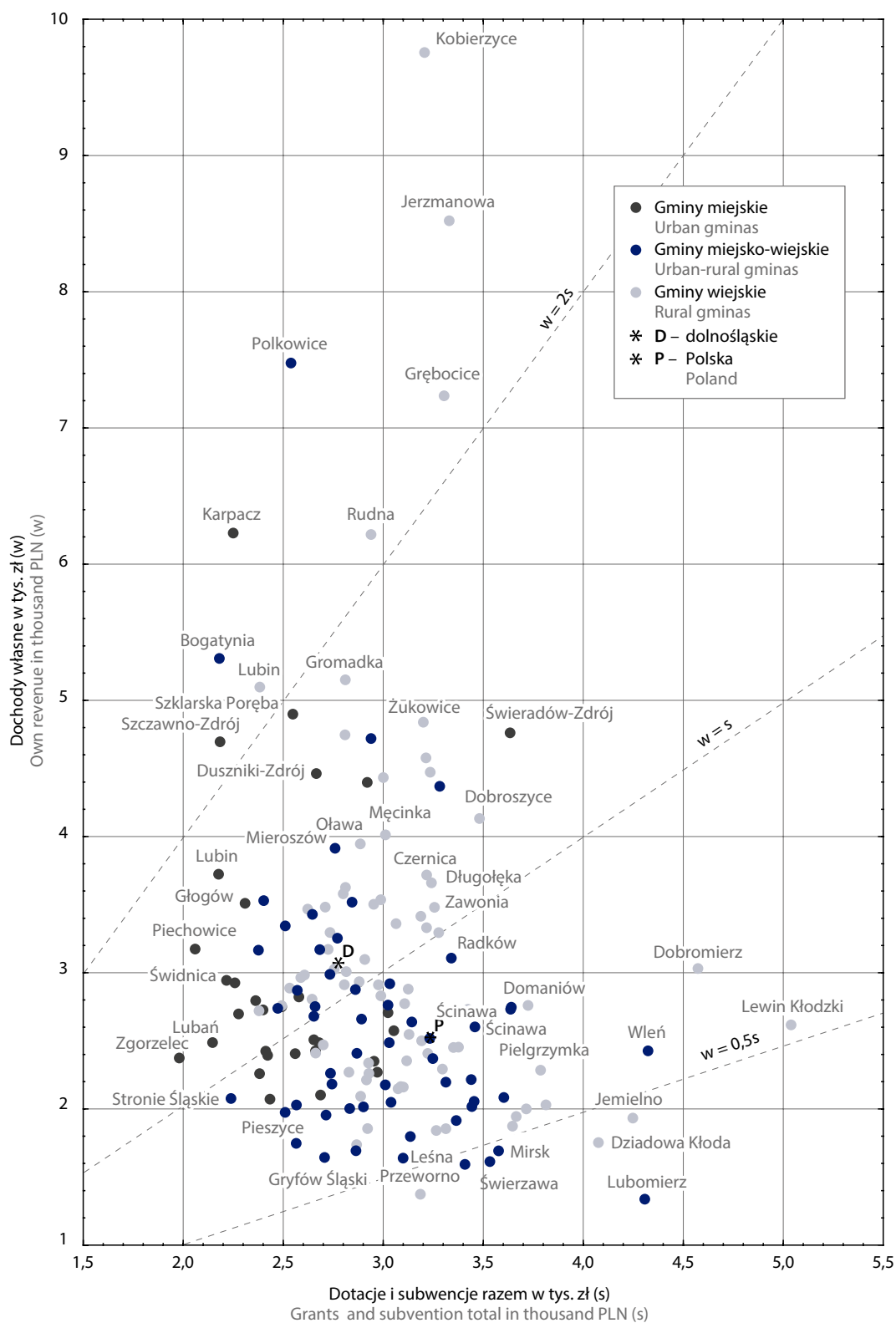
4.1.2. Typologia gmin według struktury dochodów

4.1.2. Typology of gminas by revenue structure

Gminy wiejskie dysponują przeciętnie najwyższymi dochodami w ujęciu ogółem oraz w każdej części tych dochodów – dochodach własnych, dotacjach i subwencjach. Mieszczą się w tej grupie m.in. bogate i szybko rozwijające się gminy aglomeracji wrocławskiej oraz Zagłębia Miedziowego, w tym Kobierzyce, Jerzmanowa, Grębocice, Rudna. Gminy miejsko-wiejskie reprezentuje m.in. duża i bogata gmina Polkowice, natomiast gminy miejskie osiągające wysokie dochody są stosunkowo niewielkie (Świeradów-Zdrój, Karpacz) i dlatego nie wpływają one istotnie na wartości średnie w tej grupie.

Specyfiką gmin miejskich jest znacznie większy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, co z jednej strony jest zdeterminowane ich strukturą demograficzną (mniejsze znaczenie dotacji na program „Rodzina 500 plus” oraz części oświatowej subwencji), a z drugiej strony świadczy o ich większej **samodzielności finansowej**. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie mają bardziej zbliżoną do siebie strukturę dochodów, w większym stopniu bazującą na dotacjach i subwencjach. Można pod tym kątem dokonać porównań struktury dochodów konfrontując część o charakterze endogenicznym (dochody własne) z częścią o charakterze egzogenicznym (suma dotacji celowych i subwencji).

Wykres 25. Porównanie dochodów własnych z sumą dotacji i subwencji gmin na 1 mieszkańca
Chart 25. Comparison of own revenue with the sum of subsidies and subventions of gminas per capita



Dokonane porównanie pozwala wskazać na wykresie główne skupisko gmin o typowych, dominujących relacjach w ujęciu bezwzględny (wielkości różnych rodzajów dochodów na 1 mieszkańca) oraz względnym (proporcji między dochodami własnymi a sumą dotacji i subwencji). Najbardziej interesujące są gminy spoza skupiska głównego. Mają one duży wpływ na kształtowanie się wskaźników średnich dla województwa. Dlatego dla danych statystycznych tej kategorii mediana (wartość środkowa) dla dochodów ogółem oraz dla dochodów własnych jest zawsze mniejsza od wielkości średniej arytmetycznej (ważonej).

Ujęcie względne na wykresie jest podkreślane liniami skośnymi ilustrującymi poziom proporcji dochodów własnych oraz sumy dotacji i subwencji. Chociaż średnio ta proporcja wynosi 1,11 do 1,00 to istnieją gminy osiągające nie tylko dwukrotność, ale nawet trzykrotność tej relacji. Kobierzycy miały wskaźnik wynoszący 3,04 (2019: 2,88), a po przeciwnej stronie był Lubomierz ze wskaźnikiem 0,31 (2019: 0,26). Lubomierz posiadał najmniejszą wartość dochodów własnych per capita (1 355,83 zł) oraz 4. najwyższą wartość dotacji i subwencji na 1 mieszkańca (4 307,76 zł). Odwrotnie było w przypadku Kobierzyc i Polkowic. Skrajne gminy powtarzają się w kolejnych latach.

Interesujące są relacje w 2 gminach mających największy poziom subwencji i dotacji. W Lewinie Kłodzkim wynosiły one 5 038,94 zł (2019: 5 178,60 zł), ale dochody własne były dwukrotnie mniejsze (2 632,03 zł; 2019: 2 548,37 zł), co dawało wskaźnik 0,52. Dzięki tym dotacjom i subwencjom gmina zajmowała 12. miejsce w regionie pod względem dochodów ogółem. Drugi poziom tej sumy miała gmina Dobromierz z dużą stratą do lidera (4 573,22 zł). Mając wyraźnie wyższy wskaźnik 0,67, zanotowała ogólny poziom dochodów zbliżony do Lewina Kłodzkiego – 16. miejsce w województwie. Pozostałe najbogatsze gminy w regionie zawdzięczały swoje pozycje dochodom własnym.

Podany wskaźnik proporcji 1,11 był znacznie wyższy niż średni w Polsce wynoszący 0,79. Oznacza to, że przy zbliżonych dochodach ogółem (różnica wyniosła 1,5%) dolnośląskie gminy miały dochody własne na 1 mieszkańca wyższe niż gminy krajowe o 21,4%, natomiast gminy krajowe uzyskały o 16,6% większe dotacje i subwencje. W ujęciu strukturalnym na Dolnym Śląsku udział dochodów własnych wynosił 52,6% dochodów, a suma dotacji i subwencji 47,4% (2019: 51,8% i 48,2%), natomiast w Polsce 44,0% i 56,0% (2019: 43,3% i 56,7%). Poniżej ukazano dane z wartościami skrajnymi kształtowania się struktury nie dwóch, lecz trzech podstawowych form dochodów budżetowych.

Tablica 24. Gminy o skrajnych wskaźnikach struktury dochodów budżetowych na tle wartości średnich

Table 24. Gminas with extreme indicators of the structure of budget revenue on the background of average values

Wyszczególnienie Specification		Dochody własne Own revenue	Dotacje Grants	Subwencja ogólna General subvention
		w % dochodów in % of revenue		
Polska Poland	2019	43,3	34,2	22,5
	2020	44,0	34,8	21,2
Dolnośląskie	2019	51,8	30,6	17,6
	2020	52,6	30,8	16,6
Dolnośląskie – mediana ^a median ^a	2019	45,6	33,8	18,2
	2020	48,7	32,7	17,8
Kobierzycy	2019	74,4	15,6	9,9
	2020	75,3	15,4	9,3
Karpacz	2019	67,4	22,3	10,3
	2020	73,5	14,6	11,9
Szczawno-Zdrój	2019	56,1	37,4	6,1
	2020	68,3	25,9	5,8
Lewin Kłodzki	2019	33,0	47,2	19,8
	2020	34,3	45,8	19,9
Lubomierz	2019	20,5	41,3	38,2
	2020	23,9	36,9	39,2

a Dotyczy każdego wskaźnika strukturalnego z osobna; udziały nie sumują się do 100%.

a Applies to each structural indicator separately; shares do not total 100%.

Większa samodzielność finansowa dolnośląskich gmin niż średnio w kraju jest odzwierciedlana przez różnicę udziałów dochodów własnych wynoszącą 8,6 p. proc. (2019: 8,5), która równoważy odwrotne różnice dla dotacji 4,0 p. proc. (2019: 3,6) oraz subwencji ogólnej 4,6 p. proc. (2019: 4,9). Znaczny wpływ na taką strukturę miały gminy najbogatsze, zwłaszcza duże, których wskaźniki rzutowały na średnią dla województwa. Te gminy wyraźnie odstawały od gmin o strukturach najczęściej spotykanych. Gdy weźmiemy pod uwagę wartość środkową (medianę) każdego wskaźnika osobno w grupie 165 gmin, różnice w stosunku do średniej (ważonej) krajowej będą znacznie mniejsze, zwłaszcza dla dochodów własnych i dotacji. Większy **udział subwencji** w Polsce niż w przeciętnej (średkowej) gminie Dolnego Śląska wynika z jednej strony ze zbliżonych standardów oświatowych (w subwencji dominuje część oświatowa), co – przy niższych dochodach własnych w reszcie kraju – podnosi poziom tego odsetka. Z drugiej strony, duże znaczenie wyrównawcze subwencji wynika z przekazywania środków w ramach jej części równoważącej na rzecz biedniejszych gmin (głównie z innych województw) przez gminy bogatsze (w tym z dużej grupy gmin Dolnego Śląska).

Struktura demograficzna gmin podsudeckich, głównie miejscowości uzdrowiskowych, decyduje o niskich wskaźnikach strukturalnych subwencji ogólnej, co jest wzmacniane w przypadku rozwiniętej funkcji turystycznej i towarzyszących jej wysokich wpływów z podatków dochodowych, podatku od nieruchomości, karty podatkowej, opłaty targowej, opłaty miejscowej i opłaty uzdrowiskowej. Dzieje się tak niezależnie od negatywnych skutków pandemii koronawirusa, które najbardziej dotknęły w tych gminach wymienione rodzaje dochodów fiskalnych. Całą czołową grupę gmin o najmniejszym znaczeniu subwencji ogólnej tworzą właśnie tego typu gminy: Szczawno-Zdrój, Szklarska Poręba, Piechowice i Polanica-Zdrój (udziały od 5,8 do 7,7%).

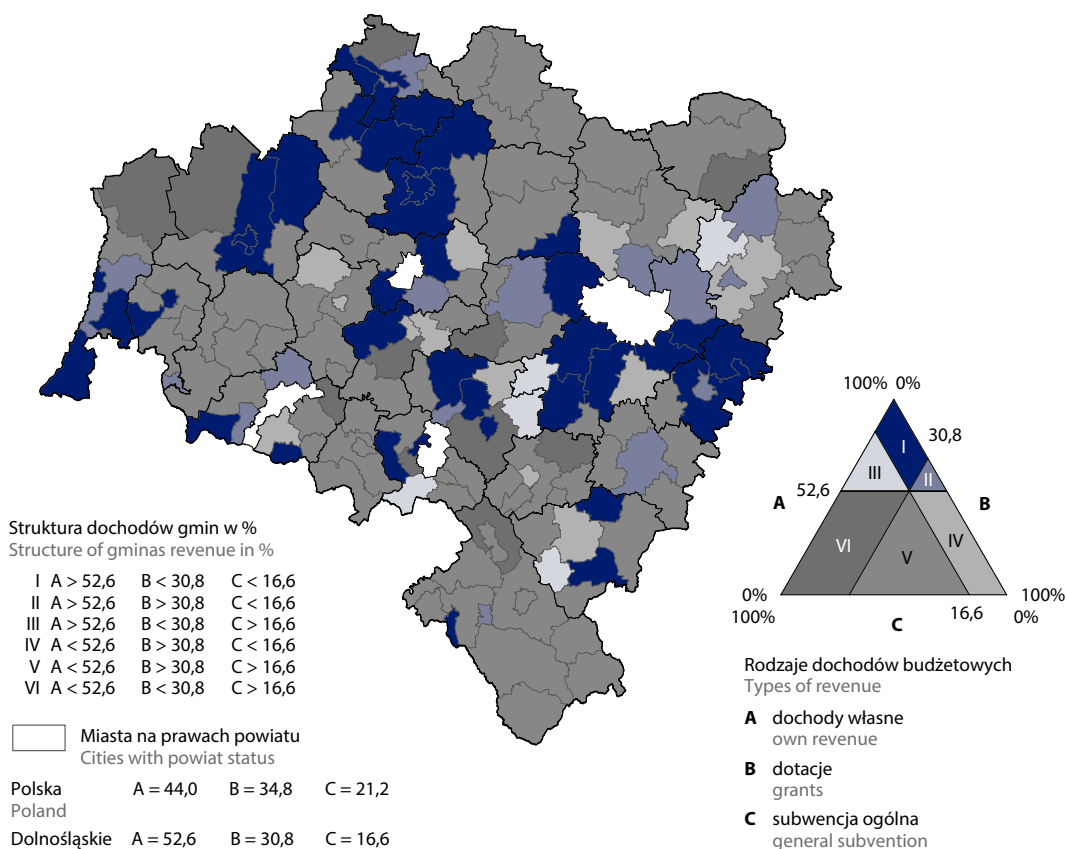
Budżet gminy Lubomierz opiera się od lat na dotacjach i subwencjach (najwyższy odsetek subwencji w województwie), a tylko niespełna ¼ dochodów ma charakter wewnętrzny i autonomiczny. Była to jedyna gmina, w której subwencje były większe od dotacji oraz od dochodów własnych. W 2019 r. jedyną taką gminą było Międzyzlesie. Nieco niższy udział subwencji miała gmina Dziadowa Kłoda (33,2%). Dla znacznie większej liczby 22 gmin główne dochody pochodziły z **dotacji** (2019: 33; 2018: 40, 2017: 24). W pozostałych gminach, czyli w 142 jednostkach (2019: 131; 2018: 123, 2017: 138) największe wpływy budżetowe pochodziły z **dochodów własnych**, w tym w 77 gminach występowała bezwzględna dominacja dochodów własnych nad sumą dotacji i subwencji (2019: 57; 2018: 61, 2017: 58). Dochody własne wzrosły bardziej niż 6 rodzajów dotacji (z ośmiu wykazywanych). Występuje tu efekt dużego niezrównoważenia przestrzennego, gdyż część gmin uzyskiwała dotacje na projekty europejskie dużej wartości, ale większość gmin (115; 2019: 96) znalazła się poniżej średniej wojewódzkiej pod względem wartości projektów na 1 mieszkańca.

Powyższe porównania odnosiły się do przewag o charakterze bezwzględnym. Specyfika gmin jest jednak widoczna przy przewagach względnych – na podstawie odchyień w górę lub dół od średniej dla całego województwa. Pojawia się w ten sposób 6 typów gmin:

- Typ I – największa samodzielność finansowa
- Typ II – duża samodzielność finansowa, której towarzyszą względnie duże dotacje
- Typ III – duża samodzielność finansowa, której towarzyszą względnie duże subwencje
- Typ IV – mała samodzielność finansowa, względna dominacja dotacji
- Typ V – bardzo mała samodzielność finansowa, dominacja dotacji i subwencji
- Typ VI – mała samodzielność finansowa, względna dominacja subwencji

Rozkład powyższych typów gmin według tzw. trójkąta Osanna przedstawia mapa.

Mapa 3. Typologia gmin na podstawie struktury dochodów według trójkąta Osanna
 Map 3. Typology of gminas based on the revenue structure according to the Osann triangle



Liczba gmin zaliczonych do poszczególnych typów była następująca (w nawiasach analogiczne liczebności dla 2019 r. i 2018 r.): I – 39 (39; 41); II – 15 (8; 10); III – 5 (0; 6); IV – 13 (18; 11); V – 81 (90; 85); VI – 12 (9; 12). Zdecydowanie dominującą grupą gmin był nadal typ V, oznaczający najmniejszą samodzielność finansową i budowanie budżetów na dotacjach i subwencjach. Było to aż 49,1% jednostek (2019: 54,5%; 2018: 51,5%; 2017: 57,0%). Gdyby podstawą segmentacji gmin nie była średnia dla województwa ale średnia dla Polski, liczba takich gmin w regionie byłaby mniejsza, lecz nadal byłby to dominujący typ gmin. Założenie, że samodzielność finansowa jest bardzo ważnym wyznacznikiem poziomu samorządności pozwala ocenić, iż ogólna sytuacja była pod tym względem w województwie dolnośląskim lepsza niż w reszcie kraju.

Przed wszystkim gminy typu I, uzupełnione przez typ II oraz III mieszczą się głównie na obszarach:

- aglomeracji wrocławskiej,
- miast powiatowych i otoczenia największych ośrodków miejskich,
- legnicko-głogowskiego okręgu miedziowego,
- wydobycia węgla brunatnego,
- zagospodarowanych turystycznie przy granicy z Republiką Czeską.

Przedstawiony wykaz obejmuje wszystkie najbogatsze gminy Dolnego Śląska. Jednocześnie dokonane rozróżnienie typów gmin wskazuje na podstawowe źródła ich względnej zamożności.

4.1.3. Gminne zróżnicowania dochodów budżetowych

4.1.3. Communal diversification of budget revenue

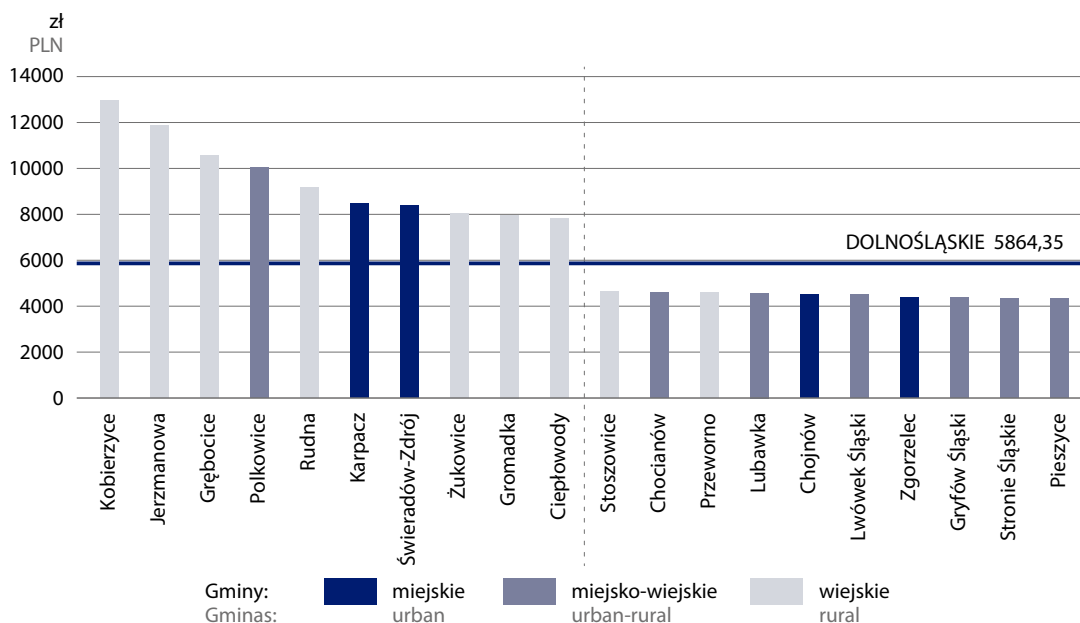
Dochody gmin ogółem

Różne potencjały demograficzne gmin powodują, że w ujęciu bezwzględnych najwyższe dochody osiągnęły duże gminy miejskie – Lubin 426,6 mln zł i Głogów 388,6 mln zł. Rok wcześniej różnica między tymi miastami była znikoma, gdyż osiągnęły dochody odpowiednio 373,6 mln zł i 371,2 mln zł. Dochody Lubina wzrosły o 14,2%, a Głogowa o 4,7%. Wśród 40 gmin o największych dochodach zmniejszenie wpływów zanotowały jedynie miasta Oleśnica (o 11,8% czyli 25,6 mln zł) oraz Bielawa (o 1,0%; 1,5 mln zł). Oleśnica miała w 2019 r. najwyższą dynamikę dochodów w tej grupie (30,7%; przyrost o 51,3 mln zł). Za Lubinem i Głogowem z niewiele różniącymi się dochodami znalazły się: miasto Świdnica (292,7 mln zł), Kobierzyce (285,5 mln zł) oraz Polkowice (277,7 mln zł). Najmniejsze dochody odnotowano w gminie wiejskiej Platerówka (9,0 mln zł) zamieszkiwanej przez najmniejszą liczbę mieszkańców (1621).

Średnie dochody gmin na 1 mieszkańca ukształtowały się na poziomie 5 864,35 zł (w kraju – 5 779,94 zł) i były o 9,3% wyższe niż przed rokiem. Identyczny był wskaźnik dynamiki rok wcześniej, a także wzrost mierzony w wartościach bezwzględnych, mimo niewielkiego zmniejszenia się liczby ludności w ciągu roku. Za pozorne zaskoczenie można uznać pewne zróżnicowanie tych dochodów według typów gmin. Najbiedniejsze były gminy miejskie z dochodami budżetowymi na 1 mieszkańca w wysokości 5 339,46 zł. Bogatsze o 9,1% (2019: 7,1%; 2018: 5,7%) były gminy miejsko-wiejskie, a o 21,8% (2019: 16,8%; 2018: 13,0 %) gminy wiejskie. Główne źródło różnic odnosi się do odmiennych form aktywności ekonomicznej firm przemysłowych działających poza obszarami miejskimi (pozyskiwanie surowców, duże obszarowo oczyszczalnie przemysłowe, magazyny, a czasem także siedziby firm), głównie należących do sekcji B (górnictwo i wydobywanie). Drugie źródło tkwi w urbanistycznym rozlewaniu się aglomeracji (miast na prawach powiatu), na których obrzeża przenoszą się nie tylko najbardziej aktywni mieszkańcy, ale także firmy. W pierwszej dziesiątce było 7 gmin wiejskich.

Wykres 26. Gminy o największych i najmniejszych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca

Chart 26. Gminas with the largest and the smallest budget revenue per capita



Najwyższe dochody na 1 mieszkańca w grupie gmin wiejskich osiągnęły Kobierzycy (12 963,74 zł), Jerzmanowa (11 854,23 zł) i Grębocice (10 545,90 zł), a najniższe – gmina Przeworno (4 577,55 zł). Identyczne pozycje zajmowały te gminy rok wcześniej. W ostatniej dziesiątce były tylko 2 gminy wiejskie. Najwyższe dochody wśród gmin miejskich odnotowano w Karpaczu (8 486,22 zł) oraz w Świeradowie-Zdroju (8 406,20 zł). Gminy te zamieniły się miejscami. Najniższe dochody wystąpiły w mieście Zgorzelec (4 370,42 zł). Rok wcześniej na końcu zestawienia był Zawidów. W Polsce jedyną gminą miejską o mniejszych dochodach per capita (o 0,90 zł) niż Zgorzelec był Krasnystaw. Spośród gmin miejsko-wiejskich najwyższe dochody na 1 mieszkańca uzyskała gmina Polkowice (10 020,15 zł), a najniższe – Pieszyce (4 328,94 zł). W ostatniej dziesiątce było aż 6 gmin miejsko-wiejskich. Wśród 2411 polskich gmin Pieszyce i Stronie Śląskie mieściły się w ostatniej dziesiątce, a Gryfów Śląski znajdował się na 13. miejscu od końca. W grupie 13 ostatnich gmin 3 były z województwa dolnośląskiego, 5 ze świętokrzyskiego, 2 z małopolskiego oraz po 1 z lubelskiego, podkarpackiego i opolskiego.

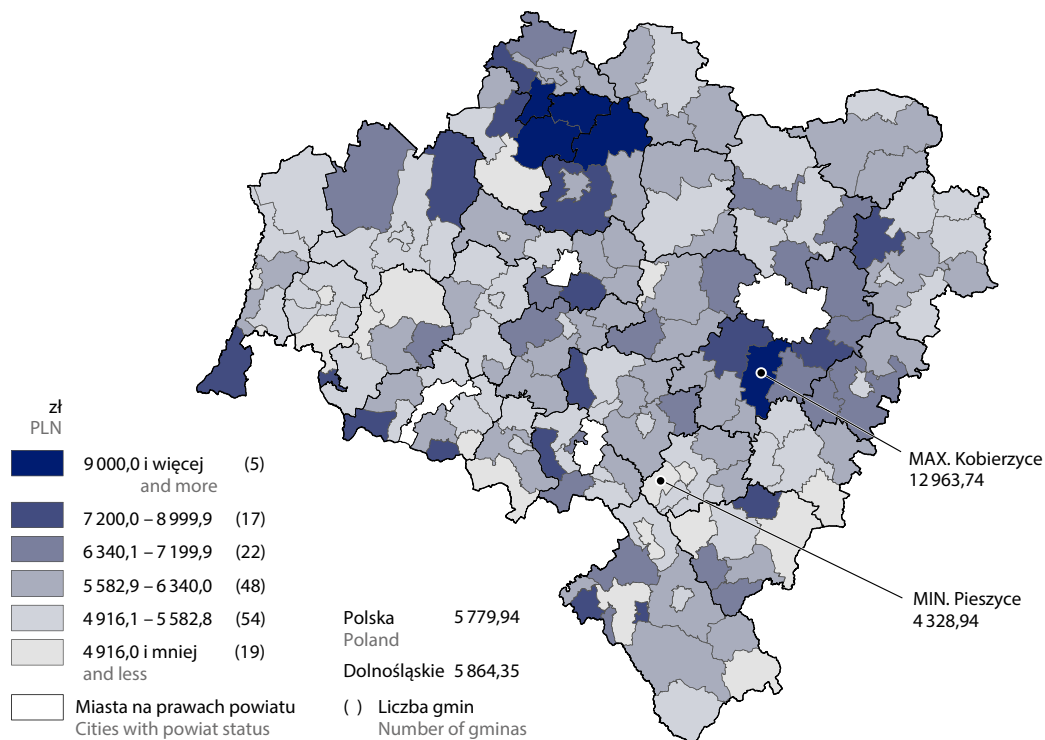
Przeciętny dochód per capita w dolnośląskich gminach był w 2016 r. wyższy o 1,4% od przeciętnych dochodów uzyskanych przez gminy w Polsce, w 2017 r. różnica ta się powiększyła do 2,3%, w 2018 r. wzrosła do 4,3%, w 2019 r. zmalała do 2,3%, a w 2020 r. do 1,5%. Powiększanie dystansu zachodzące do 2018 r., a później jego zmniejszenie było efektem zmian dochodów majątkowych i dotacji z jednej strony w gminach największych ludnościowo, a z drugiej strony w ukazanej grupie 10 najbogatszych gmin Dolnego Śląska. Warto zauważyć, że wśród najbogatszych gmin regionu poza liderem wzrostu dochodów – Ciepłowodami – dynamika dochodów była wyższa od średniej wojewódzkiej także w Żukowicach, Jerzmanowej i Kobierzycach. Wzrost bliski średniego zanotowały Rudna i Grębocice, natomiast 4 pozostałe najbogatsze gminy zrealizowały dochody niższe niż rok wcześniej. Spadki dochodów zanotowały: Świeradów-Zdrój, Karpacz, Gromadka i Polkowice. Tym samym w pierwszej dziesiątce 40% gmin zanotowało regres dochodów, a wśród pozostałych 155 gmin tylko 11,0% (17) zmniejszyło dochody.

Skład pierwszej dziesiątki gmin nie uległ w 2020 r. poważnym modyfikacjom. Na jej początku nie było zmian, natomiast na miejscach 3–7 nastąpiły zamiany pozycji. Do pierwszej dziesiątki weszły Żukowice i Ciepłowody w miejsce Lewina Kłodzkiego i Bogatyni.

W ostatniej grupie powtórzyło się w 2017 r. 7 tych samych gmin, jak rok wcześniej. W 2018 r. na ostatnią pozycję spadła Niemcza (3 624,69 zł), a skład ostatniej dziesiątki bardzo się zmienił, gdyż powtórzyły się jedynie 4 gminy z poprzedniego roku. W 2019 r. zmiany były podobne, gdyż 4 gminy były w tej grupie rok wcześniej. Zawidów spadł z 7. miejsca od końca na ostatnie. W 2020 r. w końcówce nie było już Zawidowa (zajął 19. miejsce od końca). Wyraźny awans względem innych gmin zanotowały także Kowary, Pieńsk, Głuszyca i Szczytna, których miejsca w ostatniej dziesiątce zajęły Stoszowice, Chojnów (m) i znajdujące się na 3 ostatnich miejscach: Pieszyce (rok wcześniej zajmowały 13. miejsce od końca), Stronie Śląskie (22.) i Gryfów Śląski (44.). Tak duże zmiany wynikały przede wszystkim ze zmniejszenia się dotacji oraz wpływów ze sprzedaży składników majątkowych. Gryfów Śląski znajdował się w ostatniej dziesiątce także w latach 2017–2018, a Pieszyce były w 2017 r. również na ostatnim miejscu w regionie. Poza skokowym efektem dotacji i sprzedaży majątku istnieje obiektywny czynnik dużych zmian następujących w końcówce rankingu dochodów gmin. Powodem są bardzo małe różnice w grupie gmin o niskich dochodach. Mimo to 5 gmin pozostało w 2020 r. w ostatniej dziesiątce: Zgorzelec (m), Lwówek Śląski, Lubawka, Przeworno, Chocianów. Pełny obraz zróżnicowań ukazuje tablica I g z aneksu oraz poniższa mapa.

Mapa 4. Dochody budżetów gmin na 1 mieszkańca

Map 4. Revenue of gminas' budgets per capita



Wskaźnik dla środkowej, 83. w kolejności gminy (mediana) wyniósł 5 703,48 zł, co stanowiło 97,3% średniej. W 2019 r. mediana wyniosła 5 075,80 zł (94,7%), a rok wcześniej 4 674,02 zł (95,3%). Szybszy wzrost mediany niż średniej pośrednio obrazuje mały wzrost dochodów w grupie bogatych gmin.

Tablica 25. Gminy o największych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca w Polsce

Table 25. Gminas with the largest budget revenue per capita in Poland

2017		2018		2019		2020	
gminy gminas	w zł in PLN	gminy gminas	w zł in PLN	gminy gminas	w zł in PLN	gminy gminas	w zł in PLN
pierwsza dziesiątka top ten							
Kleszczów	47 245	Kleszczów	43 999	Kleszczów	45 832	Kleszczów	41 002
Rewal	27 152	Świeradów-Zdrój	15 898	Krynica Morska	23 041	Rewal	13 111
Krynica Morska	14 111	Rewal	14 288	Rewal	14 072	Kobierzyce	12 964
Rzęśnia	10 898	Krynica Morska	13 582	Rzęśnia	12 718	Łeba	12 457
Dziwnów	10 758	Rzęśnia	13 120	Kobierzyce	11 516	Krynica Morska	12 424
Kobierzyce	9 763	Dziwnów	11 453	Mielno	10 649	Solina	12 418
Ustronie Morskie	9 449	Kobierzyce	10 517	Postomino	10 532	Jerzmanowa	11 854
Jerzmanowa	9 220	Karpacz	10 243	Ustronie Morskie	10 453	Dziwnów	11 698
Polkowice	9 096	Darłowo	10 151	Jerzmanowa	10 279	Rzęśnia	11 251
Mielno	8 953	Jerzmanowa	9 784	Świeradów-Zdrój	10 270	Mielno	10 985
inne dolnośląskie gminy z pierwszej trzydziestki other Lower Silesian gminas from top thirty							
12. Grębocice	8 672	16. Grębocice	9 107	11. Polkowice	10 039	16. Grębocice	10 546
23. Karpacz	7 553	17. Polkowice	9 019	12. Karpacz	9 951	21. Polkowice	10 020
		20. Lewin Kłodzki	8 898	13. Grębocice	9 798		
		27. Gromadka	8 324				

Niezmiennie 1. pozycję w kraju zajmuje gmina Kleszczów z województwa łódzkiego, obejmująca tereny wydobywcze służące energetyce³⁶ (podobnie jest w sąsiedniej Rzęśni). W Polsce istnieje 2411 gmin (bez miast na prawach powiatu, przed 2019 r. było 2412 gmin). Warto przyjrzeć się zmianom zachodzącym w ostatnich latach wśród 10 najbogatszych gmin, a także dolnośląskich gmin mieszczących się w pierwszej trzydziestce w kraju (jest to grupa nieco większa niż percentyl).

W 2018 r. w grupie 30 gmin osiągających największe dochody po raz pierwszy było aż 8 z Dolnego Śląska. Również pierwszy raz w pierwszej dziesiątce znalazły się 4 gminy z regionu, który w efekcie wyprzedził województwo zachodniopomorskie. 2 lata wcześniej połowę pierwszej dziesiątki stanowili reprezentanci województwa zachodniopomorskiego (tym samym posiadało ono z jednej strony najwięcej bogatych gmin, a z drugiej strony najwięcej gmin najbardziej zadłużonych). Łódzkie posiadało nieustannie dwóch reprezentantów (Kleszczów i Rzęśnia), a pomorskie jednego (Krynica Morska). Nie zawsze wysokie dochody przekładają się na dobrą kondycję finansową. Turystyczna gmina Rewal, która w latach 2015–2020 zajmowała wyłącznie 2. i 3. miejsca w kraju, zadłużyła się w parabanku na inwestycję gminną i w efekcie w gminie został wprowadzony zarząd komisaryczny.

W 2019 r. w grupie 30 gmin było 6 z Dolnego Śląska (ubyły 2), ale wszystkie one mieściły się wśród 13 najbogatszych gmin w Polsce stanowiąc niemal połowę jej składu. Ponownie najwięcej reprezentantów w pierwszej dziesiątce miało województwo zachodniopomorskie (4), wyprzedzając dolnośląskie (3), łódzkie (2) i pomorskie (1).

³⁶ Część tych terenów została przekazana z dniem 1 stycznia 2022 r. sąsiedniej gminie Bełchatów. Oznacza to znaczne zmniejszenie przewagi Kleszczowa nad innymi gminami począwszy od 2022 r.

W 2020 r. w zestawieniu znalazły się tylko 4 gminy z regionu, co świadczy o niskiej dynamice wzrostu dochodów kilku najbogatszych dolnośląskich gmin. Odwrotna sytuacja dotyczyła Kobierzyc, które znalazły się na 3. pozycji – najwyższej w historii oraz Jerzmanowej, znajdującej się na 7. miejscu w Polsce. Z czołówki wypadły miejscowości turystyczne – Świeradów-Zdrój i Karpacz, które z jednej strony silnie dotknęła pandemia koronawirusa, a z drugiej strony zanotowały one zmniejszenie wpływów majątkowych oraz z tytułu dotacji. W pierwszej dziesiątce było 3 reprezentantów województwa zachodniopomorskiego, po 2 – dolnośląskiego, pomorskiego i łódzkiego oraz 1 z podkarpackiego.

W latach 2016–2019 w pierwszej dziesiątce były wyłącznie gminy z 4 województw. W 2015 r. pojawiła się gmina spoza grupy – Mielnik z województwa podlaskiego, a w 2020 r. Solina z podkarpackiego. Czołówka najbogatszych gmin w kraju ma charakterystyczną strukturę i cechy wyróżniające. Jest stosunkowo stabilna, gdyż w okresie 2015–2020 w pierwszej dziesiątce pojawiło się jedynie 17 gmin, z czego 6 z województwa zachodniopomorskiego oraz 5 z dolnośląskiego. Dominują gminy małe i bardzo małe, gdyż 14 z nich liczyło poniżej 7 tys. mieszkańców, w tym Mielnik i Krynica Morska poniżej 2,4 tys. mieszkańców. Zwłaszcza w przypadku gmin uzyskujących duże wpływy z tytułu podatku od nieruchomości, opłaty eksploatacyjnej oraz udziału w CIT mała liczba ludności poprawia ich względną pozycję. Jedyne większe gminy to Darłowo (13,7 tys. mieszkańców), Kobierzyc (22,0) i Polkowice (27,7). W 2020 r. wszystkie gminy z pierwszej dziesiątki – poza Kobierzycami – liczyły poniżej 6,4 tys. mieszkańców.

W grupie 17 gmin pojawiających się w ciągu 5 lat w pierwszej dziesiątce najbogatszych występowały 3 rodzaje gmin wyróżnione według kryterium trwałych źródeł zamożności. Kobierzyc są jedyną gminą czerpiącą korzyści z **sąsiedztwa dużej aglomeracji** oraz dodatkowo z położenia przy ważnych szlakach komunikacyjnych. Ten typ reprezentuje także podpoznańskie Tarnowo Podgórne, które znajdowało się w końcu drugiej dziesiątki (w latach wcześniejszych było jedną z najbogatszych gmin w Polsce) oraz podwarszawska Podkowa Leśna mieszcząca się w 3. dziesiątce. Drugą grupę tworzy 11 **gmin turystycznych** o niewielkiej liczbie stałych mieszkańców, lecz w sezonie zamieszkiwanych przez wielokrotnie większą grupę turystów: 8 z nich to ośrodki nadmorskie, a 3 to gminy górskie (Świeradów-Zdrój, Karpacz i Solina). Ostatnią grupę tworzy 5 gmin, na których terenie rozwinięty jest **przemysł wydobywczy** – Kleszczów i Rzęśnia (węgiel brunatny), Mielnik (kreda) oraz Polkowice i Jerzmanowa (miedź i inne metale nieżelazne). Pierwsze dwa miejsca w kraju pod względem udziału wpływów podatkowych w dochodach ogółem miały Kleszczów (71,9%) i Rzęśnia (71,5%), w tym wpływów wyłącznie z podatku od nieruchomości – Kleszczów (55,5%) i Mielnik (52,3%).

W pełnej klasyfikacji obejmującej również miasta na prawach powiatu Świnoujście znalazłoby się na 2. miejscu (14 753,11 zł), Sopot i Warszawa w drugiej dziesiątce, a Opole w trzeciej dziesiątce gmin.

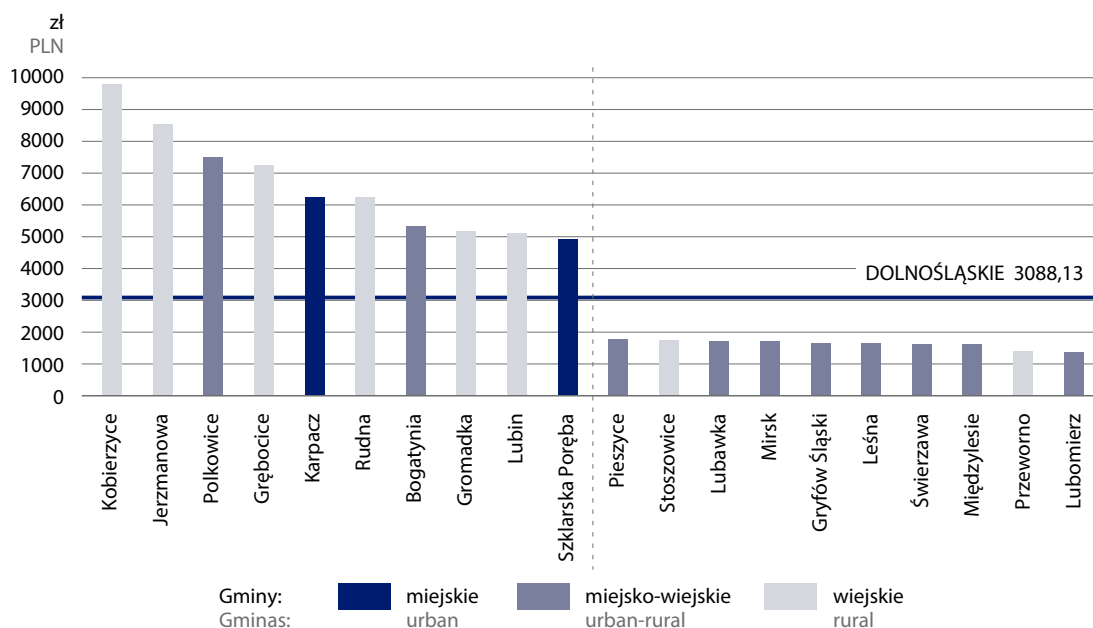
W 2019 r. w grupie gmin o najniższych dochodach per capita w Polsce gmina Zawidów znalazła się na 12. miejscu, a Kowary na 22. miejscu. Najniższe dochody ogółem zrealizowała gmina Gręboszów z województwa małopolskiego. W 2020 r. Pieszyce były na 9. miejscu (4 328,94 zł), Stronie Śląskie na 10. miejscu, Gryfów Śląski na 13., a Zgorzelec (m) na 15. pozycji. Najniższe dochody w kraju wykazała gmina Wietrzychowice z województwa małopolskiego (3 993,71 zł).

Dochody własne

Rok 2019 był kolejnym, w którym zmalało znaczenie dochodów własnych w dochodach ogółem. Udział ten wyniósł 51,8% (2018: 52,0%; 2017: 53,3%; 2016: 54,8%). Dochody wzrosły o 8,8% w stosunku do 2018 r. (z kolei wtedy wzrost wyniósł 8,5%). W 2020 r. nastąpiła zmiana tendencji i dochody własne wzrosły bardziej (o 11,2%) niż dotacje (9,9%) i subwencja ogólna (2,9%). W rezultacie udział dochodów własnych w dochodach ogółem wzrósł do 52,7%. Zrealizowano je w wysokości 6 072,2 mln zł (2019: 5 461,8 mln zł).

Wykres 27. Gminy o największych i najmniejszych dochodach własnych na 1 mieszkańca

Chart 27. Gminas with the largest and the smallest own revenue per capita



Najbogatsze gminy Dolnego Śląska zawdzięczają swoją pozycję dochodom własnym. Dlatego skład pierwszej szóstki w ujęciu dochodów własnych odpowiada grupie z pierwszych sześciu miejsc w ujęciu dochodów ogółem (niewielkie przesunięcia dotyczą pozycji 3–6). Bogatynia, Lubin (w) i Szklarska Poręba miały mniejsze dotacje na 1 mieszkańca niż Świeradów-Zdrój, Żukowice i Ciepłowody, czego skutkiem są różnice składu obu pierwszych dziesiątek. Powtarza się więc 7 gmin (dochodzi Gromadka), a odmienności dotyczą 3 gmin. W składzie pierwszej dziesiątki gmin pod względem dochodów własnych zaszyły w 2020 r. tylko 2 zmiany – gminy Lubin (w) i Gromadka zastąpiły Świeradów-Zdrój i Szczawno-Zdrój. Oznacza to, że dochody własne są stabilną częścią dochodów, pozwalającą identyfikować gminy, które są bogate w dłuższych okresach. Głównym czynnikiem wprowadzającym zmienność w tej kategorii dochodów są podlegające dużym wahaniom wpływy ze sprzedaży składników majątkowych.

Odwrotnie jest w końcowej dziesiątce gmin – gminy o najniższych dochodach własnych zwykle uzyskują większe dotacje i subwencje, i dlatego w tej grupie w obu ujęciach powtarza się nieco mniej – 5 gmin: Przeworno, Gryfów Śląski, Lubawka, Stoszowice i Pieszyce. W obu ujęciach gmin o najniższych dochodach występuje duże rozproszenie przestrzenne – ostatnie dziesiątki obejmują gminy z 9 powiatów (dochody ogółem) oraz 8 powiatów (dochody własne). Tylko powiat lwówecki jest reprezentowany przez 2 i 3 gminy.

Pomimo niewielkich różnic dochodów na 1 mieszkańca w ostatnich kilkudziesięciu gminach zaszyły w 2020 r. tylko niewielkie zmiany pozycji w tej grupie. Podobnie jak rok wcześniej najniższy wskaźnik dochodów własnych per capita miały gminy: miejsko-wiejska Lubomierz (1 355,63 zł), wiejska Przeworno (1 391,41 zł) i Międzylesie (1 610,08 zł). Identyczne miejsca zajmowały rok wcześniej. W ostatniej dziesiątce pozostało aż 7 gmin, które w niej były w 2019 r. W przypadku dochodów własnych zmiany pozycji są zdecydowanie mniejsze niż w przypadku dochodów ogółem.

Najwyższy wskaźnik należał do gminy Kobierzyce (9 756,92 zł). Rozstęp w ujęciu względnym był ponad siedmiokrotny (7,20 do 1,00; 2019: 7,12 do 1,00; 2018: 7,84 do 1,00). Wyrównawczy charakter dotacji i subwencji powoduje, że dla dochodów ogółem proporcja ta była znacznie mniejsza i wynosiła 3,00 do 1,00 (2019: 2,87 do 1,00; 2018: 4,39 do 1,00).

Średnia wartość dochodów własnych na 1 mieszkańca w Polsce wynosiła 2 543,86 zł, a w województwie dolnośląskim 3 088,13 zł, tj. o 21,4% więcej (2019: 22,4%; 2018: 25,3%; 2017: 26,1%). Należy zauważyć, że

różnica między Dolnym Śląskiem a Polską dla dochodów ogółem była niewielka (1,5%). Podobny efekt wyrównawczy dotacji i subwencji jak w skali kraju, działa też wewnątrz regionu.

Największe **udziały dochodów własnych** w dochodach ogółem miały kolejno gminy: Kobierzyce (75,3%; 2019: 74,3%), Polkowice (74,7%; 2019: 76,4%), Karpacz (73,5%), Jerzmanowa (71,9%), Bogatynia (70,9%), Grębocice, Szczawno-Zdrój, Lubin (w), Rudna i Szklarska Poręba. Jedyną gminą, której nie było w pierwszej dziesiątce gmin według dochodów własnych na mieszkańca było Szczawno-Zdrój (zamiast niej była Gromadka). W ostatniej dziesiątce powtarza się 6 gmin z końca klasyfikacji na 1 mieszkańca. Cztery pozostałe to: Dziadowa Kłoda, Jemielno, Cieszków i Lewin Kłodzki, które posiadały subwencje i dotacje per capita większe niż gminy: Gryfów Śląski, Lubawka, Stoszowice i Pieszyce. Najniższy odsetek wystąpił w gminach: Lubomierz (23,9%; 2019: 20,5%; 2018: 24,7%), Dziadowa Kłoda (30,3%), Przeworno (30,4%), Jemielno (31,5%) i Świerzawa (31,6%). Także w latach poprzednich oba wykazy gmin były podobne, zwłaszcza tych o największych udziałach.

Dochody własne uległy podwojeniu w 2020 r. w gminie Ciepłowody (wzrost o 103,3%) i niemal podwojeniu w gminach Dobroszyce (90,0%) i Marcinowice (87,3%). Jak wspomniano uprzednio, w przypadku Ciepłowodów i Marcinowic głównym powodem było rządowe wsparcie inwestycyjne związane z łagodzeniem skutków pandemii, natomiast w przypadku Marcinowic był to głównie efekt sprzedaży składników majątkowych. Najbardziej dochody własne zmalały w Łądku-Zdroju (o 38,0%) oraz w Oleśnicy (m, 25,1%) i Wińsku (18,3%). Powód był ten sam jak w Marcinowicach, lecz przesunięty o rok, czyli duża sprzedaż składników majątkowych w 2019 r., a potem spadek dochodów.

Zmniejszenie dochodów własnych nastąpiło w 2020 r. w 22 gminach, a ich wzrost w 143 gminach, w tym w 104 gminach wzrost był większy niż 10%. Wcześniejsze proporcje były odmienne. W 2016 r. zmniejszenie dochodów własnych nastąpiło w 61 gminach, a wzrost w 104 gminach. W 2017 r. proporcja była znacznie lepsza – zmniejszenie w 15 gminach, a zwiększenie w 150, z czego w 75 gminach o ponad 10%. Podobnie było w 2018 r. – co 10. gmina (16) wykazała spadek dochodów własnych, a w 149 gminach wystąpił ich wzrost, z czego w 70 gminach o co najmniej 10%. W 2019 r. zmniejszenie dochodów własnych dotyczyło 21 gmin, a zwiększenie 144, w tym 74 gmin o 10% i więcej.

Wpływy fiskalne

Podstawą funkcjonowania gmin są 2 podatki – dochodowy od osób fizycznych oraz od nieruchomości. Pozostałe wpływy fiskalne dolnośląskich gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatu są wielokrotnie mniejsze, co ukazuje poniższe zestawienie (2019 r. oraz 2020 r., w mln zł):

• podatek dochodowy od osób fizycznych	2 025,4	1 988,6
• podatek od nieruchomości	1 514,9	1 593,7
• podatek dochodowy od osób prawnych	125,7	141,3
• podatek od czynności cywilnoprawnych	138,8	136,7
• podatek rolny	128,3	136,5
• opłata eksploatacyjna	111,7	108,8
• podatek od środków transportowych	46,0	46,9

Wśród 7 najważniejszych wpływów fiskalnych zaszła zmiana kolejności w stosunku do 2019 r. w postaci przesunięcia się o 2 miejsca podatku dochodowego od osób prawnych. Zanotował on największe zwiększenie wpływów (o 12,4%). Osoby prawne zlokalizowane w miastach na prawach powiatu wykazały mniejszy wzrost rentowności, gdyż dynamika przychodów z CIT wyniosła 1,3%.

Duże wpływy z podatku rolnego występują najczęściej na obszarach o słabo rozwiniętej działalności pozarolniczej i tym samym dotyczą gmin o stosunkowo niskich dochodach. O budżetach najbogatszych samorządów decydują wpływy z działalności pozarolniczej.

W zakresie wpływów fiskalnych czynnikami różnicującymi względne pozycje gmin jest zwłaszcza podatek dochodowy od osób prawnych oraz opłata eksploatacyjna, gdyż wykazują one zdecydowanie większe zróżnicowanie gminne niż 2 najważniejsze podatki (podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek od nieruchomości). Z jednej strony większość gmin nie ma żadnych lub ma niewielkie przychody z tych podatków, a z drugiej strony istnieją gminy o bardzo dużych wpływach. Co trzecia gmina

(57) nie osiągnęła w 2020 r. żadnych wpływów z opłaty eksploatacyjnej, a 49 gmin osiągnęło przychody poniżej 100 tys. zł, z czego 22 gminy poniżej 10 tys. zł (2019: 56, 47, 21). Także z podatku dochodowego od osób prawnych dla budżetów większości gmin zasilenia były niewielkie – w 64 gminach poniżej 100 tys. zł, z czego w 6 poniżej 10 tys. zł (2019: 76, 6). Dlatego wykazane powyżej, przekraczające w skali województwa 100 mln zł wpływy z każdego z tych podatków koncentrowały się w niewielkiej grupie gmin, wykazujących bardzo wysoki poziom dochodów na 1 mieszkańca. O najwyższych pozycjach na liście najbogatszych gmin decydują więc 2 podatki dochodowe, podatek od nieruchomości i opłata eksploatacyjna.

Pozostałe wpływy fiskalne są znacznie mniejsze. Mają one charakter nie tylko uzupełniający, ale także wyrównujący. Szczególnie wysokie wpływy w tej grupie dochodów miały zwłaszcza gminy turystyczne oraz Koberzyce. O dochodach wymienionych gmin zdecydowała ich następująca specyfika (w nawiasach miejsca w ujęciu na 1 mieszkańca wśród 165 gmin):

- podatek od czynności cywilnoprawnych – Koberzyce (1), Karpacz (3), Szklarska Poręba (5), Świeradów-Zdrój (6),
- podatek od spadków i darowizn – Duszniki-Zdrój (1), Szczawno-Zdrój (3), Polanica-Zdrój (4),
- opłata targowa – Karpacz (1),
- od działalności gospodarczej w formie karty podatkowej – Polanica-Zdrój (1), Kudowa-Zdrój (2), Karpacz (3), Szklarska Poręba (4), Kłodzko (5),
- pozostałe, w tym opłaty: uzdrowska, miejscowa, za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości – Łądek-Zdrój (1), Świeradów-Zdrój (2), Karpacz (3), Szklarska Poręba (4), Szczawno-Zdrój (6).

Koberzyce są jedyną w tym zestawieniu gminą niemającą charakteru turystycznego i wyróżniają się przede wszystkim podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Ich przewaga nad Karpaczem była ponad dwukrotna, a nad średnią wojewódzką ośmiokrotna. Jest to związane z dużą liczbą transakcji na rynku nieruchomości. Znacznie mniejsze znaczenie miały wpływy z podatku od środków transportowych (gmina obejmuje najważniejszy w regionie węzeł transportowy), chociaż w Koberzycach były one dwukrotnie wyższe od średniej wojewódzkiej.

Udziały w podatkach dochodowych i podatek od nieruchomości

Podstawą dochodów własnych są podatki bezpośrednie, które częściowo odzwierciedlają przedsiębiorczość, aktywność ekonomiczną i ogólny rozwój gminy. Są one pośrednio powiązane z innymi podatkami i opłatami lokalnymi (zwłaszcza z podatkiem od nieruchomości, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, opłatą skarbową, opłatą eksploatacyjną).

Nie wszystkie gminy posiadają na swoim obszarze duże, rentowne firmy mające osobowość prawną. Chociaż w każdej gminie istnieją spółki prawa handlowego, to płacony **podatek dochodowy od osób prawnych** (CIT) bywa bliski zera, a przy dokonanych zwrotach w niektórych latach może być nawet ujemny. W 2020 r. łącznie 21 gmin miało wpływy z CIT nieprzekraczające 4,00 zł na 1 mieszkańca. Tylko 20 gmin znajdowało się powyżej średniej na 1 mieszkańca (71,88 zł; 2019: 63,88 zł), a aż 145 gmin było poniżej. Wąska grupa 5 gmin pozyskała 52,3% przychodów z CIT wszystkich 165 gmin. W ciągu kilku lat zmniejszyło się jednak rozwarstwienie wpływów z CIT, gdyż w 2017 r. gmin powyżej średniej było 13, a ponad połowa przychodów z tego tytułu trafiła do 4 gmin.

Wpływy gmin z CIT osiągnęły maksymalny poziom na początku dekady, a od 2012 r. wykazywały dużą niestabilność. Po znacznym spadku w 2016 r. (o 21,0%), rok później nastąpił wzrost o 40,4%, a w 2018 r. zmniejszyły się o 3,4%. W 2019 r. wpływy gmin z CIT zmalały o kolejne 2,8%, by w 2020 r. wzrosnąć o 12,4%. Głównym powodem były zmiany rentowności firm z podregionu legnicko-głogowskiego, a w mniejszym stopniu także z podregionów jeleniogórskiego i wałbrzyskiego. Dominacja przychodów pochodzących z największych firm regionu, które cechują duże wahania dochodu do opodatkowania i w efekcie również podatku, nie stanowi potwierdzenia tendencji ogólnokrajowych. W kolejnych latach 2018–2020 dochody z CIT ogółu gmin w kraju wzrosły o 11,0%, 8,4% i 14,5%. Nie tylko tendencja dotycząca innych gmin w Polsce była odmienna niż w regionie, ale także sytuacja w dolnośląskich miastach na prawach powiatu, które zanotowały w 2019 r. wzrost wpływów o 9,4%, a rok później o 1,3%. Bardziej rosły przede

wszystkim podatki płacone w innych województwach przez największe w kraju firmy zarówno sektora finansowego, jak i niefinansowego.

Dolnośląskie gminy będące płatnikami na rzecz części równoważącej subwencji ogólnej znalazły się na pierwszych miejscach pod względem wpływów z CIT per capita. Dzielą się więc wysokimi przychodami z biedniejszymi gminami kraju. Największe dochody uzyskały kolejno (w nawiasach wpływy z CIT na 1 mieszkańca w zł): Polkowice (703,79; 2019: 750,29); Kobierzyce (451,28; 2019: 332,62); Lubin (m, 440,38; 2019: 208,68), Kąty Wrocławskie (201,06; 2019: 230,42). Przedstawione zestawienie potwierdza ocenę, że duży wzrost wpływów z tego podatku miał swoje źródło w gminach będących siedzibami największych płatników podatku od osób prawnych na Dolnym Śląsku, zwłaszcza w Zagłębiu Miedziowym (po wcześniejszym spadku) i w aglomeracji wrocławskiej.

Bardziej stabilny i wyrównany charakter mają wpływy z tytułu **podatku dochodowego od osób fizycznych**. Jest to najważniejszy rodzaj dochodów własnych, dostarczający do budżetów gminnych 14 razy większe środki niż CIT (2019: 16 razy; 2018: 14 razy). Podatek PIT wpłacają zarówno pracownicy, osoby uzyskujące dochody ze źródeł niezarobkowych, jak i te firmy, które nie są osobami prawnymi. Tym samym, dochody z PIT odzwierciedlają także rentowność mniejszych firm komercyjnych. Na poziom wpłat z PIT stabilizujący wpływ mają wynagrodzenia pracowników jednostek budżetowych. W roku naznaczonym **pandemią koronawirusa Covid-19** wpływy gmin z PIT zmalały o 1,8%, co wpłynęło na wyjątkowo niski wzrost ogólnych wpływów fiskalnych (o 1,5%).

Wykres 28. Relacja zmian wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i zmian wpływów podatkowych ogółem

Chart 28. Relation of changes in revenue from personal income tax and changes in total tax revenue



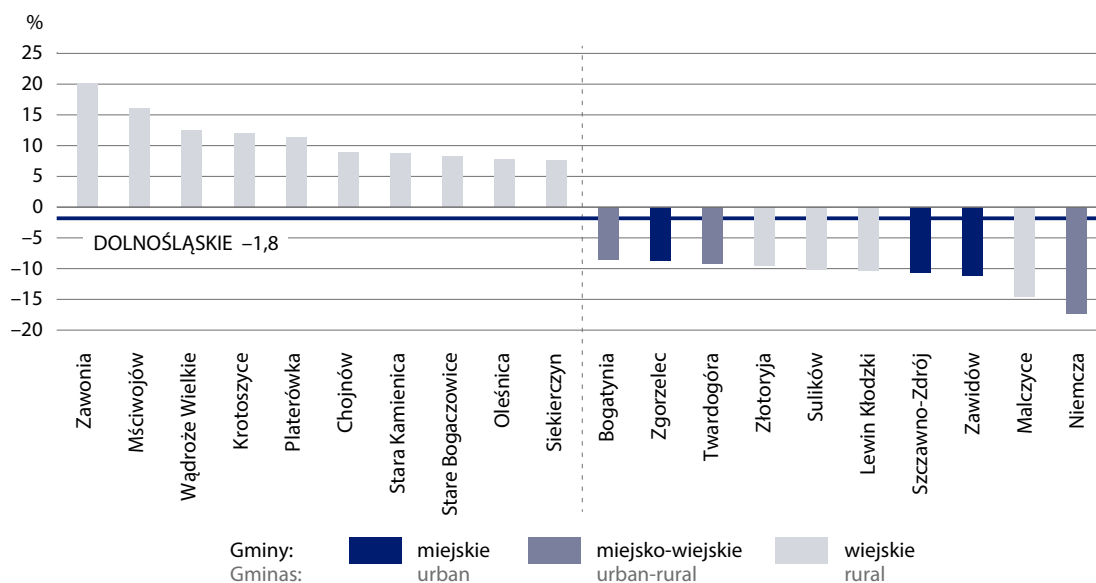
^a Podatki: dochodowy od osób fizycznych, dochodowy od osób prawnych, od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn, w formie karty podatkowej; opłaty: skarbowe, eksploatacyjne, targowe.

^a Taxes: personal income, corporate income, on real estate, agricultural, forest, on mean of transport, on civil law transactions, on inheritances and donations, in the form of tax card; fees: stamp duty, exploitation, market.

Gminy znajdujące się w I i IV ćwiartce wykresu osiągnęły wyższy od przeciętnego wzrost wpływów fiskalnych. Przychody podatkowe najbardziej wzrosły w 2020 r. w gminach Chojnów (w), Kąty Wrocławskie, Jawor, Podgórzyn i Oleśnica (w). W gminach Jawor i Podgórzyn udało się zrekompensować spadek wpływów z PIT wzrostem innych dochodów podatkowych. To jest sytuacja występująca w IV ćwiartce wykresu. Inaczej jest w III ćwiartce, gdzie spadek wpływów z PIT przyczynił się do spadku ogólnych wpływów podatkowych lub ich niższej dynamiki od średniej wojewódzkiej. W centralnej części wykresu, a zwłaszcza w III ćwiartce występuje największe skupisko gmin, czyli taka sytuacja była najbardziej typowa w 2020 r. Rzadsza jest sytuacja z II ćwiartki, w której wyższym od przeciętnych wzrostom wpływów z PIT towarzyszy jednak spadek ogólnych dochodów podatkowych lub ich wzrost bliski zera.

Na omawiane dane nałożono na wykresie także zmiany dochodów własnych ogółem. Tylko w 5 gminach z I i IV ćwiartki zmalały dochody własne pomimo względnie wysokiego wzrostu wpływów podatkowych. W tych gminach zmalały przychody pozafiskalne, zwłaszcza majątkowe oraz pozostałe dochody własne. Jak wykazano uprzednio, liczba gmin, w których zmalały dochody własne wynosi 22. Tym samym pozostałe 17 gmin mieści się w III oraz II ćwiartce. W przypadku 11 takich gmin z III ćwiartki jest to typowa zależność – spadek wpływów z PIT przyczynia się do spadku dochodów podatkowych, a także do ogólnego spadku dochodów własnych. Warto dokładniej przeanalizować gminy z największymi zmianami wpływów z PIT.

Wykres 29. Gminy o największych zmianach wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2020 r.
Chart 29. Gminas with the largest changes in revenue from personal income tax in 2020



Rok 2020 był jedynym w ostatnim ćwierćwieczu w Polsce, w którym nastąpił spadek PKB (o 2,2%) i jednocześnie jedynym, w którym spadły wpływy gmin z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. W dolnośląskich gminach ten spadek wyniósł 1,8%, a w krajowych 1,1%. Nie wynikało to z sytuacji w największych lub najbogatszych gminach, ale miało charakter prawie powszechny, a średnia była równa medianie zmian. Spadki zanotowało 107 gmin, a stosunkowo niewielkie wzrosty 58 gmin. Zupełnie odmienna sytuacja była rok wcześniej. W 2019 r. wzrost gminnych wpływów z PIT wyniósł 11,1% (w Polsce 11,3%). Zmalały przychody z tego tytułu tylko w gminie Mirsk (o 0,5%), a wzrosły w pozostałych 164 gminach, w tym w 95 gminach o więcej niż 10%. W 2020 r. dynamika przekraczająca 10% dotyczyła tylko 5 gmin.

Największe wzrosty wpływów zanotowały gminy: Zawonia (20,1%), Mściwojów (16,1%) i Wądroże Wielkie (12,4%). Całą czołówkę tworzą gminy wiejskie z niewielką liczbą ludności, zwykle położone z dala od aglomeracji miejskich i obszarów turystycznych. Największe spadki dotyczą różnych typów gmin, zwykle małych, ale niekiedy też większych (miasto Zgorzelec), także położonych na obszarze sudeckim. Gminy sudeckie silnie odczuły spadek wpływów. Niewielkie wzrosty wykazały Kłodzko, Lądek-Zdrój,

Bardo i Szklarska Poręba, a zdecydowana większość gmin turystycznych zanotowała spadki dochodów z PIT, w tym Szczawno-Zdrój o 10,6%, a Lewin Kłodzki o 10,3%. Najbardziej zmalały przychody Niemczy (o 17,3%) oraz Malczyc (o 14,5%).

Spadki dochodów z PIT dotyczyły większości gmin, ale najmniej dotknęły najbogatsze i najbardziej dynamiczne gminy. W pierwszych 4 gminach pozyskujących najwięcej środków z podatku dochodowego od osób fizycznych na 1 mieszkańca notowano wyłącznie wzrosty ogólnych przychodów z tego tytułu do kasy gminnej. Jednocześnie znacznie wzrosła liczba ich mieszkańców i w efekcie niekiedy malały wskaźniki per capita. Były one największe w gminach: Kobierzyce (2 723,04 zł; 2019: 2 683,97 zł), Siechnice (1 827,35 zł; 2019: 1 831,14 zł) Lubin (w, 1 822,80 zł; 2019: 1 821,92 zł) i Długołęka (1 708,25 zł; 2019: 1 770,91 zł). Pierwsza dziesiątka gmin uległa tylko niewielkiej zmianie od 2016 r. Tworzy ją obecnie 7 gmin powiatowych (Kobierzyce, Siechnice, Długołęka, Czernica, Kąty Wrocławskie, a ostatnio doszły Zawonia i Żórawina), 2 gminy z podregionu legnicko-głogowskiego (wiejska Lubin, Jerzmanowa) i jedno uzdrowisko (Szczawno-Zdrój).

W pierwszej dziesiątce gmin było 7 gmin wiejskich, 1 miejska (Szczawno-Zdrój) i 2 miejsko-wiejskie (Siechnice i Kąty Wrocławskie). Pośrednim źródłem wiedzy o dochodach mieszkańców ze źródeł zarobkowych i niezarobkowych są dane urzędowe Ministerstwa Finansów o pobranym podatku dochodowym od osób fizycznych. Były one podstawą badania eksperymentalnego GUS³⁷ wyznaczającego **medianę przychodów** stanowiących podstawę opodatkowania. Dotyczyło ono wyłącznie miast (w tym miast na prawach powiatu), co pozwala określić przychody wymienionych miast.

Najwyższą medianę przychodów w województwie dolnośląskim w świetle danych za 2018 r. miały: **Siechnice (45 308,72 zł)**, Polkowice (41 996,22 zł), Wrocław (39 640,02 zł), Lubin (39 283,48 zł), Bogatynia (38 559,15 zł) i Kąty Wrocławskie (36 684,86 zł). Szczawno-Zdrój było na 14. miejscu w regionie. Pozwoliło to tym miastom znaleźć się w ścisłej czołówce w Polsce: 4. Siechnice, 12. Polkowice, 23. Wrocław, 29. Lubin, 41. Bogatynia oraz 61. Kąty Wrocławskie. Najniższą medianą przychodów w regionie wystąpiła w Prusicach (19 976,35 zł – przedostatnie miejsce w Polsce). Najwyższą medianę w Polsce miała Warszawa (48 399,15 zł) wyprzedzając Podkowie Leśną (46 396,06 zł) oraz Łomianki (45 403,64 zł). W pierwszej szóstej w kraju było 5 miast aglomeracji warszawskiej oraz Siechnice. W drugiej szóstej znalazły się 2 dalsze miasta aglomeracji warszawskiej, 3 niewielkie miasta z województwa śląskiego oraz Polkowice.

Przedstawiona sytuacja odzwierciedla poziom wpływów z PIT do budżetów gminnych z pewnymi zastrzeżeniami:

- badanie nie uwzględnia części wiejskiej gmin miejsko-wiejskich, ani gmin wiejskich o podobnych dochodach mieszkańców jak w Siechnicach (Kobierzyce, Długołęka, Czernica),
- wskaźniki liczone są na podatnika, a nie mieszkańca, bardzo duże znaczenie mają więc poziomy aktywności i bierności ekonomicznej w gminach oraz dominujący model rodziny,
- istnieją zróżnicowania przestrzenne wykorzystania ulg i zwolnień z podatku, co wpływa na efektywne przychody podatkowe gmin,
- przy równej medianie wpływy podatkowe 2 gmin mogą się różnić ze względu na poziom najwyższych dochodów (np. 9. decyla); osoby o najwyższych dochodach mają duży udział w ogólnych wpływach z podatku.

Poczynione uwagi nie zmieniają zasadniczego wniosku – gminy wchodzące w skład dużych aglomeracji osiągają średnie wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych znacznie większe niż znajdujące się poza aglomeracjami. W **aglomeracji wrocławskiej** zacierą się różnica między Wrocławiem i otoczeniem w wyniku procesu urbanizacji, lokowania nowych firm i przenoszenia się mieszkańców miasta o wysokich dochodach poza jego granice administracyjne, co zwykle wiąże się ze zmianą urzędu skarbowego. Miejscem pracy pozostaje Wrocław, a liczba pracujących członków gospodarstwa domowego i ogółem mieszkańców gminy jest większa niż w gminach spoza aglomeracji. Stąd wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych na 1 mieszkańca są tylko częściowym odzwierciedleniem wewnątrzwojewódzkich zróżnicowań poziomu przeciętnych wynagrodzeń.

³⁷ *Stratyfikacja dochodowa mieszkańców miast. Prace eksperymentalne GUS, Warszawa 2020.*

Skład ostatniej trójki gmin o najmniejszych wpływach z PIT również nie uległ zmianie w okresie 2016–2020 i taka sama była ich kolejność rok wcześniej. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych na 1 mieszkańca były najmniejsze: w Jemielnie (412,26 zł; 2019: 420,02 zł), Lubomierzu (418,77 zł; 2019: 420,36 zł) i w Dziadowej Kłodzie (503,20 zł; 2019: 521,52 zł).

Powyżej średniej (1 011,32 zł; 2019: 1 029,26 zł; 2018: 926,29 zł) znajdowało się w latach 2018–2020 41 gmin (bez zmian), czyli $\frac{3}{4}$ gmin znajdowało się poniżej średniej. Gminy będące powyżej średniej skupiały 56,9% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych wszystkich gmin Dolnego Śląska (2019: 56,6%). W Polsce wpływy z PIT per capita wynosiły 890,90 zł (2019: 900,35 zł). Ponownie zmalała przewaga dolnośląskich gmin nad krajowymi – z 14,3% do 13,5%.

Dynamikę wzrostu dochodów osłabiły efekty **działań regulacyjnych**. W końcu 2019 r. obniżono stawkę podatkową PIT z 18 do 17%, podwojono koszty uzyskania przychodów oraz wprowadzono tzw. zero PIT dla osób do 26. roku życia. Był to dodatkowy czynnik obniżający dynamikę wzrostu wpływów w 2020 r. Z drugiej strony, o 0,08 p. proc. podniosła się partycypacja gmin we wpływach z tego podatku. Zasadniczego wpływu na zmniejszenie przychodów gminnych z tego tytułu nie miały jednak procesy regulacyjne, ale **procesy realne**, związane z koniunkturą w warunkach 2 lockdownów, racjonalizacji zatrudnienia, zmniejszenia się efektywnego popytu, zamówień, sprzedaży i zysków brutto osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.

Dla **podatku od nieruchomości** czynnikiem regulacyjnym zmniejszającym potencjalne wpływy było stosowanie ulg i zwolnień. Skutki tych zmian były jednak niewielkie – ulgi i zwolnienia na Dolnym Śląsku stanowiły 6,7% (2019: 6,5%) potencjalnych wpływów, a w Polsce 10,6% (2019: 11,6%). Zmiany te towarzyszyły indeksacji maksymalnych stawek wprowadzanych uchwałami większości rad gmin. Główną przyczyną zwiększania się wpływów jest zawsze wzrost przedmiotu opodatkowania czyli budynków i budowli oraz gruntów wykorzystywanych na cele inne niż rolnictwo i leśnictwo.

Zgodnie z długookresową tendencją panującą wśród 2 najważniejszych podatków, wpływy z podatku od nieruchomości rosły do 2019 r. w mniejszej skali niż przychody z PIT, ale ogólna tendencja wykazywała dużą stabilność. W 2020 r. wzrosły one w województwie dolnośląskim o 5,2% (2019: 4,3%; 2018: 4,8%), a w Polsce o 5,0% (2019: 3,5%; 2018: 3,2%). W ujęciu na 1 mieszkańca wpływy z podatku wyniosły 810,49 zł (2019: 769,85 zł; 2018: 737,95 zł). W kraju nastąpił wzrost z 553,28 zł do 581,10 zł. W 2018 r. dolnośląskie gminy uzyskiwały wyższe wpływy niż średnio w kraju o 38,1%, w 2019 r. o 39,1%, a w 2020 r. o 39,5%. Tylko niewielki wpływ na tak dużą i rosnącą różnicę miał wyższy poziom ulg stosowanych w kraju niż w regionie, natomiast zasadniczą przyczyną tkwiła w wyższej podstawie opodatkowania dolnośląskich nieruchomości. Dotyczyło to nie tyle podatków opłacanych przez mieszkańców, ale głównie przez podmioty gospodarcze, działające w zajmujących dużą powierzchnię sekcjach PKD (górnictwo i wydobywanie, przetwórstwo przemysłowe, transport i gospodarka magazynowa).

Relacja wpływów z podatku od nieruchomości do przychodów z podatku dochodowego od osób fizycznych wykazywała w długim okresie tendencję malejącą wynosząc w 2018 r. 79,7%, a rok później 74,8%. Spadek dochodów z PIT w 2020 r. spowodował, że relacja ponownie zwiększyła się – do 80,1%. Do 31 wzrosła liczba gmin, w których dochody z tego podatku były wyższe niż przychody nawet z sumy PIT i CIT (2019: 25; 2018: 33). W trzech gminach podatek od nieruchomości zapewnił ponad połowę wpływów z dochodów własnych: Bogatynia (58,1%), Rudna (56,1%) i Legnickie Pole (53,7%). Najwyższy udział podatku w dochodach ogółem miała także Bogatynia – 41,2% (2019: 39,9%; 2018: 41,6%). Był to 3. poziom wskaźnika w Polsce (jak podano uprzednio, w gminach Kleszczów i Mielnik podatek ten dostarczał ponad połowę dochodów ogółem). Na 6. miejscu w Polsce była gmina Rudna (38,1%), a na 14. i 15. miejscu gminy Polkowice i Legnickie Pole (32,2% i 32,0%). Potwierdza to ocenę, że dominującymi płatnikami w tych gminach są firmy przemysłowe, prowadzące działalność absorbującą przestrzeń, głównie związane z górnictwem i wydobywaniem.

Najmniejsze znaczenie podatku w dochodach ogółem wykazywała gmina Wińsko (3,9%). Odzwierciedleniem dużej przewagi dolnośląskich gmin nad średnią krajową jest fakt, że w Polsce niższe udziały miały aż 422 gminy. W tych gminach płatnikami podatku od nieruchomości są niemal wyłącznie mieszkańcy nieprowadzący działalności gospodarczej. Udział tego podatku w dochodach własnych wyniósł w gminie Wińsko 11,2% i z powodu stosunkowo wysokich dotacji i subwencji ogólnej nie był najniższy w woje-

wództwie. Mniejsze udziały w dochodach własnych miały gminy Udanin (10,3%) i Łagiewniki (10,4%). Nie przekraczały 12,0% wskaźniki także dla gmin Boguszów-Gorce, Borów i Ciepłowody.

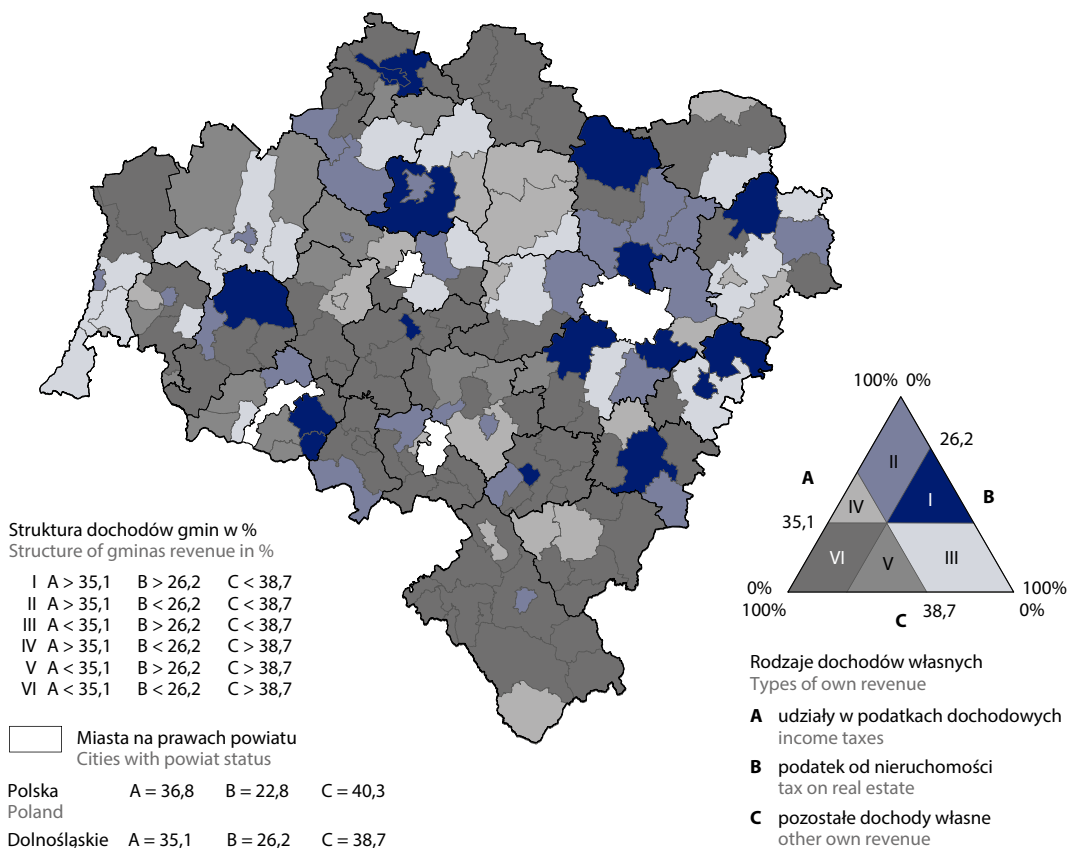
Najmniejsze wpływy per capita miały gminy: Wińsko (218,89 zł), Przeworno (236,97 zł), Borów (250,98 zł) i Dziadowa Kłoda (266,18 zł). Niemal identyczna kolejność występowała rok wcześniej, gdyż zmiany wpływów z tego podatku są w większości gmin zbliżone. Rozpiętość między skrajnymi wartościami była siedemnastokrotna, gdyż największe wpływy notowały: Kobierzyce (3 706,41 zł), Rudna (3 492,77 zł), Polkowice (3 230,61 zł), Bogatynia (3 087,27 zł) i Grębocice (2 639,78 zł).

O pozycji wśród najbogatszych gmin, zarówno w ujęciu dochodów własnych, jak i dochodów ogółem, w większym stopniu decyduje podatek od nieruchomości niż PIT. Pierwszych 8 gmin o największych wpływach na 1 mieszkańca z podatku od nieruchomości znajduje się na liście 12 dolnośląskich płatników na rzecz części równoważącej subwencji ogólnej, natomiast z pierwszej dziesiątki pod względem wpływów z PIT na tej liście było tylko 5 gmin, z czego 2 powtarzały się w obu czołówkach (Kobierzyce, Jerzmanowa). Podobna sytuacja wystąpiła w latach 2017–2019, co oznacza, że zależności mają trwały charakter.

Specyfika głównych źródeł dochodów własnych może być rozpatrywana w układzie: podatek od nieruchomości – podatek dochodowy od osób fizycznych – pozostałe dochody własne. Takie ujęcie umożliwia kartograficzną prezentację na podstawie trójkąta Osanna i kolejną analizę typologiczną.

Mapa 5. Typologia gmin na podstawie struktury dochodów własnych według trójkąta Osanna

Map 5. Typology of gminas based on the structure of own revenue according to the Osann triangle



Upřednie porównania odnosily się do wartości skrajnych ilustrujących przewagi o charakterze bezwzględnym. Odchylenia w górę lub dół od średniej dla całego województwa pozwalają uwypuklić specyfikę gmin odzwierciedlaną przez przewagi względne. Można wyróżnić 6 typów gmin:

- Typ I – z aktywnymi mieszkańcami, pracującymi na terenie gminy lub poza nią,
- Typ II – o średnich dochodach własnych, zamieszkiwane przez aktywnych ekonomicznie mieszkańców,
- Typ III – bogate gminy dzięki działającym na dużej przestrzeni firmom przemysłowym lub handlowym, korzystające z pracowników dojeżdżających,
- Typ IV – średnio rozwinięte, z aktywnymi ekonomicznie mieszkańcami,
- Typ V – słabiej rozwinięte, ale z istotną rolą sektora pozarolniczego,
- Typ VI – o niskich dochodach własnych, z niewielką liczbą średnich i dużych firm.

Powyższe typy gmin scharakteryzowano za pomocą dominacji określonych ich cech, co oznacza, że mogą zdarzać się odstępstwa. Pojawiają się one najczęściej w gminach sytuujących się w pobliżu środka trójkąta Osanna.

Wśród 9 gmin położonych w bezpośredniej **okolicy Wrocławia** 4 mieszczą się w typie II. Ich mieszkańcy zwykle pracują we Wrocławiu, w dużym stopniu są przedstawicielami nowej klasy średniej, a podatki płać w miejscu zamieszkania. Na terenie tych gmin jest wiele małych i średnich firm, ale rzadziej występują duzi pracodawcy. Występuje też jedna bardzo bogata gmina (Kobierzyce) zaliczana do typu III. Wielkie firmy płać tam duży podatek od nieruchomości, także CIT, ale sumarycznie oba podatki dochodowe mają mniejszą rangę ze względu na duże wpływy z podatku od nieruchomości. Odmienne niż w gminach nazywanych sypialniami Wrocławia, dojazdy do pracy mają tu głównie kierunek odwrotny – z Wrocławia i innych gmin do Kobierzyc. Należy podkreślić, że jest to charakterystyka strukturalna i dlatego udział podatków dochodowych w dochodach gminy niższy od średniej dla regionu nie oznacza niskiego poziomu podatków na 1 mieszkańca. Trzy gminy aglomeracji wrocławskiej mieszczą się w typie I (Kąty Wrocławskie, Siechnice i Wisznia Mała). Gminy typu I zwykle zamieszkuje osoby zamożniejsze niż typ II, są tam też częściej lokalizowane średnie i duże firmy.

Podobne zależności występują na terenie **Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego**. Typ I reprezentują gminy: Głogów (m oraz w) oraz Lubin (w); typ III – Rudna, Polkowice, a typ II – Lubin (m). Z kolei typ V reprezentują gminy Jerzmanowa i Grębocice, Lubin (w), a typ VI Radwanice. Budżety gmin zaliczanych do typu V i VI zwykle należą do najmniejszych w ujęciu per capita, lecz pojawiają się odstępstwa od tej reguły w przypadku wysokich dochodów osiąganych z mniej typowych źródeł, jak np. opłata eksploatacyjna. To właśnie dotyczy wymienionych czterech gmin typu V i VI. Pozostałe gminy położone na tym obszarze (Legnickie Pole, Kunice, Miłkowice, Ścinawa, Chocianów, Gaworzyce) czerpią także korzyści z obecności okręgu miedziowego za przyczyną dojazdów do pracy (udziały w PIT) oraz więzi kooperacyjnych (CIT, podatek od nieruchomości). Dlatego te gminy nie mieszczą się w typie VI, dominującym na obszarach leżących na południe oraz na północny wschód od Zagłębia Miedziowego.

Nietypowe wpływy (np. opłata miejscowa i uzdrowiskowa) powodują, że także niektóre inne gminy zaliczane do typu V i VI są bogatsze od pozostałych w tej kategorii. W grupach typu V i VI przeważają jednak rolnicze gminy o małych dochodach własnych.

Opłata eksploatacyjna

Oprócz podatku od nieruchomości, opłata eksploatacyjna jest jedyną daniną w grupie podatków i opłat lokalnych, która dostarczała wyższych wpływów niż podatek dochodowy od osób fizycznych w 3 gminach – Jerzmanowa, Radwanice i Grębocice. W Grębocicach ustępowała podatkowi od nieruchomości, ale w Jerzmanowej i Radwanicach stanowiła najważniejszy wpływ fiskalny do budżetu gminy. Sytuacja taka wystąpiła w latach 2017 oraz 2019–2020. Opłata eksploatacyjna współdecyduje o obecności Jerzmanowej, Radwanic oraz Grębocic w grupie gmin dokonujących wpłat na subwencję równoważącą.

W ujęciu na 1 mieszkańca największe wpływy osiągnęła Jerzmanowa (3 052,08 zł; 2019: 2 472,47 zł), a następnie Grębocice (2 031,89 zł; 2019: 1 706,91 zł), Radwanice (1 167,39 zł; 2019: 1 437,34 zł), Polkowice (615,15 zł; 2019: 744,41 zł), Lubin (w), Czarny Bór, Dzierżonów (w), Bogatynia, Platerówka, Męcinka (od 222,65 zł do 525,28 zł). Czołówkę stanowią gminy o niewielkim potencjale demograficznym – jest to po-

wód niższej niż można by oczekiwać koncentracji wpływów, gdyż wymienione 10 gmin skupiało mniej niż ⅓ wpływów dolnośląskich gmin z tej opłaty (64,2%). Jak wspomniano, w co trzeciej gminie (54) nie było wpływów z opłaty, a w 5 kolejnych całkowite wpływy do budżetu były niższe od 2500 zł.

Opłata miała największe znaczenie fiskalne przede wszystkim w gminach wymienionych powyżej. W Jerzmanowej dostarczyła 35,8% dochodów własnych, w Grębolicach 28,1%, Radwanicach 24,5%, a w Dzierżoniowie (w), Lubinie (w), Platerówce, Polkowicach i Czarnym Borze od 7,1% do 12,7%.

Podobnie jak w przypadku innych podatków i opłat lokalnych, przychody z opłaty wpływają także do budżetów miast na prawach powiatu. W tym przypadku dotyczyło to jedynie Jeleniej Góry. Odwrotnie niż dla innych danin lokalnych, jest to jedyna opłata lokalna, która wpłynęła w stosunkowo niewielkich kwotach także do budżetu województwa oraz 5 powiatów – górowskiego (1,0 mln zł), głogowskiego, trzebnickiego, a w kwotach poniżej 1,0 tys. zł – wołowskiego i oleśnickiego.

Silny rozwój górnictwa i kopalnictwa w województwie dolnośląskim jest powodem trzykrotnie większego znaczenia wpływów z opłaty eksploatacyjnej niż średnio w kraju. W 2020 r. jej udział w dochodach własnych gmin wynosił w regionie 1,79%, a w Polsce 0,56%.

Opłata eksploatacyjna ma bardzo duże znaczenie dla wąskiej grupy gmin. Łączne wpływy z opłaty we wszystkich dolnośląskich JST wyniosły 111,4 mln zł. Nie tylko lista beneficjentów tej opłaty, ale także ogólna kwota wpływów niemal nie ulegała zmianom w ostatnich latach. Zmalała o 0,7% w 2018 r., wzrosła o 1,4% w 2019 r. i spadła o 2,6% w 2020 r. Większe znaczenie fiskalne od tej opłaty miał podatek od czynności cywilnoprawnych (245,8 mln zł) oraz podatek rolny (138,1 mln zł), a mniejsze: podatek od środków transportowych (63,2 mln zł), opłata skarbową (40,8 mln zł), podatek od spadków i darowizn (21,5 mln zł), podatek leśny (19,2 mln zł). Nie różnicowały one tak mocno poziomu gminnych dochodów, gdyż żadna z tych danin publicznych nie przynosiła więcej niż 25% dochodów własnych poszczególnych gmin. W odrożnieniu od opłaty eksploatacyjnej, każda z nich stanowiła dochód wszystkich gmin w regionie.

Opłata uzdrowiskowa i opłata miejscowa

Sześć pozostałych opłat i podatków lokalnych przyniosło gminom i miastom na prawach powiatu w sumie przychody o wartości 22,7 mln zł, czyli kwotę zbliżoną do podatku od spadku i darowizn oraz podatku leśnego. Wszystkie one stanowiły przychody budżetów tylko części gmin. Tendencja spadkowa, przede wszystkim spowodowana pandemią koronawirusa Covid-19, była w tej grupie najbardziej widoczna, gdyż w 2020 r. zanotowano spadek wpływów o 18,5%. Dwie z tych opłat – od posiadania psów i reklamowa – miały znikome znaczenie fiskalne dostarczając w regionie kwotę 0,4 mln zł, natomiast pozostałe 4 (opłata uzdrowiskowa, targowa, miejscowa, podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej) dały przychody od 4,6 mln zł do 6,4 mln zł.

W okresie 2 lockdownów zamarł ruch turystyczny i działalność uzdrowiskowa, stanowiące podstawę gospodarki wielu gmin sudeckich. W przypadku opłaty miejscowej zmniejszone przychody w okresie wiosennym i jesiennym mogły zostać zrekomensowane wysokimi przychodami latem oraz w sezonie zimowym. W rezultacie wpływy te zmalały o 6,0%. Takiej możliwości nie było w przypadku opłaty uzdrowiskowej, gdyż działalność uzdrowiskowo-lecznicza ma charakter całoroczny, a nie sezonowy. Przychody z opłaty zmniejszyły się o 33,5%. Spadkowi wpływów z tytułu opłaty miejscowej i uzdrowiskowej towarzyszyły zwykle także spadki niektórych innych przychodów fiskalnych związanych z napływem turystów i kuracjuszy, zwłaszcza udziałów gmin w PIT i CIT, karty podatkowej i opłaty targowej.

Tablica 26. Gminy uzyskujące przychody z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej

Table 26. Gminas gaining revenue from local and spa fees

Gminy Gminas		Powiaty Powiats	Opłata miejscowa Local fee		Opłata uzdrowiskowa Spa fee		Razem Total
			w tys. zł in thousand PLN	na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN	na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN	
Karpacz	2019 2020	jeleniogórski	2 917,8 2 575,7	635,28 567,21	– –	– –	635,28 567,21
Szklarska Poręba	2019 2020		2 188,1 2 202,3	333,71 334,35	– –	– –	333,71 334,35
Piechowice	2019 2020		105,8 54,7	17,08 8,94	– –	– –	17,08 8,94
Podgórzyn	2019 2020		61,7 88,7	7,46 10,73	– –	– –	7,46 10,73
Świeradów-Zdrój	2019 2020	lubański	– –	– –	2 312,6 1 586,0	557,67 391,22	557,67 391,22
Leśna	2019 2020		44,0 29,4	4,40 2,95	– –	– –	4,40 2,95
Olszyna	2019 2020		6,1 2,4	0,94 0,37	– –	– –	0,94 0,37
Polanica-Zdrój	2019 2020	kłodzki	– –	– –	1 703,3 1 188,7	269,38 189,44	269,38 189,44
Duszniki-Zdrój	2019 2020		– –	– –	938,5 696,7	204,74 155,66	204,74 155,66
Kudowa-Zdrój	2019 2020		– –	– –	1 662,7 1 236,7	168,09 125,53	168,09 125,53
Lądek-Zdrój	2019 2020		0,6 2,0	0,08 0,24	1 143,9 690,0	138,94 84,45	139,02 84,69
Bystrzyca Kłodzka	2019 2020		25,7 22,4	1,36 1,20	208,9 118,7	11,04 6,34	12,40 7,54
Radków	2019 2020		70,5 82,3	7,79 9,13	– –	– –	7,79 9,13
Szczawno-Zdrój	2019 2020	wałbrzyski	– –	– –	830,2 453,3	148,04 81,55	148,04 81,55
Jedlina-Zdrój	2019 2020		– –	– –	108,1 79,2	22,39 16,45	22,39 16,45
Walim	2019 2020		4,7 4,6	0,86 0,86	– –	– –	0,86 0,86
Mirsk	2019 2020	lwówecki	– 35,4	– 4,16	– –	– –	– 4,16
Sobótka	2019 2020	wrocławski	1,7 2,0	0,13 0,16	– –	– –	0,13 0,16
Razem gminy Gminas total	2019 2020	.	5 426,7 5 101,9	.	8 908,4 6 049,5	.	.
Jelenia Góra	2019 2020	m. Jelenia Góra	– –	– –	757,4 380,5	9,56 4,83	9,56 4,83
Ogółem JST LGU total	2019 2020	.	5 426,7 5 101,9	.	9 665,8 6 430,0	.	.

W 2019 r. wpływ z opłaty uzdrowiskowej były o 78,1% większe od przychodów z opłaty miejscowej, a rok później tylko o 26,0%. W latach wcześniejszych opłaty te szybko wzrastały – o kilkanaście procent

w 2018 r. oraz o 4,5% i 7,1% w 2019 r. Zanotowany wtedy wzrost można uznać za wyraz szybkiego rozwoju działalności turystycznej w regionie i w kraju.

Wpływy z opłaty uzdrowiskowej oraz miejscowej mają bardzo duże znaczenie dla budżetów 8 samorządów. Są to 3 ośrodki turystyczno-uzdrowiskowe leżące w Karkonoszach, 4 z obszaru Kotliny Kłodzkiej oraz 1 z Gór Wałbrzyskich.

We wszystkich ośmiu gminach opłaty w 2019 r. stanowiły trzeci fiskalny przychód budżetowy, po podatku od nieruchomości oraz podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2020 r. tendencja spadkowa dotyczyła wszystkich 9 dolnośląskich uzdrowisk. Udział opłaty uzdrowiskowej w dochodach własnych był najwyższy w Świeradowie-Zdroju i wynosił 8,2% (2019: 10,3%). Na kolejnych 3 miejscach odsetki były nieco mniejsze – w Kudowie-Zdroju wyniósł on 4,6% (2019: 6,4%), w Polanicy-Zdroju – 4,3% (7,8%), a w Dusznikach-Zdroju – 3,5% (2019: 6,2%). W Łądku-Zdroju wpływy z opłaty uzdrowiskowej stanowiły 2,9% dochodów własnych (2019: 3,0%), a w Szczawnie-Zdroju 1,7% (2019: 3,0%). Pomimo zmniejszenia w 2020 r. wpływów z opłaty we wszystkich uzdrowiskach jedynie w Szczawnie-Zdroju przestała być ona 3. przychodem fiskalnym (większe były tam także wpływy z CIT oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych).

Opłata miejscowa dostarczyła Karpaczowi 9,1% dochodów własnych (2019: 9,5%; 2018: 8,5%; 2017: 8,9%), a Szklarskiej Porębie 6,8% (2019: 6,6%). Rzeczywiste korzyści budżetowe tych ośrodków były znacznie większe, gdyż turyści i kuracjusze przyczyniają się do powiększenia przychodów fiskalnych z podatków dochodowych, od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych, opłaty targowej, karty podatkowej oraz – spoza grupy podatków i opłat lokalnych – opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

Plan przychodów z tytułu opłaty uzdrowiskowej przyjęty w uchwałach budżetowych został zrealizowany jedynie w połowie w Szczawnie-Zdroju i Jeleniej Górze (49,3% i 54,4%) oraz w $\frac{2}{3}$ w Dusznikach-Zdroju (67,6%). Niektóre inne uchwały były korygowane. W przypadku opłaty miejscowej Olszyna i Mirsk uzyskały $\frac{1}{3}$ planowanych przychodów (34,5% i 35,4%), a poniżej połowy planowanych wpływów zrealizowały także Sobótka i Walim (40,3% i 46,3%).

Korzyści z renty położenia i posiadanych warunków naturalnych uzyskuje łącznie 19 JST Dolnego Śląska (2019: 18). Jednak dla 11 jednostek były to wpływy o małej roli fiskalnej (poniżej 1,0% dochodów własnych), nawet w sytuacji wykorzystania obu opłat przez Bystrzycę Kłodzką (także Łądek-Zdrój pobiera dwie opłaty od dwóch grup przyjezdnych). W przypadku Jeleniej Góry dochody są dostarczane przez uzdrowiskową część miasta (Cieplice-Zdrój), a jeszcze w 2017 r. miasto osiągnęło także niewielkie wpływy z opłaty miejscowej (1,2 tys. zł).

Zestawienie obejmuje 9 gmin uzdrowiskowych. Oprócz Świeradowa-Zdroju osobnym uzdrowiskiem z tej gminy jest Czarniawa-Zdrój. Na terenie gminy Bystrzyca Kłodzka leży Długopole-Zdrój. W regionie status uzdrowiska ma również Przerzeczn-Zdrój (w powiecie dzierżoniowskim w gminie Niemcza), ale w latach 2018–2020 nie było w tej miejscowości przychodów z tytułu opłaty uzdrowiskowej.

Wpływy z działalności uzdrowiskowej na Dolnym Śląsku stanowiły 13,2% wpływów w całym kraju (2019: 13,1%; 2018: 12,0%), a z opłaty miejscowej 12,8% (2019: 12,0%; 2018: 11,5%). W przypadku opłaty miejscowej Karpacz znajdował się na 4. miejscu w Polsce, za Zakopanem, Rewalem i Mielnem. Natomiast w grupie uzdrowisk Świeradów-Zdrój znajdował się na 9. miejscu w kraju, a Kudowa-Zdrój i Polanica-Zdrój na miejscach 12–13. Czołówkę stanowiły: Kołobrzeg, Świnoujście, Krynica-Zdrój oraz Ciechocinek.

Dochody z majątku

W strukturze dochodów z majątku dominują dwie pozycje – przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych oraz wpływy z ich sprzedaży, w tym sprzedaży ziemi. Wpływy z najmu cechuje względna stabilność, natomiast jednorazowy charakter zbycia składników majątkowych powoduje, że z roku na rok zmienia się nie tylko poziom i wewnętrzna struktura dochodów majątkowych, ale zmiany te są odzwierciedlane także w całych dochodach własnych.

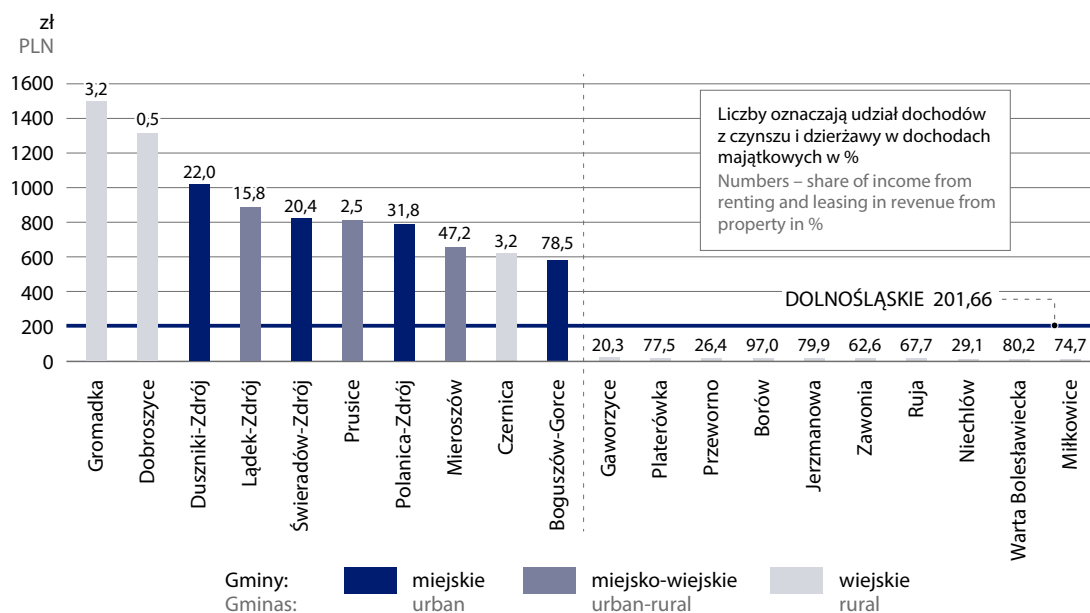
Na poziomie poszczególnych gmin występują bardzo duże wahania wpływów z majątku, lecz ich cykliczny charakter (naprzemienne spadki i wzrosty w różnych gminach) powoduje, że agregacja do poziomu

165 gmin zaciera istnienie tych wahań. W 2018 r. łączne dochody majątkowe gmin zmalały o 0,4%, jako rezultat spadku dochodów ze sprzedaży składników majątkowych o 1,3%, któremu towarzyszył wzrost wpływów z wynajmu o 1,0%. W efekcie udział dochodów z najmu wzrósł z 41,4% do 41,9%. Rok później odsetek ten zmalał do 40,7%, co oznacza, że dynamika zmian sprzedaży składników majątkowych była wyższa niż dochodów z najmu. W 2020 r. było odwrotnie – gminne dochody majątkowe ogółem wzrosły o 1,0%, w tym dochody z czynszu i dzierżawy o 1,8%. Struktura dochodów majątkowych ukształtowała się następująco: wpływy z najmu i dzierżawy – 41,0%; sprzedaż składników majątkowych – 54,3%; pozostałe – 4,7%.

Wartości najwyższych dochodów z majątku na 1 mieszkańca wykazują zmienny poziom. W 2017 r. na 1. miejscu znajdowała się gmina Szklarska Poręba z kwotą 1 148,46 zł, a na 6. pozycji Gromadka z dochodami 505,65 zł, zaś 10. gmina osiągnęła wpływy per capita 488,53 zł. W 2018 r. Świeradów-Zdrój uzyskał przychody aż 4 razy większe od Szklarskiej Poręby rok wcześniej (4 765,21 zł), podobnie jak druga Gromadka 2 046,54 zł, ale w 10. gminie wpływy były mniejsze (375,55 zł). W 2019 r. na czele znalazła się Gromadka z kwotą 1 932,51 zł, na drugim Oleśnica (m, 1 282,31 zł), natomiast 10. gmina miała wpływy 536,21 zł na 1 mieszkańca. Gromadka w sposób względnie trwały pozyskuje wpływy majątkowe i ponownie w 2020 r. znajdowała się na 1. miejscu (1 498,88 zł), a 10. gmina miała wskaźnik 582,93 zł. Takiej zmienności nie było w ostatniej dziesiątce o przychodach od 11 zł do 25 zł (2017), od 11 zł do 20 zł (2018–2019) oraz od 7 zł do 18 zł (2020).

Wykres 30. Gminy o największych i najmniejszych wpływach z majątku na 1 mieszkańca

Chart 30. Gminas with the largest and the smallest revenue from property per capita



W planowaniu budżetowym istotnym zagadnieniem jest stabilność przychodów, a dochody z majątku są obok dotacji ze środków europejskich najbardziej niestabilnym wpływem do budżetu. Nie dotyczy to gmin o niskich wpływach oraz gmin z dominacją dochodów z czynszu. Większość gmin osiągających największe wpływy majątkowe zawdzięcza je zbyciu gruntów, budynków, budowli lub mienia ruchomego. W takim przypadku w kolejnym roku pozycja gminy jest już inna. Wyjątkiem od tej reguły jest gmina Boguszków-Gorce, która 78,5% dochodów majątkowych uzyskała z **najmu i dzierżawy** (2019: 82,6%; 2018: 79,1%; 2017: 81,0%). Wpływy z tego tytułu były największe w województwie i wyniosły 457,43 zł na 1 mieszkańca. Pozwoliło to tej gminie zająć 10. miejsce w regionie pod względem poziomu ogólnych dochodów majątkowych. Udział przychodów z najmu był mały wśród pierwszych 6 gmin zestawienia. Odwrotnie jest w końcowej dziesiątce, gdzie znikome były wpływy ze sprzedaży majątku, ale małe były również dochody z najmu, chociaż bezwzględnie one dominowały i w Borowie stanowiły 97,0% dochodów majątkowych. W każdej z tych gmin zanotowano wpływy z majątku mniejsze niż 18 zł na

1 mieszkańca. Oprócz Boguszo-Gorców wysokie wpływy z czynszów i dzierżawy miały także: Bielawa (318,74 zł), Mieroszów (309,85 zł), Oleśnica (m, 269,61 zł) i Nowa Ruda (m, 269,38 zł).

Wśród pierwszych 10 gmin są 3 powtarzające się w okresie 2017–2020, co upoważnia do oceny, że w tych gminach dochody majątkowe są dużym, stałym elementem dochodów własnych. Są to Boguszo-Gorce (efekt wpływów z czynszu), Gromadka i Świeradów-Zdrój (w obu dominacja wpływów ze sprzedaży majątku). W latach 2017–2019 powtarzała się też Szklarska Poręba (głównie sprzedaż majątku z dużym znaczeniem przychodów czynszowych), w latach 2018–2019 w czołowej grupie było miasto Oleśnica (dość duże znaczenie dochodów czynszowych), a w latach 2019–2020 powtórzyły się także Duszniki-Zdrój i Łądek-Zdrój.

W stosunku do 2019 r. powtórzyło się także 6 gmin z ostatniej dziesiątki, z czego Zawonia i Warta Bolesławiecka znajdują się w niej od co najmniej 4 lat. Zmienność jest tu niewielka i część gmin przesunęła się do drugiej lub trzeciej dziesiątki od końca.

Trwale wysokie dochody z majątku zapewniają gminie Gromadka miejsce na liście gmin nie tylko o najwyższych dochodach własnych, ale także o najwyższych dochodach ogółem. Gmina zajmowała w 2018 r. 8. miejsce w województwie oraz 27. w Polsce. W 2019 r. jej dochody majątkowe nieco zmalały (o 5,6%), co oznaczało niewielkie obniżenie pozycji w rankingu krajowym (początek 4. dziesiątki), natomiast gmina utrzymała niezmienioną 8. pozycję w regionie. W 2020 r. dochody majątkowe gminy zmalały o dalsze 22,4%, a gmina znalazła się pod względem dochodów budżetowych ogółem per capita na 9. miejscu w województwie oraz 67. pozycji w kraju. Z kolei dzięki bardzo wysokim dochodom majątkowym Świeradów-Zdrój znalazł się w 2018 r. na 2. miejscu wśród najbogatszych gmin w Polsce (bez powiększenia dochodów majątkowych gmina byłaby na 6. pozycji, a dodatkowo bez przyrostu dotacji na projekty europejskie znalazłaby się poza pierwszą trzydziestką). W 2019 r. dochody majątkowe gminy zmniejszyły się 5 razy, co skutkowało przesunięciem na 3. miejsce w regionie oraz 10. w kraju. Dochody z majątku były nadal wysokie, co dawało gminie pod tym względem 3. miejsce w województwie. W 2020 r. dochody te zmalały o dalsze 15,3%, a gmina znalazła się w rankingu regionalnym dochodów ogółem na 7. miejscu, a krajowym na 49. pozycji. Zarówno w Gromadce, jak i w Świeradowie-Zdroju źródłem tych dochodów jest niemal wyłącznie sprzedaż majątku.

Wiele małych gmin nie dysponuje istotnymi składnikami majątkowymi do sprzedaży (niekiedy również nie ma możliwości wynajmu obiektów). Niewielką sprzedaż (1,9–2,0 tys. zł) wykazały Borów i Zagrodno. Należy zauważyć, że szczególnie dużymi dochodami z majątku mogą się wykazać 4 uzdrowiska: Duszniki-Zdrój, Łądek-Zdrój, Świeradów-Zdrój i Polanica-Zdrój.

Dotacje i subwencje

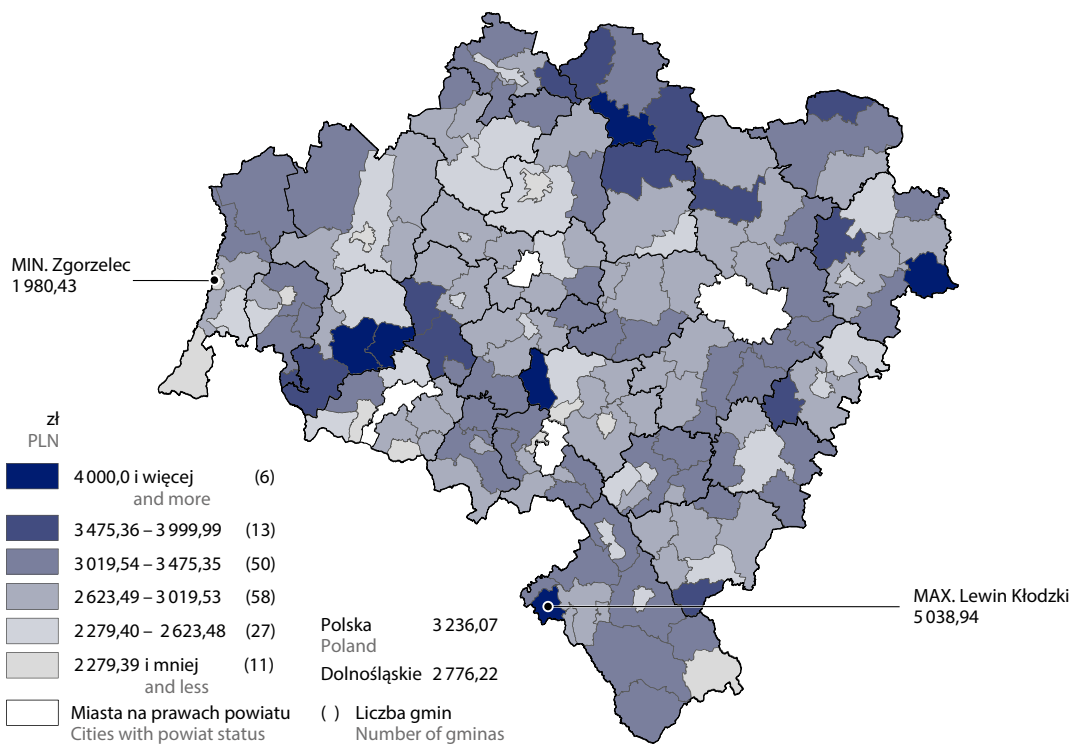
W odróżnieniu od dochodów własnych, dotacje i subwencje wpływają na zmniejszenie dysproporcji dochodów budżetowych, będących naturalną konsekwencją istniejących różnicowań rozwojowych wewnątrz regionu. Duże i rosnące dotacje i subwencje są wyrazem obniżania się samodzielności finansowej gmin. Dominujące efekty wyrównawcze dotacji i subwencji nie są jednak prawidłowością generalną. Analiza zaprezentowanego uprzednio wykresu 25 prowadzi do następującej segmentacji gmin ze względu na relacje poziomu dochodów własnych oraz sumy dotacji i subwencji:

- niskie dochody własne i duża suma dotacji i subwencji – relacja zgodna z typowym schematem, częsta (np. gminy Lewin Kłodzki, Dobromierz, Wleń, Lubomierz, Jemielno, Dziadowa Kłoda),
- średnie dochody i średnia suma – relacja dominująca, zgodna ze schematem (wiele gmin),
- wysokie dochody i niska suma – relacja częsta, zgodna ze schematem (np. gmina wiejska Lubin, Szklarska Poręba, Gromadka, Polkowice, Rudna),
- wysokie dochody i duża suma – relacja rzadka, niezgodna ze schematem (np. Świeradów-Zdrój, Grębocice, Jerzmanowa, Kobierzyce),
- niskie dochody i mała suma – relacja częsta, niezgodna ze schematem (np. Pieszyce, Gryfów Śląski, Lubawka, Stronie Śląskie).

Z powodu powyższych różnicowań mapa gmin o największych dotacjach i subwencjach na 1 mieszkańca nie stanowi dopełnienia (odwrotności) mapy 4 ukazującej gminy według dochodów własnych.

Mapa 6. Dotacje i subwencje dla gmin na 1 mieszkańca

Map 6. Subsidies and subventions for gminas per capita



Największe środki na 1 mieszkańca z tytułu dotacji (w tym dotacji ze źródeł zagranicznych) oraz subwencji wpłynęły do budżetów gmin: Lewin Kłodzki (5 038,94 zł; 2019: 5 178,60 zł), Dobromierz (4 573,22 zł; 2019: 3 613,62 zł), Wleń (4 323,60 zł; 2019: 3 641,93 zł), Lubomierz (4 307,76 zł; 2019: 4 641,61 zł), Jemielno (4 247,75) oraz Dziadowa Kłoda (4 076,13 zł). Najmniejsze wartości uzyskały: Zgorzelec (m, 1 980,43 zł; 2019: 1 842,18 zł) Piechowice (2 059,59 zł; 2019: 1 754,16 zł), Lubań (2 146,64 zł) oraz miasto Lubin (2 176,83 zł). Rozstęp względny (proporcja maksimum do minimum) wyniósł 2,54 (2019: 2,95). **Wyrównawczy charakter dotacji** i subwencji jest widoczny w tendencji dotyczącej tych części budżetu – w 2018 r. rozstęp był znacznie większy i wynosił 4,81. Znacznie bardziej to wyrównywanie widać, gdy relację tę porównamy z analogiczną w ramach dochodów własnych. Dochody własne cechuje znaczna dyspersja (zróżnicowanie) – wskaźnik rozstępu wynosił 7,20 (2019: 7,12; 2018: 7,84).

Gminy z wysokimi subwencjami i dotacjami są rozrzucone po całym obszarze województwa, lecz większe ich skupiska dotyczą obszaru północnego (powiaty glogowski, górowski i trzebnicki) oraz sudeckiego (powiaty lubański, jaworski, kamiennogórski, kłodzki). Najmniejsze dochody z tego tytułu miały gminy leżące w pobliżu miast na prawach powiatu oraz położone w powiecie zgorzeleckim, lubińskim i świdnickim. Omawiane zależności będą się częściowo powtarzać dla odrębnych ujęć dotacji i subwencji.

Dotacje

W 2018 r. dotacje pozyskane przez dolnośląskie gminy były najważniejszym czynnikiem wzrostu dochodów ogółem gmin i wszystkich samorządów w regionie. Przyrost w kwocie 500,9 mln zł stanowił ponad połowę przyrostu dochodów ogółem gmin oraz 30,2% przyrostu dochodów dolnośląskich JST. W ujęciu względnym dotacje wzrosły o 20,9% (2017: 22,3%). Zmiany te były kontynuowane w 2019 r. w nieco mniejszej skali – przyrost dotacji wyniósł 329,1 mln zł, co stanowiło 36,9% ogólnego przyrostu dochodów gminnych. Dynamika wzrostu dotacji była mniejsza niż w 3 poprzednich latach, ale większa niż dochodów własnych i subwencji ogólnej. Wyniosła 11,3% i była mniejsza niż wzrost zanotowany w kraju (14,2%). Stanowiło to odwrócenie sytuacji, gdyż w latach 2017–2018 krajowa dynamika była niższa (o 8,6 i 3,3 p. proc.). W 2020 r.

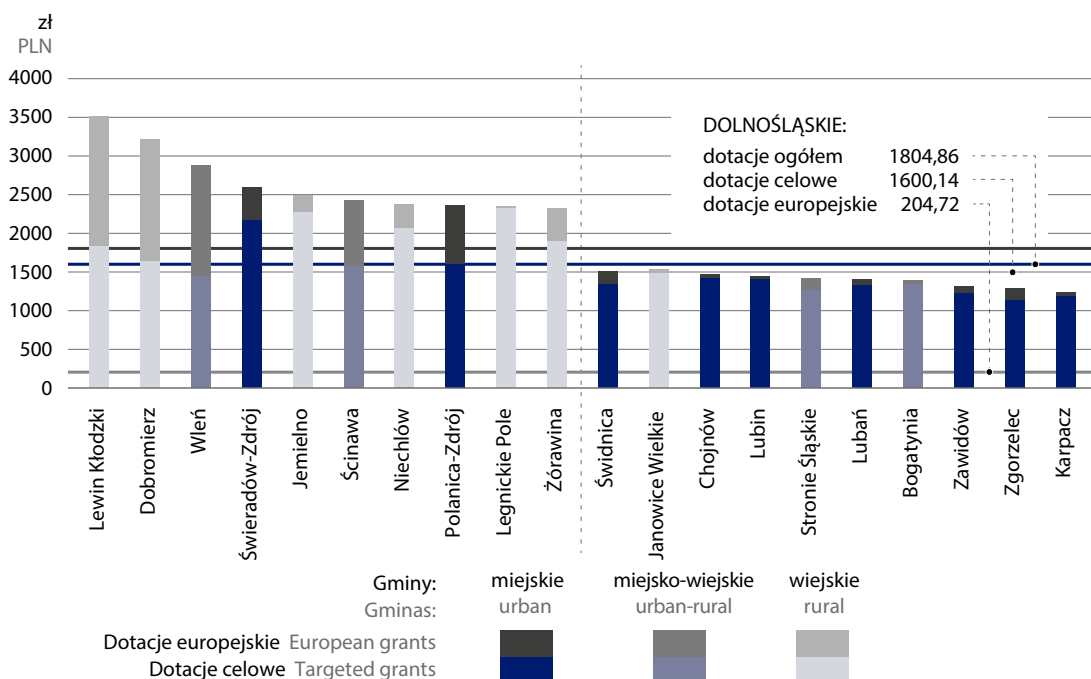
przyrost dotacji gminnych był zbliżony do roku poprzedniego i wyniósł 319,4 mln zł (9,9%). W większej skali wzrosły dochody własne (610,4 mln zł; 11,2%). Znacznie bardziej wzrosły dotacje krajowe – o 12,1%.

Różnica wskaźników z 2020 r. z jednej strony była elementem wyższej dynamiki ogólnych dochodów budżetowych gmin w kraju niż w województwie dolnośląskim, a z drugiej strony pogłębiła dysproporcje między średnim poziomem dotacji na 1 mieszkańca – w kraju wzrosły one z 1 793,19 zł do 2 010,55 zł, a w regionie z 1 641,19 zł do 1 804,86 zł. W 2018 r. poziom krajowych dotacji na 1 mieszkańca był wyższy o 96,72 zł, rok później o 152,00 zł, a w 2020 r. o 205,69 zł. Przekłada się to na różnice udziału dotacji w dochodach ogółem – w Polsce udział wyniósł 34,8% (2019: 34,2%; 2018: 33,4%), a na Dolnym Śląsku 30,8% (2019: 30,6%; 2018: 30,0%). Stanowi to ilustrację stosunkowo wysokiej samodzielności finansowej dolnośląskich gmin.

Głównym czynnikiem ogólnego wzrostu dotacji było zwiększenie wsparcia dla rodzin z dziećmi przez zwiększenie transferów z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej. Chociaż czynnik ten ma charakter wyrównujący, to jednocześnie w ramach dotacji ogółem występuje silny czynnik różnicujący w postaci środków pozyskanych przez gminy na realizację projektów europejskich. Dotacje celowe z budżetu państwa są więc znacznie bardziej wyrównane niż europejskie i niż dotacje ogółem.

Wykres 31. Gminy o największych i najmniejszych dotacjach na 1 mieszkańca

Chart 31. Gminas with the largest and the smallest subsidies per capita



W 2019 r. najwyższy poziom **dotacji na 1 mieszkańca** wystąpił w tych samych 2 gminach jak rok wcześniej, ale poziom dotacji był wyraźnie niższy: Świeradów-Zdrój – 3 865,64 zł (2018: 5 949,66 zł) i Lewin Kłodzki – 3 646,21 zł (2018: 5 125,00 zł). Była to nowa sytuacja, gdyż zwykle obecność w czołówce wymaga uzyskania dotacji specjalnie dla danego roku, czyli dotacji innego rodzaju niż stabilnych środków na zadania z zakresu administracji rządowej. Istnieją jednak projekty o charakterze wieloletnim, a także gminy skuteczne w staraniach o dotacje na kolejne zadania. Wyjaśnia to sytuację liderujących 2 gmin.

W 2020 r. średnia wartość dotacji wzrosła o 163,65 zł, ale wszystkie wartości dotacji na poszczególnych miejscach pierwszej dziesiątki gmin były mniejsze niż rok wcześniej. Z kolei na wszystkich miejscach ostatniej dziesiątki zanotowano znaczny wzrost dotacji, czego efektem było zmniejszenie względnego rozstępu między wartościami skrajnymi. W 2019 r. wynosił on 3,93, a rok później 2,83. W pierwszej dziesiątce powtórzyły się jedynie liderujące 2 gminy. Lewin Kłodzki znalazł się na 1. miejscu z kwotą

3 509,92 zł, a Świeradów-Zdrój spadł na 4. pozycję (2 591,29 zł). Zmniejszenie się dotacji zadecydowało o znacznym obniżeniu pozycji tych gmin (zwłaszcza Świeradów-Zdroju) na liście najbogatszych gmin w kraju. Czynnikiem sprzyjającym wysokim wskaźnikom względnym jest stosunkowo mała liczba mieszkańców czołowych gmin – jedynie Żórawinę zamieszkuje nieco ponad 10 tys. osób.

Najmniejsze dotacje pozyskały ponownie głównie gminy miejskie, zwłaszcza zaliczane do dużych. W 2019 r. ostatnia była gmina Zawidów z kwotą 983,22 zł. Choć rok później pozyskała dotacje większe o 34,4%, to zanotowała tylko niewielki awans – na 3. miejsce od końca. Ostatnie miejsce zajął Karpacz z kwotą 1 240,93 zł. Ponownie miejsca w ostatniej dziesiątce zajęło aż 6 gmin: Zgorzelec, Zawidów, Bogatynia, Lubań, Lubin i Janowice Wielkie. Lubań i Bogatynia pozyskują niewielkie dotacje od wielu lat.

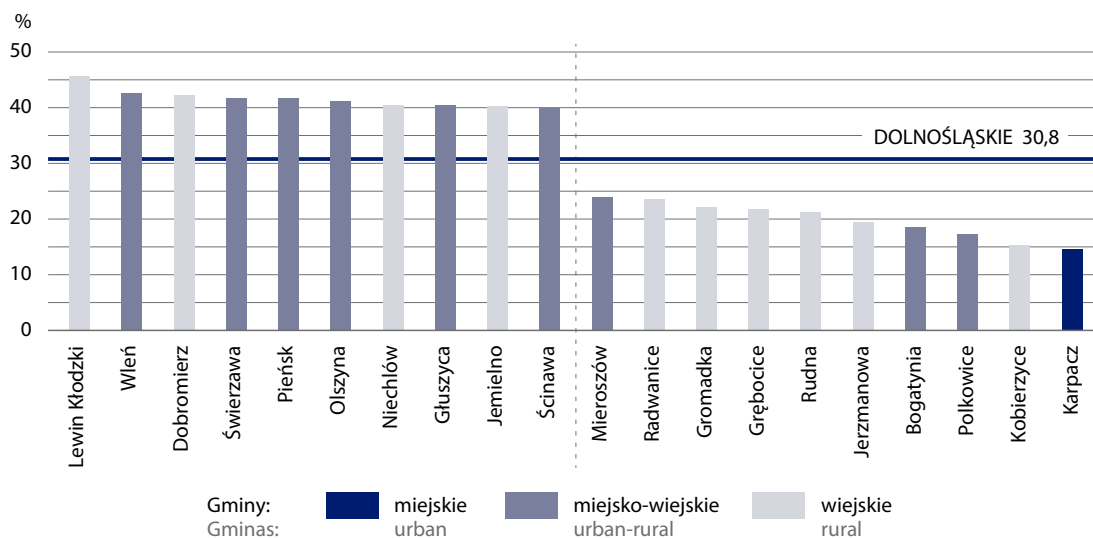
Znaczenie dotacji pochodzących ze źródeł zagranicznych było znikome w końcowej grupie, w odróżnieniu od pierwszej dziesiątki, a zwłaszcza pierwszych 3 miejsc. W żadnej gminie dotacje europejskie nie były większe od krajowych – w 2019 r. taką gminą był Świeradów-Zdrój, a rok wcześniej były 4 takie gminy. Wyłączenie z rozważań dotacji na projekty europejskie zmieniliby układ czołówki, a z pierwszej dziesiątki pozostałyby tylko 4 gminy. Najwyższy poziom krajowych dotacji celowych był w gminach: Legnickie Pole (2 325,12 zł), Jemielno (2 284,49 zł), Świeradów-Zdrój (2 171,42 zł) oraz Ruja (2 092,58 zł). Najmniejsze dotacje celowe otrzymał Zgorzelec (m, 1 149,69 zł), a względny rozstęp wyniósł 2,03, czyli był znacznie mniejszy niż dla dotacji ogółem.

W 2017 r. poziom dotacji zmalał w 9 gminach, podczas gdy rok wcześniej dotyczyło to 17 gmin. W 2018 r. mimo dużego wzrostu dotacji w gminach (średnio o 20,9%), liczba gmin odnotowujących zmniejszenia ich poziomu wzrosła do 25. Przyczyną tego była zmiana struktury dotacji – w 2017 r. wzrastały głównie skierowane do wszystkich gmin w podobnej względnej wysokości dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, a w 2018 r. uległy one stabilizacji, a wzrost wynikał przede wszystkim z projektów europejskich, realizowanych przez gminy w różnej skali. W latach 2019–2020. nastąpił powrót do bardziej zrównoważonych przyczyn zmian poziomu dotacji (rozszerzenie programu wsparcia dla rodzin z dziećmi), ale aż 43 gminy, a następnie 37 gmin zanotowało ich spadek. W większości był to efekt wysokich wzrostów notowanych wcześniej. Dotacje ogółem najbardziej zmalały w Karpaczu (o 44,8%), a szczególnie wzrosły w Polanicy-Zdroju (o 75,8%), Pieńsku (o 67,6%) i Szklarskiej Porębie (o 65,2%).

Wysoki poziom dotacji na 1 mieszkańca zwykle się przekłada na wysoki **udział dotacji w dochodach ogółem**. Jednak nie dotyczy to bogatych gmin o dużych dochodach własnych. Reprezentanci tej grupy (18 gmin o największych dochodach własnych) zajmowali wszystkie 9 ostatnich miejsc według udziału dotacji w dochodach własnych. Pozostałe gminy o wysokich dochodach zwykle pozyskiwały dotacje na duże projekty europejskie. Identyczna sytuacja występowała w latach wcześniejszych.

Wykres 32. Gminy o największych i najmniejszych udziałach dotacji w dochodach ogółem

Chart 32. Gminas with the largest and the smallest share of subsidies in total revenue



Tylko 4 gminy znajdujące się w czołowej grupie pod względem udziału dotacji w dochodach ogółem nie znajdowały się jednocześnie w grupie z największymi dotacjami per capita (Świeradów-Zdrój, Polanica-Zdrój, Legnickie Pole i Żórawina). Ich miejsca zajęły Świerzawa, Pieńsk, Olszyna i Głuszyca. Najwyższe wskaźniki miały Lewin Kłodzki (45,8%), Wleń (42,6%) i Dobromierz (42,3%). Po raz pierwszy od lat najniższy wskaźnik nie dotyczył Polkowic (17,3%; 2019: 15,1%; 2018: 11,8%; 2017: 10,9%), ale Karpacza (14,6%) i Kobierzyc (15,4%).

Bogate gminy w sposób względnie trwały posiadają najniższe wskaźniki. Gminy z 7 ostatnich miejsc znajdowały się w ostatniej dziesiątce także rok wcześniej, a wtedy powtórzyło się 8 gmin. Tymi 2 wyjątkami, które wypadły z dziesiątki w 2019 r. były Siechnice i Długołęka. Wynikało to z efektów programu „Rodzina 500 plus”. Struktura demograficzna gmin powiatowych jest inna niż większości pozostałych i dlatego rozszerzenie rządowego programu w połowie 2019 r. skutkowało wysokim przyrostem dotacji dla tych gmin w latach 2019–2020. Jest to konstatacja szczególnie ważna dla identyfikacji przyczyn zróżnicowań wielkości dotacji celowych, istniejących w gminach o podobnych warunkach ekonomicznych. Ważnym czynnikiem różnicującym jest liczba dzieci w rodzinach, które spełniają ustawowe warunki dostępu do świadczeń w ramach programu „Rodzina 500 plus”. Znajduje to odzwierciedlenie w dotacjach na zadania z zakresu administracji rządowej.

Dotacje celowe z budżetu państwa

Dotacje celowe z budżetu państwa dla dolnośląskich gmin wyniosły w 2019 r. 2 692,0 mln zł, z czego na **dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej** przypadło 2 283,5 mln zł. W 2020 r. gminy otrzymały dotacje w kwocie 3 146,3 mln zł, w tym na zadania powierzone przez rząd 2 800,8 mln zł. Już w 2019 r. przyrost tych ostatnich w kwocie 455,3 mln zł był większy niż dotacji z budżetu ogółem (398,9 mln zł), a podobnie było w 2020 r. – przyrost środków na zadania rządowe wyniósł 513,3 mln zł, natomiast dotacji celowych 454,4 mln zł. W przypadku dotacji celowych z budżetu państwa wystąpił efekt wypychania (redukcje pozostałych dotacji wywołane ograniczonością środków) – suma wartości innych typów dotacji wyróżnianych w sprawozdawczości budżetowej zmalała. Poniżej znajdują się dane dla 5 typów dotacji krajowych na zadania (za 2019 r. oraz **2020 r.**, w mln zł):

• własne	308,2	257,5
• realizowane na podstawie porozumień z organami administracji	1,4	5,1
• realizowane na podstawie porozumień między JST	56,3	48,5
• z tytułu pomocy udzielanej między JST na zadania własne	24,5	24,6
• z państwowych funduszy celowych	18,0	9,8

Zmalała także wielkość dotacji pozyskiwanych z bezzwrotnych środków zagranicznych, zwłaszcza związanych z realizacją Umowy Partnerstwa 2014–2020. Tym samym, dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej zwiększyły swój udział w dotacjach ogółem z 70,7% do 78,9% (2018: 63,0%).

Dotacje są głównym źródłem wypłacanych przez samorządy **świadczeń na rzecz osób fizycznych**, ale część dotacji z zakresu administracji rządowej jest wykorzystywana na wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz zakupy materiałów i usług. Innym kierunkiem są wydatki inwestycyjne, ale dolnośląskie gminy uzyskały znikome środki na inwestycje, podobnie było w kraju. Kwota 0,27 mln zł na inwestycje odpowiadała niespełna 1/10 000 wartości zadań powierzonych. Te niewielkie środki otrzymało aż 7 gmin. Brak inwestycji, będących zwykle czynnikiem wzmacniającym powstawanie dysproporcji między gminami, wyjaśnia istnienie dużych zróżnicowań przestrzennych dla dotacji celowych ogółem i małych różnic dla dotacji z zakresu administracji rządowej.

W 2017 r. średnia dynamika wzrostu dotacji na zadania powierzone przez rząd wynosiła 21,3%, a obszar zmienności (skrajne wskaźniki dynamiki dla gmin) kształtował się od 12,6% do 37,4%. Rok później średnia dynamika uległa zmniejszeniu o 19,8 p. proc. W podobnej skali przesunął się obszar zmienności i wynosił od –7,8% (zmniejszenie; Lewin Kłodzki) do 10,6% (Jelcz-Laskowice). W 2019 r. średnia podniosła się o 23,4 p. proc., a obszar zmienności przesunął się nieco bardziej i wynosił od 4,6% w Świeradowie-Zdroju do 61,6% w Siechnicach. Podobny poziom wzrostu (22,7%) wystąpił w 2020 r., a obszar zmienności wyznaczał z jednej strony Pęcław (5,5%), a z drugiej strony Lewin Kłodzki (41,6%). Niewiele niższa dynamika cechowała Kudowę-Zdrój (41,0%), Siechnice (40,9%) oraz Długołękę (39,8%).

Największa dynamika wzrostu dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej cechowała gminy **aglomeracji wrocławskiej**. Było ich w pierwszej dziesiątce 7 w 2017 r., 6 w 2018 r. (zajmowały 5 pierwszych miejsc), 8 w 2019 r. (zajęły 6 pierwszych miejsc) oraz 6 w 2020 r. Wynika to z ich specyfiki demograficznej i ekonomicznej. W bardzo dużej skali lokowane są w nich nowe domy i mieszkania, co powoduje migracje i wzrost liczby mieszkańców. Znaczna część aktywnych zawodowo i dobrze zarabiających mieszkańców Wrocławia przenosi się poza granice administracyjne miasta i nadal pracuje we Wrocławiu. W tych gminach średnia (i mediana) wieku mieszkańców jest najniższa w województwie, co sprzyja najwyższemu w regionie przyrostowi naturalnemu. Stąd wynikał wysoki wzrost liczby beneficjentów rządowej polityki prorodzinnej w latach 2016–2018. Natomiast w 2019 r. zmieniono zasady wsparcia w ramach programu „Rodzina 500 plus” otwierając dostęp do zasiłków rodzinom z jednym dzieckiem, a w tych gminach to najczęstszy model. Wsparcie dla rodzin z dziećmi nie jest jedyną formą wydatków finansowanych w ramach zadań powierzonych przez rząd, ale jest zadaniem dominującym. Oznacza to, że wzrost dotacji i równoważnych im wydatków w ramach programu był większy niż ogólny wzrost dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej. W 2019 r. wśród prawie 2,5 tysiąca gmin w kraju najwyższe wskaźniki wzrostu dotacji na program „Rodzina 500 plus” wyniosły 84,0% i 82,5%, a gminy Długołęka i Siechnice zajęły pierwsze 2 miejsca w Polsce. Rok później gminy te zajęły miejsca 4–5 w regionie z dynamiką 47,5–48,7%, a dotacje w ramach programu najbardziej wzrosły w gminie Kudowa-Zdrój (o 58,8%).

Wyrównawczy aspekt dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej dotyczy więc nie tyle bezwzględnej wysokości tych dotacji na 1 mieszkańca, co względnej ich stabilności i wąskiego korytarza zmian, wyznaczanego przez inicjatywy rządowe. Jednoznacznie wynika z tego, że źródłem dużej zmienności dotacji ogółem nie są zadania powierzone przez rząd (choć miały 78,9% udziału w dotacjach celowych), ale suma wszystkich pozostałych rodzajów dotacji krajowych i zagranicznych. Dotacje europejskie stanowiły 11,3% ogółu dotacji gminnych (2019: 16,6%).

Środki pochodzące z bezzwrotnych źródeł zagranicznych

Dotacje z funduszy europejskich (nie tylko z budżetu UE, ale także w ramach mechanizmu finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz środków pochodzących z funduszy norweskich) oznaczane są czterema paragrafami w klasyfikacji dochodów budżetowych:

§ 200 i 620 dotyczą ram finansowych okresu 2007–2013 oraz źródeł pozaunijnych,
§ 205 i 625 dotyczą ram finansowych okresu 2014–2020.

Dotacje z tytułu § 200 i 205 odnoszą się do projektów i zadań o charakterze nieinwestycyjnym, a dotacje § 620 i 625 do zadań inwestycyjnych. Do końca 2009 r. dotacje ze źródeł zagranicznych nazywano rozwojowymi. Dotacje te wchodziły do budżetów samorządowych, gdy jednostki samorządowe skutecznie aplikują o ich przyznanie. W szerokim ujęciu, wywodzonym z art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, są zaliczane do dotacji celowych, natomiast w wąskim rozumieniu, dotacjami celowymi są nazywane tylko środki pozyskane z budżetu państwa.

Z jednej strony aktywność samorządów w aplikowaniu, a z drugiej strony skuteczność pozyskiwania funduszy europejskich są w dolnośląskich gminach bardzo różne. W prowadzonych tu analizach dwie grupy dotacji (§ 200 i 620 oraz § 205 i 625) są traktowane łącznie jako **projekty europejskie**. Gdy wyłącznym źródłem zagranicznym jest budżet UE można mówić o projektach unijnych. Główną częścią § 200 i 620 do niedawna były środki unijne wykorzystywane po nominalnym zakończeniu wieloletnich ram finansowych 2007–2013 zgodnie z zasadą $n + 2$ (oraz $n + 3$). Natomiast w ostatnich latach w paragrafach tych mieszczą się wyłącznie środki pozaunijne (fundusze norweskie, szwajcarskie i EOG).

W 2016 r. zanotowano najmniejszy w okresie 2010–2020 poziom realizacji projektów europejskich. Kończono projekty z perspektywy finansowej 2007–2013, a w praktyce jeszcze nie ruszyły nowe, przewidziane do sfinansowania w okresie 2014–2020. Zmiany wzajemnej proporcji między projektami z różnych okresów programowania następowały inaczej w gminach, powiatach, miastach na prawach powiatu oraz w województwie samorządowym (zob. wykres 9). W miastach na prawach powiatu proces obniżania się dotacji przeciągnął się na 2017 r., przede wszystkim w efekcie niewielkiej wartości projektów realizowanych we Wrocławiu. Wystąpiło przesunięcie czasowe, gdyż spadkowi dotacji w gminach i w samorządo-

wym województwie w 2019 r. towarzyszył ich wzrost w miastach na prawach powiatu oraz w powiatach. W 2019 r. dolnośląskie JST łącznie osiągnęły wzrost dotacji europejskich o 0,5%, natomiast rok później wystąpił spadek o 3,3%. Natomiast na szczeblu gminnym rekordowy poziom osiągnięto w 2018 r., a potem nastąpił spadek o 11,5% (2019) i 25,1% (2020). Ilustruje to zestawienie (kolejno dane za lata 2017, 2018, 2019 i 2020, w mln zł):

• § 200 i 620	10,1	36,0	29,2	29,4
• § 205 i 625	155,3	571,4	508,4	373,1

Charakterystyka zmian na poziomie gminnym jest następująca:

- w 2016 r. dotacje z § 200 i 620 były pięciokrotnie większe niż z § 205 i 625,
- w 2017 r. dotacje z § 200 i 620 były piętnastokrotnie mniejsze niż z § 205 i 625,
- w 2018 r. wzrosły istotnie dotacje z § 200 i 620, ale nieco większa dynamika cechowała dotacje z Umowy Partnerstwa 2014–2020 i w efekcie wystąpiła szesnastokrotna dysproporcja,
- w 2019 r. spadek wielkości dotacji był większy w przypadku § 200 i 620 (19,0%) niż § 205 i 625 (11,0%), co doprowadziło do siedemnastokrotnej relacji między nimi,
- suma dotacji z obu tytułów w 2017 r. była 5 razy większa niż w 2016 r.,
- suma dotacji europejskich wzrosła w 2018 r. w stosunku w 2017 r. o 167,2%, natomiast w stosunku do 2016 r. wzrost był czternastokrotny,
- maksymalny poziom dotacji dolnośląskie gminy osiągnęły w 2018 r., natomiast w 2019 r. nastąpiło zmniejszenie o 11,5%, a w 2020 r. o dalsze 25,1%,
- tendencja krajowa była odmienna – w 2019 r. w polskich gminach nastąpił wzrost wartości dotacji unijnych o 1/6 (16,3%), natomiast ogólny spadek dotacji europejskich w 2020 r. wyniósł 9,3%, co oznacza, że w 15 województwach był 3 razy mniejszy niż na Dolnym Śląsku,
- 1/3 dolnośląskich gmin (55) nie realizowała w 2016 r. żadnego projektu europejskiego,
- 20 gmin nie realizowało w 2017 r. żadnego projektu europejskiego, z czego 13 nie realizowało żadnego projektu także rok wcześniej,
- 4 gminy nie realizowały żadnego projektu w 2018 r., nie uzyskały środków także w 2017 r.,
- także 4 gminy nie realizowały żadnego projektu w 2019 r., z czego jedna nie uzyskała środków również w latach 2017–2018
- mimo zmniejszenia ogólnej wartości projektów w 2020 r. wszystkie gminy regionu otrzymały środki europejskie, chociaż w przypadku Legnickiego Pola były to środki znikome (0,2 tys. zł).

W 2018 r. przyrost dotacji europejskich w dolnośląskich gminach wyniósł 441,9 mln zł, a przyrost dochodów ogółem gmin zamknął się kwotą 983,1 mln zł. Tym samym projekty europejskie były główną przyczyną przyrostu dochodów dolnośląskich gmin i miały w tym 45,0% udziału. W skali kraju odsetek ten wyniósł 35,0%. W 2019 r. nastąpiło zmniejszenie środków na projekty europejskie o 69,8 mln zł, natomiast w Polsce wystąpiło zwiększenie o 917,2 mln zł.

W 2020 r. wartość dotacji europejskich zmalała o 135,5 mln zł (w pozostałych 15 województwach o 470,2 mln zł). Na poziomie poszczególnych gmin Dolnego Śląska sytuacja wykazywała duże zróżnicowanie:

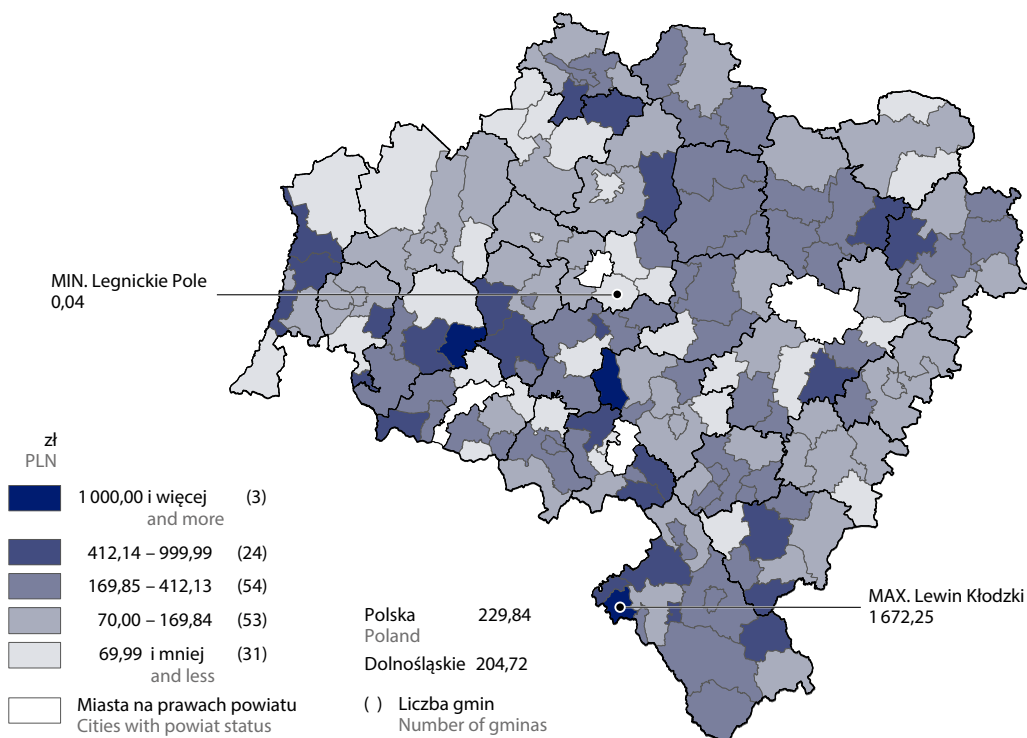
- oprócz Legnickiego Pola najmniejsze kwoty dotacji pozyskały gminy: Ruja (88,2 tys. zł), Janowice Wielkie (88,9 tys. zł), Marciszów (98,9 tys. zł), Mietków (110,7 tys. zł) i Cieszków (127,4 tys. zł),
- w 95 gminach nastąpiło zmniejszenie dotacji (2019: 93), a w 70 zwiększenie,
- spośród 21 dolnośląskich gmin notujących w 2020 r. zmniejszenie dochodów budżetowych tylko w 3 gminach nastąpiło ono przy wzroście dotacji europejskich (Lądek-Zdrój, m. Oleśnica, Lewin Kłodzki),
- **w 18 gminach spadek dotacji na projekty europejskie był wyłącznym lub ważnym powodem zmniejszenia dochodów budżetowych w 2020 r.,**
- w kilku gminach nastąpił przyrost środków na projekty europejskie w skali większej niż przyrost dochodów (bez nowych dotacji zanotowałyby one zmniejszenie dochodów budżetowych),
- w 77 gminach nastąpił wzrost dochodów budżetowych ogółem pomimo spadku poziomu dotacji europejskich (2019: 67).

Jeszcze w 2019 r. dolnośląskie gminy uzyskały dotacje wyższe niż średnio w kraju – 273,18 zł na 1 mieszkańca (2018: 308,48 zł, 2017: 84,01 zł); w Polsce 253,17 zł (2018: 217,53 zł, 2017: 78,62 zł). Duży spadek dotacji

w regionie spowodował, że relacja uległa odwróceniu, a ich wartość w regionie wyniosła 204,72 zł wobec 229,84 zł w Polsce.

Mapa 7. Dotacje na projekty europejskie uzyskane przez gminy na 1 mieszkańca

Map 7. Subsidies for European projects obtained by gminas per capita



W 2017 r. największe środki na 1 mieszkańca pozyskały gminy: Marciszów (628,78 zł), Mirsk (593,82 zł), Malczyce (579,19 zł) i Radwanice (579,70 zł). Realizacja projektów europejskich w większości gmin nie oznaczała posiadania do dyspozycji istotnych środków, a w 21 gminach były to kwoty jednocyfrowe. W kilku bogatych gminach, zwłaszcza obszarze Zagłębia Miedziowego, nie realizowano żadnego projektu. Względna zasobność budżetu może osłabić zainteresowanie samorządów wysiłkiem na rzecz przygotowania projektu. Nie było to jednak regułą i bogate gminy Jerzmanowa oraz Kobierzyce realizowały projekty w wymiarze 257,14 zł i 237,21 zł per capita.

W 2018 r. znacznie wzrosła nie tylko średnia wartość dotacji na 1 mieszkańca, ale również maksymalne wskaźniki gminne. Siedmiokrotnie zmalała liczba gmin z jednocyfrowymi kwotami na mieszkańca (były to jedynie Lubań, Krotoszyce i Bogatynia), a dodatkowo 4 gminy nie uzyskały żadnych dotacji: Ruja, Rudna, Legnickie Pole, Jordanów Śląski (nie realizowały projektów również rok wcześniej). Największe dotacje europejskie na 1 mieszkańca pozyskały gminy: Świeradów-Zdrój (4 115,56 zł), Lewin Kłodzki (2 930,21 zł), Mirsk (1 719,37 zł), Bardo (1 610,37 zł), Borów (1 251,73 zł), Świerzawa (1 149,94 zł) i Ścinawa (1 119,25 zł). Kolejnych 5 gmin mieściło się w przedziale od 981 zł do 998 zł, a łącznie 25 gmin posiadało wyższy wskaźnik od dającego 1. miejsce w 2017 r. Liderujący wtedy Marciszów zajął 24. pozycję, mimo dotacji zwiększonych o ponad 10%.

W 2019 r. zmniejszenie poziomu dotacji w województwie było widoczne zwłaszcza w czołówce. Na pierwszych miejscach pozostały z kwotami ponad dwukrotnie mniejszymi niż rok wcześniej Świeradów-Zdrój (1 990,35 zł) oraz Lewin Kłodzki (1 233,29 zł), który przesunął się z 2. na 3. miejsce. Z czołowej dziesiątki pozostał oprócz nich tylko Bolków notujący wzrost dotacji o 1/2 (do 1 143,89 zł). Była to jedyna gmina z pierwszej dziesiątki wykazująca wzrost dotacji, gdyż pozostałe zanotowały zmniejszenie. Do pierwszej dziesiątki weszło 7 gmin o bardzo wysokiej dynamice zmian. Na 2. miejscu znalazł się Czarny Bór

(1 442,94 zł, 2018: 574,54 zł, 2017: 1,40 zł), na 5. pozycji Walim (1 134,31 zł), a na kolejnych miejscach: Prusice (1 119,09 zł), Gromadka (1 050,61 zł), Wleń (1 035,56 zł), Lubomierz oraz Jedlina-Zdrój. W 36 gminach wystąpiły dwucyfrowe wskaźniki per capita, a w 2 jednocyfrowe (Jemielno, Janowice Wielkie). Mediana wyniosła 228,78 zł i była nieco większa niż w 2018 r. (218,42 zł). Zwiększenie się mediany towarzyszące zmniejszeniu się średniej pośrednio wskazuje na zmniejszenie się dyspersji i większe niż poprzednio zrównoważenie rozkładu przestrzennego projektów europejskich.

W 2020 r. było odwrotnie – mediana zmalała bardziej (do 166,02 zł – o 27,4%) niż średni poziom dotacji (o 25,1%), co jest zjawiskiem typowym dla wzrostu zróżnicowań regionalnych. Największy wskaźnik na 1 mieszkańca posiadał Lewin Kłodzki (1 672,25 zł) wyprzedzając Dobromierz (1 574,57 zł) oraz Wleń (1 431,91 zł). Były to jedyne gminy ze wskaźnikami wyższymi niż 1000 zł. W przedziale od 600 do 865 zł znalazły się gminy: Szklarska Poręba, Ścinawa, Głuszyca, Polanica-Zdrój, Pieńsk, Radków, Złoty Stok i Olaszyna. W 49 gminach wskaźniki były niższe od 100 zł, z czego w 3 niższe od 10 zł – Legnickie Pole, Lubin (m) i Kobierzyce (3 lata wcześniej gmina ta realizowała stosunkowo duże projekty).

Dotacje europejskie dotyczą tradycyjnie przede wszystkim **wydatków inwestycyjnych** (§ 620 i 625). Takie było przeznaczenie kwoty 312,3 mln zł, czyli 77,6% ogólnej wartości projektów europejskich (2019: 457,6 mln zł, 85,1%; 2018: 543,3 mln zł, 89,5%). Dolnośląskie gminy zrealizowały wydatki inwestycyjne wartości 1 488,2 mln zł (2019: 1 799,5 mln zł), co oznacza, że fundusze europejskie były źródłem finansowania przeciętnie 21,0% wydatków inwestycyjnych (2019: 25,4%; 2018: 21,4%). W Polsce ten odsetek był nieco większy i prawie co czwarta złotówka finansująca inwestycje gminne pochodziła z funduszy europejskich (23,3%; 2019: 25,3%).

Należy zauważyć, że zmniejszeniu europejskich dotacji na inwestycje o prawie 1/3 (31,8%) towarzyszyło w województwie dolnośląskim zmniejszenie wydatków inwestycyjnych o 17,3%. Istnieje tu związek przyczynowo-skutkowy – wiele gmin odkłada na przyszłość poważniejsze zadania inwestycyjne nie mając możliwości uzyskania częściowego dofinansowania ze środków europejskich. Wiele gmin jednak skutecznie aplikowało o środki i sfinansowało z nich niemal całość inwestycji. W 2020 r. wyjątkowa sytuacja wystąpiła w 5 gminach (rok wcześniej nie było żadnej takiej gminy) i transze wpływających do budżetu dotacji inwestycyjnych były czasowo przesunięte w stosunku do okresu poniesienia nakładów. W efekcie udział inwestycyjnych dotacji europejskich przekraczał 100% nakładów inwestycyjnych poniesionych przez gminy: Lubomierz, Ciepłowody, Zawonia, Świerzawa i Radków. Bardzo wysoki udział dotacji europejskich w wydatkach inwestycyjnych miały gminy: Głuszyca (96,2%), Walim (94,3%), Kowary (92,5%), Wleń (77,6%) oraz Mirsk (76,7%). Fundusze europejskie zapewniały finansowanie ponad połowy wydatków inwestycyjnych w 27 gminach, w 36 dalszych gminach była to co najmniej 1/4 wartości inwestycji (2019: 31 i 43). Nie skorzystało z takich źródeł finansowania inwestycji 27 gmin (2019: 22).

Środki europejskie nie mogą finansować 100% wartości projektów (na wysokość wskaźników przekraczających lub bliskich 100% mogły mieć wpływ przesunięcia czasowe otrzymania środków i dokonywania wydatków), gdyż gminy muszą zapewnić wkład własny. Gdy nie jest wypracowana nadwyżka operacyjna w danym roku i nie ma nadwyżek z lat poprzednich, środki na wkład własny są pozyskiwane z kredytu. Powstają więc w kolejnych latach zobowiązania stanowiące część ogólnego zadłużenia gmin. W 2018 r. odnosiło się to do 50 gmin, a pozostałe 115 gmin się nie zadłużało, pomimo realizacji projektów europejskich przez 111 z nich. W 2019 r. było podobnie – 47 gmin zadłużonych z tego tytułu i 118 gmin bez takich zobowiązań. Stanowiły one 4,9% ogólnego zadłużenia 165 gmin. W 2020 r. zmiana była niewielka – liczba gmin z **zobowiązaniami powstałymi w wyniku realizacji projektów europejskich** wynosiła 46, a ich udział w ogólnym długu 4,8%. Wyższy udział tych zobowiązań dotyczył innych JST, zwłaszcza samorządowego województwa (14,6%) i miast na prawach powiatu (14,1%). Największy odsetek dotyczył najmniejszej w regionie gminy Platerówka, w której 100% stanu zobowiązań na 31 grudnia 2020 r. wynikało z realizacji projektu europejskiego. Była to jednak stosunkowo niewielka kwota 260 tys. zł. Wyższe kwoty zobowiązań dotyczyły m.in. Lewina Kłodzkiego – 1,4 mln zł (84,0% ogólnego długu), Gaworzyc – 6,0 mln zł (71,2%) oraz Marciszowa – 3,9 mln zł (67,6%). Lista gmin z największymi udziałami została przedstawiona w rozdziale o zadłużeniu jednostek samorządowych.

Ogólna kwota zobowiązań wynosiła 165,2 mln zł (2019: 161,2 mln zł), co dawało 84,04 zł na 1 mieszkańca. Należy zauważyć, że ponad 72% gmin nie miało takich zobowiązań, a stosunkowo duże projekty realizowały gminy o małej populacji. Dlatego w przypadku niektórych gmin kwoty były stosunkowo wysokie.

Największe zobowiązania na 1 mieszkańca z tytułu realizacji projektów europejskich dotyczyły Świerdowa-Zdroju (2 074,49 zł; 2019: 2 628,41 zł; 2018: 3 518,43 zł). Stanowiły one 36,1% gminnego zadłużenia i były przyczyną zajmowania przez gminę 1. miejsca w województwie pod względem zobowiązań przypadających na 1 mieszkańca. Drugie miejsce pod względem wskaźnika zobowiązań z tytułu projektów europejskich zajęły Gaworzyce (1 502,52 zł; 2019: 1 509,39 zł; 2018: 1 267,68 zł). Odpowiadały one prawie $\frac{3}{4}$ wartości zadłużenia. Kolejnymi gminami, których wydatki związane z realizacją projektów europejskich spowodowały powstanie zobowiązań przekraczających 1000 zł na 1 mieszkańca były: Wleń, Bardo, Jedlina-Zdrój, Mirsk i Jaworzyna Śląska.

Dotacje europejskie stanowiły ważny element osiągania przez gminy dodatniej lub ujemnej zmiany dochodów budżetowych ogółem. W znacznie większym stopniu wpływały na poziom sumy wszystkich dotacji. W pierwszej dziesiątce gmin o największych **dotacjach ogółem** znajdowało się 5 gmin zawdzięczających swoją pozycję przede wszystkim projektom europejskim: Lewin Kłodzki, Dobromierz, Wleń, Ścinawa i Polanica-Zdrój. Spośród 5 pozostałych gmin 4 miały dotacje europejskie również wyższe od średniej wojewódzkiej, łącząc duże dotacje krajowe i zagraniczne.

Subwencja ogólna

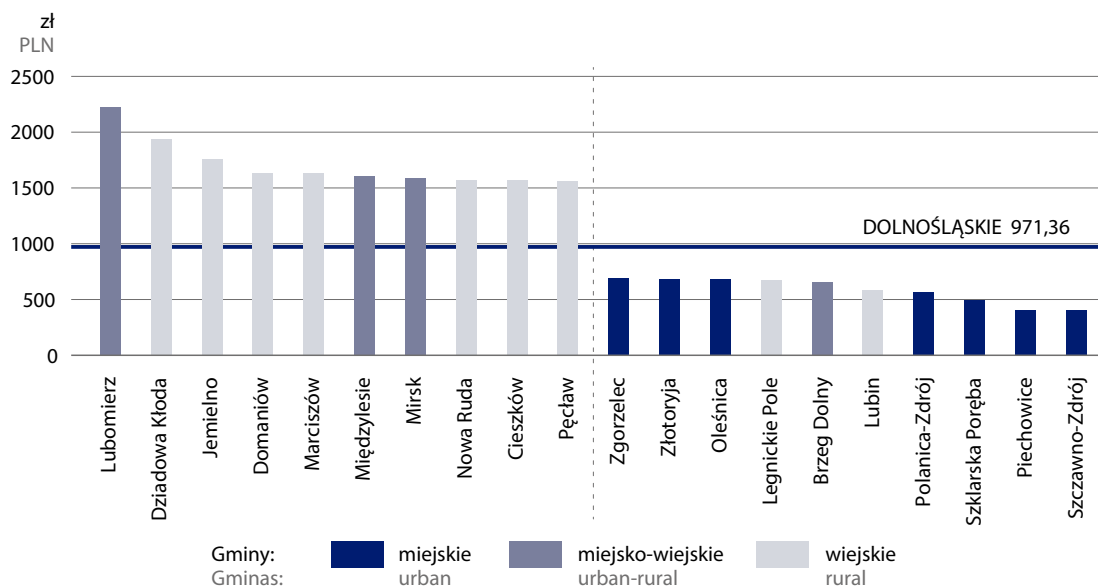
Trzeci rodzaj wpływów do budżetu – **subwencja ogólna** stanowiła 18,6% w ogólnych dochodach JST (2019: 18,4%; 2018: 18,5%; 2017: 19,4%). W Polsce, z powodu mniejszych niż na Dolnym Śląsku dochodów własnych per capita, udział ten tradycyjnie był wyższy – 22,0% (2019: 22,2%; 2018: 22,4%; 2017: 23,6%).

Dla gmin udziały te były nieco inne niż dla ogółu samorządów – niższe w regionie i w kraju – 16,6% i 21,2% (2019: 17,6% i 22,5%; 2018: 18,0% i 23,4%, 2017: 19,0% i 24,3%). Widoczna jest tendencja spadku udziału subwencji w dochodach ogółem – szybsza w gminach niż w pozostałych jednostkach samorządowych. Wpływy gmin z tytułu subwencji osiągnęły 1 910,0 mln zł i w ciągu roku zwiększyły się o 2,9% (2019: 6,9%; 2018: 5,3%; 2017: 3,4%). Uzyskana dynamika była znacznie niższa niż w przypadku dochodów własnych (11,2%) i dotacji (9,9%). Stąd przedstawione wskaźniki udziału subwencji w dochodach gmin systematycznie obniżają się zarówno w województwie dolnośląskim, jak i w kraju.

W ujęciu **na 1 mieszkańca** dolnośląskie gminy otrzymały 971,36 zł (2019: 943,54 zł). Było to 79,3% średniej krajowej (2019: 80,0%), co oznacza, że subwencja ma charakter wyrównawczy, podobnie jak dotacje z budżetu państwa. Wszystkie części subwencji są w kraju większe niż na Dolnym Śląsku, a zwłaszcza część wyrównawcza wynosząca w regionie 219,24 zł, a w kraju 339,25 zł, czyli o 54,7% więcej (2019: 50,4%).

Wykres 33. Gminy o największych i najmniejszych subwencjach ogólnych na 1 mieszkańca

Chart 33. Gminas with the largest and the smallest general subventions per capita



W ciągu 4 lat nie uległa zmianie kolejność na pierwszych dwóch miejscach zestawienia gmin według wielkości subwencji przypadającej na 1 mieszkańca, które zajmowały Lubomierz z kwotą 2 221,22 zł (2019: 2 231,61 zł; 2018: 1 836,56 zł; 2017: 1 773,05 zł) oraz Dziadowa Kłoda 1 939,80 zł (2019: 1 878,16 zł; 2018: 1 773,31 zł; 2017: 1 692,39 zł). Podobnie jak wcześniej, na 3. miejscu było Jemielno z kwotą 1 753,24 zł. Subwencję ogólną cechuje bardzo duża stabilność w czasie, gdyż oprócz wymienionych 3 gmin w pierwszej dziesiątce powtórzyły się w obu latach także 4 inne gminy: Domaniów, Marciszów, Międzyzlesie i Cieszków.

Subwencja ma charakter wyrównawczy, gdyż 8 gmin z pierwszej dziesiątki (z wyjątkiem Domaniowa i Nowej Rudy) mieściło się w grupie ostatnich 22 gmin pod względem dochodów własnych. W przypadku Dziadowej Kłody, Jemielna i Cieszkowa stanowiło to dodatkowe wzmocnienie efektu wyrównawczego z tytułu dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej, gdyż były w czwórce gmin otrzymujących największe dotacje z tego tytułu. Duże subwencje pozwoliły tym gminom zmniejszyć dystans do średniej wojewódzkiej pod względem ogólnych dochodów budżetowych. Lubomierz miał **udział subwencji w dochodach ogółem** w wysokości 39,2% (2019: 38,2%; 2018: 39,7%), a Dziadowa Kłoda 33,2% (2019: 34,8%; 2018: 36,8%). Gminy te zajmowały 2 pierwsze miejsca w województwie pod względem wysokości tego odsetka (por. mapa 3). Bardzo duże odsetki posiadały też gminy: Przeworno (32,3%), Międzyzlesie (32,1%), Marciszów (31,8%) oraz Leśna i Mirsk (po 30,0%).

Niemal niezmienny okazał się także skład grupy gmin otrzymujących najmniejsze subwencje. Do tej grupy dołączyły Legnickie Pole, Oleśnica (m) oraz Zgorzelec (m), a pozostałe 7 gmin jedynie zamieniało swoje pozycje. Zamiana nie dotyczyła zajmujących w latach 2017–2020 ostatnie 2 miejsca Szczawna-Zdrój (400,37 zł) i Piechowice (403,23 zł) oraz Szklarskiej Poręby (495,34 zł), będącej na 3. miejscu od końca w 2019 r. Szczawno-Zdrój miało najniższy udział subwencji w dochodach (5,8%), a nieco wyższe udziały wykazywały Szklarska Poręba (6,6%), Piechowice oraz Polanica-Zdrój (po 7,7%). Oprócz tych 4 gmin jednocyfrowe udziały miały także Lubin (w), Polkowice, Jerzmanowa, Legnickie Pole, Kobierzyce i Grębocice. Niskie znaczenie subwencji w dochodach dotyczyło przede wszystkim najbogatszych gmin województwa z dużymi dochodami własnymi.

Powyższe dane potwierdzają, że poziom rozwoju gmin, ich struktura demograficzna i społeczna determinuje wielkość subwencji i jej znaczenie dla dochodów budżetowych. Dlatego najmniejsze subwencje otrzymały stosunkowo bogate gminy, głównie miejskie, zwłaszcza uzdrowiska z niewielką liczbą stałych mieszkańców, w tym dzieci w wieku szkolnym (podobna sytuacja dotyczyła dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej).

Powyższe zależności mają charakter względnie trwały, co niekiedy oznacza kontynuowanie tendencji spadkowej. Czasem jednak występuje naprzemiennosc wzrostów oraz spadków subwencji. W 2017 r. średni wzrost subwencji wyniósł 3,4%, ale w 45 gminach subwencje zmalały w stosunku do roku poprzedniego. W 2018 r. średni wzrost subwencji był wyższy i wyniósł 5,3%, ale 25 gmin dotknęły jej redukcje. W 2019 r. subwencje wzrosły w nieco większej skali (6,9%) i zmniejszyła się do 10 liczba gmin notujących ich redukcje. Efekt wahadłowy dotyczył Barda notującego wzrost subwencji o 25,2% (1. miejsce). Największe spadki wystąpiły w Lubinie (m, 24,7%) oraz Mściwojowie (24,1%). Tendencja spadkowa była kontynuowana w gminie Zawonia, a wzrostowa w Siechnicach i Czernicy.

W 2020 r. subwencje dla gmin wzrosły w najmniejszej skali w ostatnich latach – o 2,9% (w Polsce o 3,9%). Podobnie jak w 2017 r. zmalały nominalne kwoty subwencji przyznanych 45 gminom. Średnia realna wartość subwencji jednak zmalała, gdyż wskaźnik wzrostu cen konsumpcyjnych w 2020 r. wyniósł 3,7%.

Najbardziej zmalały subwencje dla Kamieńca Żąbkowickiego (o 17,0%), miast Oleśnica (16,3%) i Szklarska Poręba (12,5%). W latach 2019–2020 bardzo wysoki wzrost subwencji dotyczył gmin aglomeracji wrocławskiej – Siechnic, Czernicy i Kątów Wrocławskich. W poprzednich latach w czołówce wzrostów były także Kobierzyce, Żórawina i Kostomłoty. Gminy te cechuje duży dynamizm demograficzny, co implikuje wzrost liczby uczniów i powiększanie subwencji oświatowej. Na pierwszych 2 miejscach były jednak inne gminy – Mściwojów (21,7%) oraz Jeżów Sudecki (14,5%).

Struktura subwencji ogólnej przedstawiała się w 2020 r. następująco (w Polsce i na Dolnym Śląsku):

- | | | |
|---------------------|-------|--------------|
| • część oświatowa | 70,6% | 76,3% |
| • część wyrównawcza | 27,6% | 22,6% |

- część równoważąca 1,1% **0,5%**
- uzupełnienie subwencji ogólnej 0,7% **0,6%**

W żadnej polskiej gminie nie było części rekompensującej subwencji.

Wzrost subwencji ogólnej w województwie był w ostatnich latach wolniejszy niż w kraju, czego skutkiem było pogłębienie się dysproporcji. W 2020 r. subwencja ogólna wzrosła o 2,9%, ale najważniejsza część oświatowa zwiększyła się jedynie o 2,1%. Bardziej wzrosła część wyrównawcza (o 6,9%), chociaż ta dynamika istotnie ustępowała średniej krajowej (10,0%). Niewielkie pozostałe części subwencji zmalały w województwie dolnośląskim, a w Polsce wzrosły. **Część oświatowa subwencji** w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła w województwie dolnośląskim 740,87 zł, a w kraju 865,14 zł (2019: 725,28 zł i 851,59 zł).

W wyniku różnic dynamiki części wyrównawczej i oświatowej zmniejszał się sukcesywnie udział tej ostatniej w ogólnej wartości subwencji z 77,4% w 2018 r. do 76,9% w 2019 r. oraz 76,3% w 2020 r. Względnie trwały charakter ma duże zróżnicowanie udziału części oświatowej w subwencji ogólnej według typów gmin. W gminach miejskich wskaźnik wynosił 84,4% (2019: 84,5%), wiejskich 75,3% (2019: 75,5%), a w miejsko-wiejskich 71,7% (2019: 72,4%). Są dwie główne przyczyny tych różnic. Bogate gminy miejskie często nie otrzymują części wyrównawczej oraz części równoważącej. Dotyczy to także stosunkowo niewielkich kwot na uzupełnienie subwencji. Wśród gmin wiejskich jest wiele o wysokich dochodach własnych, w odróżnieniu od gmin miejsko-wiejskich, gdzie taka sytuacja jest rzadsza. Po drugie, także struktura demograficzna wykazuje odmierności dla typów gmin. W gminach miejsko-wiejskich jest najmniejszy odsetek mieszkańców w wieku szkolnym. Potwierdzają to szczegółowe dane o znaczeniu części oświatowej w subwencji ogólnej.

Nie otrzymało części wyrównawczej 31 gmin, części równoważącej 80 gmin, a uzupełnienia subwencji ogólnej 104 gminy. Część wspólna tych 3 zbiorów dotyczy 9 gmin: Czernica, Długołęka, Strzegom, Lubin (m), Świdnica (m), Bolesławiec (m), Piechowice, Szczawno-Zdrój i Świebodzice. We wszystkich kolejnych latach okresu 2017–2020 po 9 gmin otrzymywało wyłącznie część oświatową subwencji i skład tej grupy prawie się nie zmieniał – w ostatnim roku jedynie gmina Świebodzice zmieniła gminę Zgorzelec (m). Tradycyjnie w tej grupie było 6 gmin miejskich i dominowały w niej gminy bogate.

Chociaż w Piechowicach i Szczawnie-Zdroju część oświatowa subwencji stanowiła 100% otrzymywanej subwencji, to jednak nie była wysoka, w odróżnieniu zwłaszcza od Czernicy i Długołęki, których struktury demograficzne (liczba dzieci w wieku szkolnym) były zupełnie odmienne. W grupie 5 gmin o najwyższych wskaźnikach na 1 mieszkańca znalazły się 3 gminy podwrocławskie ze wskaźnikami od 1 093,05 zł do 1 146,91 zł – Kobierzyce, Czernica i Długołęka. Mimo tak wysokich miejsc nie znalazły się one w pierwszej dziesiątce gmin o największej wartości subwencji ogólnej. Świadczy to o tym, że charakter różnicujący miała przede wszystkim część wyrównawcza subwencji. Tylko 3 gminy z dziesiątą o największej części oświatowej subwencji znajdowały się jednocześnie w grupie gmin o największych subwencjach ogółem. Były to: Lubomierz z częścią oświatową na 1 mieszkańca wynoszącą 1 241,18 zł (1. miejsce), Domaniów (1 207,65 zł, 2.) oraz Dziadowa Kłoda (1 083,55 zł, 6.). Mimo zdominowania subwencji przez część oświatową, brak innych powtórzeń wynika z tego, że różnice między gminami z pierwszej, drugiej i trzeciej dziesiątki były niewielkie.

Algorytm przyznawania subwencji oświatowej nie podlega modyfikacjom i to powoduje, że skład skrajnych dziesiątek nie uległ w ostatnich latach istotnym zmianom. Główne zmiany w czołówce wynikały z szybkiego wzrostu liczby mieszkańców w gminach podwrocławskich, w tym dzieci w wieku szkolnym. Znacznie wyższa średnia i mediana wieku mieszkańców gmin o najniższych otrzymanych subwencjach ma charakter stosunkowo trwały i w efekcie od lat skład tej grupy prawie nie zmienia się. W końcowej grupie 10 gmin było 9 tych samych, jak w 2019 r. Wszystkie mieszczą się na obszarze Sudetów i Przedgórze Sudeckiego. Najniższy wskaźnik posiadały: Szklarska Poręba (399,68 zł), Szczawno-Zdrój (400,37 zł) i Piechowice (403,23 zł). Rozstęp względny między Lubomierzem a Szklarską Porębą wynosił 3,11 (2019: 3,07).

Z tytułu **pozostałych części subwencji** wpłynęły do gmin łącznie 3,2 razy mniejsze środki. Gminy otrzymały kwoty: w części wyrównawczej 431,1 mln zł (2019: 403,6 mln zł; 2018: 368,1 mln zł), równoważącej 10,0 mln zł (2019: 11,2 mln zł; 2018: 12,0 mln zł) i jako uzupełnienie subwencji ogólnej 12,1 mln zł (2019:

14,8 mln zł; 2018: 11,8 mln zł). W 2018 r. występowała też niewielka kwota części rekompensującej (0,8 mln zł), ale w latach 2019–2020 nie otrzymała jej żadna gmina w Polsce.

W latach 2017–2020 tylko 30–31 najbogatszych gmin nie było beneficjentami **części wyrównawczej** subwencji. Największą wartość tej części w przeliczeniu na 1 mieszkańca uzyskały gminy: Lubomierz (915,89 zł; 2019: 898,06 zł), Marciszów (890,37 zł; 2019: 745,77 zł), Jemielno (874,17 zł; 2019: 746,27 zł) oraz Dziadowa Kłoda (843,92 zł; 2019: 822,62 zł). Wymienione 4 gminy w zestawieniu dotyczącym całości subwencji ogólnej zajmowały miejsca 1.–3. oraz 5. Stanowi to potwierdzenie wypełniania głównej funkcji przez część wyrównawczą.

Znacznie mniejsze kwoty gminy otrzymywały w ramach **części równoważącej**. Ponownie największe środki na 1 mieszkańca otrzymała gmina Lubomierz (52,65 zł) wyprzedzając Lewin Kłodzki (36,38 zł).

Chociaż łączna kwota przeznaczona na **uzupełnienie subwencji ogólnej** nie różniła się istotnie od wartości części równoważącej, to dotyczyła ona mniejszej liczby gmin (61; 2019: 55; 2018: 33) i stąd przeciętne otrzymywane kwoty były wyższe. Na czołowych miejscach pod względem uzupełnienia subwencji ogólnej znajdowały się najbogatsze gminy, które jednocześnie przekazywały środki na część równoważącą (tab. 14), w tym Koberzyce (64,18 zł na 1 mieszkańca), Polkowice (58,00 zł), Jerzmanowa (55,89 zł) oraz Grębocice (38,16 zł).

4.1.4. Zróżnicowanie wydatków

4.1.4. Differentiation of expenditure

Wydatki ogółem

Wydatki budżetów gmin w województwie dolnośląskim w 2020 r. wyniosły łącznie 10 965,3 mln zł (2019: 10 544,5 mln zł) i stanowiły połowę wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego (49,9%; 2019: 50,7%). Z tej kwoty 30,7% zrealizowały gminy miejskie, gminy miejsko-wiejskie 37,3%, a gminy wiejskie 32,0% (struktura 2019: 30,9%, 37,9%, 31,2%). Niewielkie przesunięcie udziałów wynika tradycyjnie z wysokiej dynamiki rozwojowej gmin wiejskich położonych w aglomeracji wrocławskiej oraz w Zagłębiu Miedziowym. W porównaniu do 2019 r. **wartość wydatków dolnośląskich gmin zwiększyła się o 4,0%** (2019: 2,0%). Ostatnie 2 lata cechowało duże osłabienie silnej tendencji wzrostowej z lat 2016–2018, gdy wydatki gmin wzrastały kolejno o: 11,4%, 15,5% i 17,4%.

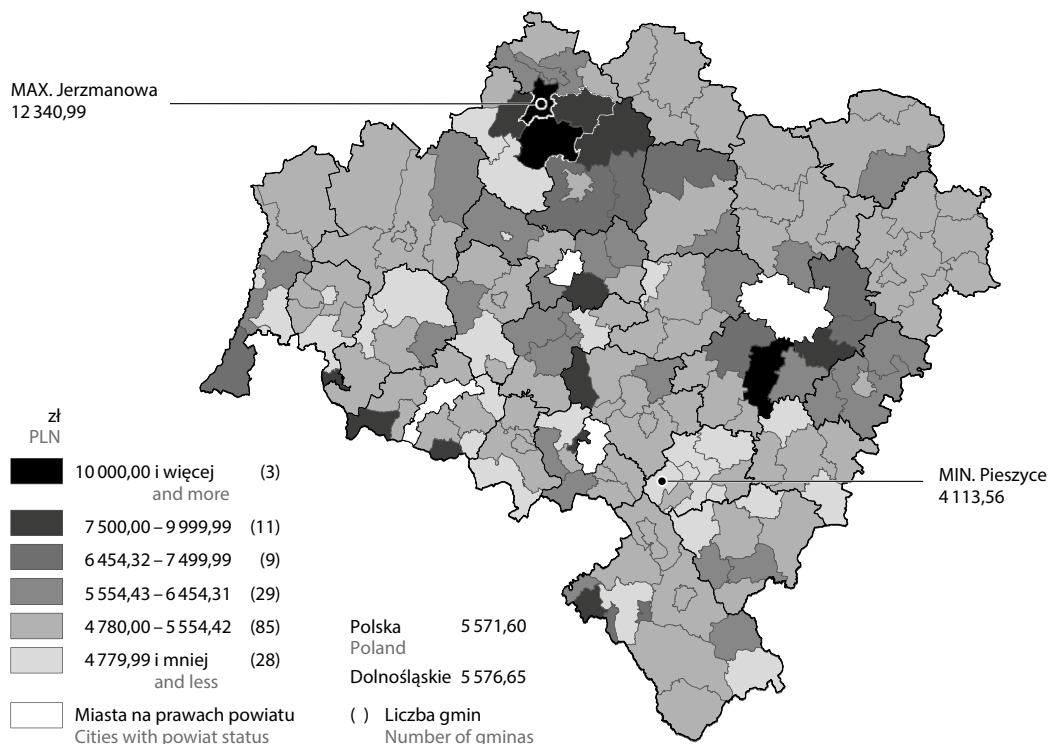
Tendencja z poprzedniego okresu doprowadziła do powstania znacznych zobowiązań gmin, gdyż dynamika wydatków była wyższa niż dochodów. W 2018 r. przewaga dynamiki wydatków wynosiła 6,1 p. proc., ale w 2019 r. było odwrotnie – przewaga dynamiki dochodów wyniosła 7,2 p. proc., a w 2020 r. była nadal wysoka – 5,3 p. proc. Pozwoliło to w 2019 r. zrównoważyć dochody i wydatki a następnie doprowadzić do znacznej nadwyżki budżetowej w 2020 r. w wysokości 565,7 mln zł – w odróżnieniu od ujemnego salda budżetowego występującego w latach 2017–2018. Powstało poważne wyzwanie dla samorządów, gdyż po stronie dochodów wzrost dotacji celowych wynoszący 9,9% oznaczał duże zwiększenie tzw. środków znaczonych, które powinny być wydatkowane na określone cele w identycznej wartości. Aby nastąpił ogólny wzrost wydatków tylko o 4,0% konieczne było ograniczenie nakładów na tradycyjne cele statutowe gmin, których źródłem finansowania były dochody własne. Należy również przypomnieć, że średnioroczny wskaźnik inflacji wyniósł w 2020 r. 3,7%, co oznacza, że realny wzrost wydatków był bliski zera.

Konsekwencją małej dynamiki wydatków dolnośląskich gmin w ciągu 2 lat było odwrócenie relacji w stosunku do tendencji ogólnopolskiej. W 2018 r. wzrost wydatków w regionie był wyższy od krajowej dynamiki o 3,9 p. proc., natomiast w 2019 r. krajowa dynamika była wyższa od dolnośląskiej o 4,5 p. proc., a w 2020 r. o 2,2 p. proc. Krajowa dynamika wydatków była mniejsza od tempa wzrostu dochodów o 4,0 p. proc., co jednak nie wystarczyło do wypracowania równie dużej nadwyżki finansowej jak na Dolnym Śląsku – dodatni wynik dolnośląskich gmin stanowił 4,9% ich dochodów, natomiast średnio w kraju wskaźnik ten wyniósł 3,6%. Wyższy wzrost wydatków w Polsce niż na Dolnym Śląsku doprowadził do zmniejszenia względnej przewagi wydatków dolnośląskich gmin na 1 mieszkańca nad średnią krajową z 6,6% w 2018 r. do 2,2% rok później oraz do 0,1% w 2020 r.

W ujęciu bezwzględnym najwyższe kwoty wydatkowano w gminach o największych dochodach, tj. w gminach miejskich Lubin (376,5 mln zł; 2019: 374,7 mln zł; 2018: 401,7 mln zł) i Głogów (373,4 mln zł; 2019: 400,9 mln zł; 2018: 341,4 mln zł), miejsko-wiejskiej gminie Polkowice (287,4 mln zł; 2019: 305,7 mln zł; 2018: 313,4 mln zł) oraz miejskiej Świdnica (282,2 mln zł; 2019: 270,5 mln zł; 2018: 294,6 mln zł). W każdej z tych 4 gmin występowała duża zmienność wydatków, a w 2020 r. były one mniejsze niż rok wcześniej lub (i) 2 lata wcześniej. Najniższe wydatki ogółem odnotowano w najmniejszej gminie Platerówka (8,4 mln zł; 2019: 7,6 mln zł; 2018: 6,9 mln zł). Przedstawione dane informują przede wszystkim o rozmiarach budżetu, gdyż do porównań gmin nadają się dane **w ujęciu względnym**.

Mapa 8. Wydatki ogółem budżetów gmin na 1 mieszkańca

Map 8. Total expenditure of gminas' budgets per capita



W 2020 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy wydały średnio 5 576,65 zł (2019: 5 358,55 zł; 2018: 5 249,30 zł; 2017: 4 470,05 zł). Średnia krajowa była o 5,05 zł mniejsza. W ostatnich latach następowały zmiany gmin znajdujących się na **pierwszych miejscach pod względem wydatków per capita**.

W 2018 najwyższe wydatki miał **Świeradów-Zdrój** z kwotą 17 084,72 zł. Była ona o 125% większa niż w 2017 r., gdy gmina znajdowała się na 6. miejscu w województwie. Powodem tak wielkiej progresji było pozyskanie dodatkowych źródeł dochodów, mających głównie charakter majątkowy i pokrycie nimi wydatków również o charakterze majątkowym, a także niewielka liczba mieszkańców gminy. Natomiast w 2019 r. wymienione czynniki miały o wiele mniejsze znaczenie i wskaźnik liczony na 1 mieszkańca zmalał o 39,2%, a wydatki wyniosły 10 389,18 zł, co pozwoliło gminie na zajęcie 4. miejsca w województwie. Tendencja spadkowa była kontynuowana w 2020 r., gdy wydatki zmalały do 8 081,23 zł. Oznaczało to zmniejszenie wydatków o kolejne 22,2% oraz spadek na 8. pozycję w województwie, a także wypracowanie nadwyżki budżetowej w wysokości 3,9% dochodów, która jednak nie pozwoliła na opuszczenie przez Świeradów-Zdrój 1. miejsca w regionie pod względem poziomu zadłużenia na 1 mieszkańca.

Podobna sytuacja wystąpiła w **Karpaczu**, który w 2018 r. zajmował 2. miejsce z kwotą 12 081,92 zł. Tę gminę cechowały jeszcze większe fluktuacje wydatków (i dochodów), gdyż Karpacz był w 2017 r. na 1. miejscu, a w 2016 r. znajdował się dopiero na 7. pozycji w regionie. Duże zmiany wydatków skutkowały

powstaniem dużego (jak na wielkość gminy) deficytu budżetowego w latach 2017–2018 w kwotach 7,4 mln zł i 8,6 mln zł. Zmniejszony wskaźnik wydatków dla 2019 r. (9 925,75 zł) przesunął Karpacz na 6. miejsce. W 2020 r. wskaźnik zmniejszył się do 8 659,51 zł, ale gmina awansowała na 5. miejsce w województwie.

Zupełnie inne uwarunkowania dotyczyły kolejnych gmin, które zamieniały się miejscami, ale notowały już mniejsze zmiany. W 2019 r. **Kobierzycy** zajęły 1. miejsce z kwotą 12 156,96 zł. Były na 3. miejscu w 2018 r. (11 442,82 zł), na 5. pozycji w 2017 r. (8 095,12 zł) i na 3. pozycji w 2016 r. Przyrost wydatków w Kobierzycach był stosunkowo duży i tym samym w kolejnych latach wcześniejsza znaczna nadwyżka budżetowa przekształciła się w deficyt. W 2020 r. wydatki były niemal identyczne (12 152,37 zł), a Kobierzycy znalazły się na 3. miejscu. Podobna tendencja dotyczyła **Polkowic**, będących w 2019 r. bezpośrednio za Kobierzycami (11 047,46 zł), a poprzednio znajdujących się na 4., 3. i 2. miejscu i ponownie na 3. miejscu w 2020 r. ze zmniejszonym o 6,1% wskaźnikiem (10 371,37 zł).

W 2019 r. 3. miejsce zajęła **Jerzmanowa** z wydatkami 10 824,30 zł. Była ona na 5. miejscu w 2018 r., 2. w 2017 r., a rok wcześniej zajmowała 1. pozycję w regionie. W 2020 r. Jerzmanowa znalazła się ponownie na **1. pozycji w województwie ze wskaźnikiem wydatków na 1 mieszkańca 12 340,99 zł**.

W czołówce znalazły się także na 4. miejscu Grębocice (9 369,22 zł), Rudna na 6. pozycji (8 411,80 zł), a na 7. miejscu Szklarska Poręba (8 087,10 zł). Z wyjątkiem Szklarskiej Poręby mającej do niedawna niższe wydatki, w latach 2017–2020 pozostałe gminy z czołowej ósemki zamieniały się miejscami. Wśród pierwszych 10 gmin były 3 miejskie (ośrodki turystyczne), 1 miejsko-wiejska (Polkowice) i 6 wiejskich. Wahania wydatków w ciągu 4 ostatnich lat w czołowej grupie gmin były znacznie większe niż zmiany dochodów.

W grupie najbiedniejszych gmin struktura była nieco inna – 3 miejskie (Piława Górna, Lubań i Zgorzelec), 5 miejsko-wiejskich (Pieszyce, Gryfów Śląski, Szczytna, Lubawka i Lwówek Śląski) oraz 2 wiejskie (Borów i Stoszowice). W efekcie szybszego od kilku lat wzrostu wydatków w gminach wiejskich niż pozostałych wzrosły dysproporcje wydatkowe tych trzech kategorii. Wydatki gmin wiejskich na 1 mieszkańca wyniosły 6 052,81 zł (dla dochodów – 6 502,43 zł); miejsko-wiejskich – 5 567,13 zł (5 825,37 zł) i miejskich – 5 162,91 zł (5 339,46 zł). Największą nadwyżkę budżetową (bezwzględną i względną) wypracowały gminy wiejskie. Duży wpływ na to miały biedniejsze gminy, których budżety były zwykle bardziej zrównoważone niż gmin bogatszych. Gminy o najniższych dochodach nie mogą sobie pozwolić na zadłużanie się w obliczu problemów ze spłatą w przyszłości. Zupełnie inna sytuacja istnieje w gminach bogatych, które posiadają rezerwy i pole manewru.

Mediana wskaźnika wynosiła 5 269,02 zł i była o 28,1% wyższa od wskaźnika najmniejszego (2019: 34,7%). **Najniższy poziom wydatków cechował gminy: Pieszyce** (4 113,56 zł; 2019: 4 016,02 zł). Piława Górna (4 154,51 zł; 2019: 4 674,74 zł), Gryfów Śląski (4 170,08 zł; 2019: 4 584,43 zł) oraz Szczytna (4 227,63 zł; 2019: 4 145,02 zł). Rok wcześniej na ostatnich miejscach były Zawidów (3 801,71 zł; 2020: 4 478,84 zł) i Lubawka (3 886,58 zł; 2020: 4 322,69 zł). W 2018 r. ostanie miejsce zajmował Przemków, a w 2017 r. – podobnie jak w 2020 r. – Pieszyce.

W ostatniej dziesiątce znaleźli się przedstawiciele 8 powiatów. Po 2 reprezentantów miały powiaty dzierzoniowski (ostatnie 2 miejsca – Pieszyce i Piława Górna) i lwówecki (Gryfów Śląski i Lwówek Śląski). **Agregacja danych gminnych do poziomu powiatów** pokazuje, że te 2 powiaty zajmują ostatnie miejsca w województwie. Pozostałe gminy leżące na ich obszarze też miały niskie wydatki. W powiecie lwóweckim 4 z 5 położonych tam gmin miało wskaźniki mniejsze od średniej i od mediany, natomiast wszystkie 7 gmin tworzących powiat dzierzoniowski zrealizowało wydatki mniejsze od średniej, a 6 gmin mniejsze także od mediany.

Średni poziom powiatowy może być wypadkową położenia na jego obszarze zarówno gmin bogatych, jak i biedniejszych. Duże dysproporcje dotyczą powiatu polkowickiego, na terenie którego znajdują się gminy o niskich wydatkach (Przemków i Chocianów) oraz o bardzo wysokich (Polkowice, Grębocice, Radwanice). Pomimo tego rozproszenia przestrzennego, można jednak mówić o pewnej koncentracji terytorialnej gmin najbiedniejszych i najbogatszych, gdy dokonamy ich agregacji do poziomu powiatów.

W powiatowym ujęciu wydatków gmin powiat lwówecki (4 690,01 zł) notował nieznacznie niższy wskaźnik od drugiego od końca powiatu dzierzoniowskiego (4 727,19 zł). Identycznie było w przypadku docho-

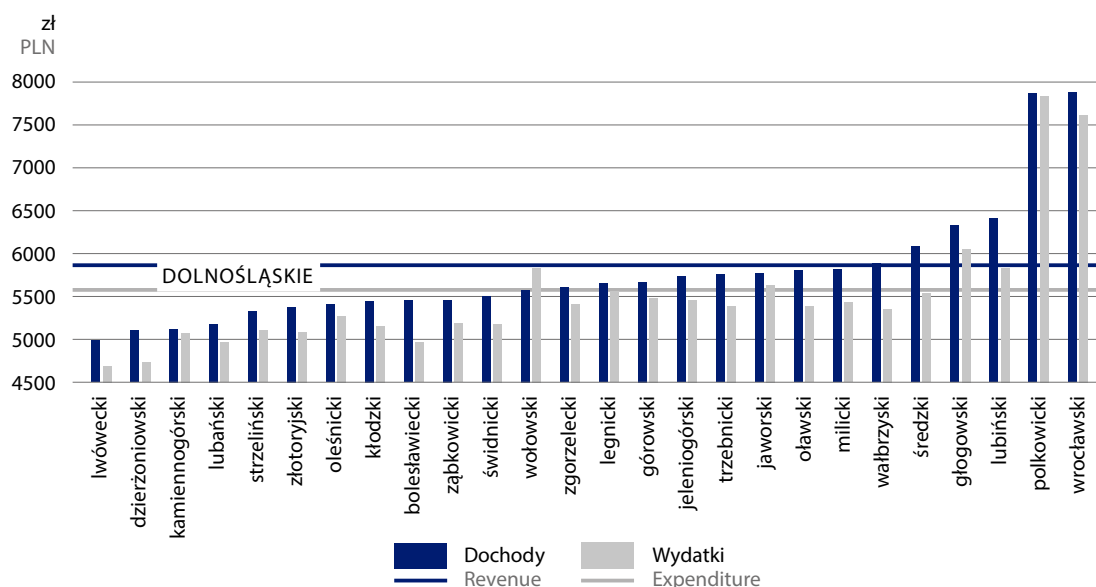
dów (4 985,73 zł i 5 102,75 zł). Na dalszych pozycjach kolejność powiatów dla dochodów i pod względem wydatków była zwykle inna. Poniżej 5000 zł na 1 mieszkańca realizowano wydatki także w powiecie lubańskim i bolesławieckim, które pod względem dochodów zajmowały 4. oraz 9. miejsca od końca.

W 2019 r. identyczna dla dochodów i wydatków była kolejność powiatów na 4 pierwszych miejscach – polkowicki z dużą przewagą nad wrocławskim oraz głogowskim i lubińskim. W 2020 r. te 2 ostatnie zamieniły się miejscami dla wydatków, a 2 pierwsze zamieniły się pod względem dochodów. Najwyższe wydatki zostały zrealizowane kolejno w powiatach: polkowickim (7 834,49 zł), wrocławskim (7 617,80 zł), głogowskim (6 055,99 zł) oraz lubińskim (5 832,88 zł).

Różnice między pozostałymi powiatami były niewielkie i stąd wynikają różne ich pozycje pod względem dochodów i wydatków. Przesunięcia na dalszych pozycjach widać na wykresie kolumnowym.

Wykres 34. Dochody i wydatki budżetów gmin na 1 mieszkańca według powiatów

Chart 34. Revenue and expenditure of gminas' budgets per capita by powiat



Wykres pozwala ocenić kształtowanie się wyniku finansowego. W 2019 r. gminy 16 powiatów wykazywały nadwyżkę budżetową na 1 mieszkańca (największą – powiatu średzkiego – 336,43 zł), a 10 powiatów deficyt (najwyższy – powiatu głogowskiego – 424,77 zł). W 2020 r. deficyt zanotowano tylko w powiecie wołowskim (257,08 zł), natomiast w pozostałych 25 powiatach wystąpiła nadwyżka, największa w powiecie lubińskim (576,97 zł).

Ujęcie dynamiczne wydatków gmin wykazuje istnienie dużej zmienności w czasie. W 2017 r. najbardziej zwiększyły swoje wydatki w stosunku do roku poprzedniego gminy: Trzebnica (o 43,7%), Czernica i Karpacz (po 40,8%). Skala wzrostu wydatków w 2018 r. była znacznie większa, gdyż powyższe wskaźniki nie dawały miejsc w pierwszej dziesiątce. W wyniku opisanych uprzednio zmian dochodów oraz czynników je determinujących po stronie wydatkowej, najbardziej wzrosły wydatki w Świeradowie-Zdroju (o 122,3%), Malczycach (o 78,9%), Czarnym Borze (o 75,9%) i Lewinie Kłodzkim (o 70,4%). Było to ściśle związane z dużymi działaniami inwestycyjnymi tych gmin. Obniżenie średniej dynamiki wzrostu wydatków gmin województwa do poziomu 2,0% w 2019 r. było odzwierciedlane przez niższy poziom maksymalnych wzrostów. Największa zmiana wystąpiła w Lubomierzu (41,9%), Żórawinie (32,9%), Mysłakowicach (27,5%) i Bolesławcu (w, 26,8%).

Tylko nieco większa **dynamika wydatków w 2020 r.** (4,0%) nie znalazła istotnego odzwierciedlenia w maksymalnych wskaźnikach wzrostu. Wydatki najbardziej wzrosły w gminach: Paszowice (o 43,7%), Dobromierz (o 38,9%), Długołęka (o 35,5%), Jawor (o 34,9%) i Czernica (o 29,3%). Dopiero 19. w kolejno-

ści gmina zawdzięczała wysoką dynamikę wydatków głównie wydatkom bieżącym, natomiast wszystkie pozostałe gminy czołówki zanotowały bardzo wysoki wzrost wydatków majątkowych. Dziesiąta w kolejności gmina miała wskaźnik wzrostu wydatków 20,9%, a wszystkie gminy pierwszej dziesiątki zwiększyły swoje wydatki inwestycyjne od 71,4% do 557,8%.

Ponad $\frac{2}{3}$ gmin odnotowało wzrost wydatków (112; 2019: 106; 2018: 14; 2017: 157), w tym tylko 7 powyżej 25% (2019: 5; 2018: 44; 2017: 33; 2016: 9).

W 2018 r. w stosunku do roku poprzedniego najbardziej zmalały wydatki w Krotoszycach (o 10,6%), Dusznikach-Zdroju (o 10,0%). Skala największych redukcji wydatków w 2019 r. była znacznie większa. W Świeradowie-Zdroju obniżyły się one o 39,2%, w Mirsku o 35,7%, w Małczycach o 30,1%, w Marciszowie o 29,0%, a w Czarnym Borze o 28,3%. **W 2020 r.** najbardziej wydatki zmalały w gminach: Świeradów-Zdrój o 24,0% (była to kontynuacja spadku po więcej niż podwojeniu wydatków w 2018 r.), Lubomierz o 23,9% (efekt wahadłowy – rok wcześniej wydatki najbardziej wzrosły w tej gminie), Zawoni (o 21,1%) i Stoszowicach (o 0,7%). Spośród 53 gmin notujących spadek wydatków, w 17 z nich był on większy niż 10% (2019: 27; 2018: 2).

Uzasadnione jest oczekiwanie, że skład grup gmin o najwyższych wzrostach oraz najwyższych spadkach wydatków będzie się w dużym stopniu pokrywać z analogicznymi grupami dla dochodów budżetowych (wykres 23). Głównym czynnikiem różnicującym są dotacje, które zwykle wykorzystuje się w danym roku budżetowym. Jeśli jednak następują przesunięcia czasowe realizacji dochodów i wydatków, to wtedy składy grup o wartościach skrajnych w obu ujęciach się różnią. Tak było w 2020 r. – z pierwszych dziesiątek powtórzyły się jedynie gminy Dobromierz i Polanica-Zdrój, natomiast z ostatnich dziesiątek były to 4 gminy zajmujące końcowe miejsca pod względem zmian dochodów: Świeradów-Zdrój, Łądek-Zdrój, Karpacz i Stoszowice. Skutki rozbieżności składów tych grup są dwukierunkowe – część gmin wypracowuje dużą nadwyżkę: Ciepłowody, Dobroszyce (są to gminy o największych nadwyżkach na 1 mieszkańca – odpowiednio 3,12 zł i 2,30 zł), Zawonia, Osiecznica, Marcinowice, Udanin, Łagiewniki, Mieroszów (od 1,15 zł do 1,69 zł), a część gmin wykazało stosunkowo duży ujemny wynik finansowy: Wińsko (1,34 zł – największy deficyt), Stronie Śląskie, Paszowice, Długołęka, Jawor, Legnickie Pole, Dobromierz (od 0,30 zł do 0,66 zł).

Wydatki bieżące

Wydatki bieżące **wszystkich JST** zwiększyły się w 2018 r. o 5,9% zarówno w województwie dolnośląskim, jak i w kraju. Także w 2019 r. poziom wzrostu wydatków bieżących był zbliżony, lecz dwukrotnie większy – 11,3% w regionie i 11,0% w kraju. Duże zwiększenie wydatków bieżących towarzyszyło obniżonej dynamice wydatków ogółem. Powodem jest zmniejszanie wydatków majątkowych. Podobnie było w 2020 r. – wydatki bieżące wzrosły w województwie dolnośląskim o 8,5%, natomiast w kraju o 9,3%. Niewielka różnica dynamiki w regionie i w kraju wynika głównie ze wskaźnikowego przyznawania dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej oraz subwencji ogólnej, które są bezpośrednio powiązane z dedykowanymi im wydatkami. Dynamika wydatków ogółem była mniejsza niż wydatków bieżących i nieco bardziej różniła się w regionie (5,6%) i w kraju (6,8%) w wyniku kontynuacji ograniczania wydatków majątkowych – większego na Dolnym Śląsku niż w Polsce.

Niewielka skala inwestycji i duży wzrost świadczeń socjalnych były przyczynami zanotowanego w 2016 r. najwyższego udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem. Wynosił on w województwie dolnośląskim 87,4%, rok później zmalał do 82,7%, a potem do 77,8% ogólnych wydatków. Było to minimum, gdyż kosztem wydatków majątkowych w 2019 r. udział ten ponownie wzrósł do 83,1%, a w 2020 r. do 85,4%. Podobne odwrócenie tendencji spadkowej wystąpiło w Polsce, ale zmiany były nieco mniejsze (kolejno: 88,8%, 85,4%, 79,6%, 81,8% oraz 83,7%).

W 2019 r. wydatki bieżące **gmin** wzrosły nieco bardziej w regionie niż w kraju (odpowiednio o 12,1% i 11,5%). Oznaczało to zwiększenie udziału tych wydatków w wydatkach ogólnych z 74,7% do 82,1%, czyli poziomu podobnego jak w 2017 r. W kraju udział ten wzrósł w mniejszej skali – z 79,4% do 83,1%. W 2020 r. sytuacja się odwróciła i wydatki dolnośląskich gmin wzrosły mniej niż krajowych (8,5% i 8,9%). Na Dolnym Śląsku ponownie zmniejszyły się wydatki inwestycyjne w skali większej niż w Polsce. W efekcie udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem prawie się wyrównał (85,6% i 85,2%).

Uległa też zmianie struktura wydatków bieżących w województwie dolnośląskim, ponownie dzięki dużym zmianom wartości **świadczeń na rzecz osób fizycznych**. Stanowiły one w 2016 r. 24,4% wydatków bieżących, by wzrosnąć w 2017 r. do 26,5%, obniżyć się w 2018 r. do 24,9%, w 2019 r. ponownie wzrosnąć do 27,4%, a w 2020 r. do 30,7%. Było to związane przede wszystkim z wdrażaniem programu „Rodzina 500 plus”. Wskaźniki krajowe były w latach 2016–2018 średnio o 5,5 p. proc. wyższe, w 2019 r. o 4,1 p. proc., a w 2020 r. o 3,5 p. proc. Czyli w kraju świadczenia dla mieszkańców stanowiły ponad 1/3 całości wydatków bieżących, a na Dolnym Śląsku prawie 1/3. Z jednej strony świadczenia w ramach pomocy społecznej są statutowym obowiązkiem gmin, a z drugiej strony gminy stają się w coraz większym stopniu wykonawcą polityki rządu. Nigdy wcześniej udział tej kategorii wydatków nie był tak wysoki. To głównie one decydowały o wysokiej dynamice wydatków bieżących.

Skutkiem tego procesu była odwrotna do powyższej tendencja dotycząca zmian udziału **wydatków bieżących jednostek budżetowych**. Ich udział w wydatkach bieżących zmieniał się w kolejnych latach następująco: 64,8%, 63,0%, 64,5%, 62,1% oraz osiągnął historyczne minimum – 59,7% w 2020 r. Główne elementy tych wydatków to wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń z łącznym udziałem 34,4% (2019: 35,5%; 2018: 36,9%; 2017: 36,0%) oraz zakupy materiałów i usług stanowiące 21,7% wydatków bieżących (2019: 22,7%; 2018: 23,6%; 2017: 22,9%).

W strukturze wydatków bieżących wyróżniamy także dotacje udzielane przez gminy dla powiązanych z nimi jednostek i zakładów budżetowych (7,9%; 2019: 8,4%; 2018: 8,7%) oraz koszty obsługi zadłużenia (0,8%; 2019: 1,1%; 2018: 1,0%). Konsekwencją wypracowania dodatniego wyniku finansowego było istotne zmniejszenie wydatków na koszty obsługi zadłużenia, nie tylko w ujęciu względnym (udziału w wydatkach bieżących o 0,3 p. proc.), ale także bezwzględnym (zmniejszyły się o 20,1%).

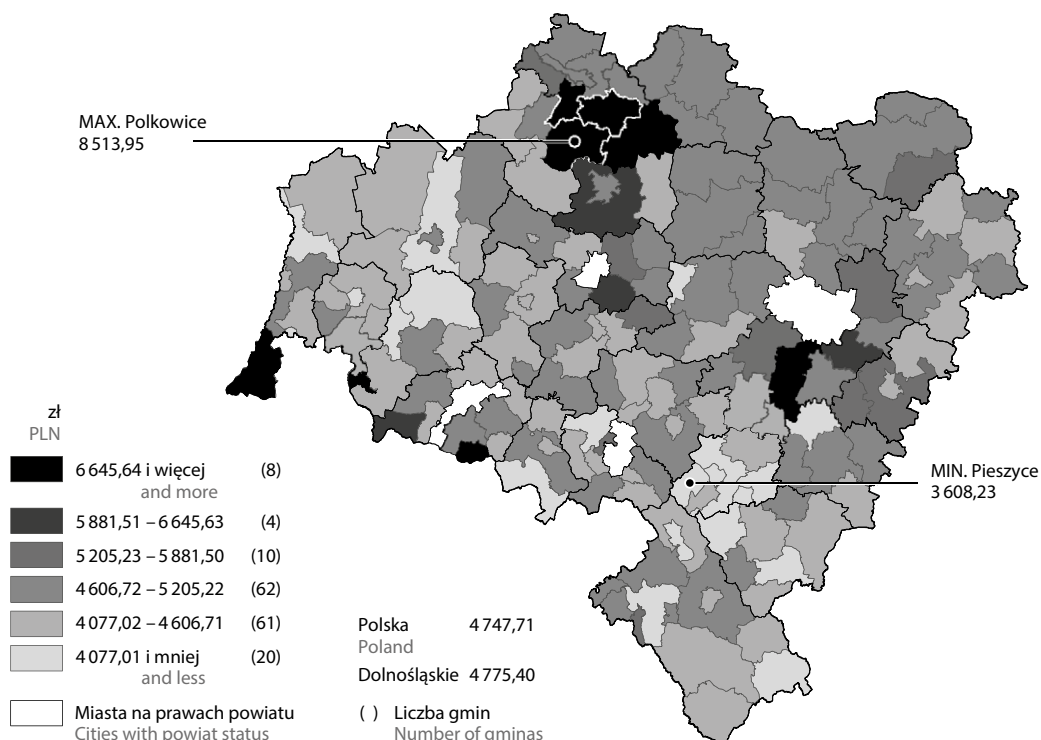
Średnie **wydatki bieżące na 1 mieszkańca** ukształtowały się na poziomie 4 775,40 zł (2019: 4 399,54 zł; 2018: 3 922,60 zł; 2017: 3 696,29 zł). Zasada zapewniania społecznościom lokalnym podobnego standardu usług publicznych nie pozwala na powstawanie dużych dysproporcji przestrzennych w województwie i w kraju. Dlatego przewaga średniej wojewódzkiej nad krajową była niewielka i wynosiła 0,6% (2019: 0,9%; 2018: 0,4%), natomiast w 2017 r. sytuacja była odwrotna – średnia krajowa była o 0,2% wyższa.

Najwyższe wydatki bieżące per capita odnotowały gminy z podregionu legnicko-głogowskiego – Polkowice (8 513,95 zł), będąca na 3. miejscu Jerzmanowa (8 461,61 zł), na 5. pozycji Grębocice (7 581,43 zł) oraz na 6. miejscu Rudna (7 665,39 zł). Rok wcześniej gminy te zajmowały miejsca odpowiednio 1., 3., 6., 5., a w 2018 r.: 1., 2., 4. i 7. Trzecią pozycję w 2020 r. zajmowały Kobierzyce (8 446,14 zł), które rok wcześniej były na 2. pozycji, a w 2018 r. na 3. miejscu. Skład grupy czołowych gmin nie podlega więc istotnym zmianom. Pierwsza piątka gmin miała niewielką przewagę nad 3 następnymi: Świeradów-Zdrojem, Karpaczem i Bogatynią (od 6 937,54 zł do 7 324,46 zł). Znacznie większą stratę do tych gmin miały zamykające pierwszą dziesiątkę gminy Lubin (w) i Siechnice (6 264,55 zł i 6 208,31 zł). W pierwszej dziesiątce gmin były: 2 gminy podwrocławskie, 2 turystyczne, 6 związanych z przemysłem wydobywczym. Skład tej grupy nie odbiega istotnie od czołówki pod względem wydatków ogółem oraz dochodów ogółem, chociaż kolejność jest inna.

Zróżnicowania wydatków w pozostałych gminach są zdecydowanie mniejsze o czym świadczy porównanie: przedział 5001–6000 zł – 24 gminy, przedział 4001–5000 zł – 121 gmin, przedział 3608–4000 zł – 10 gmin. W 2019 r. najmniejsze wydatki bieżące na 1 mieszkańca zrealizowano w Gryfowie Śląskim (3 266,13 zł) i Stroniu Śląskim (3 422,11 zł). W 2017 r. kolejność była identyczna, a w 2018 r. odwrotna. Ilustruje to dużą stabilność zróżnicowań występujących w regionie. W 2020 r. na ostatnim miejscu znalazły się Pieszyce (3 608,23 zł), a nieco wyższe kwoty wydatkował ponownie Gryfów Śląski (3 642,22 zł). Kwoty mniejsze od 4000 zł wydatkowały także gminy: Szczytna, Piława Górna, Stronie Śląskie, Lubawka, Dzierżoniów (m oraz w), Borów i Bolesławiec (w).

Mapa 9. Wydatki bieżące budżetów gmin na 1 mieszkańca

Map 9. Current expenditure of gminas' budgets per capita



Wydatki bieżące są zdeterminowane strukturą demograficzną, społeczną i ekonomiczną gmin oraz istniejącymi obiektami i jednostkami podległymi samorządom. Czynnikiem różnicującym stają się wydatki majątkowe. Rozstęp względny (Polkowice – Pieszyce) wynosił 2,36 (2019: 2,58) i był mniejszy niż w przypadku wydatków ogółem (3,00; 2019: 3,20), a także dochodów własnych (7,20; 2019: 7,12). Wydatki bieżące są więc znacznie bardziej wyrównane, a po odrzuceniu dziesięciu najbogatszych gmin, dysproporcje stają się bardzo małe (1,65; 2019: 1,71).

Wydatki bieżące zwiększyły się w regionie o 8,5% (2019: 12,2%). Dynamikę wyższą od średniej miały 72 gminy, a niższą 93. Wartość mediany była nieco niższa do średniej i wynosiła 8,0%. Wskazuje to na zrównoważony rozkład dynamiki wzrostu wydatków bieżących w dolnośląskich gminach. Istniejące wcześniej zróżnicowania wydatków w kolejnych latach nie podlegają dużym zmianom.

W 2018 r. najwyższy **wskaźnik dynamiki wydatków bieżących** wyniósł 19,3% (Kobierzyce). Rok później poziom wskaźnika maksymalnego był wyższy. Największa dynamika cechowała gminę Podgórzyn (23,0%). Następne miejsca za Podgórzynem zajmowały: Czernica (21,9%), Stoszowice (21,8%) i Oleśnica (m, 21,1%). W grupie 30 gmin ze wskaźnikami powyżej 15,0% mieściły się także inne gminy aglomeracji wrocławskiej: Żórawina, Długołęka, Siechnice, Jelcz-Laskowice, Kąty Wrocławskie, Oława (m), Miękinia i Wisznia Mała. Częściowo był to efekt większej dostępności środków w tych gminach (wysokich dochodów), a częściowo rezultat potrzeb, rosnących szczególnie szybko w gminach o dużym dodatnim saldzie migracji oraz o wysokim przyroście naturalnym. Taka jest charakterystyka demograficzna podmiejskich wsi i miasteczek objętych zjawiskiem suburbanizacji. Podobnie było w 2020 r., gdy z pierwszej szóstki gmin o najwyższej dynamice tylko Bolków (21,0%) był spoza aglomeracji wrocławskiej. Inne miejsca w czołówce zajmowały kolejno gminy: Długołęka (25,1%), Miękinia (20,0%), Czernica (19,5%), Kąty Wrocławskie (18,5%) oraz Siechnice (16,6%).

W 2019 r. w żadnej gminie nie nastąpił spadek wydatków bieżących (2018: 7, 2017: 0), natomiast w 2020 r. były 3 gminy notujące spadek wydatków bieżących: Karpacz (3,4%), Bogatynia (2,5%) oraz Szklarska Poręba (2,5%).

ba (1,8%). Należy podkreślić, iż najważniejszą częścią wydatków bieżących są wydatki jednostek budżetowych, w tym wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Zmalały one w 16 gminach (w tym od 6,0% do 7,0%: Szklarska Poręba, Chojnów, Dziadowa Kłoda i Ruja). W sytuacji wzrostu realnych wynagrodzeń, ta kategoria wydatków powinna wzrosnąć w skali wyższej od inflacji. Co trzecia gmina (55) miała dynamikę wzrostu środków wydatkowanych przez gminy na wynagrodzenia i ich pochodne niższą od wskaźnika inflacji wynoszącego 3,7%. W części przypadków nie oznaczało to obniżenia przeciętnych wynagrodzeń realnych, ale stanowiło rezultat zmniejszenia zatrudnienia.

Wydatki majątkowe

W odróżnieniu od wydatków bieżących o względnie stabilnym charakterze i niewielkim zróżnicowaniu zmian obserwowanych w czasie, znacznie większa zmienność dotyczy wydatków majątkowych. W 2018 r. wydatki majątkowe dolnośląskich gmin wyniosły 2 612,1 mln zł i były o 71,4% większe niż w 2017 r. Stanowiło to kontynuację zmian zapoczątkowanych w 2017 r., gdy wydatki te wzrosły o 58,2% i jednocześnie zrekompensowało to spadki z lat wcześniejszych (2016: -17,7%, 2015: -29,4%). W 2019 r. nastąpiła poważna redukcja wydatków majątkowych o 27,8% do poziomu 1 887,1 mln zł. Była ona wywołana przede wszystkim dążeniem do zrównoważenia budżetu oraz mniejszą dostępnością dotacji inwestycyjnych. Podobnie było w 2020 r., gdy wydatki majątkowe zmalały o 16,5% do kwoty 1 575,5 mln zł.

Zdecydowaną większość (94,5%) wydatków majątkowych gminy przeznaczały na **inwestycje**. W 2018 r. wydatki inwestycyjne osiągnęły poziom 2 542,5 mln zł i w skali roku wzrosły o 73,3% (w kraju inwestycje gminne wzrosły o 60,7%). W 2019 r. zmalały do kwoty 1 799,5 mln zł, czyli o 29,2%. W Polsce spadek inwestycji gminnych był zdecydowanie mniejszy i wyniósł 13,1%. W 2020 r. wydatki zmalały o dalsze 17,3% osiągając wartość 1 488,2 mln zł. W Polsce spadek ten był zdecydowanie mniejszy i wyniósł 6,7%.

Na największe wydatki inwestycyjne mogą sobie pozwolić 2 kategorie gmin. Jedną grupą to najbogatsze gminy mające zdolność do wypracowania dużej nadwyżki operacyjnej (przewagi dochodów bieżących nad wydatkami o charakterze bieżącym). Drugą grupę stanowią gminy skuteczne w pozyskiwaniu ze źródeł zagranicznych bezzwrotnych środków na realizację projektów inwestycyjnych. Nawet w tej sytuacji gmina musi dysponować zdolnością absorpcyjną wynikającą z możliwości zmobilizowania wkładu własnego, finansowanego z nadwyżek operacyjnych lub z kredytu. Przy rosnących transferach z budżetu państwa na rzecz zadań bieżących samorządów od lat maleją dotacje inwestycyjne z budżetu.

Również gminy biedne i zadłużone dokonują inwestycji, gdyż z punktu widzenia prawa finansowego i zasad rachunkowości zakup nawet niewielkiego środka trwałego (np. drobnego sprzętu komputerowego czy elementu wyposażenia urzędu lub szkoły) ma charakter inwestycyjny. Największe inwestycje nie dotyczą ruchomych składników majątkowych, ale budynków, budowli, w tym obiektów inżynierii lądowej i wodnej.

Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca dokonane przez dolnośląskie gminy były w 2017 r. o 19,7% wyższe niż średnio w kraju. Opisana różnica dynamiki narastania wydatków spowodowała, że w 2018 r. przewaga wzrosła do 29,2% (1 291,34 zł wobec 999,83 zł w Polsce). Po znacznym zmniejszeniu się ich poziomu w 2019 r. przewaga zmalała do 5,2% (odpowiednio 914,48 zł i 869,11 zł). W 2020 r. średnia krajowa była już wyższa o 6,1% i wynosiła 803,06 zł, a w województwie dolnośląskim na 1 mieszkańca przypadało 756,86 zł wydatków inwestycyjnych z budżetów gmin.

Największe inwestycje realizowały gminy znajdujące się w czołówce gmin pod względem wydatków ogółem, gdyż inwestycje są czynnikiem silnie różnicującym ogólny poziom wydatków gmin.

W 2019 r. wydatki inwestycyjne gminy Świeradów-Zdrój zmalały ponad 3 razy do kwoty 13,8 mln zł oraz 3 320,87 zł na 1 mieszkańca. Dzięki dużym dotacjom inwestycyjnym gmina ta rok wcześniej miała dochody i wydatki największe w województwie i zajmowała 2. pozycję w Polsce, bezpośrednio za gminą Kleszczów. Było to nadal 3,6 razy więcej niż wynosiła średnia i pozwoliło gminie zająć 2. miejsce w województwie. W 2020 r. zarówno dotacje, jak i inwestycje osiągnęły poziom średni w województwie dając gminie 58. pozycję pod względem inwestycji na 1 mieszkańca. W 2019 r. inwestycje o wartości 93,9 mln zł (o 2,5% mniejsze niż rok wcześniej) zapewniły gminie Kobjeryce 1. miejsce z kwotą wydatków na 1 mieszkańca 4 367,11 zł (4,8 razy więcej niż średnia wojewódzka). Inwestycje były realizowane niemal bez wsparcia dotacyjnego, gdyż miało ono udział 7,6% w poniesionych nakładach. Na 3. miejscu była Jerzma-

nowa (3 174,53 zł na 1 mieszkańca), a na kolejnych: Grębocice (3 060,81 zł), Łądek-Zdrój (2 945,04 zł) oraz Lewin Kłodzki (2 714,00 zł).

W 2020 r. na 1. miejscu znalazła się Jerzmanowa z wydatkami 3 879,38 zł per capita. Jerzmanowa jest niewielką gminą (5,3 tys. mieszkańców) i dlatego ogólna wartość realizowanych inwestycji wyniosła 20,4 mln zł, czyli 4 razy mniej niż w Kobierzycach (79,6 mln zł), które miały 2. wskaźnik w województwie (3 615,42 zł). Na kolejnych miejscach znalazły się gminy: Dobromierz (2 860,98 zł), Radwanice (2 806,94 zł) oraz Lewin Kłodzki (2 716,46 zł). Inwestycje większe od 2000 zł na 1 mieszkańca zrealizowały także: Szczawno-Zdrój, Szklarska Poręba, Wińsko i Ścinawa.

Inwestycje mogą być finansowane ze środków własnych lub z dotacji z pewnym udziałem środków własnych. W przypadku dużych nakładów najczęściej dochodzi do powstania deficytu budżetowego. W grupie 12 gmin realizujących największe inwestycje tylko w Kobierzycach wystąpiła w 2020 r. nadwyżka budżetowa. W tej samej grupie są 3 gminy z największym deficytem budżetowym w stosunku do dochodów – są to: Wińsko (23,8%), Jawor (12,1%) oraz Szczawno-Zdrój (10,3%). Tylko w 4 gminach tej grupy inwestowano bez dotacji wyższych niż 10% wartości poniesionych nakładów. Udział **dotacyjnego wsparcia inwestycji** w Wińsku wynosił tylko 8,5%, co było przyczyną powstania tak dużego ujemnego wyniku finansowego. Odwrotna sytuacja dotyczyła najbogatszych gmin w województwie, dla których otrzymanie dotacji nie jest warunkiem niezbędnym realizacji inwestycji o dużej skali. W Kobierzycach dotacje sfinansowały 1,0% poniesionych nakładów, a gmina osiągnęła nadwyżkę budżetową w wysokości 6,3% dochodów. W Jerzmanowej udział dotacji wyniósł 9,6% inwestycji (deficyt budżetowy stanowił 4,1% dochodów), a w Radwanicach 1,8% (deficyt 3,6%).

Dotacje zapewniły finansowanie 65,2% inwestycji Lewina Kłodzkiego (2019: 86,1%), w Dobromierzu 51,0%, w Ścinawie 41,0%, a w Szklarskiej Porębie 37,4%. Nietypowa sytuacja wystąpiła w 2020 r. aż w 6 mniej zamieszkałych gminach: Lubomierz, Ciepłowody, Zawonia, Świerzawa, Radków i Walim, w których ze względu na przesunięcia czasowe otrzymania środków (zwykle były to opóźnienia) oraz ponoszenia wydatków, wskaźnik ten przekroczył wartość 100%. W 3 kolejnych gminach (Głuszyca, złoty Stok, Kowary) inwestycje nie mogłyby być zrealizowane bez dotacji, których udział w wydatkach przekroczył 90%.

Chociaż rozkład wskaźników był znacznie bardziej zrównoważony niż rok wcześniej, to jednak występowały nadal duże zróżnicowania przestrzenne. W 2017 r. rozpiętość między Karpaczem a Janowicami Wielkimi (111,92 zł na 1 mieszkańca) była trzydziestokrotna. W 2018 r. Świeradów-Zdrój poniósł 164 razy większe wydatki per capita niż Ruja (64,30 zł). W 2019 r. wydatki inwestycyjne Kobierzyc były 45 razy większe niż Marciszowa (97,11 zł). Poniżej 200 zł na 1 mieszkańca wydatkowano także w Bogatyni (8 razy mniej niż rok wcześniej), Kondratowicach, Rui, Wąsoszu, Zawidowie, Janowicach Wielkich, Pęcławiu i Chocianowie. **W 2020 r.** Jerzmanowa zrealizowała inwestycje 55 razy większe niż Ciepłowody (70,48 zł). Niewiele różniły się wskaźniki dla: Bogatyni (85,48 zł), Lubomierza (87,88 zł), Janowic Wielkich (88,32 zł) oraz Mietkowa (99,68 zł). Poniżej 200 zł na 1 mieszkańca wydatkowały także: Bolesławiec (m), Kondratowice, Bolków, Lubin (m), Sulików, Zgorzelec (m) i Leśna. Zwykle tak niewielkie inwestycje dotyczą jedynie ruchomych składników majątkowych.

Niskie wydatki były kontynuowane zwłaszcza w gminach Bogatynia, Janowice Wielkie (dodatkowo zmalały o połowę) oraz Kondratowice, natomiast w przypadku mających najniższe wydatki Ciepłowodów był to efekt wahadłowy, gdyż w 2019 r. poniosły one nakłady prawie 12 razy większe. To samo dotyczy Lubomierza, który miał rok wcześniej 24 razy większe inwestycje. Oznacza to w przypadku tych 2 gmin wpłynięcie do budżetu dotacji inwestycyjnych w następnym roku po poniesieniu nakładów.

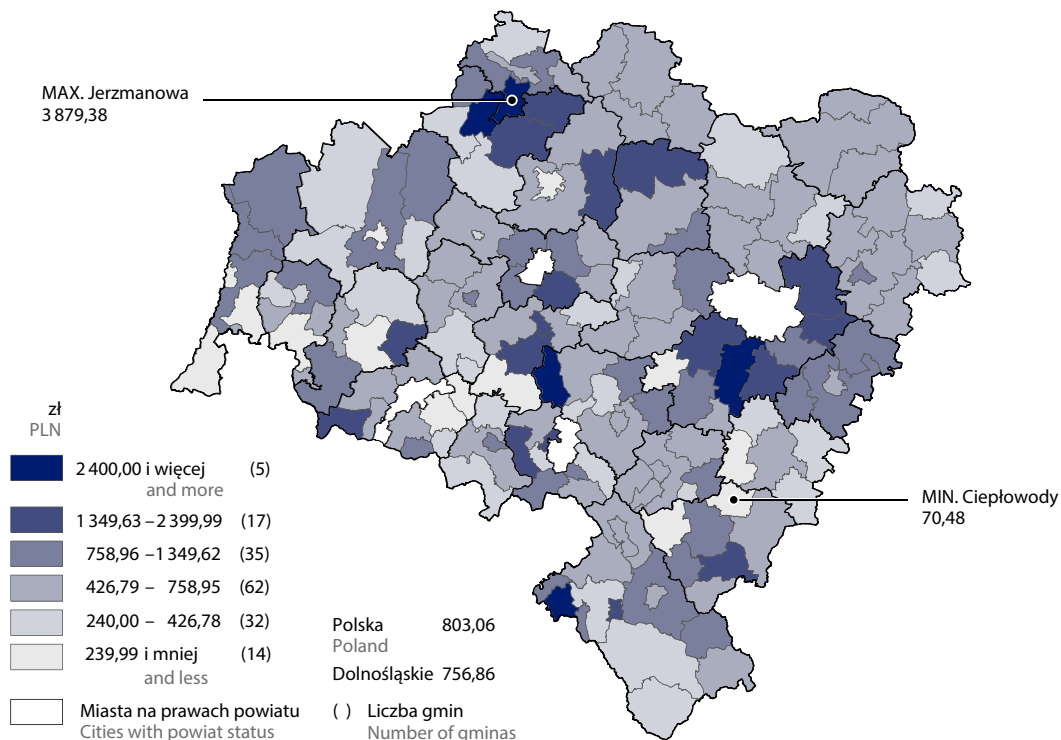
W grupie gmin o najmniejszych nakładach inwestycyjnych znalazły się z jednej strony gminy o niskich dochodach ogółem, a z drugiej strony o wysokim poziomie zobowiązań na 1 mieszkańca. Obie te sytuacje skłaniają gminy do prowadzenia polityki oszczędności, przejawiającej się głównie w ograniczaniu wydatków inwestycyjnych. Gminy nie są w stanie przyspieszyć swojego rozwoju bez pozyskania bezwrotnych środków zewnętrznych.

Liczba gmin o wydatkach inwestycyjnych per capita poniżej 300 zł zmalała z 29 w 2017 r. do 7 w 2018 r., w 2019 r. wzrosła do 18, a w 2020 r. do 22. Poziom zróżnicowań był wysoki, chociaż nieco się zmniejszył. O asymetrii rozkładu oraz poziomie dyspersji świadczy m.in. duża różnica między średnim poziomem nakładów na 1 mieszkańca w województwie w 2020 r. wynoszącym 756,86 zł, a medianą na poziomie

597,75 zł (2019: 914,48 zł i 810,00 zł; 2018: 1 291,34 zł i 1 087,55 zł; 2017: 744,85 zł i 590,00 zł). W 2020 r. różnicowania były podobne jak w 2017 r.

Mapa 10. Wydatki inwestycyjne budżetów gmin na 1 mieszkańca

Map 10. Investment expenditures of gminas' budgets per capita



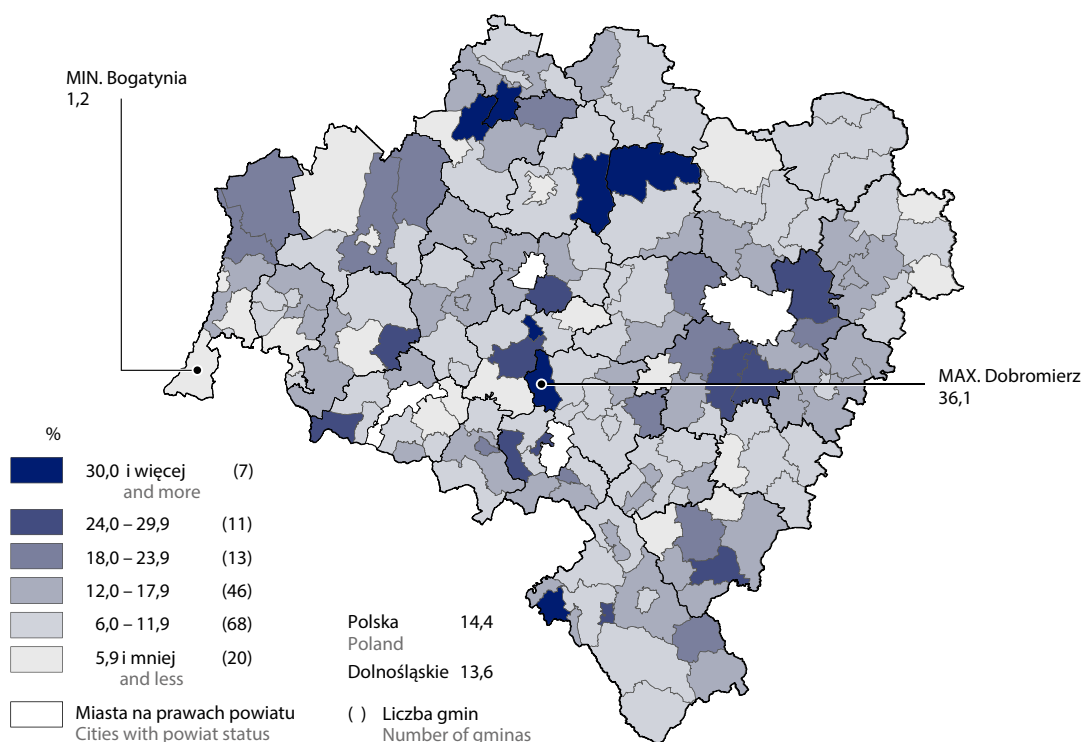
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem więcej mówi o rzeczywistym wyzwaniu finansowym dla gmin niż inwestycje na 1 mieszkańca. Wskaźnik ten wahał się od 1,2% w Bogatyni (miała najniższy wskaźnik również w 2019 r. i 2017 r. – 1,6% i 1,5%) do 36,1% w Dobromierzu. Rok wcześniej, na 2412 polskich gmin tylko 1 gmina nie poniosła żadnych wydatków inwestycyjnych. Była to objęta zarządkiem komisarycznym gmina Ostrowice z województwa zachodniopomorskiego (zlikwidowana z dniem 1.01.2019 r.). Średni ważony udział inwestycji w ogólnych wydatkach gmin w 2018 r. wynosił 24,6% i był o 4,3 p. proc. wyższy niż w kraju. Różnica ta zmalała w 2019 r. do 0,5 p. proc. w rezultacie obniżenia obu wskaźników strukturalnych do 17,1% w regionie i 16,6% w kraju. Towarzystwo temu także upodobnienie się struktury rozkładu tych udziałów. W 2018 r. 42,5% gmin w Polsce przeznaczało na inwestycje co najmniej 1/3 swoich wydatków, a na Dolnym Śląsku było to znacznie więcej – 57,6%. W 2019 r. takie wysokie udziały miało 27,8% gmin w kraju i 29,1% w regionie. Proporcja odwróciła się w 2020 r., gdy na inwestycje przeznaczono na Dolnym Śląsku 13,6% wydatków, a w Polsce 14,4%. Znajduje to odzwierciedlenie w poniższym porównaniu struktury gmin o różnych udziałach inwestycji w wydatkach ogółem (tab. 27).

Tablica 27. Struktura gmin według udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem
 Table 27. Structure of gminas by share of investment expenditure in total expenditure

Udział w % Share in %	Polska Poland				Dolnośląskie			
	liczba gmin number of gminas		w % in %		liczba gmin number of gminas		w % in %	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
10,00 i mniej and less	643	847	26,7	35,1	34	64	20,6	38,8
10,01–20,00	1 097	1 111	45,5	46,1	83	77	50,3	46,7
20,01–40,00	650	440	26,9	18,3	47	24	28,5	14,5
40,01 i więcej and more	21	13	0,9	0,5	1	–	0,6	–

Zjawisko przesuwania się gmin do przedziałów z niższymi wartościami udziałów inwestycji w wydatkach dotyczyło w 2020 r. zarówno Polski, jak i Dolnego Śląska, ale na poziomie kraju zmiany były mniej intensywne. Przykładowo liczba gmin ponoszących nakłady inwestycyjne stanowiące więcej niż 20% ogólnych wydatków budżetowych w kraju zmalała o niespełna 1/3, a w regionie dokładnie o połowę. Szczególnie dużo inwestowały dolnośląskie gminy w 2018 r., kiedy na czele krajowego zestawienia znajdował się Świeradów-Zdrój ze wskaźnikiem 61,7%, a na miejscach 3. i 4. były Czarny Bór (53,2%) i Lewin Kłodzki (52,5%). W 2019 r. na 1. miejscu w kraju był Uniejów z województwa łódzkiego (56,1%), a wskaźnik dla liderującego w regionie Lądka-Zdrój był znacznie niższy (41,3%). Podobna sytuacja powtórzyła się w 2020 r. – w kraju przewodziły małopolskie gminy Sękowa (55,2%) i Moszczenica (49,2%), a wskaźnik 36,1% pozwolił Dobromierzowi na zajęcie 22. miejsca w Polsce. Względnie więcej było w regionie również gmin o niskich wskaźnikach.

Mapa 11. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem
 Map 11. Share of investment expenditure in total expenditure



W 2020 r. powyżej średniej (13,6%) były 63 gminy, a poniżej 102 gminy (2019: 17,3%; 70 i 95). Mediana wyniosła 11,3% w wyniku kontynuacji tendencji spadkowej (2019: 15,6%; 2018: 22,0%). Zmiany rozkładu wartości ilustrują zwłaszcza najwyższe wskaźniki. W 2020 r. żadna gmina nie miała udziału inwestycji powyżej 40% wydatków, w 2019 była to 1 gmina, natomiast rok wcześniej było ich 13, w tym 4 przeznaczały na inwestycje ponad połowę swoich wydatków (oprócz Świeradowa-Zdroju, Czarnego Boru i Lewina Kłodzkiego była jeszcze Gromadka). W 2017 r. udział równy 40,0% miały jedynie Gaworzyce.

Zgodnie z oczekiwaniami, listy gmin o największych i najmniejszych udziałach inwestycji w wydatkach w dużym stopniu pokrywają się z listami utworzonymi według wartości wydatków ogółem na 1 mieszkańca. Nieco wyższą pozycję mają gminy mniej zamożne, o niewielkich dochodach i wydatkach ogółem. Za Dobromierzem znajdowały się gminy: Radwanice (35,8%), Lewin Kłodzki (35,3%), Jerzmanowa i Jawor (po 31,4%), Wińsko (31,3%) oraz Ścinawa (30,7%). Nieco poniżej 30% wynosiły wskaźniki dla Kobierzyc, Szczawna-Zdroju i Paszowic. W wielu gminach zaangażowanie inwestycyjne było względnie trwałe. Radwanice przez kolejne 4 lata notowały wskaźniki przekraczające 30%, a wysoką średnią z tego okresu miały także: Lewin Kłodzki, Kobierzyc, Łądek-Zdrój, Jerzmanowa Grębocice, Świeradów-Zdrój, Karpacz, Czarny Bór, Gromadka i Miękinia.

Najmniejsze wskaźniki dotyczyły gmin: Bogatynia (1,2%), Ciepłowody (1,5%), Lubomierz (1,7%) i Mietków (1,9%), a 10 dalszych gmin miało udziały nie większe niż 5,0%. Większość gmin o niskich wskaźnikach wykazywała niewielkie wydatki inwestycyjne w okresie wieloletnim, zwłaszcza Bogatynia, Janowice Wielkie i Kondratowice.

Zgodnie z regułą fiskalną, planowane wydatki bieżące nie powinny przekraczać planowanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę z ubiegłych lat oraz wolne środki. Powstawanie ujemnego salda budżetowego jest uzasadnione w sytuacji dokonywania niezbędnych wydatków majątkowych, jeśli zachowany jest **bezpieczny poziom zadłużenia**. Duże inwestycje (30,7% wydatków) realizowała najbardziej zadłużona dolnośląska gmina Ścinawa (dług stanowił 69,5% dochodów). Był to powód wzrostu zobowiązań tej gminy w 2020 r. W grupie gmin o poziomie zobowiązań w stosunku do dochodów przekraczającym 40% znajdowały się przeznaczające duże środki na inwestycje: Dobromierz, Jerzmanowa, Jawor, Kamieniec Ząbkowicki i Wleń, ale żadna z tych gmin nie miała wskaźnika wyższego od 50%. Pozostałe gminy z grupy 20 o największych wydatkach na koniec 2020 r. miały stan zobowiązań bardzo mały (Lewin Kłodzki, Polanica-Zdrój, Czarny Bór, Żórawina, Legnickie Pole), mały (Radwanice, Kobierzyc, Paszowice, Długołęka, Czernica) lub średni (Wińsko, Szczawno-Zdrój, Szklarska Poręba, Węgliniec). W gminach zadłużonych cięcia wydatków inwestycyjnych są naturalną reakcją na pojawiające się problemy. W przypadku bogatych gmin może pojawić się odwrotny problem – wyboru działań na rzecz rozwoju gminy oraz racjonalnych celów inwestycyjnych, gdy główne potrzeby zostały już zaspokojone. Dotyczyło to Kobierzyc i niektórych innych gmin osiągających nadwyżki budżetowe w ostatnich latach.

Strategie wydatkowe niektórych gmin cechuje znaczna amplituda. W 2018 r. największy **wzrost nakładów inwestycyjnych** wykazały gminy: Dobromierz (7 razy), Malczyce i Międzybórz (6 razy) oraz Świeradów-Zdrój i Czarny Bór (5 razy). Znacznie mniejsza skala wzrostów wystąpiła w 2019 r. – jedynie w Lubomierzu zwiększyły się 5 razy, natomiast podwoiły się w Rui, Kamiennej Górze (m), Żórawinie, Kudowie-Zdroju, Mysłakowicach i Złotoryi (m). W 2020 r. inwestycje Paszowic zwiększyły się 5,5 raza, a Wąsosza, Marciszowa, Rui i Zawidowa od 2 do 3 razy.

Największe cięcia inwestycji zostały dokonane w 2018 r. przez gminy: Ruja (o 76,4%), Krotoszyce (o 69,2%), Paszowice, Chocianów, Dobroszyce, Duszniki-Zdrój (wszystkie o około połowę), a w 2019 r. przez: Marciszów (o 95,7%), Bogatynię (o 87,8%) oraz Borów (o 87,1%). W 2020 r. najbardziej zmalały inwestycje Lubomierza (o 95,9%), Ciepłowodów (o 91,4%), Bolkowa, Zawoni, Stoszowic i Mysłakowic (od 83,3% do 88,8%). O ponad ⅓ zmniejszyły się także wydatki inwestycyjne w gminach: Wądroże Wielkie, Świeradów-Zdrój, Osiecznica, Walim, Piława Górna, Mietków, Prusice i Nowa Ruda (w).

Wszystkie wymienione gminy są bardzo małe lub małe, co powoduje, że typowe jest podejmowanie pojedynczych większych inwestycji co 2–3 lata. Następują więc okresy naprzemiennych wzrostów i spadków nakładów. Inna sytuacja występuje w dużych gminach, w których procesy inwestycyjne mają w dużym stopniu charakter ciągły. Bez dodatkowych punktów odniesienia wskaźniki dynamiki mogą być mylące, gdyż sugerują, że dokonany przez samorządy wysiłek inwestycyjny był bardzo duży albo znaczny

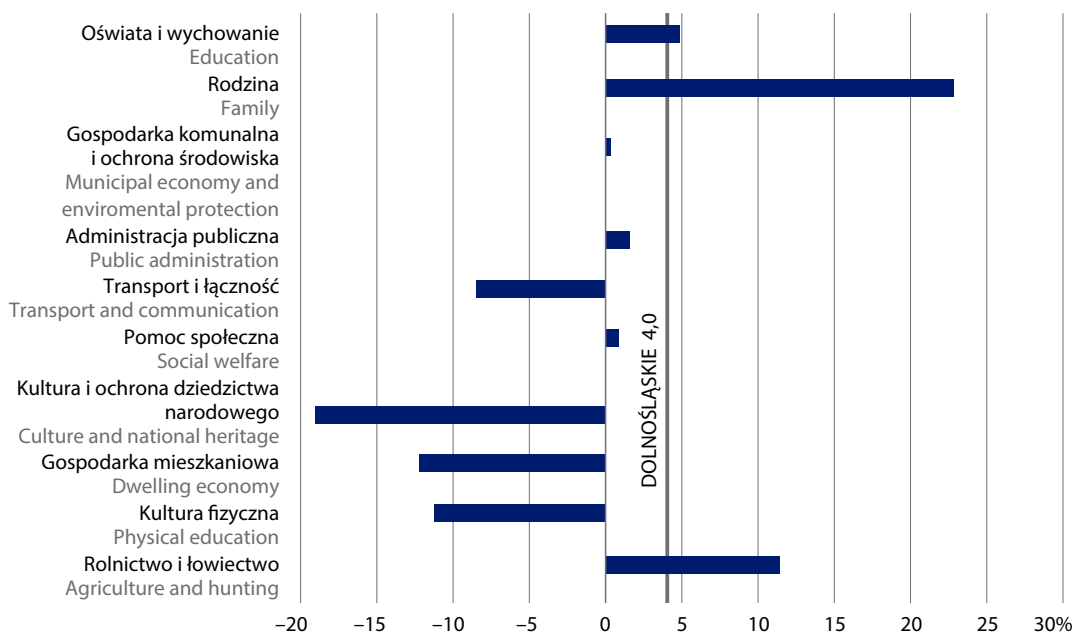
redukcje doprowadziły do niewielkich inwestycji. Wśród 5 wymienionych gmin o największym wzroście inwestycji w 2020 r. tylko Paszowice zrealizowały wydatki większe od średniej wojewódzkiej, a pozostałe 4 gminy miały nakłady na 1 mieszkańca wyraźnie jej ustępujące.

O zmianach zakresu inwestycji świadczy nie tylko ich dynamika w województwie w kolejnych latach (wzrost o 73,3% w 2018 r. oraz spadek o 29,2% w 2019 r. i o 17,3% w 2020 r.), ale także częstość tego zjawiska w gminach. Wydatki inwestycyjne zmalały w 105 gminach, a wzrosły tylko w 60 (2019: 120 i 45).

Główne kierunki wydatkowania środków w ujęciu przedmiotowym (działowym)

Zadania statutowe gmin są jednoznacznie określone ustawowo i różnią się od zadań powiatów oraz samorządowego województwa (specyfikę wydatków ukazywały wykresy 16 i 18). Struktura wydatków ulega zmianie z kilku zasadniczych powodów, jakimi są: zmiany potrzeb społecznych, ewolucja priorytetów polityki budżetowej państwa oraz zmieniające się autonomiczne kierunki polityki samorządów, zdeterminowane w dużym stopniu ich sytuacją finansową. Znaczny wzrost niektórych kategorii wydatków wymusza dokonywanie przesunięć środków z innych dziedzin, co jest równoznaczne z redukcjami wydatków na różne działania. Powstaje problem ich wyboru. W sytuacji występowania napięć budżetowych dotyczy to przede wszystkim dziedzin, których funkcjonowanie w krótkim czasie nie przekłada się jednoznacznie na jakość życia mieszkańców. W dolnośląskich JST wszystkich szczebli zredukowano wydatki (por. wykresy 17 i 19) na transport i łączność (o 33,5 mln zł) oraz na ujmowane łącznie turystykę i kulturę fizyczną (o 66,9 mln zł). W tych dziedzinach tradycyjnie poszukiwane są oszczędności – była to kontynuacja jeszcze silniejszej tendencji z 2019 r., gdy redukcje nastąpiły odpowiednio o 147,0 mln zł i 142,3 mln zł. Gminy realizują połowę wydatków wszystkich JST, co oznacza, że cięcia wydatków zwykle następują w podobnych działach. Niewielki wzrost wydatków budżetowych gmin (o 4,0%) w 2020 r. oznaczał wzrost wydatków w 6 działach klasyfikacji budżetowej oraz redukcje w 4 działach spośród dziedzin o największych wydatkach.

Wykres 35. Zmiany wydatków gmin według działów^a
Chart 35. Changes in expenditure of gminas by divisions^a



^a Zmiany w stosunku do roku poprzedniego, działy uszeregowane według poziomu wydatków w 2020 r.
^a Changes compared to the previous year, divisions ordered by the level of expenditure in 2020.

Trzy działy o charakterze wzrostowym wykazywały minimalną dynamikę wzrostu wydatków (gospodarka komunalna i ochrona środowiska, pomoc społeczna oraz administracja publiczna) natomiast istotne

zwiększenie wydatków nastąpiło w działach: rodzina – o 22,8% (2019: +25,9%), rolnictwo i łowiectwo – o 11,4% (2019: –19,4%); oświata i wychowanie – o 4,9% (2019: +0,3%). Tak duże przyrosty wiązały się z cięciami, które w ujęciu względnym były największe w działach: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – o 19,1% (2019: +10,9%), gospodarka mieszkaniowa – o 12,1% (2019: –10,8%), kultura fizyczna – o 11,3% (2019: –16,3%) oraz transport i łączność – o 8,5% (2019: –18,5%). Znacznemu wzrostowi wydatków na dział rodzina w latach 2019–2020 towarzyszyło więc niezmiennie duże zmniejszanie nakładów na transport i łączność, gospodarkę mieszkaniową i kulturę fizyczną.

W ujęciu bezwzględnym najbardziej zmniejszyły się wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (o 103,3 mln zł; 2019: +53,5 mln zł), transport i łączność (o 67,8 mln zł; 2019: –180,9 mln zł), gospodarkę mieszkaniową (o 48,0 mln zł; 2019: –47,5 mln zł) oraz kulturę fizyczną (o 35,7 mln zł; 2019: –61,6 mln zł). Doprowadziło to do zmian strukturalnych.

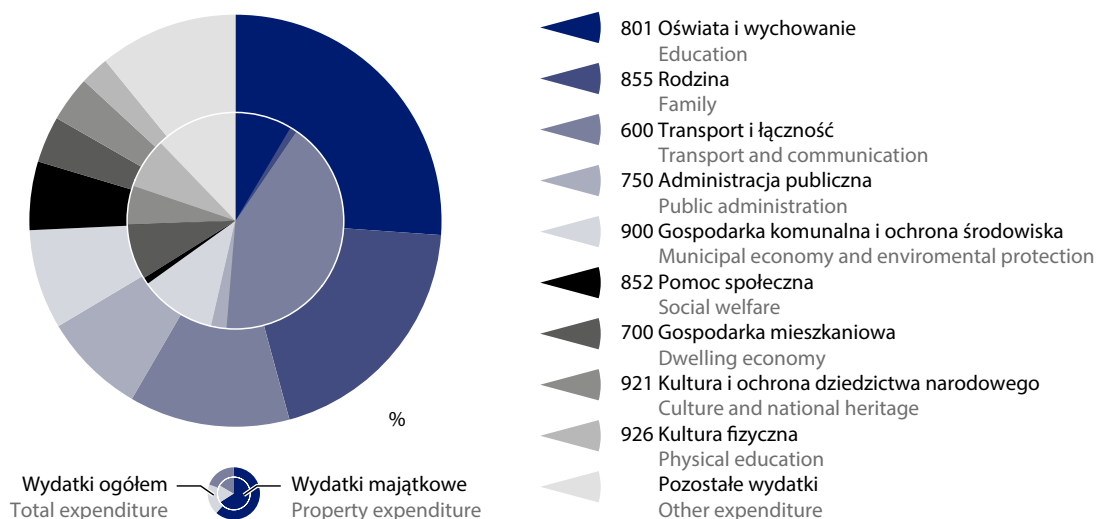
Struktura wydatków gminnych przedstawiała się następująco (w nawiasach numery działów oraz udziały w wydatkach w 2019 r.):

- oświata i wychowanie (801) – 26,9% (26,7%),
- rodzina (855) – 25,7% (21,7%),
- gospodarka komunalna (900) – 10,6% (10,9%),
- administracja publiczna (750) – 8,8% (9,0 %),
- transport i łączność (600) – 6,7% (7,6%),
- pomoc społeczna (852) – 4,7% (4,9%),
- kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (921) – 4,0% (5,1%),
- gospodarka mieszkaniowa (700) – 3,1% (3,7%),
- kultura fizyczna (926) – 2,6% (3,0%),
- rolnictwo (010) – 1,4% (1,3%),
- bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (754), edukacyjna opieka wychowawcza (854) i ochrona zdrowia (851) – z udziałami od 0,8% do 1,1%.

Dotyczy to wydatków ogółem, natomiast odmiennie przedstawiałyby się porównania dotyczące wydatków bieżących i wydatków majątkowych.

Wykres 36. Struktura wydatków ogółem i wydatków majątkowych według działów

Chart 36. Structure of total expenditure and property expenditure by divisions



W działach rodzina oraz pomoc społeczna inwestycje są zupełnie marginalne – w odróżnieniu od działów transport i łączność oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Inwestycje w tych działach stanowiły odpowiednio 41,8% i 11,5% nakładów inwestycyjnych w regionie. Na 26 pozostałych działów

wydatków gminnych przypadła więc niespełna połowa wydatków inwestycyjnych w województwie dolnośląskim. Struktura ta uległa zmianie w stosunku do roku poprzedniego w wyniku zróżnicowań towarzyszących ogólnemu spadkowi inwestycji o 17,3% w 2020 r.

Wydatki na cele społeczne

Związana z programem socjalnym rządu „Rodzina 500 plus” dominacja świadczeń społecznych przyczyniła się do wysokiej dynamiki wzrostu nie tylko dochodów z tytułu dotacji z zakresu administracji rządowej, ale także wydatków budżetowych na świadczenia na rzecz osób fizycznych. „Znaczone” charakter tych dotacji dotyczy wszystkich szczebli samorządowych. Zasiłki dla rodzin z dziećmi dołączyły do szerokiej grupy zasiłków socjalnych wypłacanych przez gminy. Konsekwencją był bardzo duży wzrost wydatków grupowanych **w ujęciu rodzajowym** jako świadczenia na rzecz osób fizycznych: 2015 r. – 783,4 mln zł, 2016 r. – 1 638,0 mln zł, 2017 r. – 1 927,7 mln zł, 2018 – 1 920,6 mln zł, ponownie skokowy wzrost w 2019 r. do kwoty 2 370,9 mln zł, a w 2020 r. do 2 879,0 mln zł. Wartość wypłacanych świadczeń w 2020 r. wzrosła o 21,4% (2019: 23,4%), a w Polsce w mniejszej skali – o 18,0% (2019: 17,9%). Głównym powodem różnicy jest niższy na Dolnym Śląsku odsetek rodzin z dwojgiem lub większą liczbą dzieci niż średnio w kraju.

Udział świadczeń w wydatkach budżetowych gmin zmieniał się następująco: 2015 – 11,4%, 2016 – 21,4%, 2017 – 21,9%, 2018 – 18,6%, 2019 – 22,5%, 2020 – 26,3%. W 2015 r. co 9. złotówka wydatków dolnośląskich gmin była przeznaczana na świadczenia dla mieszkańców, a 5 lat później więcej niż co 4. złotówka wydatków była bezpośrednim wsparciem dla osób fizycznych. Średnio w kraju znaczenie tych wydatków było większe stanowiąc 29,1% wydatków ogółem gmin (2017: 27,0%, 2018: 23,4%, 2019: 26,2%). Różnica wielkości udziałów wynika z 3 głównych czynników – odmienności struktur demograficznych, różnego zasięgu zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz różnic dotyczących pozostałych wydatków budżetowych, w tym wydatków majątkowych.

W drugim, **przedmiotowym ujęciu wydatków** cele społeczne do 2016 r. były realizowane w ramach działów 852 (pomoc społeczna) oraz 853 (pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej). Program „Rodzina 500 plus” został włączony do działu 852 jako rozdział 85211. W 2017 r. wyodrębniono nowy dział 855 (rodzina), do którego oprócz rozdziału 85211 (obecnie 85501) przeniesiono część innych zadań zaliczanych wcześniej do działów 852 i 853. Są to m.in.: świadczenia z funduszu alimentacyjnego, karta dużej rodziny, placówki wsparcia dziennego, tworzenie i funkcjonowanie żłobków i klubów dziecięcych, dzienni opiekunowie, rodziny zastępcze, ośrodki adopcyjne, placówki opiekuńczo-wychowawcze.

Wydatki dolnośląskich JST na cele społeczne wyniosły w 2017 r. 3 813,6 mln zł, rok później wzrosły do 4 005,1 mln zł, w 2019 r. nastąpił duży wzrost (o 21,0%) do kwoty 4 847,3 mln zł, a w 2020 r. do poziomu 5 715,0 mln zł (por. tab. 18). Na gminy przypadało 58,6% wydatków dolnośląskich samorządów na cele społeczne, na miasta na prawach powiatu 30,2%, na powiaty 10,0%, a na województwo 1,2%.

Program „Rodzina 500 plus”

Realizacja programu „Rodzina 500 plus” następuje od 1 kwietnia 2016 r. Dlatego wydatki na ten cel wykazywały bardzo wysoką dynamikę nie tylko w 2016 r. (tylko 3 kwartały wypłat dla beneficjentów), ale także w 2017 r. Jest to zadanie powierzone samorządom przez rząd, a dotacje dla gmin są tak kalkulowane, aby równoważyły się z wartością udzielonego wsparcia.

W 2016 r. rząd przeznaczył na program wspierania rodzin z dziećmi na Dolnym Śląsku kwotę 1 085,1 mln zł. W 2017 r. nastąpił wzrost wydatków do kwoty 1 470,0 mln zł, niemal w całości będący wynikiem wypłacania świadczeń przez pełny rok. W 2018 r. wystąpiła niewielka redukcja o 4,3% do kwoty 1 406,5 mln zł, a w 2019 r. poważny wzrost wydatków do poziomu 2 077,9 mln zł, spowodowany objęciem od 1 lipca przez program nowych beneficjentów. Czynnikiem ten zaważył także na dużym przyroście w 2020 r. do kwoty 2 830,1 mln zł.

Powiaty w ramach programu otrzymały środki typu administracyjnego (2018: 20,8 mln zł; 2019: 23,7 mln zł; 2020: 28,8 mln zł). W powiatach nie przypisano do tego celu żadnych wydatków. Żadnych wydatków nie poniosło w latach 2018–2020 województwo, a w 2017 r. była to niewielka kwota 1,4 mln zł. Wydatki były realizowane wyłącznie przez gminy oraz miasta na prawach powiatu. W 2019 r. były to kwoty odpowiednio 1 953,7 mln zł (2018: 1 462,4 mln zł) oraz 876,4 mln zł (2018: 615,5 mln zł).

W 2019 r. nastąpił przyrost wydatków o 671,4 mln zł, w tym w miastach na prawach powiatu o 237,1 mln zł oraz w gminach o 434,3 mln zł. W ujęciu względnym wzrost w samorządach ogółem wyniósł 47,7%, w miastach na prawach powiatu 62,7%, a w gminach 42,2%. W 2020 r. przyrost wydatków był jeszcze wyższy – ogółem o 752,2 mln zł, z czego w gminach wyniósł 491,3 mln zł, a w miastach na prawach powiatu 260,9 mln zł. Był to wzrost odpowiednio o 36,2%, 33,6% i 42,4%.

Porównanie otrzymanych środków z wydatkowanymi ukazuje różnicę między gminami a miastami na prawach powiatu. Miasta na prawach powiatu otrzymały część powiatową, której nie dotyczy przypisanie wydatków na realizację programu i podstawową część gminną. Dlatego 4 miasta powinny być z zasady jedynymi jednostkami samorządowymi (poza powiatami) wykazującymi dodatnie saldo rozrachunków. Dodatkowo saldo w miastach na prawach powiatu wyniosło 11,3 mln zł (2019: 9,4 mln zł; 2018: 7,7 mln zł).

W 2018 r. żadna gmina nie wykazała nadwyżki z tytułu otrzymanych dotacji i wydatkowanych środków. Pełną równowagę przychodów i wydatków osiągnęło 101 gmin. Pozostałe 64 gminy pokryły z dochodów własnych niewielkie kwoty (łącznie 0,9 mln zł) wydatków przewyższających otrzymane dotacje – od 151 zł w Malczycach do 68,3 tys. zł w Lubinie (m). W ujęciu względnym dopłacone kwoty stanowiły najwięcej w Zawidowie – 0,18% wydatków gminy, a w Brzegu Dolnym i Jerzmanowej po 0,08%.

W 2019 r. pojawiły się 2 gminy, w których dotacje otrzymane w ramach programu „Rodzina 500 plus” były minimalnie wyższe od wydatków – Jaworzyna Śląska (1,1 tys. zł) oraz Marcinowice (0,8 tys. zł). W 87 gminach występowała równowaga przychodów i rozchodów, a 76 gmin dopłaciło zwykle niewielkie kwoty do otrzymanych dotacji – od 1,63 zł do 115,9 tys. zł (Bogatynia). Ogólna kwota dopłacona przez gminy z dochodów własnych wyniosła 1,1 mln zł. W ujęciu względnym najwięcej dopłaciły gminy: Siekierzyn – 0,38% wydatków, Zawidów (ponownie) – 0,21% oraz Jerzmanowa (ponownie) i Męcinka po 0,08%.

W 2020 r. 102 gminy cechowało pełne zrównoważenie dochodów i wydatków związanych z realizacją programu, natomiast 63 dołożyły niewielkie kwoty z dochodów własnych. W sumie dopłata gmin wyniosła 714,6 tys., z czego na Jerzmanową przypadło 53,3 tys. zł, na Lubin (m) 51,0 tys., a na Czernicę 48,5 tys. zł. W ujęciu względnym dopłacone kwoty stanowiły najwięcej po raz kolejny w Zawidowie – 0,17% wydatków gminy, a nieco mniejsze udziały zanotowały złoty Stok – 0,10% oraz Męcinka – 0,09%.

W 2018 r. wydatki na program „Rodzina 500 plus” miały w 7 gminach co najmniej 15,0% **udziału w wydatkach**. Były to: Cieszków i Dziadowa Kłoda (po 17,4%), Pęcław (16,3%), Przeworno (15,8%) oraz Oleśnica (w), Ruja i Jemielno. Najmniejszy udział wystąpił w najbogatszych gminach: Świeradów-Zdrój (2,9%), Karpacz (3,0%), Polkowice 4,6% i Szklarska Poręba (5,0%). Średnią wojewódzką (9,9%) przekroczyły 102 gminy, a mediana wyniosła 10,7%. Kwoty wydatkowane na 1 mieszkańca w ciągu roku wahały się od 315,54 zł w Zgorzelcu (m) do 824,59 zł w Dziadowej Kłodzie.

W 2019 r. rządowy program miał udział 10,1% w dochodach dolnośląskich JST oraz dotyczył 10,0% ogólnych wydatków. Redystrybucja na szczeblu gminnym była wyższa – co 7. złotówka uzyskana oraz wydatkowana przez gminy to efekt programu „Rodzina 500 plus” (po 13,9%). W związku z rozszerzeniem programu zwiększył się poziom średniego udziału w wydatkach (o 4,0 p. proc.) oraz mediany (do 14,4%, czyli o 3,7 p. proc.). W konsekwencji zwiększyła się także z 7 do 71 liczba gmin z wynoszącym co najmniej 15,0% udziałem w wydatkach. W gminie Czernica program dotyczył 21,1% wydatków gminy. Konsekwencją rozszerzenia programu na 1 dziecko nie tylko było przesunięcie się Czernicy na pierwsze miejsce, ale także znaczne przyrosty świadczeń w innych gminach podwrocławskich. Pod względem dynamiki wzrostu dotacji i wydatków w ramach programu „Rodzina 500 plus” gminy Długołęka (84,0%) i Siechnice (82,5%) zajmowały 1. i 2. miejsce w kraju. Według kryterium udziału w wydatkach na kolejnych miejscach znalazły się: Dziadowa Kłoda, Cieszków (po 19,9%), Długołęka (19,8%), Syców (19,4%), Oleśnica (w, 19,3%) i Chocianów (19,0%). Rok wcześniej 3 z tych gmin również znajdowały się w czołowej grupie. Najmniejszy udział wykazywały: Karpacz (5,2%), Świeradów-Zdrój (5,6%), Szklarska Poręba (6,3%), Polkowice (7,5%), czyli te same 4 bogate gminy, jak rok wcześniej. Wśród ostatnich 7 gmin były 4 turystyczne oraz 3 związane z przemysłem wydobywczym.

W 2020 r. nastąpił dalszy wzrost udziału programu w wydatkach JST do 12,9%, a w wydatkach gmin do 20,8%. Tym samym **więcej niż co 5. złotówka w ramach wydatków gminnych przeznaczana jest na program „Rodzina 500 plus”**. Powyżej tej średniej były 32 gminy, a 52 gminy powyżej 20%. Najwyższe wskaźniki dotyczyły gmin: Czernica (23,8%), Oleśnica (w), Dziadowa Kłoda (po 23,0%), Dobroszyce, Osiecznica,

Chocianów i Syców (od 22,4% do 22,8%). Zmiany pozycji w czołowej grupie były niewielkie, podobnie jak w końcowej grupie. Najmniejsze udziały dotyczyły gmin turystycznych: Szklarska Poręba (7,7%), Karpacz (8,1%), Świeradów-Zdrój (9,5%) i Szczawno-Zdrój (10,8%). Wartość mediany wynosiła 18,4%. Wyplacone świadczenia w przeliczeniu na 1 mieszkańca również były najmniejsze w Szklarskiej Porębie (623,67 zł) oraz w Karpaczu (699,84 zł). Pierwszą piątkę o największych świadczeniach tworzyły gminy aglomeracji wrocławskiej: Kobierzyce, Czernica, Długołęka (od 1 571,04 zł do 1 576,34 zł), Siechnice (1 559,25 zł) oraz Żórawina (1 417,83 zł). Potwierdza to opisywaną strukturę demograficzną podwrocławskich gmin.

Średnia wartość wypłat przypadających na 1 mieszkańca dolnośląskich gmin wyniosła 993,60 zł. Obraz wynikający z analizy zróżnicowań dochodów gmin na 1 mieszkańca z tego tytułu oraz ich udziału w dochodach ogółem nie zmienia się. Te same gminy były na czele i na końcu zestawienia.

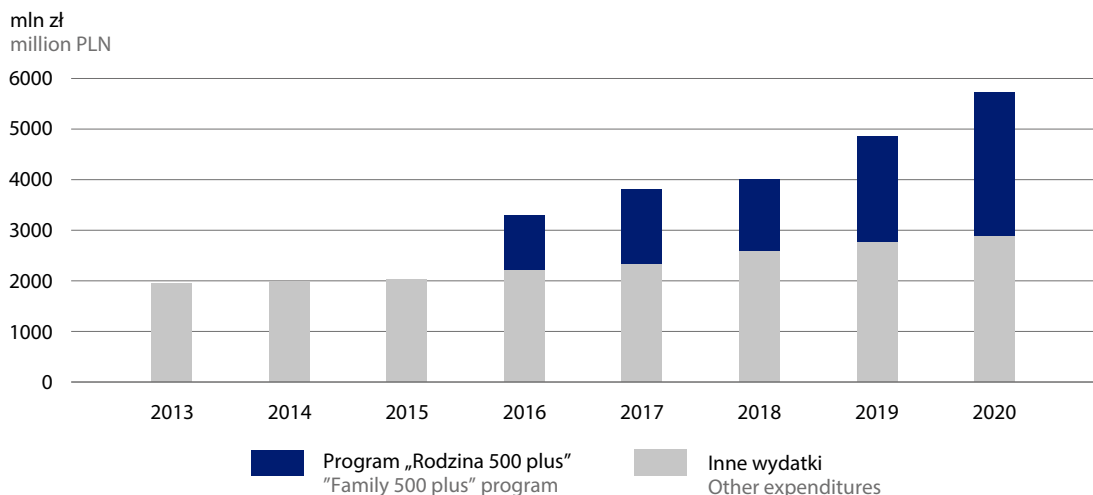
Ogólny wzrost wydatków budżetowych w 2020 r. w dolnośląskich gminach wyniósł 420,8 mln zł, a przyrost wydatków w ramach programu „Rodzina 500 plus” wyniósł 491,3 mln zł (2019: 209,3 mln i 434,3 mln zł). Oznacza to, że suma wydatków na wszystkie pozostałe działania zmniejszyła się o 70,5 mln zł (2019: –225,0 mln zł). Występuje efekt wypychania, gdyż wielki wysiłek budżetowy związany z programem zmniejsza dostępność pozostałych dotacji. Abstrahując od związków przyczynowo-skutkowych i ograniczając się jedynie do obrazu danych sprawozdawczych można stwierdzić, że bez tak dużego przyrostu nakładów na program w 2020 r. obie zbiorowości gmin, których dochody i wydatki budżetowe ogółem zmalały byłyby znacznie większe. Należy przypomnieć, że w 2020 r. środki programu „Rodzina 500 plus” wzrosły w gminach o 33,6%, natomiast wzrost dochodów ogółem wyniósł 9,3%, a wydatków 4,0%. Wydatkom na program towarzyszył pewien wzrost także innych świadczeń społecznych, a ograniczoność dostępnych środków wymuszała dokonanie cięć innych wydatków. Połowa dolnośląskich gmin (82; 2019: 88) ograniczyła wydatki na sumę celów innych niż wsparcie dla rodzin z dziećmi.

Wydatki socjalne ogółem

Już w pierwszym roku wydatki programu stanowiły 1/3 ogólnych wydatków na cele społeczne (32,9%). W 2017 r. udział ten wzrósł do 38,5%, rok później nastąpiło zmniejszenie do 35,1%, w 2019 r. wzrost do 42,9%, a w 2020 r. zwiększenie do niemal połowy (49,5%) wydatków społecznych.

Działowa struktura wydatków przedstawiała się następująco: dział 852 (pomoc społeczna) – 20,7%, dział 853 (pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej) – 3,7%, dział 855 (rodzina) – 75,6%. Rok wcześniej udziały te wynosiły odpowiednio: 23,0%, 4,2% i 72,8%.

Wykres 37. Wydatki budżetów JST na cele socjalne^a
Chart 37. Expenditure of LGU budgets on social purposes^a



^a Działy klasyfikacji budżetowej 852, 853 i 855.
^a Divisions 852, 853 and 855.

Głównymi realizatorami polityki społecznej są **gminy**, na których spoczywa obowiązek wykonania zadań stanowiących 58,5% wartości wydatków wszystkich JST. Istnieje duże zróżnicowanie znaczenia ponoszonych wydatków w budżetach gmin. Nie odzwierciedla ono w sposób pełny poziomu wydatków socjalnych na 1 mieszkańca, chociaż najczęściej obydwa wskaźniki cechuje proporcjonalność.

W ujęciu **wydatków na 1 mieszkańca** mieszkańcy kraju uzyskiwali w 2018 r. wsparcie większe niż na Dolnym Śląsku średnio o 13,8% (1 339,65 zł wobec 1 177,62 zł). W regionie na czele znalazły się gminy Góra (1 874,73 zł) i Jemielno (1 780,42 zł). Reprezentują one powiat górowski, podobnie jak dwie pozostałe gminy powiatu – zajmująca 8. pozycję gmina Wąsosz oraz 11. Niechlów. Powiat górowski cechuje od lat najniższy wskaźnik zatrudnienia (relacja liczby pracujących na terenie powiatu do liczby mieszkańców), najniższe wynagrodzenia i najwyższa stopa bezrobocia na Dolnym Śląsku. Na 4. miejscu była leżąca w sąsiedztwie tego powiatu gmina Pęcław, a na 5. pozycji gmina Cieszków. Wymienionych 6 gmin leży na północy województwa.

Najmniejsze wydatki społeczne w 2018 r. ponosiły gminy o średnim poziomie zamożności, mające określoną specyfikę. Na pierwszych dwóch miejscach znalazły się miasta graniczne – Zgorzelec (m, 806,46 zł) i Zawidów (853,59 zł), a na kolejnych 4 miejscach turystyczno-uzdrowiskowe gminy z Kotliny Kłodzkiej – Stronie Śląskie, Kudowa-Zdrój, Duszniki-Zdrój i Polanica-Zdrój. Na 11. miejscu znalazł się inny ośrodek turystyczny – Karpacz. Wymienione gminy cechuje wysoka aktywność ekonomiczna mieszkańców wynikająca z pełnionych funkcji usługowych i względnej łatwości znalezienia źródła dochodów oraz niewielki odsetek dzieci wśród stałych mieszkańców. Łącznie 10 gmin realizowało wydatki mniejsze niż 1000 zł.

W 2019 r. dynamika wydatków socjalnych na Dolnym Śląsku była większa niż w kraju i w efekcie względny dystans zmniejszył się do 10,0% (1 572,00 zł i 1 428,66 zł). Na pierwszym miejscu znalazła się gmina Kostomłoty (2 102,99 zł) w wyniku najwyższego wzrostu tej kategorii wydatków rok do roku (78,9%). Bardzo dużą dynamikę wykazały bogate gminy podwrocławskie dzięki programowi wsparcia rodzin z dziećmi, lecz z mniejszym znaczeniem innych transferów socjalnych: Długołęka, Kobierzyce i Siechnice (od 47,3% do 49,3%). Kostomłoty wyprzedziły liderów z poprzedniego roku – Górę (1 948,96 zł) oraz Jemielno (1 943,42 zł). Na kolejnych miejscach z kwotami powyżej 1750 zł znalazły się gminy: Jedlina-Zdrój, Jerzmanowa, Cieszków, Kobierzyce, Pęcław i Niechlów. W czołówce ponownie wystąpiło 5 gmin z północy województwa.

W 2019 r. nie było ani jednej gminy z wydatkami mniejszymi od 1000 zł na 1 mieszkańca. Skład końcowej grupy niemal się nie zmienił, co świadczy o trwałości podstaw udzielania zasiłków. Najmniejsze wydatki miał Zgorzelec (m, 1 004,06 zł), a na kolejnych pozycjach były: Zawidów (1 064,89 zł), Stronie Śląskie (1 090,89 zł), Duszniki-Zdrój (1 133,94 zł), Platerówka (1 155,08 zł) i Kudowa-Zdrój (1 166,35 zł).

W 2020 r. wydatki socjalne na Dolnym Śląsku ponownie wzrosły bardziej (o 19,0%) niż w Polsce (o 16,4%). Przyczyna tkwi w różnicach struktur demograficznych i zmianach w programie wsparcia rodzin z dziećmi. Względny dystans do średniej krajowej zmniejszył się do 7,6% (1 830,46 zł i 1 701,20 zł). W 11 gminach wydatki przekroczyły 2000 zł na 1 mieszkańca. Największe wskaźniki miały gminy: Legnickie Pole (2 612,92 zł), Jedlina-Zdrój (2 321,83 zł), Jemielno (2 255,16 zł), Jerzmanowa (2 220,40 zł), Kobierzyce (2 205,76 zł), Góra (2 150,69 zł) i Siechnice (2 083,05 zł). W grupie pierwszych 20 gmin było 8 z aglomeracji wrocławskiej. Najmniejsze wskaźniki posiadały: Zgorzelec (m, 1 233,51 zł), Stronie Śląskie (1 334,09 zł), Zawidów (1 336,16 zł), Lubań (m, 1 381,38 zł), Karpacz (1 407,37 zł) i Platerówka (1 417,23 zł). Grupa ta jest zdominowana przez gminy sudeckie, głównie nadgraniczne. Kształt obu skrajnych grup uległ jedynie niewielkim zmianom. Mediana wydatków społecznych była bliska średniej i wynosiła 1 684,91 zł.

Skład grupy pierwszych 8 gmin pod względem niskiego **udziału wydatków socjalnych w wydatkach ogółem** wykazuje tylko jedną różnicę w stosunku do grupy 8 gmin o najwyższych ogólnych wydatkach budżetowych (Szczawno-Zdrój zamiast Rudnej). Najniższe udziały miały gminy: Karpacz (16,4%), Szklarska Poręba (17,7%), Jerzmanowa (18,0%), Kobierzyce (18,2%), Szczawno-Zdrój (19,1%), Polkowice (19,6%), Świeradów-Zdrój (19,7%) oraz Grębocice (20,4%). Powtórzyło się 7 gmin z roku poprzedniego. Największe udziały miały gminy: Jedlina-Zdrój (42,3%), Jemielno (41,9%), Ciepłowody (40,7%), Gryfów Śląski (40,3%) i Pieszyce (39,9%). Cele społeczne pochłaniały ponad 1/3 całości wydatków 62 gmin (2019: 28).

Średni wskaźnik wojewódzki wynoszący 30,5% (2019: 26,7%; 2018: 22,4%) przekraczało 114 gmin, 51 było poniżej (2018–2019: po 99 i 66). Powyżej wskaźnika krajowego było 70 gmin (32,9%; 2019: 30,0%, 2018: 27,2%).

Cele społeczne należą do zadań własnych gmin, ale skala dokonywanej redystrybucji środków na realizację polityk centralnych i ich udział w wydatkach samorządowych przybliża gminy, zwłaszcza niewielkie i słabe finansowo, do funkcjonowania jako instytucje quasi-rządowe.

4.2. Tendencje budżetowe w miastach na prawach powiatu

4.2. Budget tendencies in cities with powiat status

Ocena ogólna

W wyniku znacznego deficytu budżetowego z lat 2014–2015 pogłębił się problem zadłużenia miast na prawach powiatu. Korzystna sytuacja z 2016 r., gdy wygospodarowano nadwyżkę budżetową w wysokości 109,2 mln zł została przedłużona na 2017 r., ale w znacznie mniejszej skali, z nadwyżką 4,4 mln zł. Nastąpiło kolejne odwrócenie tendencji kontynuowane w latach 2018–2019 przez osiągnięcie deficytu w kwotach 189,8 mln zł i 42,1 mln zł. Pozostałe 3 rodzaje JST (gminy, powiaty, województwo) osiągnęły w 2019 r. nadwyżki budżetowe. Sytuacja powtórzyła się w 2020 r. – 3 formy JST zwiększyły poziom nadwyżek budżetowych, a 4 **dolnośląskie miasta na prawach powiatu zwiększyły deficyt budżetowy do kwoty 264,2 mln zł**. W efekcie zadłużenie miast wzrosło o 15,2%.

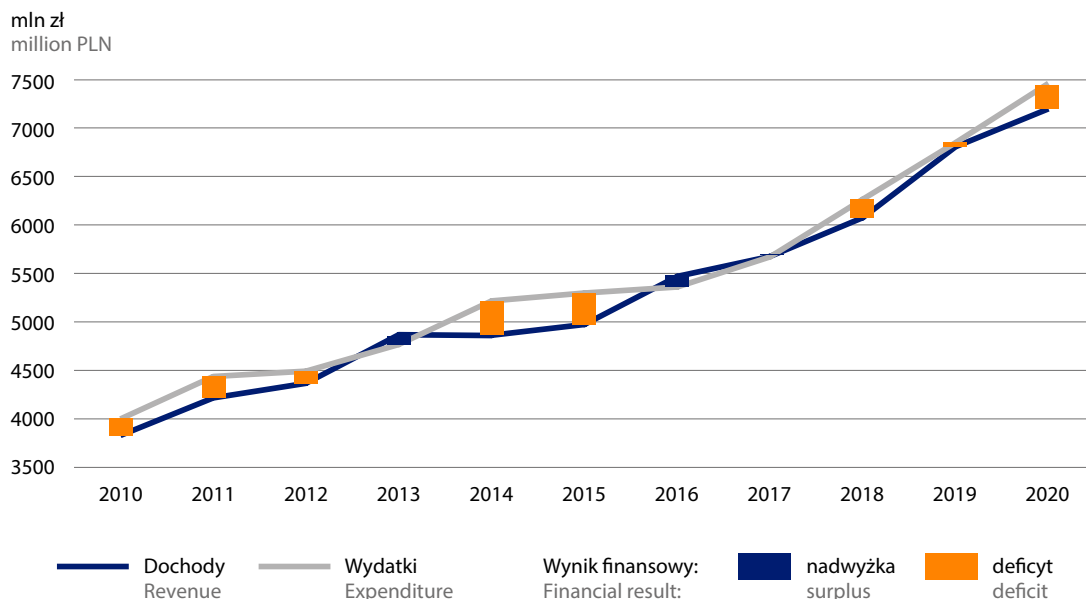
W 2014 r. znacznie szybciej rosły wydatki niż dochody; w latach 2015–2016 było odwrotnie, kolejne 2 lata cechował szybszy wzrost wydatków (o 2,0 p. proc. i 3,4 p. proc.), w 2019 r. ponownie dochody wzrosły w większej skali (o 2,7 p. proc.), a w 2020 r. bardziej wzrosły wydatki (o 3,2 p. proc.).

Głównymi **wyznacznikami tendencji 2020 r.** w budżetach dolnośląskich miast na prawach powiatu były:

- największy wśród dolnośląskich JST wzrost wydatków i najmniejszy – dochodów; rok wcześniej wzrost zarówno dochodów, jak i wydatków był większy niż w pozostałych formach JST;
- najważniejszym czynnikiem wzrostu obrotów budżetowych było zwiększanie dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej w wyniku realizacji programu „Rodzina 500 plus” w skali większej niż w gminach, co wynika ze struktury demograficznej wielkich miast; w rezultacie ponownie uległa zmianie struktura wpływów budżetowych w ramach dotacji celowych,
- inaczej niż rok wcześniej nie towarzyszyło temu po stronie wydatków zmniejszenie udziału wydatków majątkowych kosztem wydatków bieżących, gdyż inwestycje wzrosły bardziej od wydatków bieżących,
- wzrost inwestycji oznaczał odwrócenie tendencji z roku poprzedniego; w pozostałych 3 formach JST wystąpił spadek inwestycji,
- czynnikiem sprzyjającym inwestycjom było dalsze zwiększenie środków europejskich; w bardzo dużej skali nastąpiło ono rok wcześniej; miasta na prawach powiatu miały przesunięty cykl skutecznego aplikowania o te środki – w gminach dotacje europejskie wzrastały w dużej skali w latach 2017–2018, a w latach 2019–2020 zmniejszały się,
- nastąpił niewielki spadek dochodów własnych, co należy wiązać z wyjątkową sytuacją spowodowaną pandemią Covid-19 i 2 lockdownami w 2020 r., spadły zwłaszcza najważniejsze wpływy fiskalne oraz dochody z majątku; w pozostałych formach JST dochody własne wzrosły,
- w rezultacie motorem wzrostu dochodów i wydatków były dotacje oraz subwencje; nie pozwalają one na elastyczność wydatków i tym samym ponownie zmalała samodzielność finansowa dolnośląskich miast na prawach powiatu.

Wykres 38. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów miast na prawach powiatu ogółem

Chart 38. Revenue, expenditure and financial result of budgets of cities with powiat status in total

**Wynik finansowy i poziom zobowiązań**

W 2018 r. wydatki rosły szybciej niż dochody we wszystkich 4 miastach, czego efektem był powszechny w tej grupie deficyt budżetowy. We Wrocławiu wyniósł on 109,7 mln zł, w Wałbrzychu 30,4 mln zł, podobnie w Jeleniej Górze (30,2 mln zł) oraz w Legnicy (19,6 mln zł). Szybciej od długu rosły dochody (przede wszystkim dotacje, czyli dochody „znaczone”).

W 2019 r. deficyt budżetowy dotyczył już tylko 2 miast – Wrocławia (52,5 mln zł) oraz Jeleniej Góry (23,9 mln zł). Nadwyżka w Wałbrzychu wyniosła 31,2 mln zł, a w Legnicy 3,1 mln zł. Pod względem relacji zobowiązań do dochodów Wałbrzych utrzymał pozycję najbardziej zadłużonego dolnośląskiego samorządu, ale nadwyżka pozwoliła na istotne zmniejszenie niekorzystnego wskaźnika z 94,8% do 77,7% oraz na zmniejszenie kosztów jego obsługi z 3,01% do 2,63% dochodów. Obniżka wskaźników nie wynikała z bezwzględnego zmniejszenia zobowiązań i kosztów obsługi, ale z dużego wzrostu dochodów budżetowych dzięki projektom europejskim (o 24,8%). W obu latach koszty obsługi długu wynosiły 19,6 mln zł, a poziom zobowiązań wzrósł z 589,1 mln zł do 602,6 mln zł. Był to jedyny dolnośląski samorząd, w którym źródło pokrycia części długu stanowiła emisja obligacji (97,0 mln zł).

Również we Wrocławiu wskaźniki zobowiązań oraz kosztów obsługi spadły odpowiednio z 57,0% do 52,5% oraz z 0,99% do 0,98%, pomimo wzrostu poziomu zobowiązań z 2 538,7 mln zł do 2 589,7 mln zł, a kwoty odsetek od kredytów z 45,3 mln zł do 49,0 mln zł. Bez kosztów obsługi wynik finansowy miasta byłby bliski zera. Wskaźniki zmalały w 3 miastach a wzrosły jedynie w Jeleniej Górze, ale na bezpiecznym poziomie, gdyż wskaźnik zadłużenia w wysokości 45,6% dochodów był niższy niż w Wałbrzychu i we Wrocławiu.

W 2020 r. Wrocław osiągnął deficyt budżetowy 5 razy większy niż rok wcześniej (256,7 mln zł). W efekcie 31 grudnia 2020 r. stan zobowiązań (3 146,8 mln zł) był o 21,5% większy niż w poprzednim roku. Zadecydowało to o wzroście zobowiązań w całej grupie 4 miast o 15,2%, chociaż Jelenia Góra i Legnica wypracowały niewielkie nadwyżki budżetowe (8,6 mln zł i 4,7 mln zł). Jelenia Góra zanotowała zmniejszenie długu o 14,2%, a Legnica i Wałbrzych niewielkie zwiększenie (o 2,5% i 4,6%).

Wałbrzych był w 2018 r. najbardziej zadłużonym miastem na prawach powiatu w Polsce zarówno pod względem relacji zobowiązań do dochodów (77,7%), jak i wartości długu na 1 mieszkańca (5 208,81 zł). Pod względem pierwszego z tych wskaźników Wrocław był na 9. miejscu w kraju.

W 2019 r. wyższą od Wałbrzycha relację zobowiązań do dochodu wśród 66 polskich miast na prawach powiatu miały Żory (85,9%), Toruń (82,7%) i Łódź (77,8%). Wrocław znajdował się na 12. pozycji w kraju (52,5%), ale w grupie największych miast tylko Łódź miała wyższy wskaźnik. Wyższe wskaźniki od średniej krajowej (39,5%) miały również pozostałe 2 miasta: Jelenia Góra (45,6%) i Legnica (44,5%). Obniżenie średniego wskaźnika dla dolnośląskich miast na prawach powiatu z 59,2% do 54,2% przyniosło również przesunięcie regionu z 2. pozycji w kraju na 4. – za województwa: łódzkie, świętokrzyskie (tylko Kielce) i zachodniopomorskie.

W 2020 r. pozycja Dolnego Śląska nie uległa zmianie mimo wzrostu zadłużenia z 54,1% do 59,0% dochodów. Wskaźnik dla Wrocławia wzrósł z 52,5% do 60,8%, natomiast wskaźnik dla Wałbrzycha nie uległ zmianie (77,7%) dzięki dużemu wzrostowi dochodów budżetowych. Na 1. miejscu w Polsce pozostały Żory (81,5%), wyprzedzając Szczecin (78,3%) i Wałbrzych (77,7%). Wskaźnik 60,8% sytuował Wrocław na 10. miejscu w kraju, a w grupie dużych miast wyższy wskaźnik miała jedynie Łódź (75,7%).

W ujęciu poziomym **zobowiązań na 1 mieszkańca** sytuacja uległa zmianie w stosunku do roku poprzedniego i **Wałbrzych przestał być najbardziej zadłużonym w Polsce miastem na prawach powiatu** (5 697,56 zł) – wyższy wskaźnik miał Szczecin (5 984,65 zł). Średnia krajowa wynosiła 3 422,85 zł (2019: 2 949,90 zł). Dług na 1 mieszkańca wynosił we Wrocławiu 4 888,01 zł (2019: 4 036,22 zł), co dawało miastu 8. miejsce w Polsce (2019: 11.). Niższe od średniej krajowej wskaźniki występowały w Legnicy 2 888,94 zł oraz w Jeleniej Górze 2 355,77 zł.

W 2019 r. przeciętny **defcyt** per capita wyniósł 45,20 zł, w odróżnieniu od wysokiej średniej krajowej (237,82 zł). Największy defcyt wykazały 3 miasta województwa zachodniopomorskiego (812,93 zł), za którym znalazły się województwa: podlaskie, małopolskie, opolskie i mazowieckie. Lepszy wynik budżetu od Dolnego Śląska zanotowało tylko województwo warmińsko-mazurskie, które jako jedyne wykazało nadwyżkę (14,26 zł). Defcyt budżetowy Jeleniej Góry wynosił 302,31 zł na 1 mieszkańca, a Wrocławia 81,83 zł. Nadwyżka Wałbrzycha wyniosła 279,00 zł per capita, a Legnicy 31,12 zł.

W 2020 r. defcyt wzrósł do 281,52 zł na 1 mieszkańca. We Wrocławiu wyniósł 398,81 zł, w Wałbrzychu 172,04 zł, natomiast w Jeleniej Górze powstała nadwyżka 109,78 zł, a w Legnicy 47,27 zł. Średni krajowy defcyt per capita miał wartość 253,81 zł (ponad połowa przypadła na Warszawę). Był on wypadkową ujemnego wyniku finansowego w 13 województwach oraz dodatniego w pozostałych 3 – warmińsko-mazurskim, śląskim i opolskim. Wyższy defcyt zanotowano w województwach mazowieckim (763,76 zł), zachodniopomorskim (554,44 zł) oraz małopolskim (487,39 zł).

Dochody budżetowe

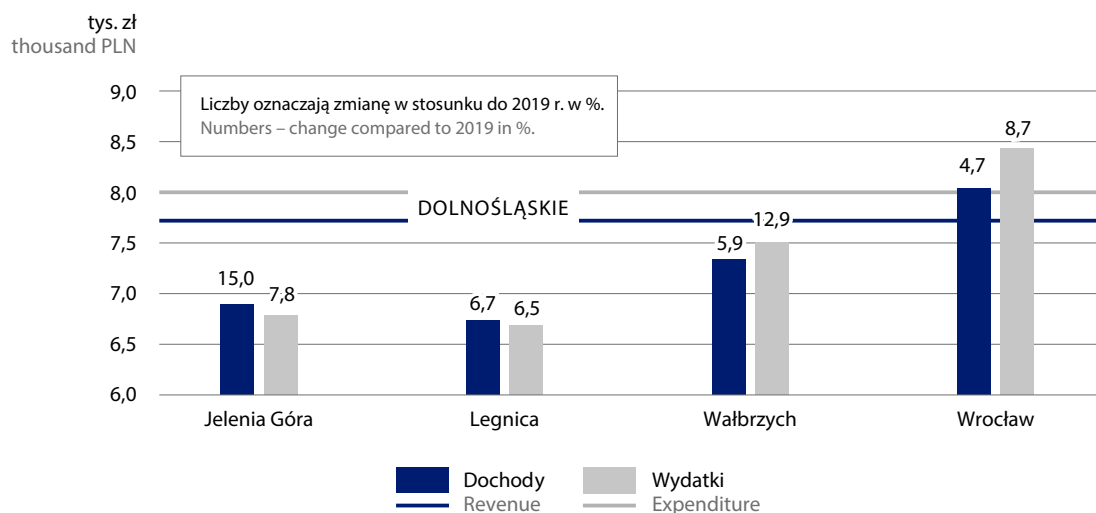
W 2020 r. w budżetach miast na prawach powiatu województwa dolnośląskiego zgromadzono **dochody ogółem** w wysokości 7 196,6 mln zł (2019: 6 806,1 mln zł; 2018: 6 074,9 mln zł). Wzrost dochodów wyniósł 5,7%. Rok wcześniej dochody wzrosły o 12,0%. Podobnie jak rok wcześniej, dochody te stanowiły 7,2% dochodów wszystkich 66 miast na prawach powiatu w Polsce.

W przeliczeniu **na 1 mieszkańca** do budżetów miast na prawach powiatu wpłynęło 7 919,77 zł (2019: 7 301,23 zł; 2018: 6 517,22 zł). Było to o 3,3% mniej niż średnio w kraju, a w poprzednich latach było podobnie (2019: 2,2%; 2018: 4,0%; 2017: 2,4%; 2016: 0,7%). Do 2018 r. była to jedyna forma budżetów samorządowych, w której Dolny Śląsk znajdował się poniżej średniej krajowej, wynoszącej w 2020 r. 7 987,02 zł. Zdecydowana większość miast na prawach powiatu osiąga corocznie dochody niższe od średniej krajowej ze względu na potencjał Warszawy podnoszącej jej poziom. Na powiększenie się dystansu do średniej krajowej w grupie miast na prawach powiatu miały wyłączny wpływ tendencje w zakresie dochodów własnych, gdzie dynamika krajowa była o 2,3 p. proc. wyższa. Odwrotne różnice dynamiki dotyczyły subwencji ogólnej (0,9 p. proc.) i dotacji celowych (2,9 p. proc.). Rok wcześniej dynamika wojewódzka była wyższa od krajowej w każdej z 3 części budżetu.

Najwyższy dochód na 1 mieszkańca odnotowano we Wrocławiu – 8 039,00 zł (2019: 7 681,46 zł; 2018: 6 971,60 zł). Wałbrzych utrzymał 2. pozycję per capita (7 334,88 zł) i wyprzedzał Jelenią Górę (6 893,44 zł) oraz Legnicę (6 732,13 zł). Dochody budżetowe ogółem wzrosły o 5,0% we Wrocławiu, o 4,6% w Wałbrzychu, o 6,2% w Legnicy i najwięcej – o 14,4% w Jeleniej Górze. W 3 miastach ubytek demograficzny (od 30 czerwca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.) spowodował, że wskaźniki dynamiki dotyczące dochodów przeliczonych na 1 mieszkańca były nieco wyższe.

Wykres 39. Dochody i wydatki budżetów miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca

Chart 39. Revenue and expenditure of budgets of cities with powiat status per capita



Do 2019 r. Wrocław znajdował się niezmiennie w czołówce miast na prawach powiatu, natomiast w 2020 r. znalazł się dopiero na 16. miejscu w kraju. Wyrzuciło go m.in. 6 miast mających mniej niż 75 tys. mieszkańców.

Tablica 28. Miasta na prawach powiatu o największych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca w Polsce

Table 28. Cities with powiat status with the largest budget revenue per capita in Poland

2017		2018		2019		2020	
miasta cities	w zł in PLN	miasta cities	w zł in PLN	miasta cities	w zł in PLN	miasta cities	w zł in PLN
Warszawa	8 802,88	Warszawa	9 609,67	Sopot	10 607,24	Świnoujście	14 753,11
Świnoujście	8 082,01	Świnoujście	9 170,99	Warszawa	10 154,88	Sopot	10 641,95
Sopot	8 036,99	Sopot	9 063,84	Płock	9 176,73	Warszawa	10 346,74
Płock	8 036,89	Płock	8 970,41	Krosno	8 993,61	Opole	10 050,99
Opole	6 700,84	Opole	7 699,01	Opole	8 902,51	Płock	9 411,86
Olsztyn	6 559,30	Nowy Sącz	7 561,83	Świnoujście	7 860,86	Krosno	8 920,11
Poznań	6 505,48	Gdańsk	7 049,87	Poznań	7 766,51	Konin	8 897,79
Wrocław	6 477,47	Krosno	7 001,93	Gdańsk	7 738,94	Gliwice	8 896,50
Kraków	6 469,58	Rzeszów	6 979,34	Wrocław	7 681,46	Gdańsk	8 333,10
Ostrołęka	6 388,77	Wrocław	6 971,60	Zielona Góra	7 644,04	Rzeszów	8 317,82
Gdańsk	6 295,16	Olsztyn	6 937,07	Kielce	7 636,28	Leszno	8 226,06

Wałbrzych znajdował się na 36. pozycji wśród 66 miast. W drugiej dziesiątce od końca były Jelenia Góra i Legnica. Za Legnicą były jedynie na ostatnim miejscu w kraju Elbląg (6 112,78 zł) oraz 10 miast z województwa śląskiego.

W 2019 r. wzrost dochodów budżetowych w **Wałbrzychu** był drugim najwyższym w Polsce (24,8%, a w Krośnie 28,0%). Duży wzrost dochodów budżetowych wynikał głównie ze wzrostu dotacji o 78,7%, zwłaszcza finansowanych z bezzwrotnych źródeł zagranicznych. Dotacje na projekty europejskie wzrosły z 31,6 mln zł do 141,9 mln zł. W 2020 r. dotacje europejskie były nadal bardzo wysokie (123,1 mln zł), ale ich zmniejszenie – podobnie jak w przypadku niektórych innych pozycji budżetowych – spowodowało,

że dynamika wzrostu dochodów wyniosła 4,6%. Była najniższa w regionie i znacznie ustępowała średniej krajowej (6,8%). Wzrost dotacji ogółem był najmniejszy na Dolnym Śląsku (1,6%), dynamika subwencji ogólnej – największa (13,8%), a dochodów własnych wyraźnie większa od średniej (3,6% wobec spadku o 0,5% w województwie). Rok wcześniej dochody własne Wałbrzycha wzrosły najmniej wśród 4 miast na prawach powiatu (2,8%). Względnie duży wzrost dochodów własnych nie wynikał jednak z dochodów fiskalnych, które w warunkach pandemii Covid-19 zmalały, zwłaszcza udziały w PIT (o 5,5% – najbardziej w regionie), udziały w CIT (o 21,9%), podatek od nieruchomości (o 1,7%) i opłata skarbową (o 7,0%). Zmalały także wpływy z podatku od środków transportowych, leśnego, od czynności cywilnoprawnych i opłaty targowej. Zmalały też dochody majątkowe (o 17,8%), a cały wzrost dochodów własnych wynikał ze zwiększenia się prawie o połowę (48,0%) pozostałych dochodów własnych, co odpowiadało kwocie przyrostu o 23,5 mln zł. W tej pozycji ujmowane były w 2020 r. m.in. środki z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 oraz Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych³⁸.

Wzrost dochodów w **Jeleniej Górze** był największy w grupie 4 miast (14,4%), ale dochody własne wzrosły 2 razy mniej niż w Wałbrzychu (1,9%). Duży wzrost dochodów ogółem wynikał ze wzrostu dotacji o 39,7%. Kwota przyrostu dotacji wyniosła 52,1 mln zł, z czego 27,0 mln zł było efektem zwiększenia otrzymanych środków europejskich (wzrost o 151,6%), przeznaczonych w 85,1% na cele inwestycyjne. Chociaż w Wałbrzychu było odwrotnie i dotacje te zmalały (o 13,2%), to jednak wartość pozyskanych przez Jelenią Górę funduszy europejskich była 3 razy mniejsza. Wzrost wydatków był dokładnie dwukrotnie mniejszy niż dochodów (7,2%), co pozwoliło osiągnąć największą nadwyżkę budżetową w grupie 4 miast nie tylko w ujęciu względnym, ale także bezwzględnym (8,7 mln zł). Rok wcześniej wynik finansowy był ujemny (23,9 mln zł), z czego 19,0 mln zł było efektem spadku dotacji na projekty europejskie.

W 2018 r. w **Legnicy** zanotowano najniższy w Polsce wzrost dochodów budżetowych (o 1,0%), ale w 2019 r. dynamika dochodów (14,7%) należała do najwyższych w kraju. W 2020 r. dynamika dochodów (6,2%) była niższa od średniej krajowej (6,8%). Składowe tego wzrostu były odmienne niż w Wałbrzychu i Jeleniej Górze, a także we Wrocławiu. W Legnicy wystąpiła najwyższa w regionie dynamika wzrostu dochodów własnych (o 6,6%), podobnie jak rok wcześniej (11,4%). W obu latach dużą rolę odegrał wzrost dochodów z majątku – początkowo z 18,5 mln zł do 39,4 mln zł, a potem do 52,3 mln zł. Zrekompensowało to największy w województwie spadek wpływów z CIT (o 27,0%). Dotacje wzrosły o jedynie 5,3%, czyli mniej nie tylko niż dochody własne, ale także subwencja ogólna (6,5%). Mimo mniejszej populacji od Wałbrzycha, Legnica otrzymała większą oświatową część subwencji (140,9 mln zł), a niska dynamika dotacji była efektem uzyskania bardzo małych dotacji europejskich (3,5 mln zł). W Wałbrzychu proporcja obu tych kwot była zdecydowanie odmienna (111,6 mln zł oraz 123,1 mln zł).

Statystyczny obraz całej grupy zależy od **Wrocławia**, który zwiększył dochody budżetowe o 5,0% (2019: 10,6%; 2018: 7,8%). Stolica województwa była jedynym w regionie miastem na prawach powiatu, które zanotowało spadek dochodów własnych – o 1,7%, pomimo tego, że była również jedynym miastem notującym wzrost wpływów z tytułu udziałów w CIT (o 5,3%). Jak w innych miastach zmalały też niektóre inne wpływy fiskalne, w tym przychody z PIT, chociaż w najmniejszej skali (–1,0%; 2019: +11,3%; 2018: +15,1%), a także dochody majątkowe (o 3,8%). W 3 miastach regionu pozostałe dochody własne wzrosły od 20,5% do 48,0%, a we Wrocławiu zmalały o 5,0%. Ubytek z tego tytułu wyniósł 39,4 mln zł. Za to najbardziej w grupie 4 miast wzrosły dotacje celowe z budżetu państwa (29,7%; 2019: 38,0%), w tym dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej o 33,2% (2019: 43,1%). Były to przede wszystkim środki na program "Rodzina 500 plus", które wzrosły o 46,0% – bardziej niż w 3 pozostałych miastach. Jest to zdeterminowane odmiennymi strukturami demograficznymi i modelami rodziny we Wrocławiu i w pozostałych miastach. W mniejszej skali wzrosły dotacje europejskie – o 10,2% (2019: 11,0%). Zanotowano też we Wrocławiu wyższy niż średnio w kraju wzrost subwencji ogólnej (10,9% wobec 9,8%), ale nie miał istotnego znaczenia różnicującego w grupie 4 miast. Pomimo dużego wzrostu subwencji we Wrocławiu była ona nadal najmniejsza w regionie na 1 mieszkańca i miała najniższy udział w dochodach budżetowych.

³⁸ Dotyczą ich odpowiednio paragrafy 609 i 610 uzupełnionej klasyfikacji budżetowej, obowiązujące w sprawozdawczości JST począwszy od 2021 r. (Dz. U. 2021 poz. 1382, § 1 pkt 2 lit. c). Są to środki na zadania inwestycyjne i mają charakter majątkowy, ale nie są zaliczane do dochodów z majątku ani do dotacji celowych, chociaż donatorem jest budżet państwa.

Sumarycznie, w strukturze dochodów 4 miast na prawach powiatu dominowały **dochody własne**, które w 2020 r. osiągnięto w kwocie 4 237,6 mln zł (2019: 4 257,3 mln zł; 2018: 4 022,7 mln zł; 2017: 3 762,5 mln zł). Było to 58,9% dochodów ogółem (2019: 62,6%; 2018: 66,2%). Zarówno w Polsce, jak i na Dolnym Śląsku najwyższy odsetek dochodów własnych wystąpił w 2015 r. W 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego zanotowano spadek dochodów własnych o 0,5% (2019: +5,8%; 2018: +6,9%). W pozostałych 3 formach JST dynamika dochodów własnych była dodatnia.

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w poszczególnych miastach wyniósł: 63,7% we Wrocławiu, 51,9% w Legnicy, 44,1% w Wałbrzychu oraz 43,9% w Jeleniej Górze. W ujęciu na 1 mieszkańca Wrocław z kwotą 5 118,79 zł (2019: 5 226,33 zł) nadal znacznie przekraczał średnią krajową (4 464,69 zł; 2019: 4 375,68 zł). W Legnicy na 1 mieszkańca przypadało 3 491,74 zł, w Wałbrzychu 3 236,18 zł, a w Jeleniej Górze 3 026,16 zł. Średni wskaźnik wojewódzki wynosił 4 545,68 zł (2019: 4 566,99 zł; 2018: 4 315,61 zł; 2017: 4 031,81 zł). Przewaga nad średnią krajową, w kontekście odwrotnej relacji występującej w zakresie dochodów ogółem, odzwierciedla relatywnie większe transfery środków (dotacje i subwencje) wpływające do miast z pozostałych województw.

Główne pozycje dochodów własnych to:

- wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 1 827,8 mln zł, które spadły po raz pierwszy od wielu lat nie tylko w ujęciu ogólnym (o 1,5%), ale także w każdym z 4 miast na prawach powiatu (2019: 1 855,3 mln zł; 2018: 1 680,1 mln zł; 2017: 1 473,2 mln zł); stanowiły 43,1% dochodów własnych i 25,4% dochodów ogółem (2019: 43,6% i 27,3%); są wyrazem kontynuowania korzystniejszych niż średnio w kraju tendencji gospodarczych, gdyż spadły o 1,5%, a w kraju o 2,8% (2019: +10,4% i +9,2%); wpływy na 1 mieszkańca wyniosły w regionie 1 960,63 zł (2019: 1 990,28 zł); we Wrocławiu 2 267,48 zł (2 298,03 zł), w Legnicy 1 418,45 zł (1 436,59 zł), w Jeleniej Górze 1 317,48 zł (1 352,68 zł), a w Wałbrzychu 1 118,27 zł (1 169,21 zł), czyli ponad 2 razy mniej niż we Wrocławiu; średnia krajowa wyniosła 1 923,81 zł (1 975,73 zł),
- tzw. pozostałe dochody własne, które osiągnęły wartość 975,4 mln zł (2019: 956,4 mln zł; 2018: 915,0 mln zł; 2017: 921,5 mln zł) z udziałem 23,0% w dochodach własnych i 13,6% w dochodach ogółem, średnia krajowa była prawie identyczna (13,5%); stabilność tej pozycji jest pozorna, gdyż w jej ramach zanotowano spadek o ponad ¼ dochodów z usług (o 77,1 mln zł) i jednocześnie duży wzrost o 106,6 mln zł (z 8,1 mln zł do 114,7 mln zł) środków na dofinansowanie zadań własnych pozyskanych z innych źródeł – obie zmiany są efektem pandemii koronawirusa, stanowiąc skutek z jednej strony ograniczenia działalności w warunkach lockdownów, a z drugiej strony uzyskania ochronnego wsparcia z budżetu państwa,
- podatek od nieruchomości przyniósł 654,6 mln zł (2019: 655,0 mln zł; 2018: 631,1 mln zł; 2017: 608,2 mln zł), a na 1 mieszkańca 702,17 zł (2019: 702,61 zł), w tym najwięcej w Legnicy 747,39 zł, a najmniej w Wałbrzychu – 561,06 zł, przy średniej krajowej wynoszącej 734,03 zł,
- dochody z majątku w kwocie 451,6 mln zł (2019: 471,3 mln zł; 467,7 mln zł; 2017: 487,3 mln zł), w tym we Wrocławiu 335,9 mln zł; na 1 mieszkańca przypadało 484,33 zł, a średnia krajowa była znacznie niższa – 323,36 zł, rok wcześniej liczby te wynosiły odpowiednio 505,61 zł i 310,10 zł, czyli nastąpił ich spadek na Dolnym Śląsku (zmniejszyła się zarówno sprzedaż składników majątkowych, jak i przychodów z najmu), a wzrost w skali kraju.

Nastąpiła zmiana strukturalna – zmalało znaczenie dochodów fiskalnych, a wzrosła rola niefiskalnych dochodów własnych, w 2019 r. było odwrotnie.

W 2019 r. w ramach **subwencji ogólnej** z budżetu państwa 4 miasta na prawach powiatu otrzymały 1 083,4 mln zł, znacznie więcej niż w latach poprzednich (2018: 963,8 mln zł; 2017: 938,8 mln zł). W 2020 r. zanotowano ponownie duży wzrost subwencji do kwoty 1 199,2 mln zł. Stanowiło to 16,7% dochodów ogółem (w Polsce odsetek ten wynosił 18,7%). Subwencja ogólna stanowiła 22,4% dochodów ogółem budżetu Jeleniej Góry, 22,5% – Legnicy, 19,0% – Wałbrzysza oraz 15,0% – Wrocławia. Na zadania oświatowe przeznaczono 1 090,6 mln zł (2019: 993,4 mln zł; 2018: 887,8 mln zł; 2017: 858,9 mln zł). Część oświatowa miała 90,9% udziału w subwencji ogólnej (tj. 15,2% dochodów ogółem).

Subwencja ogólna na 1 mieszkańca wynosiła na Dolnym Śląsku 1 286,32 zł (w tym część oświatowa 1 169,87 zł), a w Polsce była znacznie wyższa i wynosiła 1 496,18 zł (część oświatowa 1 375,79 zł). Wszystkie dolnośląskie miasta znajdowały się poniżej mediany subwencji ogólnej na 1 mieszkańca, w tym Wro-

claw na 59. miejscu wśród 66 miast (1 202,02 zł). Nie tylko na Dolnym Śląsku otrzymane kwoty subwencji należały do najniższych, ale także w innych miastach leżących na zachodzie kraju. Najwyższe kwoty subwencji otrzymały Zamość (2 658 zł), Krosno (2 481 zł), Przemyśl (2 397 zł), Nowy Sącz (2 346 zł), Chełm i Tarnobrzeg (po 2 296 zł). Kolejne miejsca z kwotami powyżej 2000 zł zajęły: Biała Podlaska, Ostrołęka, Siedlce, Łomża i Tarnów. Dla Przemyśla było to 32,8% dochodów ogółem, dla Zamościa 32,4%, a dla Białej Podlaskiej 30,8%.

Znikome znaczenie miała część rekompensująca subwencji, a w latach 2018–2019 jedynymi samorządami w Polsce (wśród 2807 jednostek wszystkich szczebli), które ją otrzymały były Legnica i Wałbrzych. W 2020 r. miasta te uzyskały kwotę 84,7 tys. zł (identyczną jak rok wcześniej), ale nie były już jedynymi miastami na prawach powiatu w Polsce otrzymującymi tę część subwencji.

Ważniejsza jest wyrównawcza część subwencji, która miała ogólną wartość 20,9 mln zł (2019: 18,6 mln zł). Podobnie jak w latach ubiegłych otrzymały ją jedynie Wałbrzych (20,2 mln zł) oraz Jelenia Góra (0,7 mln zł). Uzupełnienie subwencji ogólnej nastąpiło na kwotę 9,7 mln zł (2019: 2,6 mln zł). Dotyczyło to wszystkich 4 miast, ale zdecydowanie największa część wpłynęła do budżetu Wałbrzycha (8,6 mln zł).

Udział **dotacji** w dochodach budżetowych wyniósł 24,5% kontynuując tendencję wzrostową (2019: 21,5%; 2018: 17,9%) kosztem udziału dochodów własnych. W kraju w ostatnich latach dynamika wzrostu dotacji ogółem była mniejsza niż na Dolnym Śląsku (w 2019 r. 22,6% wobec 34,6%, a w 2020 r. 17,2% i 20,1%), co przełożyło się na zmniejszenie przewagi średniej krajowej nad dolnośląską dla udziałów w dochodach ogółem z 2,8 p. proc. w 2018 r. do 0,9 p. proc. w 2020 r. W 4 dolnośląskich miastach na prawach powiatu dotacje stanowiły 24,5% dochodów, a w 66 miastach w kraju – 25,4%. Świadczy to o nieco większej samodzielności finansowej miast dolnośląskich. Należy pamiętać, że sytuacją stosunkowo rzadką są wskaźniki wyższe od średniej krajowej ze względu na duży wpływ Warszawy na wskaźniki przeciętne dla 66 miast. Dotacje ogółem wzrosły z 1 465,4 mln zł do 1 759,8 mln zł, z czego dotacje celowe z 1 123,5 mln zł do 1 411,0 mln zł, a dotacje europejskie z 341,9 mln zł do 348,9 mln zł. Należy podkreślić, że w gminach i w powiatach dotacje europejskie zmalały.

Prawie $\frac{3}{4}$ całości dotacji (72,0%) dotyczy zadań powierzonych samorządom przez rząd (1 267,5 mln zł), w tym do mającego największą dynamikę wzrostu programu „Rodzina 500 plus” (876,4 mln zł). Wzrost dotacji z zakresu administracji rządowej (28,6%) był wyższy od średniej krajowej (25,0%) i decydował o dużym wzroście wartości dotacji ogółem (20,1%). Przyrost dotacji ogółem wyniósł 294,4 mln zł, w tym krajowych dotacji celowych 287,5 mln zł, z czego na dotacje z zakresu administracji rządowej przypadało 282,2 mln zł, a z kolei przyrost środków na program „Rodzina 500 plus” wyniósł 260,9 mln zł. Oznacza to tylko niewielki przyrost sumy innych typów dotacji.

Dotacje europejskie wyniosły 348,9 mln zł. Wzrosły o 7,0 mln zł (2019: +119,5 mln zł), w tym w Jeleniej Górze o 27,0 mln zł i we Wrocławiu o 16,4 mln zł, natomiast zmalały w Legnicy o 17,7 mln zł i w Wałbrzychu o 18,7 mln zł. W 66 miastach na prawach powiatu łącznie nastąpiło zmniejszenie środków europejskich o 45,6 mln zł. Udział dotacji europejskich w dochodach budżetowych spadł w regionie i w Polsce nieco poniżej 5,0%, ale miał nadal wysoki udział w dochodach Wałbrzycha (15,2%). Rok wcześniej ten wskaźnik był nieco wyższy (18,3%) i pod tym względem Wałbrzych zajmował 1. miejsce w kraju, wyprzedzając Opole, Rybnik i Zieloną Górę. W 2020 r. większy udział od średniej krajowej i wojewódzkiej miała także Jelenia Góra (8,3%; 2019: 3,8%). W przeliczeniu na 1 mieszkańca środki europejskie wynosiły od 35,45 zł w Legnicy do 1 113,22 zł w Wałbrzychu (2019: 1 268,09 zł; 2. miejsce w Polsce). Należy przypomnieć, że wyższe wskaźniki w województwie miały 3 gminy: Lewin Kłodzki (1 672,25 zł), Dobromierz (1 574,57 zł) oraz Wleń (1 442,94 zł).

Zmieniała się struktura pozyskanych środków europejskich. Wraz z kończeniem się okresu programowania 2014–2020 maleje pula dostępnych środków inwestycyjnych (§ 620 i § 625 klasyfikacji budżetowej) i zwiększa się udział nakładów na projekty nieinwestycyjne (§ 200 i § 205). Udział tych projektów wzrósł z 12,6% do 15,2% ogólnej wartości środków europejskich, a w Polsce z 14,0% do 14,8%. Wyjaśnia to dla czego ogólnemu wzrostowi tych dotacji o 7,0 mln zł towarzyszył spadek dotacji inwestycyjnych o 2,8 mln zł.

Dotacje celowe ze środków krajowych stanowiły 25,5% dochodów ogółem Jeleniej Góry, 25,1% Legnicy, 21,7% Wałbrzycha oraz 17,9% Wrocławia (był to jeden z najniższych wskaźników w kraju). Udział dota-

cji dla Wrocławia był nadal niski mimo bardzo dużego zwiększenia ich wartości w latach 2019–2020 – o 38,0% i 29,7%, w tym zadań powierzonych przez rząd o 43,1% i 33,2%. W związku z tym również w przeliczeniu na 1 mieszkańca dotacje celowe we Wrocławiu były mniejsze (1 442,61 zł) niż w innych miastach regionu. Największe były w Jeleniej Górze (1 757,39 zł). Średnia dla 4 miast wyniosła 1 513,53 zł, a w kraju była wyraźnie wyższa (1 648,64 zł). Skład czołowej grupy miast w Polsce był podobny jak w przypadku subwencji – tworzyły go wyłącznie miasta znajdujące się na wschodzie kraju, co potwierdza wyrównawczy charakter zarówno subwencji, jak i dotacji pochodzących ze środków krajowych.

Krajowe dotacje celowe były przeznaczane niemal w całości na wydatki bieżące – z kwoty 1 411,0 mln zł tylko 13,2 mln zł obejmowały wydatki inwestycyjne. Czyli ich udział wyniósł 0,9%, natomiast wskaźnik krajowy był dwukrotnie wyższy (1,7%). Dotacje celowe przyznawane miastom na prawach powiatu mają w praktyce bieżący charakter. W ramach dochodów budżetowych zaliczanych do dotacji **niemal jedyną szansą na uzyskanie bezzwrotnego wsparcia dla podejmowanych inwestycji są środki europejskie**. Druga możliwość dotyczy środków zaliczanych do dochodów własnych związanych z łagodzeniem skutków pandemii koronawirusa (z Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 oraz Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych).

Dotacje na działania z zakresu administracji rządowej są głównie kierowane na świadczenia społeczne, w tym na realizację programu „Rodzina 500 plus”. Dotacje na zadania powierzone przez rząd w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiły: w Legnicy 1 510,47 zł, w Jeleniej Górze 1 447,72 zł, w Wałbrzychu 1 403,71 zł i najmniej we Wrocławiu 1 318,05 zł. Średnia wojewódzka wyniosła 1 359,62 zł, a krajowa była wyższa – 1 458,97 zł.

Wydatki budżetowe

W 2020 r. **wydatki ogółem** miast na prawach powiatu zamknęły się kwotą 7 459,1 mln zł (2019: 6 848,3 mln zł; 2018: 6 264,7 mln zł; 2017: 5 670,4 mln zł). W odróżnieniu od dochodów, dynamika wydatków była wysoka i wyniosła 9,2% (wyższą miały jedynie dolnośląskie powiaty). Podobnie było rok wcześniej, gdy ich dynamika była najwyższa wśród 4 form JST w regionie i wynosiła 9,3% (2018: 10,5%). Poziom wzrostu wydatków w kraju był mniejszy (6,8%; 2019: 11,3%; 2018: 10,8%). W efekcie dolnośląskie miasta na prawach powiatu znacznie zwiększyły poziom deficytu budżetowego w stosunku do poprzedniego roku. Województwo dolnośląskie miało udział 7,2% w wydatkach wszystkich miast na prawach powiatu w Polsce, czyli o 0,1 p. proc. więcej niż rok wcześniej.

Blisko $\frac{3}{4}$ (72,8%) wydatków zrealizowano we Wrocławiu, 11,1% – w Wałbrzychu, 8,9% – w Legnicy, a pozostałe 7,2% – w Jeleniej Górze. Średnio w przeliczeniu na 1 mieszkańca wydano 8 001,29 zł (2019: 7 346,43 zł; 2018: 6 720,89 zł; 2017: 6 076,29 zł). Wydatki miast na prawach powiatu na 1 mieszkańca w kraju wyniosły średnio 8 240,83 zł (2019: 7 703,36 zł; 2018: 6 910,58 zł; 2017: 6 226,70 zł). Różnica wskaźników wyniosła więc 239,54 zł, czyli prawie o $\frac{1}{3}$ mniej niż w roku poprzednim (356,93 zł), podczas gdy w 2016 r. to miasta dolnośląskie realizowały wydatki per capita większe o 37,14 zł. Najwyższe wydatki na 1 mieszkańca odnotowano we Wrocławiu – 8 434,81 zł. W innych miastach przedstawiały się następująco: w Jeleniej Górze – 6 783,65 zł, w Legnicy – 6 684,86 zł i w Wałbrzychu – 7 506,92 zł. Nie doszło do żadnej zmiany kolejności miejsc.

W strukturze rodzajowej wydatków miast na prawach powiatów pogłębiła się zdecydowana przewaga **wydatków bieżących**, które w 2020 r. zrealizowano na poziomie 6 360,1 mln zł (2019: 5 823,6 mln zł; 2018: 5 149,9 mln zł; 2017: 4 855,3 mln zł) i stanowiły 85,3% wydatków ogółem (2019: 85,0%). Był to powrót do sytuacji z lat 2016–2017, gdyż po okresie wzrostu udział zmalał do 82,2% w 2018 r. W kraju zmiana była większa – nastąpił wzrost z poziomu 83,6% do 85,3% – identycznego jak na Dolnym Śląsku. Najwyższy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem odnotowano w Jeleniej Górze (89,6%), a najniższy w Wałbrzychu (75,3%). Wydatki bieżące wzrosły w 2020 r. o 9,2% (w kraju o 9,0%).

Miasta na prawach powiatu wypełniają wszystkie obowiązki spoczywające na gminach, m.in. socjalne i dlatego była kontynuowana analogiczna do gminnej tendencja wzrostu znaczenia **świadczeń na rzecz osób fizycznych** do poziomu 19,0% wydatków bieżących (2019: 16,2%; 2018: 13,6%), a kwota wypłaconych świadczeń wzrosła z 944,5 mln zł do 1 210,7 mln zł, czyli o 28,2% (2019: 34,5%; 2018: 2,5%). Na średni wojewódzki wskaźnik udziału świadczeń w wydatkach bieżących rzutował Wrocław (17,2%), gdyż w po-

zostałych 3 miastach udziały były znacznie wyższe, a najwyższy w Wałbrzychu (24,8%). Odzwierciedla to zróżnicowanie demograficzne oraz ekonomiczne społeczeństw 4 miast i w efekcie udział beneficjentów świadczeń w całej zbiorowości. Należy zauważyć bardzo wysoką dynamikę świadczeń we Wrocławiu wynoszącą 33,9% w skali jednego roku (2019: 44,5%). Najniższa dynamika wystąpiła w Wałbrzychu (15,3%, 2019: 16,0%). Pomimo tak wysokiej dynamiki, w ujęciu na 1 mieszkańca Wrocław miał nadal najniższy wskaźnik w regionie (1 253,18 zł), a najwyższy występował w Legnicy (1 439,41 zł). Tylko Legnica miała wskaźnik wyższy od średniej krajowej (1 402,47 zł).

Wysoka dynamika świadczeń dla osób fizycznych odbiła się na innych wydatkach bieżących, które wzrosły w znacznie mniejszej skali, a ich udziały w ogólnych wydatkach malały. Główną część wydatków bieżących stanowiły **wydatki bieżące jednostek budżetowych** (66,2%; 2019: 68,7%; 2018: 71,1%), w tym wynagrodzenia i ich pochodne (34,7%) oraz zakup materiałów i usług (28,8%). W stosunku do poprzedniego roku wynagrodzenia z pochodnymi wzrosły o 9,2%, a wartość zakupionych materiałów i usług wzrosła o 1,4%. W warunkach wysokiej inflacji oznaczało to spadek wielkości wolumenu zakupionych materiałów i usług. Znacznie zmalały koszty obsługi zadłużenia (o 26,9%), a udział kosztów obsługi długu publicznego (głównie Wałbrzycha i Wrocławia) zmalał z 1,37% do 0,91% wydatków bieżących, zbliżając się do wskaźnika krajowego (0,84%).

Dolnośląskie miasta na prawach powiatu w 2019 r. szukały możliwości ograniczenia wydatków budżetowych przede wszystkim w **wydatkach majątkowych**, które zmalały o 8,1%. Była to odmienna sytuacja niż w kraju, gdzie wartość wydatków majątkowych wzrosła o 8,1%. Rok później sytuacja się zmieniła i wydatki majątkowe na Dolnym Śląsku wzrosły o 7,2%, a w Polsce zmalały o 4,2%. Było to kolejne odwrócenie krótkotrwałej tendencji – w latach 2016–2017 r. wydatki majątkowe malały o 3,8% i o 13,0%, a w 2018 r. wzrost wyniósł 36,5%. Nadal wydatki majątkowe w ujęciu na 1 mieszkańca były niższe niż średnio w kraju (1 178,85 zł wobec 1 212,29 zł). Miasta na prawach powiatu w 2020 r. przeznaczyły na wydatki majątkowe łącznie 1 099,0 mln zł (2019: 1 024,7 mln zł; 2018: 1 114,8 mln zł; 2017: 815,1 mln zł). Duża zmienność wydatków jest związana ze zmianami poziomu dotacji inwestycyjnych.

Środki te wydatkowano w 87,5% na **zadania inwestycyjne** (w Legnicy 99,6%). W Polsce zmalały średnio o 4,1%, a na Dolnym Śląsku wzrosły o 10,1%, a więc tendencja w 2019 r. miała charakter asymetryczny w regionie i kraju. Udział nakładów na inwestycje w wydatkach ogółem niemal się nie zmienił (12,9%; 2019: 12,8%; 2018: 16,2%; 2017: 11,3%). Średnia krajowa spadała z 15,1% do 13,6%. Najniższy odsetek wydatków inwestycyjnych zanotowano w Jeleniej Górze (10,2%) i we Wrocławiu (11,6%), a najwyższy w Wałbrzychu (23,5%; 2019: 19,9%) ze względu na pozyskane wsparcie ze środków europejskich. Inwestycje Wałbrzycha wzrosły o 31,8% (2019: 44,4%), a w Jeleniej Górze zmalały o 16,2%. Wrocław w 2019 r. notował poważny spadek inwestycji (o 24,0%), czego nie zrekompensował ich wzrost w 2020 r. o 7,6%. Przeciętne wydatki inwestycyjne miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły 1 031,20 zł (2019: 936,94 zł; 2018: 1 091,72 zł; 2017: 668,89 zł), najwięcej w Wałbrzychu – 1 764,71 zł, a najmniej w Jeleniej Górze – 691,59 zł.

Pozyskanie zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji w kwocie większej o 7,3 mln zł niż rok wcześniej było czynnikiem sprzyjającym wzrostowi inwestycji. Przede wszystkim wzrosło o 80,6 mln zł ich finansowanie z dochodów własnych. W 2018 r. dotacje stanowiły 18,8% środków wydatkowanych na inwestycje, rok później 34,6%, a w 2020 r. 32,2%. W kraju zmiany inwestycyjne miały charakter bardziej płynny, co przejawiało się także w udziale dotacji, który zwiększył się w niewielkiej skali z 28,8% do 30,1%, a potem do 31,2%. W Jeleniej Górze dotacje inwestycyjne były źródłem sfinansowania 81,2% inwestycji, a najmniej w Legnicy – 3,2%.

Odwrócenie niekorzystnych tendencji w zakresie dotacji na realizację inwestycji w ramach **projektów europejskich** nastąpiło w 2018 r. W 2017 r. dolnośląskie miasta na prawach powiatu były jedyną formą JST, która zanotowała ich zmniejszenie w kwocie 101,9 mln zł. W 2018 r. nastąpił przyrost dotacji inwestycyjnych na projekty europejskie o 81,6 mln zł, w 2019 r. o 116,4 mln zł, a rok później zmalały one o 2,8 mln zł (całość dotacji europejskich o charakterze inwestycyjnym i nieinwestycyjnym wzrosła o 7,0 mln zł). W rezultacie Wrocław otrzymał 143,2 mln zł (2019: 138,5 mln zł; 2018: 122,6 mln zł), Wałbrzych 112,4 mln zł (2019: 131,2 mln zł; 2018: 21,4 mln zł), Jelenia Góra 38,2 mln zł (2019: 14,7 mln zł; 2018: 31,5 mln zł), a Legnica 2,2 mln zł (2019: 14,4 mln zł; 2018: 7,0 mln zł). Ogólna wartość wydatków inwestycyjnych wyniosła: we Wrocławiu 631,4 mln zł (2019: 586,6 mln zł; 2018: 771,8 mln zł), w Wałbrzychu 195,2 mln zł (2019: 148,1

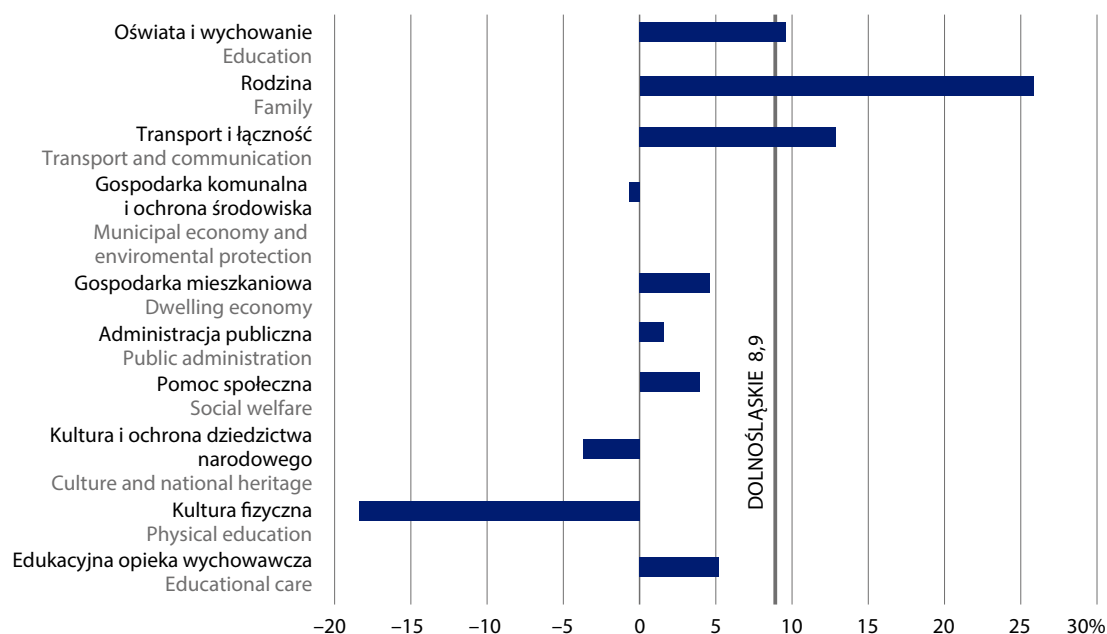
mln zł; 2018: 102,6 mln zł), w Legnicy 80,3 mln zł (2019: 73,7 mln zł; 2018: 65,3 mln zł), a w Jeleniej Górze 54,5 mln zł (2019: 65,0 mln zł; 2018: 77,8 mln zł).

Główne kierunki wydatkowania środków w ujęciu przedmiotowym (działowym)

Na miastach na prawach powiatu spoczywa obowiązek wypełniania funkcji gminnych i powiatowych. Te pierwsze zadania w świetle ustawy mają znacznie szerszy zakres i dlatego struktura wydatków jest bardziej zbliżona do gminnej niż powiatowej. Występują znaczne różnice spowodowane wielkością miast i związane z zaspokajaniem wynikających z tego specyficznych potrzeb ich mieszkańców. Dotyczy to zwłaszcza wydatków na transport i łączność oraz na gospodarkę mieszkaniową. Działową strukturę wydatków przedstawiono w tablicy 17 i na wykresie 15. Struktura wydatków w 2020 r. uległa zmianie w wyniku zwiększenia wydatków na niektóre działy oraz ich obniżenia na inne.

Wykres 40. Zmiany wydatków miast na prawach powiatu według działów^a

Chart 40. Changes in expenditure of cities with powiat status by divisions^a



a Zmiany w stosunku do roku poprzedniego, działy uszeregowane według poziomu wydatków w 2020 r.

a Changes compared to the previous year, divisions ordered by the level of expenditure in 2020.

W miastach na prawach powiatu wśród 10 głównych kierunków wydatkowania środków w 7 działach uległy one zwiększeniu, w tym tylko w 3 działach w skali przekraczającej średnią. Identyczne proporcje wystąpiły w 2019 r. Średni wzrost wydatków wyniósł 8,9% wobec 4,0% w gminach. Dlatego na poziomie gminnym były 4 działy notujące spadek wydatków, a 6 ich wzrost.

Redukcje wydatków dotknęły kulturę fizyczną (o 18,4%), kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (o 3,7%) oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (o 0,7%). Także rok wcześniej najbardziej ograniczono finansowanie kultury fizycznej (o 15,0%). Redukcje nie dotknęły transportu i łączności, ale właśnie w tym dziale przede wszystkim wykorzystano dotacje na realizację projektów europejskich. Transport i łączność oraz gospodarka mieszkaniowa były jedynymi działami, w których miasta na prawach powiatu realizowały wydatki większe niż nie tylko powiaty i samorządowe województwo, ale także niż gminy (por. wykres 18).

Przed wszystkim wzrosły **wydatki społeczne**, głównie w dziale rodzina (25,8%; 2019: 35,6%). Zadecydowała bardzo wysoka dynamika wydatków na świadczenia dla osób fizycznych, która wystąpiła we Wrocławiu. Kwoty tych wydatków przedstawiono w tablicy 18 i na wykresie 37. Nieco powyżej średniej wzro-

sły wydatki na oświatę i wychowanie (o 9,6%), a poniżej średniej na edukacyjną opiekę wychowawczą (o 5,2%). W gminach suma obu działów wydatków oświatowych rosła wolniej i stąd wystąpił niższy poziom pokrycia poniesionych wydatków przez część oświatową subwencji ogólnej – 48,0% wobec 50,9% w miastach na prawach powiatu (por. wykres 10). Porównanie zbiorczych zmian głównych kierunków wydatków w miastach na prawach powiatu ze zmianami w pozostałych formach samorządów przedstawia wykres 19.

4.3. Tendencje budżetowe w powiatach

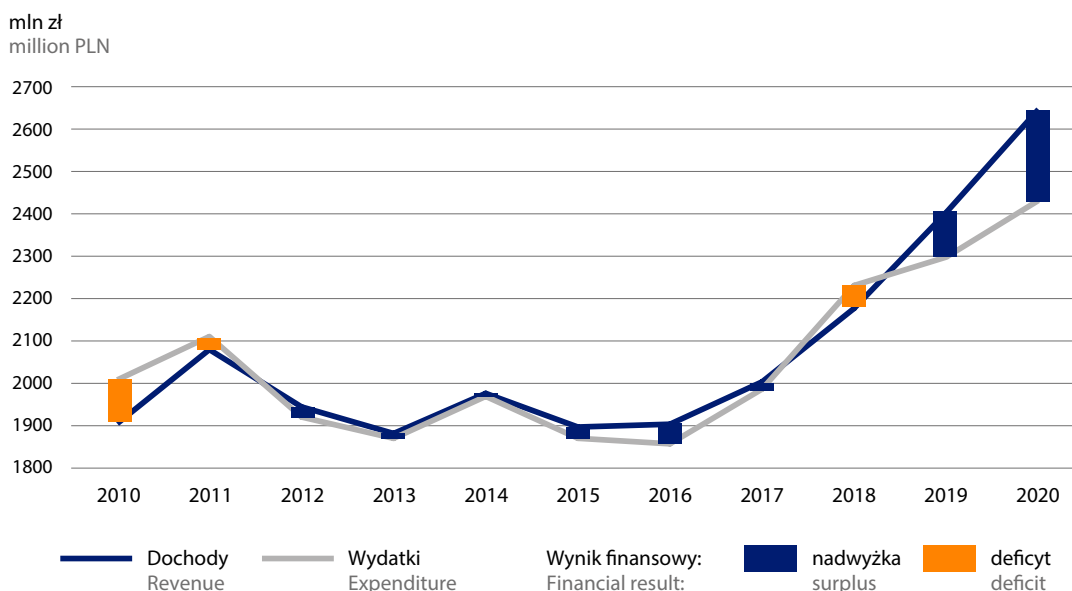
4.3. Budget tendencies in powiats

Ocena ogólna

Powiаты (bez miast na prawach powiatu) województwa dolnośląskiego w 2020 r. osiągnęły dochody ogółem w wysokości 2 646,4 mln zł. Było to o 243,0 mln zł więcej niż rok wcześniej. Kwota przyrostu była historycznie największa (wcześniej były to kwoty 226,3 mln zł w 2019 r. oraz 213,4 mln zł w 2010 r.). Wzrost względny wyniósł 10,1% (2019: 10,4%; 2018: 8,7%), a w Polsce dochody wzrosły nieco bardziej (12,6%). Udział dolnośląskich powiatów wynosił w 2019 r. po 7,8% dochodów i wydatków wszystkich powiatów w Polsce, natomiast rok później zmalał po stronie dochodów do 7,7%, a wydatków do 7,5%. Wydatki wzrosły do kwoty 2 431,5 mln zł, a ich przyrost był prawie 2 razy mniejszy niż dochodów (133,5 mln zł), co wpłynęło korzystnie na wynik finansowy. Dynamika wydatków w województwie dolnośląskim wyniosła 5,8%, a w Polsce była wyraźnie większa – 9,1%.

Wykres 41. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów powiatów ogółem

Chart 41. Revenue, expenditure and financial result of powiats' budgets in total



W latach 2012–2017 występowała w dolnośląskich powiatach nadwyżka budżetowa. Łączna sześciolatnia nadwyżka była ponad dwukrotnie mniejsza niż skumulowany deficyt z trzyletniego okresu 2009–2011. W 2018 r. **dług powiatów** ponownie się powiększył z 609,8 mln zł do 631,5 mln zł z powodu pojawienia się deficytu w kwocie 53,9 mln zł. Bardziej od długu wzrosły dochody budżetowe i z tego powodu relacja tych kwot zmalała z 30,4% do 29,0%. W 2019 r. powiaty wypracowały nadwyżkę w kwocie 105,4 mln zł, czego skutkiem było duże zmniejszenie długu do 606,3 mln zł oraz relacji zobowiązań do dochodów do poziomu 25,2%. W 2020 r. dwukrotne zwiększenie nadwyżki do kwoty 214,9 mln zł pozwoliło na zmniej-

szenie ogólnego poziomu zobowiązań powiatów do poziomu 563,4 mln zł, co odpowiadało 21,3% dochodów. Była to nieco ponad 1/3 pogładowej granicy bezpieczeństwa przyjmowanej na poziomie 60% dochodów i żaden powiat nie miał nawet zbliżonego wskaźnika (największy odsetek wykazywał powiat złotoryjski – 38,6%), chociaż jeszcze w 2016 r. powiat górowski był powyżej tego progu – 68,3%. Na tle kraju sytuacja była nieco gorsza – wskaźnik krajowy wynosił 18,8%, ale najbardziej zadłużone powiaty znajdowały się w innych województwach, z czego 9 mieściło się w przedziale 40–60%, a 3 miały wartość wskaźnika wyższą od 60% dochodów: śremski (111,6%), kluczborski (91,4%) i gorzowski (68,9%). Najwyższy średni poziom wskaźnika miały powiaty województwa lubuskiego (27,3%), opolskiego (25,8%) i wielkopolskiego (23,5%).

Średni wynik finansowy w województwie był dodatni i wynosił 109,30 zł na 1 mieszkańca, co odpowiadało 8,1% dochodów budżetowych (2019: 53,57 zł i 4,4%). **Nadwyżkę** osiągnęły budżety 24 powiatów (2019: 21; 2018: 7; 2017: 17), a największa nadwyżka wystąpiła w powiecie wrocławskim (63,2 mln zł). Rok wcześniej nadwyżka także była największa (19,1 mln zł), 2 lata wcześniej w powiecie wystąpił największy deficyt (15,8 mln zł), a w 2017 r. powiat osiągnął również największy dodatni wynik finansowy (12,7 mln zł). Sytuacja powiatu wrocławskiego odzwierciedla wahadłową tendencję – wiele powiatów z dodatnim wynikiem finansowym w 2017 r. rok później miało wynik ujemny, a w latach 2019–2020 ponownie dodatni. Rzadziej występowała odmienna kolejność zmian. Duże nadwyżki wypracował także powiat kłodzki (24,8 mln zł) i jaworski oraz lubiński (po 17,3 mln zł). W ujęciu na 1 mieszkańca dodatni wynik finansowy w powiecie wrocławskim wyniósł 410,96 zł, jaworskim 347,34 zł, a ząbkowickim 194,73 zł. Druga miara względna wykazywała identyczną kolejność – największe nadwyżki w stosunku do dochodów budżetowych osiągnęły powiaty: wrocławski (29,7%), jaworski (22,2%) i ząbkowicki (11,7%). Podobnie jak rok i 2 lata wcześniej nadwyżki wypracowały także powiaty milicki i złotoryjski. W efekcie po raz kolejny mogły zredukować koszty obsługi swojego zadłużenia, ale nadal względne znaczenie tych kosztów było największe w regionie – 2,71% i 1,37% dochodów (2019: 3,50% i 1,67%; 2018: 3,58% i 1,89%). Był to dodatkowy czynnik wpływający na dążenie powiatów do wypracowania dodatniego wyniku finansowego.

Deficyt odnotowano w 2 powiatach, w stosunkowo niewielkich kwotach – 2,0 mln zł w powiecie głogowskim (rok wcześniej była nadwyżka w wysokości 7,9 mln zł) i 0,6 mln zł w powiecie lwóweckim (2019: +6,0 mln zł). Dawało to w przeliczeniu na 1 mieszkańca odpowiednio 22,65 zł i 12,25 zł.

Tylko w powiecie lwóweckim powstanie ujemnego wyniku finansowego należy wiązać ze zwiększonymi wydatkami inwestycyjnymi – wzrosły one o 5,3%. W powiecie głogowskim nakłady inwestycyjne zmalały o 24,0% (w 2020 r. inwestycje zwiększyły się tylko w 7 powiatach). Wszystkie 26 powiatów zanotowało dodatni wynik operacyjny (różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi).

Dochody budżetowe

Tylko w 1 powiecie zanotowano w 2020 r. zmniejszenie się dochodów budżetowych (2019: 0; 2018: 0; 2017: 4; 2016: 10). Niewielkie obniżenie dotyczyło powiatu wołowskiego – 57,1 tys. zł, co odpowiadało niespełna 0,1% dochodów. Najwyższe dochody w 2020 r. uzyskały powiaty o największej liczbie mieszkańców: kłodzki – 236,2 mln zł (przyrost wyniósł 25,2 mln zł), wrocławski 211,9 mln zł (53,5 mln zł), świdnicki – 181,6 mln zł (3,9 mln zł) i lubiński 161,6 mln zł (11,4 mln zł). Powiat wrocławski zanotował nie tylko najwyższy przyrost dochodów, ale także największą ich dynamikę – 33,8%. Drugi wskaźnik miał powiat górowski (24,0%), a trzeci był powiat lwówecki (15,3%). Dynamikę wyższą od średniej wojewódzkiej (10,1%) wykazało 11 powiatów.

Najniższe dochody budżetowe miały powiaty: górowski (52,3 mln zł), wałbrzyski (57,2 mln zł) oraz kamiennogórski (58,8 mln zł). Powiaty wałbrzyski i kamiennogórski zamieniły się miejscami w stosunku do roku poprzedniego. Powiat wałbrzyski cechuje niska dynamika dochodów w okresie ostatnich 3 lat. Oprócz powiatu wołowskiego ze zmniejszonymi dochodami, najniższą dynamikę ich wzrostu w 2020 r. zanotowano w powiatach: głogowskim (1,2%), jeleniogórskim (1,4%) oraz świdnickim (2,2%).

Średnie **dochody powiatów przypadające na 1 mieszkańca** w 2020 r. ukształtowały się na poziomie 1 345,91 zł (2019: 1 221,37 zł; 2018: 1 105,75 zł; 2017: 1 017,47 zł). W kraju wskaźniki w każdym roku były nieco niższe (odpowiednio: 1 340,16 zł; 1 189,34 zł; 1 082,79 zł; 983,49 zł), ale różnica ulegała zmniejszaniu dzięki subwencjom i dotacjom.

Najwyższą wartość dochodów na 1 mieszkańca odnotowano po raz kolejny w powiatach: milickim (1 685,16 zł), ząbkowickim (1 660,75 zł) oraz lwóweckim (1 654,43 zł), natomiast najniższą w powiatach wałbrzyskim (1 032,83 zł) i dzierzoniowskim (1 098,43 zł). Te same powiaty zajmowały ostatnie miejsca rok wcześniej. Warto zauważyć, że powiat milicki od wielu lat wykazuje najwyższe dochody budżetowe na 1 mieszkańca i zarazem zajmował 4. miejsce pod względem poziomu długu na 1 mieszkańca (527,16 zł), a także ponosił największe wśród 196 samorządów regionu względne koszty obsługi zadłużenia (2,7% dochodów). Podobnie wygląda sytuacja w powiecie ząbkowickim mającym najwyższy poziom zobowiązań na 1 mieszkańca (599,08 zł), mimo osiągnięcia w kolejnych latach nadwyżki budżetowej.

W 14 spośród 26 powiatów dochód na 1 mieszkańca przekroczył przeciętną dla województwa. Chociaż średnia ta była nieznacznie wyższa od krajowej, to w czołowej grupie 30 powiatów w kraju nie było żadnego reprezentującego Dolny Śląsk.

Tablica 29. Powiaty o największych dochodach budżetowych na 1 mieszkańca w Polsce

Table 29. Powiats with the largest budget revenue per capita in Poland

2017		2018		2019		2020	
powiaty powiats	w zł in PLN	powiaty powiats	w zł in PLN	powiaty powiats	w zł in PLN	powiaty powiats	w zł in PLN
przasnyski	1 717,53	opatowski	2 083,66	wysokomazowiecki	2 309,92	nidzicki	2 356,81
węgorzewski	1 695,47	bieszczadzki	1 963,16	opatowski	2 114,16	węgorzewski	2 343,53
człuchowski	1 692,37	przysuski	1 894,51	bieszczadzki	2 074,65	bieszczadzki	2 339,85
bieszczadzki	1 668,62	węgorzewski	1 872,58	węgorzewski	2 060,25	przysuski	2 301,14
przysuski	1 660,09	człuchowski	1 836,10	przysuski	1 951,53	włodawski	2 216,86
opatowski	1 583,07	sępoleński	1 759,18	włodawski	1 947,12	opatowski	2 207,74
Powiaty z województwa dolnośląskiego Powiats from Dolnośląskie Voivodship							
24. milicki	1 300,32			26. milicki	1 567,26		
30. wołowski	1 276,79						

Nasuwać się następujące wnioski:

- dolnośląskie powiaty o najwyższych dochodach obniżały swoją pozycję w czołówce krajowej, a w 2018 r. i w 2020 r. nie było żadnego w pierwszej trzydziestce;
- w 2019 r. nastąpił przejściowo powrót do tej grupy powiatu milickiego; powiat ten w 2015 r. był na 12. miejscu w kraju, a rok później na 15. pozycji,
- skład grupy czołowych powiatów w regionie jest względnie trwały – za powiatem milickim znajdował się ząbkowicki (w 2016 r. na 29. miejscu w kraju), a do 2019 r. także wołowski,
- skład czołówki krajowej również wykazuje dużą stabilność – niezależnie od wahań poziomu dochodów, corocznie w pierwszej szóstce znajdowały się powiaty: opatowski, węgorzewski, bieszczadzki i przysuski,
- czołówka krajowa jest zdominowana przez powiaty leżące na wschodzie kraju, w regionach o niskim poziomie PKB na 1 mieszkańca,
- powiaty o największych dochodach budżetowych posiadają słabą bazę ekonomiczną, mało rozwiniętą gospodarkę pozarolniczą, stosunkowo wysokie bezrobocie, niski poziom urbanizacji i obejmują gminy o dochodach budżetowych poniżej średniej krajowej i wojewódzkiej,
- przy niskich wpływach z PIT i CIT oraz dochodach majątkowych o pozycji powiatów decydują wyrównawcze transfery środków; w efekcie dochody własne mają mniejsze znaczenie od dotacji i subwencji.

Szczegółowy samorządów generalnie charakteryzują niskie dochody własne i wysoki udział dotacji i subwencji. Niewielka samodzielność finansowa powiatów wynika nie tylko z małych udziałów w podatkach dochodowych, ale także z braku autonomicznych źródeł finansowania w postaci danin,

które w ustawie zaliczono do podatków i opłat lokalnych (choć do niektórych budżetów powiatowych wpływa w niewielkich kwotach opłata eksploatacyjna).

W powiatach udział dochodów własnych w dochodach budżetowych jest znacznie mniejszy niż w samorządowych województwach, miastach na prawach powiatu oraz w gminach. W kraju w ostatniej dekadzie ten udział jednak istotnie się zwiększał. W 2012 r. wynosił on 29,3%, w 2018 r. 36,0% oraz 40,5% w 2020 r. (na Dolnym Śląsku 41,4%). Następowo to początkowo kosztem subwencji (potem dotacji), których udział w tych latach wynosił odpowiednio 45,4%, 37,6% i 38,8% (w regionie 36,7%). Udział dotacji także wykazywał dwukierunkowe wahania: 25,3%, 26,4% i 20,7% (w województwie dolnośląskim 21,9%).

W 2018 r. wystąpił w kraju i w regionie wzrost udziału **dotacji** w dochodach w wyniku zwiększenia się dotacji na projekty europejskie. W 2019 r. na Dolnym Śląsku dotacje celowe zmalały o 4,6%, ale dotacje na projekty europejskie wzrosły o 28,9% i dzięki temu suma dotacji wzrosła o 2,2%. Była to dynamika niższa od dochodów własnych oraz subwencji i dlatego udział dotacji w dochodach zmalał z 26,7% do 24,8%. W stosunku do 2018 r. sytuacja się istotnie zmieniła, gdyż wtedy dotacje europejskie były głównym źródłem wzrostu dochodów powiatowych. Obejmowały 67,6 mln zł z kwoty 173,5 mln zł całkowitego przyrostu dochodów, czyli 39,0% ogólnego przyrostu. W 2019 r. dalszy wzrost dotacji na projekty europejskie o 33,9 mln zł nie był już głównym źródłem przyrostu dochodów o 226,3 mln zł. W podobnej skali jak wzrost środków pochodzących z funduszy europejskich zmalały dotacje na zadania własne (o 36,1 mln zł), a po uwzględnieniu pozostałych rodzajów dotacji łączny udział dotacji w przyroście dochodów budżetowych wyniósł 5,5% (12,5 mln zł). Udział subwencji wyniósł 42,6%, a dochodów własnych 51,9%.

W 2020 r. powiaty były jedyną formą dolnośląskich JST notującą zmniejszenie dotacji (o 2,7%). Wystąpiła sytuacja odwrotna w stosunku do poprzedniego roku – dotacje ze źródeł krajowych wzrosły o 5,3%, natomiast europejskie zmalały o 26,1%. W Polsce dotacje pozyskane przez powiaty wzrosły o 6,2%, natomiast dochody własne i subwencja ogólna wzrosły w podobnej skali jak na Dolnym Śląsku. W Polsce wzrost wyniósł odpowiednio o 13,7% i 15,2%, a w regionie 14,3% i 14,4%. Tym samym to różnica dynamiki wzrostu dotacji zadecydowała, że dochody budżetowe powiatów w Polsce wzrosły o 2,5 p. proc. więcej niż w województwie.

W bardziej szczegółowym ujęciu źródeł wzrostu dochodów budżetowych w 2020 r. największe znaczenie miały:

- część oświatowa subwencji ogólnej – przyrost o 100,6 mln zł, czyli 41,4% wartości całkowitego przyrostu dochodów budżetowych,
- tzw. pozostałe dochody własne – 97,7 mln zł; 40,2%,
- dochody majątkowe inne niż najem i dzierżawa (głównie sprzedaż) – 51,7 mln zł; 21,3%,
- dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej – 39,7 mln zł; 16,3%,
- pozostałe części subwencji ogólnej – 21,6 mln zł; 8,9%.

Stosunkowo duży sumaryczny ujemny wpływ na przyrost dochodów miały pozostałe pozycje (78,3 mln zł; 28,1%), w tym:

- dotacje na projekty europejskie – 39,5 mln zł; 16,2%,
- dotacje na zadania własne – 15,0 mln zł; 6,2%,
- podatek dochodowy od osób fizycznych – 11,0 mln zł; 4,5%.

Rok wcześniej wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych wzrosły o 53,0 mln zł, co stanowiło 23,4% ogólnego przyrostu dochodów budżetowych. Tak znaczna zmiana rok później była przede wszystkim efektem ograniczenia działalności gospodarczej w wyniku pandemii Covid-19.

W kraju głównym źródłem dochodów powiatowych była do 2018 r. subwencja ogólna, która w latach 2019–2020 ustąpiła pierwszeństwa **dochodom własnym**. Natomiast w województwie dolnośląskim dochody własne były największym źródłem wpływów budżetowych od 2017 r. Dochody własne ukształtowały się na poziomie 1 096,3 mln zł (2019: 959,8 mln zł; 2018: 841,9 mln zł). Stanowiły one 41,4% dochodów budżetów dolnośląskich powiatów, a udział 50% przekraczały tylko 3 powiaty: wrocławski (73,9%), legnicki (52,9%) oraz polkowicki (52,2%). Większe transfery od średniej otrzymywały powiaty o niskich dochodach własnych. Jest to mechanizm wyrównujący, a w praktyce także różnicujący. Najniższy udział

dochodów własnych w regionie miały powiaty: złotoryjski (26,8%), lwówecki (27,1%), górowski (27,3%) i wołowski (27,6%).

Nieznacznie większa samodzielność finansowa dolnośląskich powiatów w stosunku do średniej krajowej (o 0,9 p. proc.) wynikała z różnic znaczenia partycypacji powiatów we wpływach z **podatków dochodowych**. W Polsce stanowiły one 45,8%, natomiast na Dolnym Śląsku 51,1% dochodów własnych. Wyrazem negatywnych skutków pandemii i lockdownów jest to, że rok wcześniej te udziały były znacznie większe i wynosiły odpowiednio 52,6% i 59,6%. Największe udziały w 2020 r. wystąpiły w powiatach: świdnickim (65,4%), głogowskim (64,5%) i wołowskim (64,3%). Nastąpiła zmiana w stosunku do roku poprzedniego, gdyż wtedy czołówkę tworzyły powiaty: lubiński, wrocławski i polkowicki. Najmniejsze udziały podatków dochodowych w dochodach własnych wystąpiły w powiatach: legnickim (32,0%), jaworskim (32,7%) oraz ząbkowickim (34,7%). Wpływy powiatów z PIT były ponad 20 razy większe od wpływów z CIT i ta proporcja nie uległa zmianie. Wyjątkiem był powiat polkowicki, gdzie przewyższały je 5 razy. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 534,1 mln zł (2019: 542,5 mln zł; 2018: 492,2 mln zł) i stanowiły 20,2% dochodów ogółem. W Polsce ten udział był niższy i wynosił 17,9%. Różnica ta potwierdza większy poziom dochodów mieszkańców Dolnego Śląska niż średnio w kraju, zarówno zatrudnionych, jak i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz osób mających dochody ze źródeł niezarobkowych.

W przeliczeniu na 1 mieszkańca wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych wynosiły 271,65 zł wobec średniej krajowej na poziomie 239,31 zł. Najwyższe wpływy uzyskał powiat wrocławski (463,50 zł) oraz lubiński (390,34 zł). Najmniejsze wpływy z tego tytułu wpłynęły do kasy powiatów górowskiego (163,76 zł), lwóweckiego (169,99 zł) oraz kłodzkiego (198,47 zł).

Inne dochody podatkowe i paropodatkowe były znacznie mniejsze – druga była **opłata komunikacyjna** zapewniająca przychody w kwocie 40,6 mln zł (2019: 45,6 mln zł; 2018: 42,5 mln zł; 2017: 40,1 mln zł), co stanowiło 3,8% dochodów własnych (2019: 4,9%). Opłata komunikacyjna stanowi także dochód miast na prawach powiatu (20,5 mln zł). Na trzecim miejscu był wykazujący tendencję malejącą podatek dochodowy od osób prawnych – 26,0 mln zł (2019: 26,2 mln zł; 2018: 26,9 mln zł; 2017: 28,1 mln zł). W Polsce wpływy powiatów z CIT nie zmalały, lecz wzrosły (o 11,1%).

Oprócz powyższych występowały także wpływy z innych opłat lokalnych – 13,7 mln zł (m.in. za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz z opłaty eksploatacyjnej) oraz z **usług** – 150,1 mln zł (2019: 131,7 mln zł; 2018: 121,7 mln zł). Najbardziej wzrosły wpływy z **majątku** – z 22,7 mln zł do 73,3 mln zł (2018: 25,4 mln zł). Cały przyrost dotyczył w praktyce tylko powiatu wrocławskiego, w którym zwiększyły się z 1,8 mln zł do 52,3 mln zł.

Do 2016 r. głównym źródłem wpływów do budżetów dolnośląskich powiatów była **subwencja ogólna**. Miała ona w regionie niewielką tendencję spadkową – obniżyła się w 2017 r. o 0,8%, a rok wcześniej o 0,9%. W 2018 r. wzrosła o 0,5%, lecz nie zrekompensowało to redukcji z roku poprzedniego. Poważne zwiększenie subwencji nastąpiło w 2019 r. – o 12,8% w regionie i o 10,9% w kraju. Główna jej część oświatowa wzrosła bardziej – odpowiednio o 14,6% i 12,1%. W 2020 r. subwencja wzrosła jeszcze bardziej – o 14,4% w regionie i 15,2% w kraju. Podobna była różnica dla części oświatowej (15,1% i 15,8%), natomiast na Dolnym Śląsku bardziej niż w kraju wzrosła część wyrównawcza oraz uzupełnienie subwencji ogólnej, a nieco zmalała część równoważąca (o 4,1%).

W ramach subwencji ogólnej wpłynęło 971,4 mln zł (2019: 849,1 mln zł; 2018: 752,9 mln zł), a jej udział w dochodach powiatów ogółem wyniósł 36,7% (2019: 35,3%; 2018: 34,6%; 2017: 37,4%; 2016: 39,7%). Choć w ujęciu ogółem w 2017 r. największą częścią dochodów powiatowych stały się dochody własne, to dotyczyło to mniejszości 12 z 26 powiatów (2019: 14; 2018: 12; 2017: 8). Największą przewagę subwencje miały w powiatach: lwóweckim, wołowskim i strzelińskim, natomiast odwrotna sytuacja dotyczyła głównie powiatów: wrocławskiego, legnickiego, polkowickiego, średzkiego i jeleniogórskiego.

Udział subwencji w dochodach ogółem był zróżnicowany w poszczególnych powiatach – od 16,8% w powiecie legnickim do 48,8% w powiecie strzelińskim. Niewiele mniejsze wskaźniki miały powiaty: głogowski (48,6%), wołowski (47,0%) i świdnicki (46,3%). Dzięki wysokim subwencjom powiat wołowski utrzymywał się w ostatnich latach w czołówce pod względem dochodów ogółem na 1 mieszkańca.

Na **zadania oświatowe** przeznaczono 765,4 mln zł (2019: 664,8 mln zł; 2018: 580,2 mln zł). Do 2018 r. cechowała je tendencja spadkowa – w 2017 r. powiaty otrzymały 588,2 mln zł, a w 2016 r. 606,2 mln zł. Część oświatowa stanowiła 78,8% subwencji ogólnej. W Polsce udział ten wynosił 73,9%. Z powodu tak wysokiego udziału tendencje zachodzące w ramach części oświatowej decydują o zmianach subwencji ogólnej. Udziały części oświatowej w 2020 r. zwiększyły się w regionie i w kraju, co oznacza zmniejszenie znaczenia części wyrównawczej i równoważącej. Utrzymująca się na poziomie 4,9 p. proc. różnica wskaźników w Polsce i w regionie prowadzi do wniosku, że do budżetu przeciętnego krajowego powiatu wpływa więcej środków w ramach części wyrównawczej oraz równoważącej niż do powiatów dolnośląskich.

W odróżnieniu od gmin, **część równoważącą** subwencji otrzymały niemal wszystkie powiaty (oraz miasta na prawach powiatu). Wyjątkiem był tylko powiat głogowski. Wpłata na tę część dokonały 4 powiaty: lubiński, polkowicki, głogowski, wrocławski. Dotyczy to nie tylko ostatniego roku, ale okresu 2018–2020. Pewnym zaskoczeniem może być to, że żadnego z tych powiatów nie ma wśród 5 powiatów uzyskujących największe dochody budżetowe na 1 mieszkańca. Wynika to z zasad konstrukcji ministerialnego wskaźnika P, gdzie podstawą są podatkowe wpływy w ramach dochodów własnych (czyli udziały w PIT i CIT). Natomiast o wielkości ogólnych dochodów budżetowych decydują subwencje, dotacje i źródła niepodatkowe (takim źródłem o charakterze parapodatkowym jest np. opłata komunikacyjna). Podobnie jest w przypadku liczenia **części wyrównawczej**, algorytm powoduje, że w latach 2018–2020 nie otrzymało jej 5 powiatów: wrocławski, lubiński, polkowicki, zgorzelecki i oławski. Wyrównywanie dotyczy przede wszystkim możliwości rozwojowych powiatów, ale w skali dochodów budżetowych część wyrównawcza subwencji ogólnej nie prowadzi do zmniejszenia dysproporcji, ale do ich powiększenia (w efekcie pod względem dochodów ogółem na 1 mieszkańca powiaty oławski, zgorzelecki i polkowicki znalazły się na miejscach od 19. do 22. w regionie).

W 2020 r. **dotacje** wyniosły 578,7 mln zł (2019: 594,9 mln zł; 2018: 582,3 mln zł) i stanowiły 21,9% wpływów do budżetów powiatów. Zmniejszenie się udziału o 2,9 p. proc. w stosunku do 2019 r. wynikało ze zmniejszenia się wartości dotacji o 2,7%. Jak zaznaczono uprzednio, dotacje na projekty europejskie zmalały o 26,1%. Ponownie uległy zmniejszeniu dotacje na zadania własne (o 18,1%) oraz realizowane na zasadzie porozumień między JST (o 10,0%). Zwiększyły się istotnie dotacje na zadania powierzone przez rząd (o 15,8%) oraz pozyskane z państwowych funduszy celowych (o 20,2%).

Najwyższy udział dotacji w dochodach budżetowych odnotowano w powiecie złotoryjskim (32,7%), legnickim (30,3%) oraz polkowickim (29,2%), a najniższy w powiecie wrocławskim (9,2%) i głogowskim (14,6%). Rok wcześniej skład skrajnych grup powiatów był całkowicie odmienny. W 2017 r. ponad połowa dotacji była przeznaczona na zadania z zakresu administracji rządowej (54,4%). W 2018 r. udział ten zmalał do 40,8%, głównie z powodu podwojenia się udziału dotacji pozyskanych dla realizacji projektów europejskich. W 2019 r. wskaźnik wzrósł do poziomu 42,2%, a rok później ponownie przekroczył połowę całości dotacji (50,3%).

W latach 2019–2020 dla żadnego powiatu wpływy z dotacji nie były największym dochodem budżetowym, natomiast w 2018 r. taka sytuacja dotyczyła powiatu jaworskiego, w którym wpływy rozkładały się niemal równo po 1/3. W 3 powiatach dotacje były większe od subwencji ogólnej (2019: 4; 2018: 6), natomiast w 2 powiatach – od dochodów własnych (2019: 0; 2018: 6).

Dotacje ogółem na 1 mieszkańca wyniosły w regionie 294,31 zł, a w kraju 277,46 zł. Największy wskaźnik dotyczył powiatów: legnickiego (476,71 zł), złotoryjskiego (458,46 zł) i lwóweckiego (441,75 zł). Najmniejsze wpływy uzyskał powiat wrocławski (126,44 zł) oraz świdnicki (188,81 zł). Rozpiętość była więc blisko czterokrotna. Znacznie większe zróżnicowanie dotyczyło dotacji na **projekty europejskie** – najwięcej otrzymały powiaty: górowski (133,94 zł), lwówecki (132,86 zł) oraz złotoryjski (131,14 zł). Rok wcześniej powiat górowski wraz z milickim pozyskały najmniej środków. W 2020 r. najmniejsze fundusze europejskie na 1 mieszkańca znalazły się w budżetach powiatu wałbrzyskiego (19,86 zł) oraz jeleniogórskiego (20,90 zł).

Wydatki budżetowe

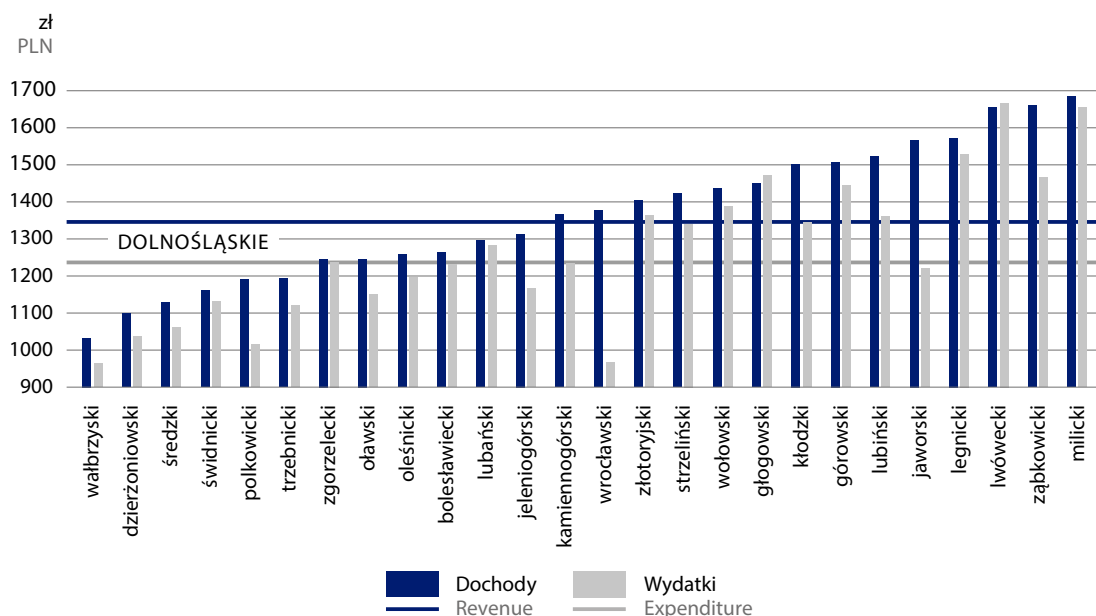
Łączne wydatki zrealizowane przez powiaty województwa dolnośląskiego w 2020 r. wyniosły 2 431,5 mln zł (2019: 2 298,0 mln zł; 2018: 2 231,0 mln zł). Nastąpił wzrost o 5,8%, co jest wartością prawie dwukrotnie mniejszą od dynamiki dochodów. Pozwoliło to uzyskać nadwyżkę finansową, ale było wyrazem ogra-

niczenia zakresu działań władz samorządowych. Mniejsza dysproporcja wystąpiła w skali kraju (wzrost o 9,1% przy wzroście dochodów o 12,6%). Rok wcześniej wydatki dolnośląskich powiatów wzrosły o 3,0%, a krajowych o 3,4% (2018: 12,3% i 13,0%; 2017: 7,0% i 8,8%), co oznacza, że znaczna przewaga wydatków na 1 mieszkańca dolnośląskich powiatów nad średnią krajową sukcesywnie ulegała zmniejszaniu do 2019 r., a rok później po raz pierwszy wydatki krajowe były wyższe niż w województwie dolnośląskim.

W przeliczeniu **na 1 mieszkańca** powiaty dolnośląskie wydały przeciętnie kwotę 1 236,61 zł (2019: 1 167,80 zł; 2018: 1 133,11 zł; 2017: 1 008,81 zł). Było to o 1,3% mniej niż średnio w powiatach w kraju (2019: +1,7%; 2018: +2,1%; 2017: +2,7%; 2016: +4,1%). W połowie powiatów wydatki na 1 mieszkańca nie przekroczyły średniej, a najniższe były w powiatach: wałbrzyskim (963,74 zł), wrocławskim (966,22 zł) oraz polkowickim (1 014,73 zł). Te 2 ostatnie powiaty, a zwłaszcza wrocławski, miały znacznie większe dochody, co oznacza, że wypracowały znaczne nadwyżki budżetowe. Najwyższe wydatki per capita poniosły powiaty: lwówecki (1 666,68 zł), milicki (1 654,30 zł) i legnicki (1 528,95 zł). Poza ostatnim powiatem wałbrzyskim kolejność miejsc według dochodów była inna niż według wydatków. Posiadający najwyższe wydatki powiat lwówecki był 3. pod względem dochodów i wykazywał niewielki deficyt budżetowy (12,25 zł na 1 mieszkańca). Drugim powiatem z deficytem był głogowski (22,65 zł), a pozostałe 24 posiadały nadwyżkę finansową.

Wykres 42. Dochody i wydatki budżetów powiatów na 1 mieszkańca

Chart 42. Revenue and expenditure of powiats' budgets per capita



Najwięcej wydatków poniosły największe powiaty – kłodzki (211,4 mln zł), świdnicki (177,1 mln zł) oraz wrocławski (148,7 mln zł), a najmniej górowski (50,1 mln zł).

Chociaż tylko w 1 powiecie dochody spadły w stosunku do roku poprzedniego, to wydatki zmalały w 5 powiatach (2019: 9; 2018: 1; 2017: 4; 2016: 14). W 2018 r. największy wzrost wydatków miał miejsce w powiecie wrocławskim (o 47,7%) oraz jaworskim (o 26,9%). W 2019 r. wystąpił efekt wahadłowy i powiat wrocławski zanotował największy regres o 9,2%. W odróżnieniu od zdecydowanej większości powiatów, powiat wrocławski cechuje dynamizm demograficzny i dlatego spadek wydatków w przeliczeniu na 1 mieszkańca był większy i wynosił 12,2%. Największy wzrost wydatków ogółem zanotowano w powiatach: oławskim (23,9%), lubińskim (21,6%) oraz milickim (14,1%). W 2020 r. odmienne były grupy czołowych powiatów notujących zwiększenie i zmniejszenie wydatków. Największy wzrost wykazały powiaty: lwówecki (27,9%), górowski (20,1%), legnicki (17,2%) oraz lubański (17,1%). Największy regres dotyczył powiatu oławskiego (7,0%) – był to efekt wahadłowy największego wzrostu dochodów w 2019 r. Zmniejszenie dochodów wykazały także powiaty: jeleniogórski, wołowski, lubiński i jaworski.

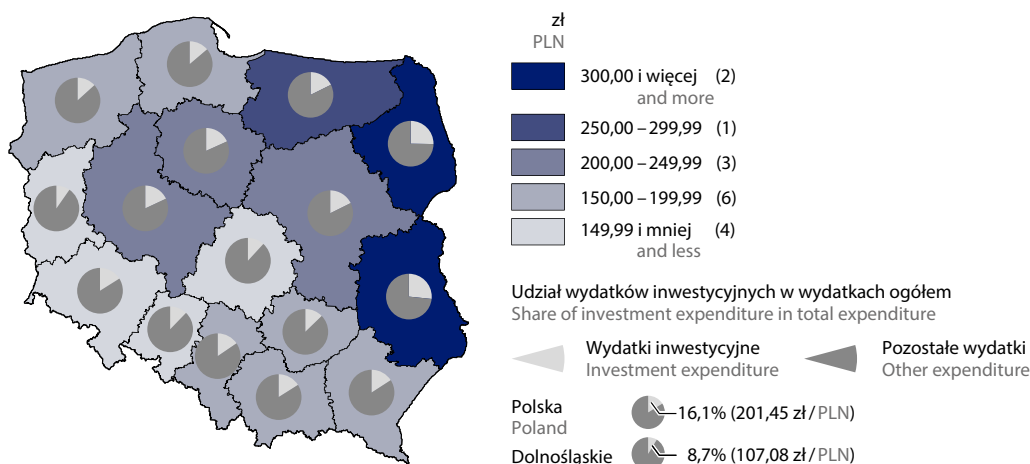
Ostatni w regionie powiat wałbrzyski zajmował w 2019 r. w kraju 30. pozycję od końca, a rok później wypadł z grupy ostatnich 30 powiatów. W końcowej grupie znajdowały się głównie powiaty leżące wokół dużych miast (w tym krakowski, wielicki, łódzki wschodni, skierniewicki, gdański, bydgoski, nowodworski, kielecki, 6 powiatów województwa śląskiego). Uzasadnieniem dla tej sytuacji jest wypełnianie niektórych kosztownych funkcji dofinansowywanych z budżetu państwa (np. oświatowej) przez sąsiednie miasta na prawach powiatu, natomiast w przypadku powiatów odległych od dużych miast nie jest to możliwe, gdyż siedziby powiatów pełnią funkcje subregionalne.

Wydatki bieżące w 2020 r. wyniosły 2 209,7 mln zł (2019: 2 018,8 mln zł; 2018: 1 844,1 mln zł). Ich wzrost o 9,5% (identyczna dynamika wystąpiła rok wcześniej) jest związany z wypełnianiem statutowych obowiązków powiatów, zwłaszcza oświatowych, transportowych, administracyjnych, odnoszących się do pomocy społecznej i bezpieczeństwa publicznego. Tym samym zasadnicze wydatki powiatów dotyczą działań bieżących jednostek budżetowych i finansują głównie wynagrodzenia z ich pochodnymi oraz zakupy materiałów i usług. Naturalnym czynnikiem przyspieszającym wzrost wydatków jednostek budżetowych i ograniczającym pole manewru w polityce budżetowej jest inflacja i presja płacowa wywołana zmianami wynagrodzeń w sektorze komercyjnym. Wydatki bieżące dolnośląskich jednostek budżetowych były prawie 20 razy większe niż świadczenia wypłacane na rzecz osób fizycznych (w Polsce 23 razy), co odróżnia powiaty od gmin i miast na prawach powiatu, w których rola świadczeń była zdecydowanie większa. Na obsługę długu publicznego wydatkowano 0,7% wydatków bieżących, tj. 15,8 mln zł (2019: 19,8 mln zł), z czego 1,7 mln zł w stosunkowo niedużym powiecie milickim (2,9% wydatków bieżących i 2,7% wydatków ogółem).

W strukturze wydatków dominacja wydatków bieżących była bardzo duża i rosnąca – wynosiły one 90,9% całości wydatków (2019: 87,9%; 2018: 82,7%). Wcześniejszy rekordowy udział wystąpił w 2016 r., gdy osiągnął poziom 90,5%. Oznacza to, że do 2018 r. zwiększały się głównie **wydatki majątkowe** podnosząc w tym czasie swój udział z 9,5% do 17,3%, który następnie zmalał do 9,1%. Już w 2019 r. nastąpił poważny regres wydatków majątkowych, które zmniejszyły się rok do roku o 27,8%, w tym wydatki inwestycyjne o 28,6%. W 2020 r. zmalały one o dalsze 20,5%, w tym inwestycyjne o 23,4%. Wartość poniesionych wydatków podwoiła się w ciągu 2 lat rosnąc ze 177,3 mln zł w 2016 r. do 386,9 mln zł w 2018 r. W 2020 r. zmalała do 221,9 mln zł. Z kwoty tej na **inwestycje** przypadało 210,5 mln zł. Inwestycje na 1 mieszkańca wyniosły 107,08 zł (2019: 139,71 zł; 2018: 195,49 zł).

W kraju redukcja wydatków majątkowych i inwestycyjnych była znikoma (o 0,1% i 0,4%), co przy nieco większej krajowej dynamice wydatków bieżących (o 1,5 p. proc.) spowodowało zdecydowanie wyższy niż w regionie wzrost wydatków ogółem (o 3,3 p. proc.). Ilustracją narastania dysproporcji działalności inwestycyjnej jest powiększanie się przewagi krajowej nad Dolnym Śląskiem dla wskaźnika inwestycji na 1 mieszkańca – w 2018 r. wynosiła ona 17,5%, rok później 44,6%, a w 2020 r. 88,1%.

Mapa 12. Wydatki inwestycyjne powiatów na 1 mieszkańca według województw
Map 12. Investment expenditure of powiats per capita by voivodships



W 2019 r. pod względem wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca Dolny Śląsk znalazł się na 15. miejscu w kraju (139,64 zł). Minimalnie mniejsze nakłady poniosły powiaty ostatniego województwa świętokrzyskiego (137,33 zł). Zdecydowanym liderem było województwo podlaskie (363,78 zł) wyprzedzając lubelskie (338,92 zł). Rok wcześniej kolejność była identyczna z kwotami odpowiednio 416,84 zł i 290,11 zł. Natomiast w 2020 r. województwa te zamieniły się miejscami – lubelskie miało wskaźnik 362,66 zł, a podlaskie 334,56 zł. Na tak duże zróżnicowanie przestrzenne wpłynęły 2 czynniki. Z jednej strony jest to wyraz wyrównawczej polityki rządu przejawiającej się w transferach z budżetu dokonywanych w różnych formach dotacji, a z drugiej strony to przejaw zadłużania się powiatów znajdujących się na wschodzie kraju. Jest to możliwe, gdyż wiele powiatów z tych województw posiadało do niedawna niemal zerowy stan zobowiązań. Sytuacja bardziej zadłużonych powiatów dolnośląskich (4. miejsce w kraju w 2019 r., 2. miejsce w 2018 r.) jest odmienna. W jeszcze większym stopniu dotyczy to najbardziej w kraju zadłużonych powiatów z województwa lubuskiego, które w 2018 r. dokonały najmniejszych wydatków inwestycyjnych (137,72 zł), a w latach 2019–2020. tylko nieco większych od Dolnego Śląska. W 2020 r. **powiaty województwa dolnośląskiego miały najniższe w kraju wydatki inwestycyjne.** W przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosły one 107,08 zł, a ich udział w ogólnych wydatkach wyniósł 8,7% (2019: 12,0%). Tylko województwo lubuskie miało zbliżony poziom wydatków (116,81 zł i 9,7%), natomiast udziały wydatków inwestycyjnych w województwach lubelskim i podlaskim były trzykrotnie wyższe (26,6% i 25,2%).

W 11 dolnośląskich powiatach **udział wydatków inwestycyjnych** w wydatkach ogółem przekroczył średnią wojewódzką. W 2017 r. najwyższy odsetek odnotowano w powiatach bolesławieckim (20,6%), wrocławskim (19,8%), natomiast najniższy – w powiatach milickim (1,1%) oraz górowskim (2,6%). Utrwalił się podział na powiaty inwestujące oraz praktycznie niemal niepodjemujące działań inwestycyjnych, gdyż w 2018 r. doszło jedynie do zamiany na pierwszych dwóch miejscach. Powiat wrocławski miał wskaźnik 38,4%, a bolesławiecki 28,1%. Na kolejnych miejscach znalazły się powiaty średzki i trzebnicki z udziałami po 25,9%. Na ostatnich miejscach były ponownie powiaty milicki i górowski ze wskaźnikami 3,8% i 4,4%. Brak inwestycji w powiecie milickim towarzyszył najwyższymi w województwie dochodom budżetowym per capita. W wyniku tego wydatki bieżące na 1 mieszkańca w powiecie milickim były prawie dwukrotnie większe niż w powiecie wrocławskim i średzkim. Powiat średzki zajmował pod względem wydatków ogółem na 1 mieszkańca ostatnie miejsce w regionie i z tej puli przeznaczał na inwestycje prawie 5 razy więcej środków niż powiat milicki. Przedstawiony układ ma charakter względnie trwały i uległ tylko niewielkiej zmianie w 2019 r. – na pierwszych miejscach znalazły się powiaty: średzki (26,3%), wrocławski (23,6%), oławski (22,6%) oraz trzebnicki (19,9%), a bolesławiecki zajął 6. pozycję. Ostatnie miejsce zajmował powiat górowski (1,9%) wyprzedzając lubański (5,2%), a milicki miał wskaźnik (7,3%) – nadal niższy od średniej w regionie. W 2020 r. kształt czołowej grupy uległ tylko niewielkiej korekcie – najwyższy odsetek środków przeznaczał na inwestycje powiat średzki (26,2%), wyprzedzając powiat wrocławski (20,8%), trzebnicki (16,2%), a bolesławiecki znalazł się na 5. miejscu (12,1%). Po raz pierwszy od wielu lat poważniejsze nakłady inwestycyjne poniesiono w powiecie górowskim (11,4%). Najmniejsze odsetki cechowały powiaty: lubiński (2,3%), kamiennogórski (2,7%) oraz jeleniogórski i zgorzelecki (po 3,3%).

Znajduje to odzwierciedlenie w poziomie **wydatków inwestycyjnych per capita**. Największe wydatki poniesiono w powiatach: średzkim (277,99 zł), wrocławskim (200,85 zł), lwóweckim (185,90 zł) oraz trzebnickim (181,09 zł). Najmniejsze środki na inwestycje przeznaczono w powiatach: lubińskim (30,96 zł), kamiennogórskim (33,70 zł) i jeleniogórskim (38,36 zł).

Średnie zmniejszenie wydatków inwestycyjnych w 2020 r. wyniosło 23,4%. Porównując **dynamikę nakładów inwestycyjnych** z ich poziomem można dostrzec, że w powiecie górowskim zwiększyły się one 7 razy, ale punkt wyjścia był bardzo niski. Tym samym powiaty o wysokiej dynamice inwestycji mieszczą się zarówno w grupie o wysokich wydatkach per capita, jak i o niskich. Nakłady wzrosły dwuipółkrotnie w powiecie lwóweckim oraz dwukrotnie w powiatach legnickim i lubańskim. Zwiększyły się także w powiatach: polkowickim, średzkim, świdnickim i złotoryjskim. Natomiast zmalały w pozostałych 18 powiatach, w tym prawie 5 razy w powiecie jeleniogórskim, niemal 4 razy w lubińskim, a ok. 3 razy w powiatach ząbkowickim, wołowskim i jaworskim. W rezultacie wymienione 5 samorządów znalazło się w grupie 8 powiatów o najniższych inwestycjach na 1 mieszkańca.

Skutkiem tendencji ograniczania wydatków budżetowych, przy cechujących się dużą sztywnością wydatkach bieżących, było głównie zredukowanie inwestycji finansowanych z dochodów własnych. Wie-

le inwestycji było finansowanych przede wszystkim z **dotacji inwestycyjnych**. W wyniku stosowanych cięć nakładów udział wydatków pokrywanych dotacjami wzrósł z 42,3% w 2018 r. do 55,9% rok później. Klasycznym przykładem zdynamizowania wydatków inwestycyjnych dzięki pozyskaniu dotacji na inwestycje jest powiat ząbkowski, który w 2019 r. zwiększył inwestycje o 105,3%, a odsetek inwestycji sfinansowanych dotacjami wyniósł 86,5%.

W 2020 r. wystąpiła mniejsza dostępność funduszy europejskich, a udział inwestycji sfinansowanych dotacjami inwestycyjnymi (zagranicznymi i krajowymi) powrócił do poziomu podobnego jak 2 lata wcześniej (43,2%). Przyczyniło się to do spadku nakładów inwestycyjnych o 23,4%. W kilku powiatach notujących duży wzrost inwestycji było to możliwe dzięki dotacjom. W powiecie górowskim sfinansowały one 77,2% zwiększonych 7 razy wydatków. Podobnie było w powiecie polkowickim, gdzie odsetek finansowania wyniósł 78,9%, a inwestycje wzrosły 2,5 razy, a także w powiecie złotoryjskim – udział 82,0% i dwukrotne zwiększenie wydatków. W powiecie kłodzkim otrzymane w 2020 r. dotacje były większe od zrealizowanych inwestycji. Przyczyna tkwi w przesunięciu czasowym dotacji i poniesienia wydatków, gdyż zwykle nie występuje prefinansowanie, co jest typowe zwłaszcza dla rozliczania transz wydatków w ramach projektów europejskich. Wydatki realizowane są wcześniej, a środki przychodzą później. Rzadsza jest sytuacja odwrotna, występująca w przypadku niektórych krajowych dotacji i w efekcie zwiększone wydatki inwestycyjne następują rok później. Przesunięcia czasowe nie pozwalają jednoznacznie ocenić korelacji wzrostu wydatków i otrzymanych dotacji inwestycyjnych.

Istnieje wzajemna zależność wydatków bieżących i wydatków inwestycyjnych – wzrost jednych ogranicza możliwości wzrostu drugich. W powiecie milickim – liderującym do niedawna pod względem wydatków ogółem na 1 mieszkańca, a zajmującym w 2020 r. 2. miejsce – wydatki bieżące (1 553,30 zł) były ponad dwukrotnie większe niż w powiecie wrocławskim (765,36 zł), co ilustruje istniejący obszar zmienności wydatków bieżących. Mimo znacznie mniejszych dochodów budżetowych powiat wrocławski wydał na inwestycje 2 razy większą kwotę per capita niż powiat milicki (200,85 zł wobec 101,01 zł).

W niektórych działach klasyfikacji budżetowej wydatki inwestycyjne występują częściej niż w pozostałych, np. w transporcie i łączności (struktura wydatków bieżących i majątkowych według działów jest podobna jak w gminach; por. wykres 36). Zadania oświatowe przypisane powiatom sprzyjają zdecydowanej dominacji wydatków bieżących jednostek budżetowych. Zadania związane z polityką społeczną obejmują poza wydatkami jednostek budżetowych także wypłatę świadczeń na rzecz osób fizycznych. W niektórych działach **powiaty udzielają dotacji** (łącznie w województwie 161,3 mln zł), lecz coraz rzadziej dla samorządowych zakładów budżetowych (częściej takie zakłady podlegają gminom; tylko powiat złotoryjski udziela dotacji dla zakładu budżetowego – 0,8 mln zł). Największy udział tych dotacji w wydatkach bieżących wykazywało 5 powiatów: wrocławski (15,1%), kłodzki (14,6%), milicki (12,5%), zgorzelecki (10,6%) i jeleniogórski (9,8%). Udziały w kolejnych powiatach były już niższe, a najniższe w powiatach lwóweckim, trzebnickim i kamiennogórskim (od 0,7% do 2,1%). Lista wymienionych powiatów oraz poziom udziałów były niemal identyczne jak rok wcześniej, czyli kierunki wydatkowania środków mają dużą trwałość, a poszczególne powiaty cechuje ugruntowana specyfika wydatków.

Rodzajowa struktura wydatków przedstawiała się następująco:

- wydatki majątkowe – 9,1%, w tym inwestycyjne 8,7%,
- wydatki bieżące – 90,9%, w tym wydatki bieżące jednostek budżetowych 77,4%, dotacje 6,6%, świadczenia na rzecz osób fizycznych 4,6%, obsługa zadłużenia 0,6%.

Działowa struktura wydatków dolnośląskich powiatów została ukazana na wykresie 16. W ujęciu kwotowym w 2020 r. wydatki przedstawiały się następująco (w nawiasach dane z 2019 r.), w mln zł:

- oświata i wychowanie – 742,9 (678,1),
- transport i łączność – 278,3 (310,3),
- pomoc społeczna – 277,0 (250,9),
- administracja publiczna – 262,3 (251,7),
- rodzina – 197,3 (194,1),
- edukacyjna opieka wychowawcza – 180,5 (174,6),
- bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa – 163,4 (133,4),

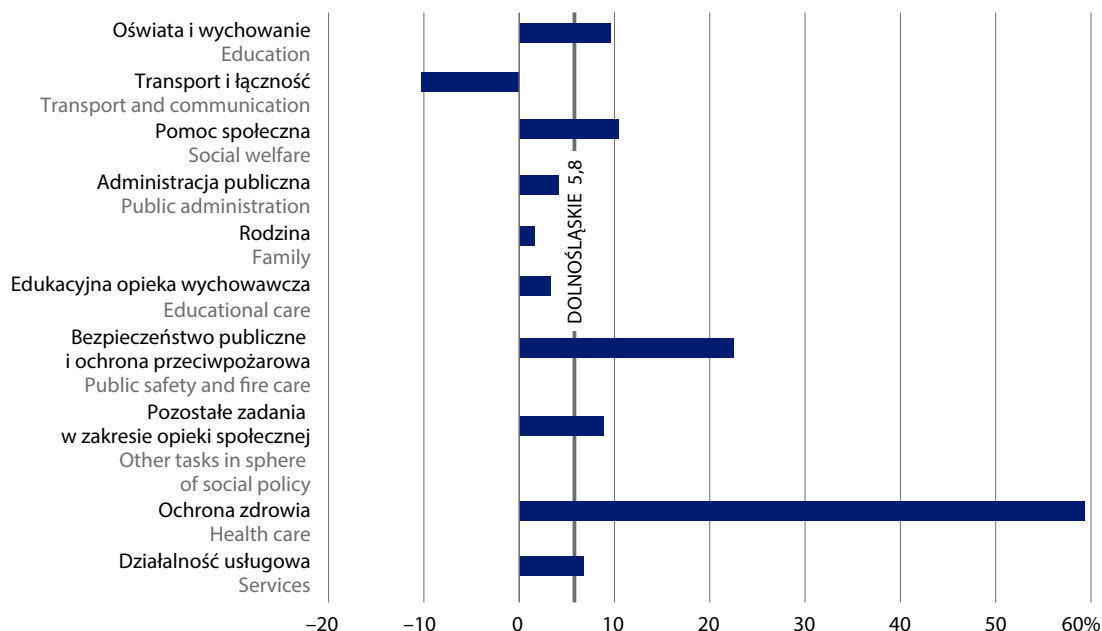
- pozostałe zadania w zakresie opieki społecznej – 99,9 (91,7),
- ochrona zdrowia – 84,0 (52,7).

Wykonywanie zadań zaliczanych do trzech z czterech ostatnich pozycji (z wyjątkiem ochrony zdrowia) jest zdominowane przez powiaty, co oznacza, że żaden inny szczebel samorządowy nie wydatkuje tak dużych kwot. Nie przekraczają one jednak połowy łącznych wydatków 4 form samorządów na te cele. Powiaty miały udział 46,8% w wydatkach dolnośląskich samorządów na pozostałe zadania w zakresie opieki społecznej; 39,6% – na edukacyjną opiekę wychowawczą; 36,7% – na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Znaczna rola powiatów dotyczy także pomocy społecznej (23,5%) oraz ochrony zdrowia (23,7%). Różne funkcje administracyjne powiatów powodują, że największa specjalizacja jest związana z niewielkimi wydatkami spoczywającymi prawie wyłącznie na powiatach w zakresie wymiaru sprawiedliwości, leśnictwa oraz hoteli i restauracji.

Redukcje wydatków inwestycyjnych w 2020 r. skutkowały ponownie dużym zmniejszeniem wydatków na transport i łączność o 32,0 mln zł, w ujęciu względnym o 10,3% (2019: 17,5%). W niewidocznych na wykresie działach klasyfikacji budżetowej rozliczenia różne, kultura fizyczna oraz kultura i ochrona dziedzictwa narodowego wydatki zmalały odpowiednio o: 9,0 mln zł (19,7%), 4,1 mln zł (61,4%) i 3,7 mln zł (33,6%). Natomiast wśród 10 najważniejszych kierunków wydatkowania środków przez powiaty jedynym działem wykazującym zmniejszenie dochodów był transport i łączność, a pozostałe 9 notowało wzrost wydatków. W ujęciu bezwzględnym najbardziej wzrosły wydatki na oświatę i wychowanie (o 64,8 mln zł), ochronę zdrowia (o 31,3 mln zł), bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (o 30,1 mln zł), pomoc społeczną (o 26,1 mln zł) oraz administrację publiczną (o 10,5 mln zł). W przypadku wydatków na ochronę zdrowia było to z jednej strony odwrócenie spadku z roku poprzedniego (o 7,6%), a z drugiej strony stanowiło odpowiedź na wyzwanie związane z pandemią Covid-19 oraz 2 lockdownami. Wydatki powiatów na ochronę zdrowia wzrosły o 59,4%, a jeszcze bardziej wzrosły wydatki samorządowego województwa w tym dziale – prawie trzykrotnie. Łącznie dla 4 form JST wydatki wzrosły o 1/3, a w dziale bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa związanym z sytuacją nadzwyczajną o 1/5, w tym w powiatach o 22,6%.

Wykres 43. Zmiany wydatków powiatów według działów^a

Chart 43. Changes in expenditure of powiats by divisions^a



a Zmiany w stosunku do roku poprzedniego, działy uszeregowane według poziomu wydatków w 2020 r.

a Changes compared to the previous year, divisions ordered by the level of expenditure in 2020.

4.4. Tendencje budżetowe w województwie samorządowym

4.4. Budget tendencies in the self-government voivodship

Ocena ogólna

W 2020 r. **dochody ogółem** samorządu województwa dolnośląskiego wyniosły 1 378,8 mln zł i były o 198,4 mln zł wyższe niż rok wcześniej (16,8%). Przewyższyło to zanotowany w 2019 r. spadek o 74,2 mln zł (5,9%). Dochody województw w Polsce wzrosły o 11,7%. Doszło do zmniejszenia się dystansu regionu w stosunku do średniej krajowej pod względem dochodów na 1 mieszkańca. Województwo dolnośląskie znajdowało się poniżej średniej krajowej w okresie 2018–2020, a przed 2018 r. miało przewagę nad innymi województwami w kraju, bardzo dużą zwłaszcza w latach 2009 oraz 2011–2014. W latach 2015–2016 wystąpiła tendencja spadkowa dochodów budżetowych ogółem, która została odwrócona w 2017 r. Przez 2 lata dochody wzrastały, ale wolniej niż w kraju. Różnice dynamiki były znaczne i wynosiły: 7,0 p. proc. w 2017 r., 6,3 p. proc. w 2018 r. oraz 16,5 p. proc. w spadkowym 2019 r. Przewaga dolnośląskiej dynamiki osiągniętej w 2020 r. nad krajową (5,1 p. proc.) pozwoliła jedynie zmniejszyć różnicę między wskaźnikami per capita z 81,58 zł do 70,73 zł.

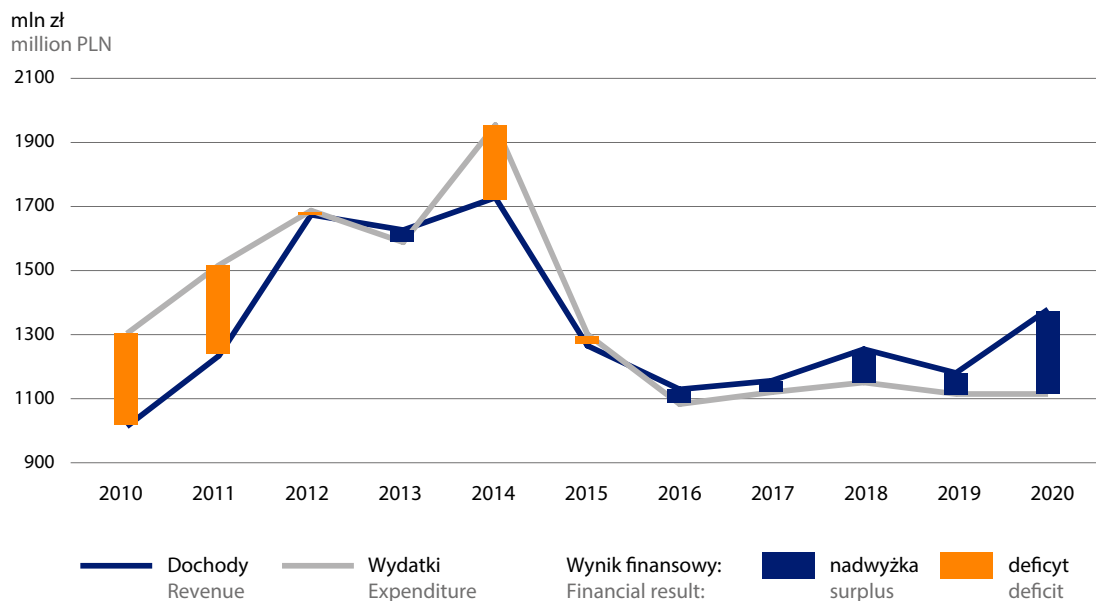
W okresie 12 lat tylko w latach 2008, 2010 oraz 2016–2017 zanotowano niższy poziom dochodów niż w 2019 r. Natomiast dochody budżetowe osiągnięte w 2020 r. ustępowały jedynie dochodom z lat 2012–2014. W rekordowym 2014 r. dochody były wyższe o 25,3%. W 2020 r. stanowiły one 6,6% dochodów wszystkich województw w Polsce (2019: 6,3%; 2018: 7,4%; 2017: 7,8%).

W przeliczeniu **na 1 mieszkańca** dochody województwa wynosiły 475,67 zł (2019: 407,00 zł; 2018: 432,45 zł), a 16 województw w kraju 546,40 zł (2019: 488,58 zł; 2018: 441,35 zł). Były niższe od średnich dochodów per capita w Polsce o 12,9%, a jeszcze w 2016 r., gdy wpływy do budżetu były niższe o 249,5 mln zł od uzyskanych w 2020 r., przewaga Dolnego Śląska wynosiła 10,6%.

Tendencja zmian **wydatków ogółem** wykazywała jeszcze większe wahania. Skala ich spadku w 2019 r. była mniejsza niż dochodów i wynosiła 3,1%. W 2020 r. wydatki zmalały o dalsze 0,6%, podczas gdy krajowe wzrosły o 7,2%. Zrealizowany poziom wydatków wyniósł 1 107,9 mln zł i był wyższy jedynie niż w 2008 r. i 2016 r. Natomiast wydatki z 2014 r. były o 76,4% wyższe niż 6 lat później.

Wykres 44. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetu województwa

Chart 44. Revenue, expenditure and financial result of the voivodship's budget



Był to 5. kolejny rok z nadwyżką budżetu wojewódzkiego. Była ona największa w przedstawianym okresie 11 lat – wyniosła 270,9 mln zł, co stanowiło 19,6% dochodów. Władze samorządowe były zdeterminowane, aby obniżyć poziom zobowiązań i dlatego dążono do uzyskania nadwyżki, pomimo nadal niskiego poziomu dochodów. Była to strategia poważnych cięć wydatków.

Suma nadwyżek z 6 lat (dodatni wynik osiągnięto także w 2013 r.) była mniejsza niż suma **deficytów budżetowych** z 5 pozostałych lat (560,5 mln zł wobec 848,2 mln zł). Należy zauważyć, że w 2014 r. województwo zanotowało rekordowy poziom dochodów i jednocześnie jeden z najwyższych ujemnych wyników finansowych (226,6 mln zł). Wyższe deficyty wystąpiły w latach spowolnienia gospodarczego związanego ze światowym kryzysem finansowym – w 2010 r. deficyt wyniósł 290,1 mln zł, a rok później 282,8 mln zł. Dobra koniunktura z 2008 r. prowadziła do aktywnej strategii inwestycyjnej, której sprzyjał napływ dużych dotacji z Unii Europejskiej oraz rekordowe zyski z przemysłu miedziowego, przekładające się na bardzo duże wpływy do budżetu województwa z podatku dochodowego od osób prawnych (według danych urzędowych Ministerstwa Finansów w pierwszej połowie minionej dekady KGHM Polska Miedź SA corocznie zajmował 1. miejsce w Polsce pod względem wpłaconego CIT, ujmując łącznie przedsiębiorstwa sektora niefinansowego i finansowego). Mimo spowolnienia gospodarczego wszystkie duże inwestycje były kontynuowane, m.in. z powodu przygotowań do Euro 2012. Znaczne zmniejszenie wpływów z CIT w połowie dekady było głównym czynnikiem niższych wpływów do budżetu samorządowego województwa i w obliczu powstałych zobowiązań prowadziło do pewnej redukcji wydatków bieżących, ale przede wszystkim ograniczenia inwestycji, zwłaszcza w infrastrukturze drogowej.

Poziom powstałych wtedy zobowiązań był na tyle duży, że **dług województwa** z 31 grudnia 2017 r. wynoszący 690,3 mln zł w stosunku do dochodów był największy w kraju. Wyniósł 59,7% i był bliski umownego progu 60% dochodów. W konsekwencji zmienionej strategii budżetowej poziom długu zmniejszył się na koniec 2018 r. do 609,8 mln zł, co odpowiadało 48,6% dochodów, a Dolny Śląsk przesunął się pod tym względem z 1. na 3. miejsce w kraju. W 2019 r. stan zobowiązań obniżył się do 530,2 mln zł, lecz z powodu spadku dochodów omawiany wskaźnik zmalował w mniejszej skali – do 44,9%. Dało to regionowi 4. miejsce w kraju. W 2020 r. zobowiązania zmalały do 411,4 mln zł, a wskaźnik spadł do 29,8%. Prawie doszło do zrównania ze średnią krajową (29,2%), a województwo dolnośląskie znalazło się na 6. miejscu w Polsce. Największe zobowiązania posiadały samorządowe województwa: lubelskie (66,0%), łódzkie (52,2%) i warmińsko-mazurskie (39,6%). Zmniejszenie stanu zobowiązań wpłynęło na obniżenie rok do roku kosztów obsługi zadłużenia z 16,2 mln zł do 9,8 mln zł (0,88% wydatków).

Dochody budżetowe

Podobnie jak w przypadku powiatów, dochody samorządowych województw są w dużym stopniu zależne od dotacji i subwencji. Dochody własne są skorelowane z poziomem rozwoju gospodarczego, lecz poziom dochodów własnych tylko częściowo decyduje o względnej pozycji województw w kraju dla dochodów ogółem.

Tablica 30. Dochody budżetowe województw na 1 mieszkańca

Table 30. Budget revenue of voivodships per capita

2017		2018		2019		2020	
województwa voivodships	w zł in PLN	województwa voivodships	w zł in PLN	województwa voivodships	w zł in PLN	województwa voivodships	w zł in PLN
Opolskie	484,02	Podlaskie	597,92	Podlaskie	749,77	Podlaskie	714,45
Podlaskie	479,11	Podkarpackie	562,43	Mazowieckie	613,40	Mazowieckie	649,44
Mazowieckie	474,66	Zachodnio- pomorskie	552,73	Lubelskie	572,43	Opolskie	643,98
Zachodnio pomorskie	472,01	Mazowieckie	549,85	Świętokrzyskie	565,87	Warmińsko- -mazurskie	615,08
Podkarpackie	443,03	Świętokrzyskie	527,44	Opolskie	559,59	Zachodnio pomorskie	610,65
Lubuskie	433,44	Opolskie	525,80	Pomorskie	550,50	Lubuskie	609,91
Świętokrzyskie	411,17	Pomorskie	447,05	Podkarpackie	544,47	Podkarpackie	603,72
Lubelskie	408,27	POLSKA	441,35	POLSKA	488,58	Małopolskie	599,37
Dolnośląskie	398,27	Dolnośląskie	432,45	Lubuskie	482,85	Świętokrzyskie	560,56
Małopolskie	395,04	Lubuskie	421,60	Warmińsko- -mazurskie	472,85	POLSKA	546,40
POLSKA	384,65	Lubelskie	408,20	Zachodnio pomorskie	469,01	Kujawsko- -pomorskie	542,47
Warmińsko- -mazurskie	356,22	Małopolskie	402,44	Wielkopolskie	443,11	Wielkopolskie	518,44
Pomorskie	352,62	Warmińsko- -mazurskie	398,46	Kujawsko-pomor- skie	432,58	Lubelskie	497,93
Kujawsko- -pomorskie	331,46	Kujawsko- pomorskie	381,30	Małopolskie	416,32	Dolnośląskie	475,67
Wielkopolskie	326,28	Wielkopolskie	354,06	Dolnośląskie	407,00	Pomorskie	469,72
Łódzkie	282,84	Śląskie	348,53	Łódzkie	397,69	Łódzkie	445,24
Śląskie	274,59	Łódzkie	335,85	Śląskie	367,69	Śląskie	412,66

Wnioski są następujące:

- duże wahania dochodów nie są wyłącznie cechą Dolnego Śląska, ale zdecydowanej większości województw,
- chociaż widoczna jest jedynie tendencja wzrostowa po 2016 r., to wcześniej duże wahania dotyczyły także średniej krajowej, która w 2016 r. zmalała o ponad 20%,
- przy niewielkich zmianach dochodów własnych i subwencji czynnikiem wywołującym największą zmienność były dotacje,
- w każdym roku na czele listy znajdowały się województwa o najniższym PKB w kraju – podlaskie, mające 3. najniższy poziom PKB per capita oraz opolskie z 6. najniższym wskaźnikiem; oprócz nich w czołówce występowały inne najbiedniejsze województwa objęte wsparciem w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia: podkarpackie (2.), świętokrzyskie (5.), a do niedawna także lubelskie (1.); świadczy to o polityce wyrównywania naturalnych dysproporcji rozwojowych za pomocą transferów środków z budżetu,
- najbardziej stabilne pozycje na końcu zestawienia zajmowało województwo łódzkie oraz śląskie, a przed 2019 r. także z niewiele wyższymi dochodami województwo wielkopolskie; wielkopolskie i śląskie utrzymują 3. i 4. miejsce w kraju pod względem PKB per capita,
- drugie w kraju pod względem PKB **województwo dolnośląskie** osiągnęło w 2020 r. średni poziom dochodów budżetowych, jak w 2 wymienionych województwach będących na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego; niezależnie od wysokiej pozycji najbogatszego województwa mazowieckiego ranking ukazuje odwrotną zależność poziomu rozwoju i wielkości dochodów budżetowych, co jest

także potwierdzeniem względnie małego znaczenia endogenicznych źródeł dochodów, w tym podatków dochodowych decydujących o dochodach własnych samorządowych województw,

- uwzględniając także dane dla 2016 r. okazuje się, że w ciągu 4 lat województwo dolnośląskie spadło w rankingu o 8 pozycji, żadne inne województwo nie obniżyło swojego miejsca w rankingu o więcej niż 3 pozycje,
- w 2016 r. samorząd województwa dolnośląskiego osiągnął wpływy budżetowe w wysokości 110,6% średniej krajowej, natomiast w 2019 r. tylko 83,3%; w 2020 r. wskaźnik wzrósł do 87,1%, co pozwoliło regionowi na przesunięcie się w górę o 1 pozycję.

W 2020 r. zaszły następujące główne zmiany w poziomie i strukturze dochodów województwa (zob. wykres 11):

- głównym motorem wzrostu dochodów budżetowych był przyrost dotacji na projekty europejskie w kwocie 127,1 mln zł, co stanowiło 64,0% ogólnego przyrostu dochodów budżetowych w 2020 r. (198,4 mln zł); z kolei rok wcześniej największe zmniejszenie dochodów dotyczyło właśnie pozyskanych funduszy europejskich o wartości mniejszej o 77,3 mln zł niż w 2018 r., co wtedy było większą kwotą od ogólnego spadku dochodów województwa (czyli bez tego spadku nastąpiłby wzrost dochodów województwa),
- drugą pozycją wzrostową była subwencja ogólna z wyłączeniem części oświatowej – wzrosła ona o 88,1 mln zł (44,4% ogólnego przyrostu), część wyrównawcza przyrosła o 47,2 mln zł, uzupełnienie subwencji o 21,5 mln zł i pojawiła się po raz pierwszy część regionalna w kwocie 19,4 mln zł,
- łącznie 2 pierwsze pozycje zapewniły 108,4% przyrostu dochodów, czyli bez tych zmian dochody budżetu wojewódzkiego zmalałyby; w obu pozycjach widoczny jest efekt wahadłowy, gdyż rok wcześniej dochody z subwencji ogólnej bez części oświatowej obniżyły się o 31,9 mln zł (w wyniku zmniejszenia się części wyrównawczej o 31,1 mln zł oraz uzupełnienia subwencji o 0,8 mln zł), a w 2018 r. nastąpił duży ich wzrost (38,7 mln zł),
- trzecim ważnym źródłem wzrostu dochodów był przyrost wpływów z CIT o 26,0 mln zł, co stanowiło 13,1% ogólnego przyrostu; pandemia koronawirusa zaszkodziła zdecydowanie mniej dużym i średnim przedsiębiorstwom (to główni płatnicy CIT) niż małym i mikroprzedsiębiorstwom (które zwykle opłacają PIT) i w efekcie nastąpił największy przyrost wpływów samorządowego województwa z tego podatku w okresie 2018–2020; należy zauważyć, że przyrost wpływów z CIT w 2017 r. był ponad 3 razy większy (89,4 mln zł),
- czwartym elementem przyczyniającym się do wzrostu dochodów województwa były pozostałe dochody własne, obejmujące m.in. środki na dofinansowanie zadań własnych pozyskane z innych źródeł (w tym związane z rządową tarczą antykryzysową), a także wpływy z usług, przyrost wyniósł 15,0 mln zł (7,6% ogólnego przyrostu); w 2019 r. była to pozycja z największym przyrostem dochodów (32,3 mln zł; 43,5%),
- po okresie spadków wartości części oświatowej subwencji (2017–2018) zaczęła ona wzrastać – o 3,1 mln zł w 2019 r. oraz o 6,0 mln zł w 2020 r. (3,0% przyrostu),
- aż 7 pozycji budżetowych wykazało spadek wpływów w łącznej kwocie 63,8 mln zł, co odpowiada 32,1% dodatniego salda przyrostu dochodów; w 2018 r. były tylko 2 pozycje notujące zmniejszenie wpływów, a w latach 2017 i 2019 po 5 pozycji,
- w 2020 r. nastąpiło obniżenie wpływów ze sprzedaży składników majątkowych o 27,1 mln zł, co oznaczało kontynuację trendu spadkowego z roku poprzedniego (25,4 mln zł); wystąpił tu kolejny efekt wahadłowy, gdyż rok wcześniej zanotowano zwiększenie sprzedaży majątku o 41,4 mln zł,
- znacznie zmalały krajowe dotacje celowe, zwłaszcza na zadania własne (o 20,2 mln zł) i na zadania administracji rządowej (o 7,9 mln zł), pozostałe dotacje celowe zmniejszyły się o 4,8 mln zł,
- konsekwencją pandemii i lockdownów było zmniejszenie się wpływów z tytułu udziałów w PIT o 2,7 mln zł; nastąpiło to po raz pierwszy od wielu lat, a rok wcześniej zanotowano przyrost tych wpływów o 14,0 mln zł.

Dochody własne stanowiły główną część dochodów województwa (60,7%). Udział ten uległ gwałtownemu zmniejszeniu o 9,4 p. proc. po okresie wzrostu z lat 2017–2019. Odsetek wynosił kolejno: 61,6%, 63,8% i 70,1%. Był to w tym okresie rezultat z jednej strony zmniejszenia się kwoty dotacji oraz subwencji i ich udziału w dochodach, a z drugiej strony wzrostu wpływów z każdego z głównych składników dochodów własnych. Świadczyło to o pomyślnych trendach gospodarczych w regionie, przejawiających się

wzrostem wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych jako efektu wzrostu średnich wynagrodzeń, zatrudnienia, dochodów z działalności gospodarczej osób fizycznych i dochodów ze źródeł niezarobkowych. Wzrosły też dochody dużych firm (płatników podatku dochodowego od osób prawnych). W Polsce udział dochodów własnych zmalał w 2020 r. do poziomu 50,9%, co oznacza, że w odróżnieniu od Dolnego Śląska w innych województwach zanotowano wzrost sumy dotacji i subwencji. W kraju występowało bardzo duże zróżnicowanie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem – od 27,6% w województwie warmińsko-mazurskim do 83,6% w województwie mazowieckim. Ilustruje to poziom samodzielności finansowej województw – dużej na Mazowszu oraz na Dolnym Śląsku (2. miejsce – 60,7%) oraz niewielkiej zwłaszcza w województwie warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim. Relacje te mają charakter względnie trwałe. Najwyższe udziały ma 5 najbogatszych województw pod względem PKB. Podlasie zajmowało w latach 2018–2020 1. miejsce w kraju pod względem dochodów dzięki temu, że udział dotacji i subwencji wyniósł tam ok. 70% dochodów.

Zmniejszenie udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w 2020 r. wynikało z odwrotnych czynników niż wpływających na powiększenie tego udziału w latach poprzednich. Wartość dochodów własnych nie zmalała, lecz wzrosła w niewielkiej skali – o 1,2% (w kraju o 7,6%). Był to rezultat wzrostu o 25,6% środków na dofinansowanie zadań własnych pozyskanych z innych źródeł i niewielkiego wzrostu (o 4,7%) wpływów z CIT. Pozostałe główne pozycje wykazywały zmniejszenie dochodów. Wpływy z PIT zmalały o 1,9%, wpływy z usług o 13,5%, przychody z najmu i dzierżawy zmniejszyły się 2 razy, a całość dochodów z majątku zmniejszyła się aż 11 razy. Należy to w dużym stopniu wiązać z pandemią Covid-19. Pomijając dochody z najmu i dzierżawy, pozostałe wpływy z majątku (w praktyce sprzedaż składników majątkowych) zmalały z 54,2 mln zł w 2018 r. do 28,8 mln zł rok później oraz do 1,7 mln zł w 2020 r.

Na kwotę dochodów własnych 837,4 mln zł (2019: 827,2 mln zł; 2018: 800,9 mln zł; 2017: 711,8 mln zł) składały się przede wszystkim udziały w podatkach dochodowych: wpływy z CIT – 575,3 mln zł (2019: 549,2 mln zł) dostarczające $\frac{2}{3}$ dochodów własnych (68,7%) i wpływy z PIT – 143,8 mln zł (2019: 146,5 mln zł) z udziałem 17,2% dochodów własnych. Tylko $\frac{1}{6}$ dochodów własnych miała charakter niefiskalny. Były to dochody z majątku w wysokości 2,8 mln zł (2019: 30,9 mln zł) oraz pozostałe dochody – 115,6 mln zł (2019: 100,6 mln zł). Kwoty te miały udziały 0,3% i 13,8% dochodów własnych. W ramach tzw. pozostałych dochodów własnych szczególnie wyróżniały się środki na dofinansowanie zadań własnych pozyskane z innych źródeł (48,2 mln zł). Przy średnim wskaźniku udziału dochodów dolnośląskiego budżetu w zbiorczych dochodach 16 województw wynoszącym 6,6% i jednocyfrowych udziałach dla niemal wszystkich szczegółowych pozycji budżetowych wskazane środki stanowiły 15,1% dochodów krajowych.

Dochody własne województwa na 1 mieszkańca wyniosły 288,91 zł (2019: 285,25 zł; 2018: 276,06 zł) wobec 278,18 zł średnio w kraju (2019: 258,19 zł; 2018: 234,93 zł).

Kolejna część dochodów województwa w kwocie 382,6 mln zł pochodziła z **dotacji celowych** wraz ze środkami uzyskanymi w ramach projektów europejskich. Ich udział w dochodach wyniósł 27,8% (2019: 24,4%; 2018: 28,7%) i był mniejszy niż średnio w kraju (33,8%; 2019: 33,5%; 2018: 33,9%). Największy udział dotacji zanotowało województwo małopolskie (54,3%), a najmniejszy mazowieckie (13,4%). Oprócz Mazowsza nieco niższy odsetek od Dolnego Śląska miało jedynie województwo pomorskie (27,4%).

Wielkość dotacji pozyskanych przez samorząd województwa dolnośląskiego ulegała bardzo dużym zmianom w ostatnich latach. Dotyczyło to zarówno dotacji krajowych, jak i zagranicznych, a zmiany ogólne były mniejsze w wyniku uśrednienia wahań obu składników. Ilustruje to zestawienie – w kolejności: wartość dotacji celowych ze źródeł krajowych, dotacji europejskich (§§ 200, 205, 620, 625 klasyfikacji budżetowej) oraz **dotacji ogółem** (w mln zł):

• 2015:	214,7	205,4	420,1
• 2016:	253,7	146,1	399,8
• 2017:	211,1	177,4	388,5
• 2018:	89,0	271,2	360,2
• 2019:	94,5	193,9	288,4
• 2020:	61,7	320,9	382,6

Pomimo dużego wzrostu dotacji w 2020 r. miały one mniejszą wartość niż w latach 2015–2017. W rekordowym 2015 r. dotacje osiągnęły poziom 420,1 mln zł, czyli o 9,8% większy niż w 2020 r. W latach 2015–2017 krajowe dotacje celowe dla województwa dolnośląskiego były wyższe od europejskich. W 2020 r. dotacje celowe były 4 razy mniejsze niż w 2016 r. i jednocześnie ponad 5 razy mniejsze w stosunku do wartości uzyskanego wsparcia europejskiego. Krajowe dotacje celowe napływają w coraz mniejszej skali i maleje ich znaczenie w finansach województwa.

Na ogólną kwotę 61,7 mln zł krajowych dotacji celowych (mniejszych o 34,8% w stosunku do 2019 r.) składały się dotacje:

- na zadania z zakresu administracji rządowej – 46,5 mln zł (–14,5%),
- z pomocy finansowej udzielanej między JST – 7,9 mln zł (–29,4%),
- otrzymane z państwowych funduszy celowych – 2,9 mln zł (–39,3%),
- na zadania własne – 2,2 mln zł (–90,2%),
- realizowane na podstawie porozumień z organami administracji – 1,7 mln zł (+28,9%),
- realizowane na podstawie porozumień między JST – 0,5 mln zł (–0,9%).

Udział krajowych dotacji celowych w dochodach budżetowych ogółem wyniósł 4,5% (2019: 8,0%) i był równy średniej krajowej (2019: 7,4%). Proces zmniejszania się znaczenia dotacji dla samorządów wojewódzkich ma więc charakter powszechny. Odwrotnie było w przypadku **dotacji europejskich**, gdzie nie tylko ich kwoty bezwzględne, ale także odsetki udziałów w dochodach bardzo wzrosły – na Dolnym Śląsku z 16,4% do 23,3%, a w Polsce z 26,1% do 29,3%.

W odróżnieniu od dotacji celowych fundusze europejskie przeznaczone są w dużym stopniu na **inwestycje**. Wartość wsparcia dla inwestycji województwa wzrosła ze 108,0 mln zł do 174,5 mln zł, w tym wsparcia pochodzącego z funduszy europejskich z 92,4 mln zł do 164,1 mln zł. Udział środków europejskich w dotacjach inwestycyjnych wzrósł z 85,5% do 94,0%. W Polsce ten odsetek był podobny – 94,4%. Również na prawie takim samym poziomie był dolnośląski i krajowy udział dotacji inwestycyjnych w ogólnej wartości dotacji europejskich – 51,1% i 52,9%. Wyczerpywanie się środków przyznanych Polsce na lata 2014–2020 przy przesunięciu w czasie dostępności nowych środków przewidzianych przez UE dla Polski poważnie ogranicza możliwości realizowania wydatków inwestycyjnych samorządu wojewódzkiego w kolejnych latach. Należy zauważyć, że struktura rodzajowa wydatków województw jest odmienna niż pozostałych form JST ze względu na duże znaczenie wydatków majątkowych, a samorząd wojewódzki odpowiada za stan infrastruktury o charakterze regionalnym.

Pozostałe środki w budżecie województwa pochodziły z **subwencji ogólnej**, która również zmieniała się w sposób wahadłowy, podobnie jak dotacje europejskie. W 2018 r. subwencja ogólna wzrosła o 37,9 mln zł (68,1%) do poziomu 93,5 mln zł. W 2019 r. zmalała o 28,8 mln (30,8%) do poziomu 64,7 mln zł. Dolny Śląsk był jedynym regionem, w którym subwencja zmalała, średni jej wzrost w kraju wyniósł 17,4%. W 2020 r. **subwencja ogólna wzrosła 2,5 razy** do kwoty 158,7 mln zł. Na tym tle wzrost subwencji w kraju był niewielki – 25,3%. Wartość poszczególnych części subwencji zmieniła się następująco – dane za 2019 r. i 2020 r. (w mln zł);

• część oświatowa	56,3	62,3
• część wyrównawcza	7,4	54,6
• część regionalna	–	19,4
• uzupełnienie subwencji ogólnej	1,0	22,5

W 2019 r. części wyrównawczej subwencji nie otrzymały województwa mazowieckie i wielkopolskie, natomiast do 2019 r. części regionalnej nie otrzymywały województwa mazowieckie i dolnośląskie. Wcześniej sytuacja była nieco inna. Zmiany innych części niż oświatowa na Dolnym Śląsku miały charakter naprzemienny – w kolejnych latach zachodziły poważne ich zmniejszenia lub zwiększenia. Było to zależne od algorytmu nakazującego samorządowi województwa dolnośląskiego dokonywanie lub niedokonywanie wpłat na część regionalną subwencji. Po stronie dochodów oznaczało to otrzymywanie lub nie części regionalnej lub wyrównawczej. W efekcie, w 2015 r. część oświatowa stanowiła 98,4% subwencji, w 2016 r. 77,5%, w 2017 r. 97,1%, w 2018 r. 56,9%, a w 2019 r. 87,0%. Duże zwiększenie się w 2020 r. innych części spowodowało, że odsetek ten zmalał do 39,2%. Odsetek nie wynosił nigdy 100%, gdyż istniało zawsze niewielkie kwotowo uzupełnienie subwencji ogólnej. W latach 2015 i 2017 Dolny Śląsk nie otrzy-

mywał ani części regionalnej, ani części wyrównawczej. W latach 2018–2019 region nie otrzymywał części regionalnej, ale nie musiał już dokonywać na nią wpłat. W 2020 r. Dolny Śląsk pierwszy raz od ponad dekady otrzymał część regionalną. Mazowsze stało się jedynym województwem bez tej części subwencji i jednocześnie wyłącznym płatnikiem w kraju na jej rzecz.

Subwencja ogólna miała w 2020 r. udział 11,5% w dochodach ogółem województwa dolnośląskiego, natomiast średnia krajowa wynosiła 15,3%. W słabiej rozwiniętych regionach jej udziały były największe. W województwie lubelskim odsetek ten wyniósł 34,0%, a w świętokrzyskim 32,1%. Najmniejsze znaczenie subwencja miała dla budżetów województw mazowieckiego (3,0%), wielkopolskiego (5,1%) i małopolskiego (7,2%).

Wydatki budżetowe

Zwiększeniu się dochodów budżetowych samorządu dolnośląskiego o 16,8% towarzyszyło **zmniejszenie się wydatków budżetowych o 0,6%**. Średnio w kraju wydatki wzrosły o 7,2%, ale w 5 województwach wydatki zmalały, w tym w większej skali w województwie lubelskim (o 26,5%) oraz pomorskim (o 19,3%). Spadły też wydatki w województwie podlaskim (o 12,7%) i świętokrzyskim (o 13,4%). Ponownie pojawił się efekt nazywany wahadłowym, gdyż w 2019 r. największy wzrost wydatków notowały województwa: lubelskie (o 31,9%) oraz pomorskie, wielkopolskie i podlaskie (od 24,1% do 26,1%). Pomimo zmniejszenia się wydatków w województwie podlaskim zachowało ono 1. miejsce w kraju w przeliczeniu na 1 mieszkańca (731,82 zł). Najbardziej wydatki wzrosły w województwie małopolskim (51,0% – efekt pozyskania dużych dotacji), śląskim (29,6%) i warmińsko-mazurskim (24,8%). W rezultacie istotnie zmieniły się miejsca województw zajmowane rok wcześniej – warmińsko-mazurskie przesunęło się z 9. miejsca na 4., małopolskie z 13. pozycji na 5., a śląskie z ostatniego miejsca na 14. **Województwo dolnośląskie spadło na ostatnie miejsce w Polsce pod względem wydatków na 1 mieszkańca.**

W ujęciu wartościowym wydatki budżetu dolnośląskiego wyniosły 1 107,9 mln zł (2019: 1 114,6 mln zł; 2018: 1 150,6 mln zł), z czego na wydatki majątkowe przypadła kwota 303,1 mln zł (2019: 314,9 mln zł; 2018: 329,2 mln zł), w tym 230,5 mln zł na inwestycje (2019: 281,2 mln zł; 2018: 284,6 mln zł), a na wydatki bieżące 804,8 mln zł (2019: 799,8 mln zł; 2018: 821,5 mln zł). Ogólne zmniejszenie wydatków o 6,7 mln zł obejmowało więc redukcję wydatków majątkowych o 11,8 mln zł oraz wzrost wydatków bieżących o 5,0 mln zł (liczby zawierają efekt zaokrągleń). W stosunku do rekordowego 2014 r., gdy wydatki wyniosły 1 954,3 mln zł, zmniejszenie wydatków było bardzo duże. Brak prawie 850 mln zł był widoczny w zakresie działań samorządowego województwa.

W ujęciu względnym:

- wydatki majątkowe na Dolnym Śląsku zmalały o 3,7%, a najbardziej zmniejszyły się w województwie lubelskim o 57,1% oraz pomorskim o 46,9%; średni wzrost wydatków majątkowych w kraju wyniósł 0,3%, a największy był w województwie warmińsko-mazurskim (84,9%) i małopolskim (81,1%),
- pomimo bardzo dużych redukcji wydatków majątkowych w kilku innych województwach to **Dolny Śląsk zajął ostatnie miejsce w kraju pod względem wydatków majątkowych na 1 mieszkańca** (104,57 zł),
- wydatki inwestycyjne są zbliżone do majątkowych (w 4 województwach były tożsame) i stąd charakterystyka zachodzących procesów jest podobna – zmalały na Dolnym Śląsku o 18,0%, a wskaźnik per capita wyniósł 79,54 zł i był najniższy w kraju, w pozostałych województwach wskaźniki były trzycifrowe, a największe były wydatki w województwie podlaskim (366,58 zł),
- województwo dolnośląskie zanotowało wzrost wydatków bieżących o 0,6%; przy inflacji wynoszącej 3,7% oznaczało to realne uszczuplenie dochodów o 3,0%, jest to szczególnie istotne dla wydatków bieżących, które powinna cechować duża ciągłość,
- niższy wskaźnik dynamiki dochodów bieżących miało jedynie województwo warmińsko-mazurskie (–3,3%), a w Polsce wydatki bieżące wzrosły o 11,5%, najbardziej w województwie małopolskim (o 37,9%) i opolskim (o 25,2%).

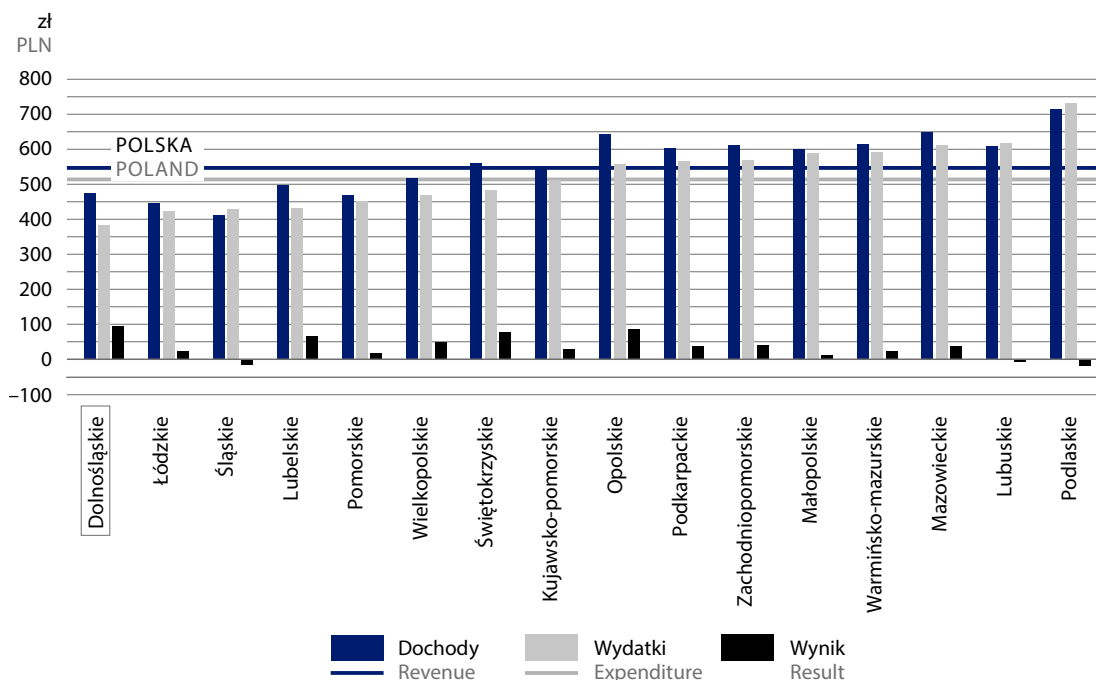
Zróżnicowania terytorialne wydatków bieżących są tradycyjnie zdecydowanie mniejsze niż wydatków majątkowych. Istotny wpływ na zmiany ma inflacja oraz wzrost kosztów mediów, usług i przede wszystkim wynagrodzeń. Wymienione koszty są również zróżnicowane terytorialnie. Uzasadnia to stosunkowo dużą dynamikę wynagrodzeń w jednostkach budżetowych wraz z pochodnymi w województwie mazo-

wiekiem (13,0%). Wysoka dynamika cechowała również inne województwa z dużymi aglomeracjami – małopolskie i pomorskie (po 8,5%). W województwie dolnośląskim wynagrodzenia z pochodnymi wzrosły o 3,2%. Oszczędności czynione na Dolnym Śląsku spowodowały, że zmalały o 18,0% wydatki na zakup materiałów i usług, chociaż średnio w kraju wzrosły o 6,6%.

W 2020 r. dolnośląskie wydatki stanowiły 5,6% wydatków wszystkich samorządów wojewódzkich w Polsce. W 2017 r. udział ten wynosił 7,8% i w każdym następnym roku malał. Odzwierciedla to dużą utratę dystansu do średniej krajowej. W rezultacie województwo dolnośląskie w rankingu wydatków budżetowych spadło na ostatnią pozycję w kraju, a w 2017 r. było powyżej średniej krajowej – z budżetu województwa wydano 385,97 zł na 1 mieszkańca, a w Polsce średnio 372,63 zł. W 2018 r. Dolny Śląsk był już poniżej średniej, zajmował 8. miejsce w kraju pod względem dochodów na 1 mieszkańca (432,45 zł) i jednocześnie 11. miejsce pod względem wydatków (396,63 zł). W 2019 r. było to już 14. miejsce pod względem dochodów (407,00 zł) oraz 15. pozycja pod względem wydatków (384,36 zł), a w 2020 r. 13. miejsce dla dochodów (475,67 zł) i 16. pozycja dla wydatków (382,22 zł).

Wykres 45. Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów województw na 1 mieszkańca

Chart 45. Revenue, expenditure and financial result of voivodships' budgets per capita



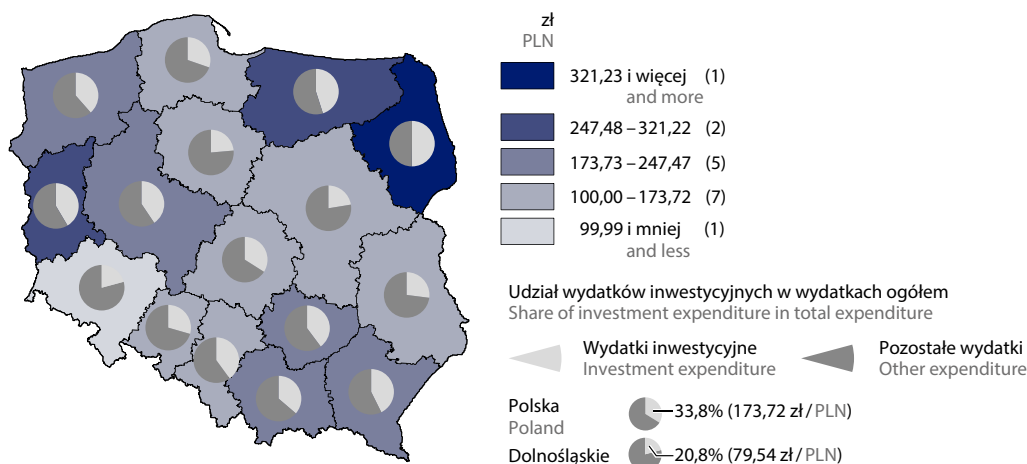
Dodatni wynik finansowy na 1 mieszkańca (93,45 zł) dał regionowi **1. miejsce w kraju**. Największy ujemny wynik wystąpił po raz kolejny w województwie podlaskim (–17,37 zł; 2019: –86,80 zł; 2018: –74,18 zł). W 13 województwach wystąpiła nadwyżka budżetowa i w efekcie również średni krajowy wynik budżetowy był dodatni i wyniósł 32,56 zł na 1 mieszkańca (2019: 9,87 zł; 2018: 9,67 zł).

Wypełnianie zadań statutowych samorządu wojewódzkiego warunkuje przeznaczanie dużych kwot na cele majątkowe. Jednak w kolejnych latach rosło znaczenie wydatków bieżących, których udział wzrósł z 68,6% w 2016 r. do 71,8% w 2019 r. oraz 72,6% w 2020 r. Wydatki majątkowe są dopełnieniem tych udziałów. W ciągu 4 lat co roku malały zarówno udziały, jak i wartość wydatków majątkowych.

Wystąpiła bardzo duża różnica dynamiki wydatków w regionie i kraju. Gdy wielkość wydatków na Dolnym Śląsku co roku malała, to w Polsce wydatki majątkowe rosły w dużej skali – o 30,7% w 2017 r., o 37,5% w 2018 r., o 17,1% w 2019 r. i minimalnie o 0,3% w 2020 r. Środki te wydatkowano w województwie dolnośląskim w 76,1% na **zadania inwestycyjne** – kwota 230,5 mln zł stanowiła ponad 1/5 całości wydatków budżetowych (20,8%). Pięć lat wcześniej, w 2015 r. stanowiły one 37,2% wydatków budżetu województwa.

Mapa 13. Wydatki inwestycyjne województw na 1 mieszkańca

Map 13. Investments outlays of voivodships per capita



W 2017 r. doszło do względnego wyrównania wydatków w Polsce i na Dolnym Śląsku (wcześniej region posiadał dużą przewagę). W ramach wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca Dolnego Śląska przypadało średnio 106,78 zł, a w kraju 103,41 zł. W 2018 r. krajowe wydatki inwestycyjne były o połowę wyższe niż w regionie – odpowiednio 146,17 zł i 98,09 zł. W 2019 r. średnia krajowa była prawie dwukrotnie wyższa – wynosiła 173,74 zł, a w województwie dolnośląskim 96,97 zł. W 2020 r. średnia krajowa (173,72 zł) była już 2,2 razy większa niż wskaźnik dla województwa dolnośląskiego (79,54 zł).

Takiej dysproporcji sprzyjały różnice wysokości pozyskanych **dotacji inwestycyjnych**. Wynosiły one w Polsce na 1 mieszkańca 89,64 zł (identycznie jak rok wcześniej), a w regionie 60,21 zł (2019: 37,25 zł). Pozwalało to na pokrycie zrealizowanych nakładów inwestycyjnych na poziomie 51,6% ich wartości w kraju (jak w 2019 r.) oraz 75,7% w województwie dolnośląskim (2019: 38,4%). Zmiana wskaźnika pokrycia wydatków w regionie wskazuje, że inwestycje zostały zredukowane mimo zwiększenia dotacji inwestycyjnych. Znacznie mniejszym źródłem finansowania stały się dochody własne z powodu dążenia samorządu wojewódzkiego do osiągnięcia nadwyżki i zmniejszenia zadłużenia.

Największe nakłady inwestycyjne przypadały na 1 mieszkańca województw: podlaskiego (366,58 zł; 2019: 526,69 zł; 2018: 374,91 zł), warmińsko-mazurskiego (266,63 zł), lubuskiego (255,67 zł) i podkarpackiego (241,42 zł). Z wyjątkiem lubuskiego 3 pozostałe województwa są beneficjentami Programu Operacyjnego Polska Wschód, z którego pochodzi duża część wsparcia o charakterze prorozwojowym. Wykorzystywane są również inne programy operacyjne oraz duże wsparcie z budżetu państwa. Województwo dolnośląskie zrealizowało w 2019 r. 5,5 razy mniejsze inwestycje niż województwo podlaskie, rok później ta proporcja była podobna i wyniosła 4,6. Podlaskie przeznaczyło na inwestycje ponad połowę wydatków budżetowych – 50,1%. Odsetek 20,8% dał województwu dolnośląskiemu ostatnią pozycję w kraju.

Główne kierunki wydatkowania środków w ujęciu przedmiotowym (działowym)

Obowiązki statutowe samorządowego województwa różnią się istotnie od obowiązków przypisanych ustawowo gminom i powiatom. Najważniejszym dla samorządu wojewódzkiego działem klasyfikacji budżetowej jest transport i łączność, na który corocznie przeznaczają się ok. połowy wydatków. W 2019 r. było to 48,0% wydatków budżetowych (535,3 mln zł), a w 2020 r. z powodu polityki ograniczania wydatków udział ten spadł do 40,9% (452,9 mln zł). Duże znaczenie tego działu powoduje, że na pozostałe działy przypadały znacznie mniejsze kwoty. W warunkach pandemii na 2. miejsce przesunęła się ochrona zdrowia z udziałem 12,6% (139,7 mln zł). Rok wcześniej na 2. miejscu była administracja publiczna z prawie zamrożonymi wydatkami (10,9%; 121,0 mln zł), a w 2020 r. wydatki te podlegały cięciom (10,4%; 115,2 mln zł). Działową strukturę wydatków przedstawiono w tabeli 17 i na wykresie 16.

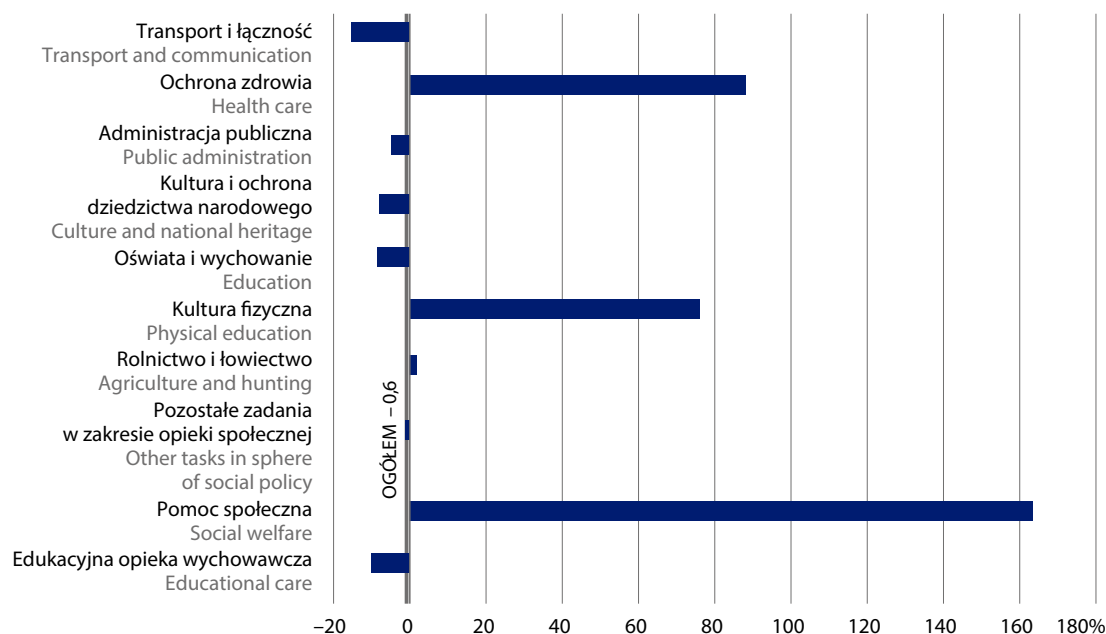
Warto zauważyć, że specyfika zadań samorządu wojewódzkiego przejawia się nie tylko w pozycjach o największych wydatkach, ale także w działach o mniejszych wydatkach, lecz dużych przewagach względnych województwa, czyli o wyższym udziale w wydatkach wszystkich dolnośląskich samorządów

niż udział w wydatkach ogółem wynoszący 5,0%. Dotyczy to ochrony zdrowia, gdzie wydatki z budżetu województwa stanowiły 39,4% wydatków dolnośląskich samorządów. W przypadku rolnictwa i łowiectwa budżet województwa partycypował w 17,8% samorządowych wydatków, czyli w podobnym stopniu jak w transporcie i łączności (16,4%), ale skala wydatków była zupełnie odmienna. Niewielkie wydatki województwo poniosło na przetwórstwo przemysłowe, rybołówstwo i rybactwo oraz górnictwo i kopalnictwo, ale województwo zmajoryzowało te wydatki, gdyż inne szereble samorządowe wykazywały niewielki udział (1,1% w przetwórstwie przemysłowym) lub brak wydatków w tych działach.

Struktura wydatków w 2020 r. uległa zmianie w wyniku zwiększenia wydatków na niektóre działy oraz ich obniżenia na inne.

Wykres 46. Zmiany wydatków z budżetu województwa według działów^a

Chart 46. Changes in expenditure from voivodship's budget by divisions^a



a Zmiany w stosunku do roku poprzedniego, działy uszeregowane według poziomu wydatków w 2020 r.

a Changes compared to the previous year, divisions ordered by the level of expenditure in 2020.

Wśród 10 głównych kierunków wydatkowania środków budżetowych wzrost wydatków nastąpił w 4 działach, a w 6 pozostałych doszło do zmniejszenia wydatków w stosunku do roku poprzedniego. Taką proporcję można uznać za zgodną z oczekiwaniami, gdyż w pozostałych 3 formach JST wydatki ogółem wzrosły o co najmniej 4,0%, a jedynie budżet województwa zanotował ich niewielkie obniżenie.

Dla 3 działów dynamika wzrostu okazała się bardzo wysoka – wyższa niż maksymalna w pozostałych formach JST. Wydatki na pomoc społeczną zwiększyły się ponad 2,6 razy (o 19,1 mln zł), na ochronę zdrowia o 88,0% (65,4 mln zł) oraz na kulturę fizyczną o 75,9% (16,9 mln zł). Wartość sumaryczna przyrostów w tych 3 działach wyniosła 101,4 mln zł. Suma dodatnich przyrostów uwzględniająca wszystkie działy, w tym o niewielkich udziałach w wydatkach, wyniosła 109,5 mln zł, z czego na ochronę zdrowia przypadało 60% tej kwoty. Odzwierciedlało to reakcję na nadzwyczajną sytuację pandemiczną.

Zmniejszenie wydatków ogółem w 2020 r. o 6,7 mln zł oznacza, że na działy notujące spadki wydatków przypadła łączna kwota 116,2 mln zł. Zmalały zwłaszcza wydatki przeznaczone na transport i łączność o 15,4% (82,4 mln zł). Odpowiada to 70,9% wszystkich zmniejszeń wydatków. O 10,2% zmniejszyły się wydatki na edukacyjną opiekę wychowawczą (2,7 mln zł), o 8,5% na oświatę i wychowanie (6,2 mln zł), o 7,9% na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (7,9 mln zł) i o 4,8% na administrację publiczną (5,8 mln zł). Za zjawisko pozytywne, zgodne z polityką budżetową samorządu należy uznać niewidoczne na wykresie bardzo duże zmniejszenie wydatków w dziale 757 – obsługa długu publicznego (o 39,7%; 6,4 mln zł).

Uwagi ogólne

Finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności: gromadzenie dochodów i przychodów publicznych, wydatkowanie środków publicznych, finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (gmin, miast na prawach powiatu, powiatów oraz województw), zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzanie środkami publicznymi, zarządzanie długiem publicznym oraz rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Podstawę prawną określającą te procesy stanowi ustawa z dnia 27 VIII 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. 2021 poz. 305, z późniejszymi zmianami), jak również przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1241, z późniejszymi zmianami).

W przypadku gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego podstawę prawną stanowi także:

- ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2022 poz. 559, z późniejszymi zmianami),
- ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. 2022 poz. 528, z późniejszymi zmianami),
- ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. 2022 poz. 547, z późniejszymi zmianami),
- ustawa z dnia 13 XI 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. 2021 poz. 1672, z późniejszymi zmianami),
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 I 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2022 poz. 144),
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 III 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. 2022 poz. 513).

Prezentowane dane obejmują informacje dotyczące dochodów, wydatków i wyniku jednostek samorządu terytorialnego.

Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są określone w uchwale budżetowej przez właściwe organy stanowiące na rok kalendarzowy (budżetowy), w terminach i na zasadach określonych w ustawach ustrojowych oraz ustawie o finansach publicznych.

Dochody i wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego zgrupowano zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych oraz rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Przedstawione dane w zakresie dochodów i wydatków według działów obejmują wszystkie paragrafy dochodów/wydatków zrealizowane w danym dziale.

Miasto na prawach powiatu realizuje równocześnie zadania z zakresu działania gminy oraz powiatu i sporządza jeden budżet, w którym określone są poszczególne dochody z uwzględnieniem źródeł dochodów gminy i powiatu oraz wydatki realizowane łącznie przez gminę i powiat. Dlatego też w tablicach dochody i wydatki gmin podane są bez dochodów i wydatków gmin mających również status miasta na prawach powiatu, natomiast dochody i wydatki miast na prawach powiatu podane są łącznie z dochodami i wydatkami części gminnej i powiatowej.

Na dochody jednostek samorządu terytorialnego składają się:

1. Dochody własne, tj.:
 - a. dochody z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i osób fizycznych,

- b. wpływy z podatków oraz opłat ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw, w tym podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową,
- c. dochody z majątku np. dochody z najmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze,
- d. środki na dofinansowanie własnych zadań pozyskane z innych źródeł.

2. Dotacje:

- a. celowe z budżetu państwa na zadania: z zakresu administracji rządowej, własne, realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- b. przekazane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi, płatności z budżetu środków europejskich (paragrafy 200, 205, 620 i 625 według szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych),
- c. otrzymane z funduszy celowych,
- d. pozostałe dotacje, w tym realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego.

3. Subwencja ogólna z budżetu państwa, która składa się z części: wyrównawczej, oświatowej, rekompensującej, równoważącej lub regionalnej.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na majątkowe (w tym inwestycyjne) i bieżące, do których zalicza się m.in.:

- wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi),
- wydatki na zakup materiałów i usług,
- dotacje m.in. dla jednostek organizacyjno-prawnych działających w budżetach jednostek samorządu terytorialnego,
- wydatki na obsługę długu,
- wydatki z tytułu udzielenia poręczeń i gwarancji.

Informacje dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego opracowano w Głównym Urzędzie Statystycznym na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów. Wykorzystano także dane urzędowe Ministerstwa Finansów, w tym bazy danych udostępnione przez Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, a także dane z Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Przy przeliczaniu dochodów i wydatków na 1 mieszkańca przyjęto liczbę ludności według stanu w dniu 30 VI.

Ze względu na zaokrąglenia danych, w niektórych przypadkach sumy składników mogą się nieznacznie różnić od podanych wartości „ogółem”.

Liczby względne (wskaźniki, odsetki) obliczono na podstawie danych bezwzględnych wyrażonych z większą dokładnością niż podano w tablicach.

General notes

Public finances include the processes connected with accumulation and allocation of public funds, and particularly: collecting and accumulating revenue, spending public funds, financing of loan needs of the state budget and of the budgets of local government units (i.e. gminas, cities with powiat status, powiats and voivodships), incurring liabilities involving public funds, managing public funds and public dept., as well as settlements with the European Union budget.

The legal basis defining the above mentioned processes provided the Law of 27 VIII 2009 on Public Finances (uniform text Journal of Laws 2021 item 305, with later amendments), as well as regulations introducing the Law on Public Finances (Journal of Laws 2009 No. 157, item 1241, with later amendments).

In case of the financial management of local governments, the legal basis is additionally provided by:

- the Law of 8 III 1990 on Gmina Local Government (uniform text Journal of Laws 2022 item 559, with later amendments),
- the Law of 5 VI 1998 on Powiat Local Government (uniform text Journal of Laws 2022 item 528, with later amendments),
- the Law of 5 VI 1998 on Voivodship Local Government (uniform text Journal of Laws 2022 item 547, with later amendments),
- the Law of 13 XI 2003 on Incomes of Local Government Units (uniform text Journal of Laws 2021 item 1672, with later amendments),
- the Minister of Finance Regulation of 11 I 2022 on Budgetary Reporting (Journal of Laws 2022 item 144),
- the Minister of Finance Regulation of 2 III 2010 on Detailed Classification of Incomes, Expenses, Revenues and Expenditures, and Funds from Foreign Resources (uniform text Journal of Laws 2022 item 513).

The presented data include information on revenue, expenditure and budgets results of local government units.

Revenue and expenditure of the budgets of local government units are determined in the budgetary law passed by relevant councils for a period of one calendar year (a budgetary year) within the periods and in accordance with the principles set forth in statutory acts and in the Law on Public Finances.

Revenue and expenditure of the budgets of local governments units are grouped in accordance with the provisions set forth in the Law on Public Finances and in the regulation of the Minister of Finance on detailed classification of budget revenue, expenditure, income, outgoing and funds from foreign sources established.

The presented data on revenue and expenditure by divisions cover all the paragraphs of revenue/expenditure generated in a particular division.

City with powiat status realizes tasks of gmina as well as powiat. There is one budget drawn up every year, which consists of revenue (income received both by gmina and powiat) as well as expenditure realized jointly by gmina and powiat. Therefore in tables revenue and expenditure of gminas are given without data for cities with powiat status, while revenue and expenditure of cities with powiat status are given jointly with gmina and powiat part of revenue and expenditure.

Budget revenue of local government units comprise:

1. Own revenue, i.e.:
 - a. revenue from shares in receipts from corporate and personal income taxes,
 - b. receipts from taxes and fees established and collected on the basis of separate acts, of which the tax on real estate, the agricultural tax, the tax on means of transport, the tax on civil law transactions, stamp duty,
 - c. revenue from property, e.g. revenue from renting and leasing as well as agreements with a similar character,
 - d. funds for additional financing of own tasks from other sources;

2. Grants:

- a. targeted grants from the state budget for: government administration-related tasks, own tasks, task realized on the basis of agreements with government administration bodies,
- b. provided under programmes financed with the European funds and other foreign funds that are not reimbursable and payments from the European funds budget (paragraphs 200, 205, 620 and 625 according to the detailed classification of incomes, expenses, revenues and expenditures, and funds from foreign sources),
- c. received from appropriated funds,
- d. other grants, of which realized on the basis of agreements between local government units;

3. General subvention from the state budget, consisting of the following parts: equalization, educational, compensatory, balancing and regional.

Expenditure of local government units budgets are divided into: property-related (including investment-related) and current expenditure, such as:

- expenditure on wages and salaries (including derivatives),
- expenditure on the purchase of materials and services,
- grants, among others, for organizational and legal units operating within local government units budgets,
- expenditure on debt servicing,
- expenditure related to granting endorsements and guarantees.

Information concerning budgets of local government units is compiled in the Central Statistical Office on the basis of the Ministry of Finance budgetary reporting. The official data of the Ministry of Finance was also used, including databases provided by the Department of Finance of Local Government as well as data from the Regional Chamber of Auditors in Wrocław.

When computing revenue and expenditure per capita the population as of 30 VI was adopted.

Due to the rounding of data, in some cases sums of components may slightly differ from the amount given in the item "total".

Relative numbers (indices, percentages) are calculated on the basis of absolute data expressed with higher precision than those presented in the tables.

Aneks tabelaryczny

Annex

Tablica I g. Dochody gmin
Table I g. Gminas' revenue

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dochody Revenue						Wskaźnik G G rate
		ogółem total			własne own	dotacje celów targeted grants	subwencja subvention	
		w tys. zł in thou- sand PLN	2019 = 100	na 1 miesz- kańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN			
Ogółem Total		11531019,3	109,3	5864,35	6072161,4	3548876,4	1909981,6	.
miejskie urban	m	3478783,5	106,4	5339,46	1916368,8	1054559,0	507855,7	.
miejsko-wiejskie urban-rural	mw	4275655,1	109,0	5825,37	2156582,1	1360619,3	758453,7	.
wiejskie rural	w	3776580,8	112,6	6502,43	1999210,4	1133698,1	643672,2	.
Bardo	mw	33381,8	118,8	6375,43	18490,8	9332,7	5558,2	1714,94
Bielawa	m	156167,7	99,0	5255,87	67916,3	53647,5	34603,9	1258,78
Bierutów	mw	49094,2	112,3	4950,01	17996,1	17528,5	13569,5	1329,24
Bogatynia	mw	170959,2	100,9	7498,21	121236,9	31823,4	17898,9	4780,71
Boguszów-Gorce	m	77722,6	110,6	5103,93	37191,5	23280,2	17250,9	1039,06
Bolesławiec	m	201296,7	105,7	5199,18	113856,3	60695,2	26745,2	2049,98
Bolesławiec	w	80308,0	111,5	5434,29	42888,9	24495,8	12923,3	2162,34
Bolków	mw	59752,0	107,5	5765,90	26250,6	18765,3	14736,1	1150,12
Borów	w	26268,4	114,0	4996,83	11089,2	8597,2	6582,0	1660,32
Brzeg Dolny	mw	95689,6	113,9	5945,30	57024,2	28119,1	10546,3	2821,88
Bystrzyca Kłodzka	mw	105500,6	115,1	5633,01	44674,5	33885,6	26940,5	1395,45
Chocianów	mw	59002,6	110,1	4612,10	26171,5	22016,2	10814,9	1773,03
Chojnów	m	60082,5	99,3	4521,56	27741,3	19274,9	13066,3	1477,27
Chojnów	w	56386,3	114,0	5901,24	27952,9	18387,1	10046,3	1994,32
Ciepłowody	w	23181,1	153,7	7802,47	13633,6	6377,4	3170,1	1913,89
Cieszków	w	25804,3	109,2	5537,40	8810,7	9675,0	7318,7	1425,50
Czarny Bór	w	37435,4	113,7	7718,65	21744,6	10061,4	5629,5	2075,05
Czernica	w	118813,1	125,6	6947,32	63794,4	35680,6	19338,0	2715,24
Długołęka	w	238347,4	116,3	6914,43	126621,6	74047,1	37678,6	3144,10
Dobromierz	w	39593,9	132,2	7618,62	15826,9	16735,6	7031,4	1579,77
Dobroszyce	w	52335,2	145,4	7625,71	28442,8	15060,2	8832,2	1987,97
Domaniów	w	33496,6	122,4	6499,15	14303,2	10761,8	8431,7	1668,05
Duszniki-Zdrój	m	31955,7	122,6	7139,34	20023,8	7758,9	4173,0	2041,33
Dziadowa Kłoda	w	26810,5	108,1	5846,16	8117,3	9797,2	8895,9	1168,45

Tablica I g. Dochody gmin (cd.)
Table I g. Gminas' revenue (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dochody Revenue						Wskaźnik G G rate
		ogółem total			własne own	dotacje celów targeted grants	subwencja subvention	
		w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN			
Dzierżoniów	m	159805,1	105,5	4831,60	79686,7	56168,4	23950,0	1801,49
Dzierżoniów	w	47789,5	114,9	5267,80	19776,3	18665,1	9348,1	1662,35
Gaworzyce	w	24535,0	104,6	6161,47	10886,2	8419,4	5229,3	1411,93
Głogów	m	388610,5	104,7	5832,63	234749,2	107086,2	46775,1	2807,69
Głogów	w	41051,5	101,3	6043,21	22477,4	13132,1	5442,0	2638,34
Głuszyca	mw	47358,0	131,3	5526,02	17752,9	19128,6	10476,5	1033,12
Góra	mw	109381,2	107,6	5525,70	43795,2	43348,7	22237,3	1568,57
Grębocice	w	57264,2	109,1	10545,90	39320,8	12427,8	5515,7	5980,14
Gromadka	w	42543,8	96,2	7971,48	27544,4	9434,6	5564,7	3384,12
Gryfów Śląski	mw	42031,0	92,5	4367,77	15981,0	16239,6	9810,4	1279,38
Janowice Wielkie	w	21750,7	111,4	5087,89	10369,9	6446,8	4934,1	1389,18
Jawor	m	122473,2	122,2	5415,57	64163,2	42691,2	15618,7	2022,08
Jaworzyna Śląska	mw	60044,9	116,9	5866,63	32586,9	17858,3	9599,7	1543,36
Jedlina–Zdrój	m	25621,5	97,0	5320,08	11395,2	9132,3	5094,0	1369,88
Jelcz–Laskowice	mw	136710,7	111,2	5867,92	78219,4	39337,7	19153,6	2641,59
Jemielno	w	18412,6	111,1	6197,43	5792,5	7411,2	5208,9	1108,66
Jerzmanowa	w	62459,9	119,4	11854,23	44915,5	12136,3	5408,1	7330,33
Jeżów Sudecki	w	39372,4	110,1	5265,80	20736,0	12184,4	6452,0	1952,95
Jordanów Śląski	w	18105,0	114,7	5691,60	8151,1	6051,6	3902,2	1682,11
Kamieniec Ząbkowicki	w	45137,0	116,3	5603,60	24144,7	13809,1	7183,2	1761,01
Kamienna Góra	m	96948,5	105,4	5176,66	47261,6	31644,0	18042,8	1382,93
Kamienna Góra	w	50913,7	110,1	5645,78	21849,8	16942,9	12121,0	1464,65
Karpacz	m	38535,9	84,3	8486,22	28318,6	5635,1	4582,3	4022,79
Kąty Wrocławskie	mw	196447,3	123,7	7669,53	121158,3	51825,9	23463,1	4046,56
Kłodzko	m	132374,5	108,7	4981,36	64346,4	45374,8	22653,3	1622,88
Kłodzko	w	95721,1	118,2	5604,61	39431,6	34142,9	22146,7	1399,11
Kobierzyce	w	285513,4	115,3	12963,74	214886,4	43953,8	26673,1	8124,74
Kondratowice	w	22477,2	106,5	5277,58	9271,2	8466,6	4739,4	1750,76
Kostomłoty	w	41366,4	114,8	5818,05	17539,3	14883,6	8943,5	1698,61
Kotla	w	29496,4	117,6	6616,51	15282,4	8517,6	5696,4	1689,39
Kowary	m	51617,1	116,4	4805,62	22755,7	19420,9	9440,5	1558,99
Krośnice	w	48795,9	104,3	6019,73	25225,0	14937,4	8633,6	2500,71
Krotoszyce	w	21236,5	123,9	6392,68	11934,8	6326,6	2975,1	2123,02
Kudowa–Zdrój	m	56609,4	106,3	5745,98	26814,7	19304,3	10490,4	1466,66
Kunice	w	43317,1	110,4	6102,72	24703,3	12284,4	6329,4	2856,92
Lądek–Zdrój	mw	48757,8	81,6	5967,18	23973,6	16200,8	8583,4	1399,92

Tablica I g. Dochody gmin (cd.)
Table I g. Gminas' revenue (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dochody Revenue						Wskaźnik G G rate
		ogółem total			własne own	dotacje celów targeted grants	subwencja subvention	
		w tys. zł in thou- sand PLN	2019 = 100	na 1 miesz- kańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN			
Legnickie Pole	w	38643,8	106,7	7444,39	23069,1	12069,9	3504,8	4135,01
Leśna	mw	47256,4	110,8	4755,60	16459,8	16612,5	14184,1	1028,43
Lewin Kłodzki	w	14805,0	98,8	7670,97	5079,8	6774,2	2951,0	1231,61
Lubań	m	97076,4	107,9	4649,48	52256,8	29364,9	15454,7	1678,83
Lubań	w	34533,0	113,9	5238,62	14267,9	11425,5	8839,6	1547,00
Lubawka	mw	49410,6	109,7	4574,20	18473,7	16883,1	14053,7	1226,26
Lubin	m	426590,5	114,2	5913,21	269549,6	102935,0	54105,9	2721,82
Lubin	w	122307,6	109,3	7490,67	83399,3	29332,8	9575,6	3998,11
Lubomierz	mw	35084,7	97,0	5663,40	8398,2	12926,2	13760,4	932,88
Lwówek Śląski	mw	77507,4	105,9	4501,27	34290,9	26525,7	16690,8	1592,80
Łagiewniki	w	43796,6	131,5	5894,56	20711,6	12423,1	10661,9	1952,99
Malczyce	w	28467,1	94,3	4794,05	11118,5	10579,2	6769,4	1352,39
Marcinowice	w	42144,1	141,9	6450,96	23777,6	11201,3	7165,3	1700,50
Marciszów	w	23090,8	105,4	5123,31	8374,8	7362,7	7353,2	1099,54
Męcinka	w	35220,9	113,5	7035,73	20146,3	10121,4	4953,2	2067,59
Mieroszów	mw	44910,9	130,1	6686,15	26375,5	10745,6	7789,8	1650,10
Mietków	w	22227,5	114,9	5909,99	11979,8	6418,3	3829,4	2260,16
Międzybórz	mw	27945,8	110,9	5477,42	10378,0	10552,6	7015,2	1721,14
Międzylesie	mw	35907,9	113,1	5018,57	11520,1	12872,6	11515,1	1085,38
Miękinia	w	113305,0	107,5	6536,95	61522,2	34625,3	17157,6	3134,06
Milicz	mw	139968,2	113,3	5796,50	64076,4	45961,0	29930,8	1738,69
Miłkowice	w	34784,8	107,3	5113,91	15546,6	12696,3	6541,9	1928,45
Mirsk	mw	44908,9	103,8	5285,89	14521,0	16931,7	13456,2	1222,65
Mściwojów	w	23573,9	127,1	5833,68	11497,9	8482,4	3593,6	1825,50
Mysłakowice	w	52593,0	99,1	5185,67	25210,6	17927,2	9455,2	1732,17
Niechlów	w	28296,9	120,1	5859,79	9881,6	11459,8	6955,6	1286,31
Niemcza	mw	31616,3	128,8	5801,16	15136,8	9783,1	6696,5	1535,09
Nowa Ruda	m	101305,2	105,2	4657,28	49490,2	33574,0	18240,9	1427,07
Nowa Ruda	w	62978,2	101,8	5486,86	27196,1	17720,3	18061,8	1237,23
Nowogrodziec	mw	75126,8	93,8	4941,91	33419,1	27439,2	14268,5	1915,97
Oborniki Śląskie	mw	110411,5	111,9	5426,69	56297,7	39778,1	14335,7	2044,36
Oleśnica	m	190795,6	88,2	5141,49	101765,0	63877,6	25153,0	1851,97
Oleśnica	w	81389,3	119,2	5828,09	41174,4	28374,8	11840,0	2292,76
Olszyna	mw	34409,3	113,6	5297,00	12547,7	14140,8	7720,8	1513,90
Oława	m	171581,4	111,6	5172,48	93224,6	54583,9	23772,9	2167,52
Oława	w	104084,3	102,0	6844,50	60200,5	28185,8	15698,0	3072,63

Tablica I g. Dochody gmin (cd.)
Table I g. Gminas' revenue (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dochody Revenue						Wskaźnik G G rate
		ogółem total			własne own	dotacje celów targeted grants	subwencja subvention	
		w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 miesz- kańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN			
Osiecznica	w	47407,8	111,1	6437,78	24843,0	12556,4	10008,3	2587,52
Paszowice	w	22917,4	111,3	5732,21	11700,6	6648,5	4568,3	1525,71
Pęcław	w	12845,4	115,8	5732,01	4519,4	4819,6	3506,5	1431,47
Piechowice	m	32119,3	113,7	5247,40	19512,6	10138,6	2468,2	2406,22
Pielgrzymka	w	27622,7	115,3	6086,98	10439,5	10377,3	6806,0	1417,97
Pieńsk	mw	46013,2	122,4	5104,07	18617,1	19195,0	8201,2	1288,32
Pieszycy	mw	40679,0	99,7	4328,94	16575,2	15225,7	8878,1	1366,24
Piława Górna	m	33069,2	111,6	5181,64	15968,1	10806,3	6294,8	1290,20
Platerówka	w	9024,1	119,2	5567,02	4828,8	2733,6	1461,8	2229,18
Podgórzyn	w	48228,6	114,1	5837,40	24969,7	16638,0	6620,9	2221,77
Polanica-Zdrój	m	45994,8	135,1	7329,85	27669,5	14782,1	3543,3	2102,72
Polkowice	mw	277708,6	100,0	10020,15	207351,6	47908,4	22448,5	6585,53
Prochowice	mw	42426,7	107,7	5752,00	21324,1	14237,4	6865,2	2057,63
Prusice	mw	60049,8	103,5	6401,90	25904,1	21625,1	12520,6	1719,79
Przemków	mw	40979,6	113,2	4932,55	16876,0	13838,4	10265,2	1384,46
Przeworno	w	21670,1	108,5	4577,55	6586,9	8083,2	7000,0	1239,17
Radków	mw	58273,6	107,7	6461,92	28147,6	19403,6	10722,4	1617,61
Radwanice	w	36727,3	107,7	7566,41	23093,4	8667,5	4966,5	3528,82
Rudna	w	71431,1	109,2	9164,89	48522,7	15183,4	7725,1	5236,62
Ruja	w	15068,6	117,8	5845,09	6364,6	5482,8	3221,3	1503,23
Siechnice	mw	180470,5	123,1	7663,29	103163,0	53342,2	23965,2	3939,25
Siekierczyn	w	23710,8	114,4	5279,63	10566,2	7401,1	5743,5	1284,42
Sobótka	mw	78466,2	115,0	6087,84	44359,3	23062,8	11044,1	2125,52
Stara Kamienica	w	29921,7	112,8	5708,06	13189,0	10985,3	5747,3	2749,86
Stare Bogaczowice	w	22229,5	109,9	5185,34	8025,0	8406,1	5798,4	1454,09
Stoszowice	w	24792,9	86,5	4621,23	9411,3	8566,9	6814,6	1417,50
Stronie Śląskie	mw	32255,4	96,2	4331,91	15584,5	10579,4	6091,5	1621,17
Strzegom	mw	142269,5	103,0	5555,66	81417,2	42356,5	18495,8	2275,95
Strzelin	mw	120686,4	108,6	5455,74	63827,5	37860,4	18998,4	2317,85
Sulików	w	30686,3	110,8	5114,39	16410,6	9334,0	4941,7	2234,46
Syców	mw	84675,3	107,7	5013,94	38461,2	31642,5	14571,6	1719,35
Szczawno-Zdrój	m	38305,8	99,7	6890,76	26163,2	9916,9	2225,7	2525,63
Szczytna	mw	33999,3	110,6	4685,68	14306,0	11165,7	8527,5	1192,94
Szklarska Poręba	m	49122,8	108,8	7457,53	32337,7	13522,2	3262,8	2906,18
Ścinawa	mw	59793,6	111,4	6075,35	25758,1	23884,3	10151,2	1622,74

Tablica I g. Dochody gmin (dok.)
Table I g. Gminas' revenue (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dochody Revenue						Wskaźnik G G rate
		ogółem total			własne own	dotacje celów targeted grants	subwencja subvention	
		w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 miesz- kańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN			
Środa Śląska	mw	120216,3	114,6	6038,59	65053,2	38069,9	17093,2	2524,46
Świdnica	m	292712,9	105,5	5174,90	167343,0	85347,3	40022,6	2093,35
Świdnica	w	100565,7	117,5	5794,29	52753,7	30590,4	17221,5	1991,42
Świebodzice	m	113337,8	109,8	4989,56	61618,0	35425,4	16294,4	1925,76
Świeradów-Zdrój	m	34078,8	80,0	8406,20	19345,2	10505,1	4228,5	2416,01
Świerzawa	mw	38660,9	100,9	5163,74	12207,7	16153,7	10299,6	1396,92
Trzebnica	mw	136274,5	106,8	5566,09	65479,1	47013,8	23781,6	1977,55
Twardogóra	mw	67400,6	100,0	5226,07	35507,8	21974,0	9918,9	2251,01
Udanin	w	33243,4	132,9	6560,77	16945,0	9910,5	6387,9	1477,89
Walim	w	32427,7	99,0	6019,61	15594,3	11249,1	5584,2	1768,37
Warta Bolesławiecka	w	44423,1	107,7	5145,14	19244,8	15732,7	9445,6	1931,85
Wądroże Wielkie	w	24150,9	105,1	6170,38	10749,3	7814,0	5587,6	1556,69
Wąsosz	mw	40511,8	115,8	5703,48	14920,3	15451,3	10140,3	1696,83
Węglińiec	mw	45545,5	113,1	5532,06	20600,2	14013,2	10932,0	1590,45
Wiązów	mw	40180,8	107,4	5671,24	15807,7	13805,0	10568,0	1443,02
Wińsko	w	46364,3	95,6	5626,05	16162,1	17439,7	12762,5	1196,71
Wisznia Mała	w	68805,3	117,0	6467,88	37396,8	21917,2	9491,3	2994,39
Wleń	mw	28665,0	131,2	6765,40	10345,9	12214,3	6104,7	1147,81
Wojcieszów	m	20459,8	115,0	5642,53	9389,2	6542,0	4528,7	1357,31
Wołów	mw	118488,0	107,4	5292,24	54274,7	39698,5	24514,9	1572,44
Zagrodno	w	28601,0	113,9	5465,50	14762,8	9518,1	4320,1	2032,91
Zawidów	m	20155,1	120,4	4851,98	10132,8	5488,8	4533,5	1528,51
Zawonia	w	39950,3	102,8	6749,50	20676,7	13327,7	5945,9	2855,28
Ząbkowice Śląskie	mw	115439,2	113,6	5348,37	58174,9	41219,4	16044,9	1850,10
Zgorzelec	m	131317,9	103,7	4370,42	71811,9	38804,6	20701,4	1846,33
Zgorzelec	w	52875,5	114,4	6205,32	29781,6	16385,9	6708,0	2722,47
Ziębice	mw	81762,3	109,5	4851,50	34027,7	27320,1	20414,4	1251,26
Złotoryja	m	80939,1	117,7	5257,49	42570,9	27830,3	10537,8	1683,49
Złotoryja	w	36408,0	102,7	5204,86	15922,7	13137,6	7347,7	1784,76
Złoty Stok	mw	28228,4	126,7	6383,62	12146,0	9549,5	6532,9	1248,45
Żarów	mw	70798,2	100,4	5736,36	37058,6	24480,7	9258,9	2298,16
Żmigród	mw	76161,6	100,3	5204,07	32099,1	27765,6	16296,8	1572,80
Żórawina	w	74312,0	110,1	6585,61	37329,5	26182,1	10800,4	2796,88
Żukowice	w	27888,1	124,7	8050,83	16801,4	7178,5	3908,2	1840,90

Tablica II g. Wybrane źródła dochodów własnych gmin
 Table II g. Selected sources of gminas' own revenue

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property	Dochody z usług Revenue from services	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property
		fizycznych personal	prawnych corporate			fizycznych personal	prawnych corporate	
		w tys. zł in thousand PLN				na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN		
Ogółem Total		1988553,5	141333,6	396526,1	105018,9	1011,32	71,88	201,66
miejskie urban	m	696437,7	64538,0	179161,7	37352,8	1068,94	99,06	274,99
miejsko-wiejskie urban-rural	mw	671771,5	52356,0	132345,1	31892,7	915,26	71,33	180,31
wiejskie rural	w	620344,3	24439,6	85019,3	35773,4	1068,10	42,08	146,38
Bardo	mw	3866,2	196,4	830,2	875,9	738,38	37,51	158,56
Bielawa	m	22738,9	646,0	14765,1	3777,5	765,29	21,74	496,92
Bierutów	mw	7233,4	137,6	481,7	124,7	729,32	13,87	48,56
Bogatynia	mw	26809,7	2224,6	2111,2	153,0	1175,87	97,57	92,59
Boguszów-Gorce	m	11366,4	107,9	8876,8	436,1	746,41	7,09	582,93
Bolesławiec	m	40456,7	2143,8	15704,0	5344,2	1044,93	55,37	405,61
Bolesławiec	w	13789,7	174,7	2564,7	25,0	933,12	11,82	173,55
Bolków	mw	5752,9	52,1	623,0	4575,2	555,13	5,03	60,12
Borów	w	4004,9	59,7	85,8	101,5	761,81	11,36	16,33
Brzeg Dolny	mw	17275,7	2044,5	3433,1	949,0	1073,36	127,02	213,30
Bystrzyca Kłodzka	mw	12617,0	524,1	3938,9	41,4	673,66	27,98	210,31
Chocianów	mw	14132,1	276,9	1613,7	100,8	1104,67	21,64	126,14
Chojnów	m	11937,2	669,1	1587,5	617,3	898,34	50,35	119,47
Chojnów	w	8258,2	95,8	1503,0	15,4	864,28	10,02	157,30
Ciepłowody	w	2187,6	38,2	87,4	19,5	736,33	12,85	29,43
Cieszków	w	3345,3	116,3	119,8	756,7	717,87	24,96	25,72
Czarny Bór	w	4466,6	194,9	472,3	41,8	920,95	40,18	97,37
Czernica	w	28165,6	194,0	10671,1	337,3	1646,92	11,35	623,97
Długołęka	w	58885,1	2250,4	2033,9	1135,3	1708,25	65,28	59,00
Dobromierz	w	3043,6	16,4	871,2	910,7	585,65	3,16	167,64
Dobroszyce	w	6095,4	109,6	9038,0	114,2	888,15	15,97	1316,92
Domaniów	w	3802,1	15,9	95,2	–	737,69	3,09	18,48
Duszniki-Zdrój	m	3934,4	90,6	4555,7	191,0	879,00	20,23	1017,80
Dziadowa Kłoda	w	2307,7	156,1	110,2	849,1	503,20	34,03	24,04
Dzierżoniów	m	30632,1	2708,7	7262,4	3496,9	926,14	81,89	219,57
Dzierżoniów	w	6728,7	31,5	901,8	861,3	741,70	3,47	99,40
Gaworzyce	w	3306,0	51,7	70,8	11,3	830,22	12,99	17,78
Głogów	m	82462,5	7496,0	11936,4	1113,6	1237,67	112,51	179,15
Głogów	w	9213,3	122,0	164,5	968,5	1356,29	17,96	24,21
Głuszyca	mw	5596,1	96,3	3691,5	1117,4	652,99	11,23	430,74

Tablica II g. Wybrane źródła dochodów własnych gmin (cd.)

Table II g. Selected sources of gminas' own revenue (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property	Dochody z usług Revenue from services	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Rev- enue from property
		fizycznych personal	prawnych corporate			fizycznych personal	prawnych corporate	
		w tys. zł in thousand PLN				na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN		
Góra	mw	12908,9	1019,6	3029,1	701,8	652,13	51,51	153,02
Grębocice	w	4629,9	76,5	124,6	431,1	852,65	14,10	22,94
Gromadka	w	3573,5	840,4	7999,5	78,1	669,58	157,47	1498,88
Gryfów Śląski	mw	6750,6	118,3	910,2	180,4	701,51	12,29	94,58
Janowice Wielkie	w	3179,0	79,2	378,0	1253,5	743,63	18,53	88,42
Jawor	m	20623,6	2037,8	1067,8	525,2	911,94	90,11	47,21
Jaworzyna Śląska	mw	8136,8	75,3	3229,6	573,3	795,00	7,36	315,55
Jedlina– Zdrój	m	3583,3	19,7	1900,5	137,1	744,04	4,09	394,62
Jelcz– Laskowice	mw	27603,3	2176,2	2402,1	287,8	1184,79	93,41	103,10
Jemielno	w	1224,8	54,0	163,2	60,9	412,26	18,18	54,95
Jerzmanowa	w	8363,0	19,0	77,2	114,7	1587,20	3,60	14,64
Jeźów Sudecki	w	9576,4	24,0	347,5	2022,4	1280,78	3,22	46,48
Jordanów Śląski	w	2555,4	56,9	172,5	678,3	803,32	17,88	54,23
Kamieniec Ząbkowicki	w	7491,7	26,4	739,7	33,4	930,07	3,27	91,83
Kamienna Góra	m	15087,8	753,1	6818,3	326,2	805,63	40,21	364,07
Kamienna Góra	w	7365,3	165,9	1470,9	2657,2	816,73	18,39	163,10
Karpacz	m	5009,2	203,6	1767,2	1505,7	1103,10	44,84	389,16
Kąty Wrocławskie	mw	39710,4	5150,1	1773,0	206,6	1550,34	201,06	69,22
Kłodzko	m	23835,5	1289,7	7067,2	564,8	896,95	48,53	265,95
Kłodzko	w	11736,0	139,4	2015,8	682,1	687,16	8,16	118,03
Kobierzyce	w	59972,2	9939,1	2067,9	468,4	2723,04	451,28	93,89
Kondratowice	w	2468,1	190,6	514,9	63,8	579,51	44,76	120,89
Kostomłoty	w	5472,9	41,4	414,6	6,9	769,75	5,82	58,31
Kotla	w	3737,3	124,0	588,7	1265,1	838,34	27,82	132,05
Kowary	m	8483,7	361,0	1681,1	36,6	789,85	33,61	156,51
Krośnice	w	6362,6	530,3	892,4	1004,9	784,93	65,42	110,09
Krotoszyce	w	3200,5	78,5	295,0	971,7	963,43	23,64	88,80
Kudowa– Zdrój	m	6436,2	242,5	3481,6	1033,4	653,29	24,62	353,39
Kunice	w	10747,5	954,9	322,5	6,5	1514,15	134,53	45,44
Lądek– Zdrój	mw	5594,7	68,2	7226,6	12,0	684,70	8,34	884,42
Legnickie Pole	w	4771,2	267,6	205,4	103,8	919,12	51,54	39,56
Leśna	mw	5471,1	36,6	1141,8	1560,8	550,58	3,68	114,91
Lewin Kłodzki	w	997,0	1,5	642,0	469,2	516,58	0,80	332,63
Lubań	m	19717,7	558,8	3809,9	985,0	944,38	26,76	182,48
Lubań	w	4857,9	35,0	139,1	508,0	736,95	5,31	21,10
Lubawka	mw	7241,6	350,2	483,3	31,8	670,40	32,42	44,74
Lubin	m	106820,1	31770,2	8424,1	2223,6	1480,69	440,38	116,77

Tablica II g. Wybrane źródła dochodów własnych gmin (cd.)

Table II g. Selected sources of gminas' own revenue (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property	Dochody z usług Revenue from services	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from prop-erty
		fizycznych personal	prawnych corporate			fizycznych personal	prawnych corporate	
		w tys. zł in thousand PLN					na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN	
Lubin	w	29762,8	196,0	5503,9	124,4	1822,80	12,00	337,08
Lubomierz	mw	2594,3	8,4	935,3	59,8	418,77	1,36	150,98
Lwówek Śląski	mw	12770,6	431,3	2376,3	392,3	741,66	25,05	138,00
Łagiewniki	w	5431,3	124,4	175,9	71,5	731,00	16,74	23,67
Malczyce	w	4874,3	124,9	423,3	10,9	820,87	21,03	71,29
Marcinowice	w	4876,1	13,3	278,5	2,1	746,38	2,04	42,62
Marciszów	w	2669,3	40,9	538,9	580,0	592,26	9,07	119,57
Męcinka	w	3755,3	165,4	387,3	1343,3	750,16	33,04	77,36
Mieroszów	mw	4823,8	220,2	4409,6	529,9	718,15	32,79	656,48
Mietków	w	2737,9	35,9	1170,8	52,1	727,97	9,54	311,29
Międzybórz	mw	3067,9	186,5	630,5	244,4	601,32	36,55	123,57
Międzylesie	mw	4059,9	29,7	507,7	79,3	567,42	4,15	70,96
Miękinia	w	23221,6	1971,4	1346,3	56,8	1339,73	113,74	77,67
Milicz	mw	20666,9	502,3	7318,1	183,9	855,88	20,80	303,06
Miłkowice	w	6214,8	201,6	52,1	36,7	913,67	29,64	7,66
Mirsk	mw	4635,5	81,7	467,3	10,6	545,61	9,62	55,00
Mściwojów	w	3124,2	36,4	1953,5	9,7	773,13	9,02	483,43
Mysłakowice	w	8804,9	150,2	1007,1	43,9	868,16	14,81	99,30
Niechlów	w	2446,0	111,4	52,4	16,7	506,52	23,06	10,86
Niemcza	mw	3246,0	43,2	577,8	173,8	595,59	7,92	106,02
Nowa Ruda	m	17514,6	708,0	8283,9	704,8	805,20	32,55	380,84
Nowa Ruda	w	7711,5	150,8	3108,3	31,1	671,85	13,13	270,81
Nowogrodziec	mw	9553,7	452,5	632,3	351,1	628,45	29,77	41,59
Oborniki Śląskie	mw	24578,3	455,7	5009,6	616,3	1208,02	22,40	246,22
Oleśnica	m	40570,6	2314,6	11899,5	209,9	1093,28	62,37	320,66
Oleśnica	w	14150,5	91,0	1240,0	242,7	1013,28	6,52	88,79
Olszyna	mw	4264,4	85,6	450,9	334,2	656,46	13,18	69,42
Oława	m	41501,5	1100,2	12685,2	455,3	1251,10	33,17	382,41
Oława	w	18591,2	593,7	561,3	4411,2	1222,54	39,04	36,91
Osiecznica	w	5844,6	207,6	559,0	322,4	793,67	28,20	75,91
Paszowice	w	2495,9	27,5	222,9	1152,1	624,29	6,88	55,76
Pęcław	w	1478,0	6,9	407,7	22,1	659,54	3,06	181,92
Piechowice	m	5902,2	98,3	859,4	154,5	964,25	16,06	140,41
Pielgrzymka	w	2798,9	48,3	1157,4	14,7	616,77	10,65	255,06
Pieńsk	mw	6256,7	36,2	1202,3	905,2	694,03	4,02	133,36
Pieszcyce	mw	7122,0	218,1	1929,1	268,3	757,90	23,21	205,28

Tablica II g. Wybrane źródła dochodów własnych gmin (cd.)

Table II g. Selected sources of gminas' own revenue (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property	Dochody z usług Revenue from services	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from prop-erty
		fizycznych personal	prawnych corporate			fizycznych personal	prawnych corporate	
		w tys. zł in thousand PLN				na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN		
Piława Górna	m	3506,1	681,7	1584,3	34,9	549,37	106,81	248,25
Platerówka	w	1197,7	4,1	28,0	8,0	738,86	2,53	17,28
Podgórzyn	w	7410,1	116,8	2306,1	91,1	896,89	14,13	279,12
Polanica– Zdrój	m	6492,1	111,8	4963,3	82,0	1034,60	17,82	790,96
Polkowice	mw	40077,9	19505,5	3921,4	3745,7	1446,07	703,79	141,49
Prochowice	mw	5825,3	435,5	937,0	278,0	789,77	59,04	127,04
Prusice	mw	6164,4	174,5	7630,1	50,2	657,18	18,61	813,44
Przemków	mw	7837,3	126,3	306,1	18,1	943,35	15,20	36,84
Przeworno	w	3071,4	24,1	81,7	–	648,80	5,08	17,27
Radków	mw	5776,6	307,2	4733,3	165,8	640,57	34,06	524,87
Radwanice	w	5609,4	14,4	357,7	12,4	1155,63	2,97	73,69
Rudna	w	8702,4	874,1	699,7	328,0	1116,55	112,15	89,78
Ruja	w	1644,0	0,7	35,0	207,5	637,71	0,27	13,57
Siechnice	mw	43034,0	1682,0	1680,6	468,7	1827,35	71,42	71,36
Siekierczyn	w	4056,1	28,4	304,6	1736,8	903,15	6,32	67,82
Sobótka	mw	13164,5	653,4	3911,0	81,9	1021,37	50,70	303,44
Stara Kamienica	w	3607,6	51,4	652,8	32,5	688,20	9,81	124,53
Stare Bogaczowice	w	3749,8	13,3	509,5	28,0	874,68	3,10	118,86
Stoszowice	w	3565,2	13,2	150,5	27,8	664,54	2,47	28,05
Stronie Śląskie	mw	4545,1	155,3	2187,5	168,9	610,41	20,86	293,78
Strzegom	mw	22489,0	1261,4	5499,0	521,6	878,20	49,26	214,74
Strzelin	mw	21694,7	1834,7	4208,5	596,5	980,73	82,94	190,25
Sulików	w	4798,1	215,7	135,0	185,6	799,68	35,95	22,50
Syców	mw	14545,7	791,5	2849,9	278,7	861,30	46,87	168,75
Szczawno– Zdrój	m	8533,0	674,5	3145,3	301,4	1535,00	121,34	565,80
Szczytna	mw	4898,6	33,2	880,5	29,6	675,11	4,57	121,35
Szklarska Poręba	m	5525,0	145,7	3772,4	1082,7	838,78	22,13	572,70
Ścinawa	mw	8906,8	162,2	282,1	479,5	904,98	16,48	28,67
Środa Śląska	mw	20221,9	2580,5	2047,8	1956,6	1015,77	129,62	102,87
Świdnica	m	66866,1	3546,6	13257,0	5257,2	1182,13	62,70	234,37
Świdnica	w	18765,4	37,7	3037,2	129,5	1081,21	2,17	174,99
Świebodzice	m	26326,3	975,9	5317,0	499,2	1158,98	42,96	234,07
Świeradów– Zdrój	m	3126,9	48,6	3343,5	2616,4	771,32	11,98	824,74
Świerzawa	mw	3954,8	60,8	410,9	65,6	528,22	8,12	54,88
Trzebnica	mw	28572,4	1862,8	3643,9	708,4	1167,03	76,08	148,83
Twardogóra	mw	14468,3	278,7	622,4	903,1	1121,83	21,61	48,26

Tablica II g. Wybrane źródła dochodów własnych gmin (dok.)

Table II g. Selected sources of gminas' own revenue (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property	Dochody z usług Revenue from services	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from prop-erty
		fizycznych personal	prawnych corporate			fizycznych personal	prawnych corporate	
		w tys. zł in thousand PLN				na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN		
Udanin	w	3039,9	104,2	999,2	1172,4	599,94	20,57	197,20
Walim	w	4912,3	27,5	1554,5	28,7	911,89	5,11	288,56
Warta Bolesławiecka	w	5992,7	12,9	80,7	173,4	694,08	1,50	9,35
Wądroże Wielkie	w	3155,6	13,8	237,6	1570,5	806,24	3,53	60,69
Wąsosz	mw	4574,4	329,4	272,5	43,8	644,01	46,37	38,36
Węglińiec	mw	5638,5	237,1	529,3	141,8	684,87	28,80	64,29
Wiązów	mw	4546,4	29,8	954,8	1758,1	641,69	4,21	134,77
Wińsko	w	5664,8	52,8	804,9	220,5	687,39	6,41	97,68
Wisznia Mała	w	15900,1	403,8	1091,7	23,1	1494,65	37,96	102,62
Wleń	mw	2215,7	9,2	478,0	136,5	522,94	2,16	112,81
Wojcieszków	m	2363,3	155,8	427,1	1647,3	651,76	42,97	117,78
Wołów	mw	19558,3	306,3	5128,9	827,3	873,57	13,68	229,08
Zagrodno	w	3282,3	23,2	368,6	2,7	627,24	4,44	70,43
Zawidów	m	4144,9	30,3	450,4	58,3	997,81	7,28	108,43
Zawonia	w	9443,8	78,6	85,9	813,6	1595,51	13,28	14,52
Ząbkowice Śląskie	mw	19894,3	1146,7	4661,2	1251,4	921,72	53,13	215,96
Zgorzelec	m	35147,7	2338,8	2788,0	777,7	1169,76	77,84	92,79
Zgorzelec	w	6724,6	94,2	1378,5	377,1	789,18	11,05	161,78
Ziębice	mw	10246,8	240,7	3865,4	453,0	608,01	14,28	229,36
Złotoryja	m	15792,1	508,7	5679,9	1157,0	1025,79	33,04	368,94
Złotoryja	w	5484,0	119,2	352,3	77,0	783,98	17,04	50,37
Złoty Stok	mw	2990,4	30,7	630,3	67,2	676,26	6,95	142,54
Żarów	mw	10230,7	504,8	3664,7	894,6	828,93	40,90	296,93
Żmigród	mw	11358,2	317,4	3042,5	161,0	776,10	21,69	207,89
Żórawina	w	17296,9	611,2	810,8	18,3	1532,87	54,17	71,85
Żukowice	w	2399,1	10,3	449,0	936,7	692,59	2,98	129,62

Tablica III g. Główne podatki i opłaty lokalne w gminach

Table III g. Main local taxes and fees in gminas

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatki Taxes					Opłaty Fee and duty	
		od nieru- chomości on real estates	rolny agricul- tural	od czynności cywilno- prawnych on civil law transac- tions	od środków transportu on means of trans- port	leśny forest	eksploata- cyjna exploita- tion	skarbowa stamp
		w tys. zł in thousand PLN						
Ogółem Total		1593667,2	136481,3	136732,9	46935,4	18960,7	108772,8	13556,6
miejskie urban	m	451241,5	2730,6	39864,1	9932,4	802,7	6278,9	6966,8
miejsko-wiejskie urban-rural	mw	617761,7	53701,8	42321,1	17560,5	9432,4	41391,9	4709,8
wiejskie rural	w	524664,0	80048,9	54547,7	19442,5	8725,5	61102,1	1880,0
Bardo	mw	3176,8	379,8	188,7	37,6	127,8	447,0	18,6
Bielawa	m	10692,3	206,9	1056,7	291,7	50,3	–	86,1
Bierutów	mw	3607,7	1355,4	288,4	160,0	109,4	14,1	20,1
Bogatynia	mw	70389,9	697,8	782,6	737,5	82,4	5854,3	73,4
Boguszów-Gorce	m	4232,4	29,2	419,0	135,2	34,3	–	70,8
Bolesławiec	m	28336,6	35,1	2632,5	1205,0	15,5	5,7	440,3
Bolesławiec	w	12800,9	1135,6	1381,0	393,7	417,4	450,0	28,3
Bolków	mw	4517,1	648,7	308,4	64,5	162,9	21,4	35,9
Borów	w	1319,4	2191,7	175,3	93,6	17,9	19,7	37,9
Brzeg Dolny	mw	23304,9	567,7	798,4	291,7	96,0	8,5	50,3
Bystrzyca Kłodzka	mw	9944,1	765,3	1062,5	304,9	554,3	67,8	156,9
Chocianów	mw	5795,6	666,7	676,7	172,5	371,7	870,3	41,3
Chojnów	m	6226,9	23,0	565,8	196,2	0,1	–	48,4
Chojnów	w	8374,7	1496,1	399,9	177,6	151,1	367,1	23,8
Ciepłowody	w	1637,7	1219,0	117,4	19,3	34,9	139,5	11,2
Cieszków	w	1879,5	449,2	177,8	84,3	103,2	17,0	19,8
Czarny Bór	w	2945,6	101,0	149,4	504,3	79,1	1536,8	6,4
Czernica	w	10357,9	528,0	2638,3	137,9	57,3	29,0	80,6
Długołęka	w	30523,4	2123,3	5557,3	1023,9	122,1	–	121,3
Dobromierz	w	2736,4	888,3	197,3	87,9	53,4	1127,9	11,4
Dobroszyce	w	4459,5	736,3	656,1	289,4	164,6	295,7	27,1
Domaniów	w	2573,0	1997,5	191,9	129,3	1,6	–	14,7
Duszniki-Zdrój	m	4556,0	0,9	354,9	15,4	50,1	3,3	19,7
Dziadowa Kłoda	w	1220,7	942,8	188,3	90,7	67,3	–	16,0
Dzierżoniów	m	22234,5	185,6	1861,5	342,1	0,0	–	498,7
Dzierżoniów	w	3175,2	1502,8	516,9	125,5	79,4	2518,6	20,7
Gaworzyce	w	1517,8	663,8	143,1	35,9	40,0	10,0	12,4

Tablica III g. Główne podatki i opłaty lokalne w gminach (cd.)

Table III g. Main local taxes and fees in gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatki Taxes					Opłaty Fee and duty	
		od nieru- chomości on real estates	rolny agricul- tural	od czynności cywilno- prawnych on civil law transac- tions	od środków transportu on means of trans- port	leśny forest	eksploata- cyjna exploita- tion	skarbową stamp
		w tys. zł in thousand PLN						
Głogów	m	82488,0	60,3	3743,8	773,8	0,4	–	569,6
Głogów	w	6345,4	551,2	566,8	98,7	46,0	14,8	15,2
Głuszyca	mw	2455,1	48,1	356,4	129,0	108,8	–	37,8
Góra	mw	9899,0	2200,1	706,0	279,5	216,5	2423,6	178,8
Grębocice	w	14334,0	684,1	260,9	27,1	70,1	11033,2	23,1
Gromadka	w	8468,8	242,3	194,8	221,3	513,6	–	12,7
Gryfów Śląski	mw	3895,1	371,1	374,0	208,6	52,6	–	33,3
Janowice Wielkie	w	2195,7	71,1	281,9	20,4	82,5	–	16,8
Jawor	m	16814,6	239,5	906,0	1701,5	0,0	–	250,8
Jaworzyna Śląska	mw	5477,9	1321,5	299,2	157,8	19,2	55,4	33,4
Jedlina-Zdrój	m	2535,6	6,4	199,4	113,4	33,2	–	27,9
Jelcz-Laskowice	mw	26143,1	739,8	1936,3	406,4	188,2	39,5	81,6
Jemielno	w	992,8	479,2	72,1	19,0	179,0	175,4	10,5
Jerzmanowa	w	12783,5	291,1	414,7	46,1	52,8	16081,4	10,7
Jeżów Sudecki	w	3401,3	221,6	688,3	120,3	97,3	–	28,7
Jordanów Śląski	w	1235,7	1073,3	176,8	171,9	7,5	8,1	15,0
Kamieniec Ząbkowicki	w	4297,0	611,3	274,9	398,1	20,8	1419,7	18,9
Kamienna Góra	m	8852,2	26,4	620,9	338,5	9,3	–	208,8
Kamienna Góra	w	3679,3	297,1	378,5	123,5	165,9	898,8	12,1
Karpacz	m	10270,1	1,5	1143,4	47,1	56,6	–	33,4
Kąty Wrocławskie	mw	38541,1	2597,3	5842,7	531,1	49,7	592,5	136,0
Kłodzko	m	14948,8	187,2	1265,7	224,9	1,1	8,6	510,9
Kłodzko	w	8051,0	1598,4	714,9	332,6	202,5	467,2	22,7
Kobierzyce	w	81630,0	2503,7	11769,1	990,8	13,6	50,7	124,6
Kondratowice	w	1678,2	1875,6	135,0	27,5	22,0	609,3	6,8
Kostomłoty	w	2570,1	2457,4	455,6	228,3	24,7	–	23,9
Kotla	w	1990,9	667,8	172,7	25,9	142,2	610,0	9,6
Kowary	m	7562,7	8,8	381,0	87,6	73,9	–	53,4
Krońnice	w	10498,8	528,5	307,9	324,6	224,1	827,1	13,9
Krotoszyce	w	2684,7	876,9	151,5	62,1	14,9	3,8	11,6
Kudowa-Zdrój	m	6655,2	31,4	538,2	76,1	40,8	5,4	32,2
Kunice	w	6372,6	904,0	505,8	163,2	54,4	560,4	30,2
Lądek-Zdrój	mw	4439,1	170,6	435,9	77,4	194,9	123,0	27,9
Legnickie Pole	w	12384,4	1230,1	334,5	88,9	7,3	570,0	10,5
Leśna	mw	3339,9	676,3	342,8	60,0	108,2	318,1	34,3

Tablica III g. Główne podatki i opłaty lokalne w gminach (cd.)

Table III g. Main local taxes and fees in gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatki Taxes					Opłaty Fee and duty	
		od nieru- chomości on real estates	rolny agricul- tural	od czynności cywilno- prawnych on civil law transac- tions	od środków transportu on means of trans- port	leśny forest	eksploata- cyjna exploita- tion	skarbowa stamp
		w tys. zł in thousand PLN						
Lewin Kłodzki	w	1236,2	16,0	112,3	13,2	77,7	11,5	4,2
Lubań	m	13131,5	80,7	933,6	171,5	2,6	–	301,9
Lubań	w	2967,4	1407,3	226,0	154,6	118,4	28,7	10,2
Lubawka	mw	4582,4	174,1	397,0	190,7	204,3	133,5	28,6
Lubin	m	40388,4	0,0	6082,1	914,5	0,0	5913,1	712,3
Lubin	w	22815,7	1094,5	1631,7	305,2	375,8	8576,8	40,1
Lubomierz	mw	2129,1	464,9	160,0	39,2	101,1	4,2	33,8
Lwówek Śląski	mw	9376,1	1866,0	623,5	355,0	226,6	678,9	204,6
Łagiewniki	w	2144,3	1947,2	371,0	212,6	95,9	12,4	23,7
Malczyce	w	1769,5	718,0	262,6	176,2	20,3	8,1	17,9
Marcinowice	w	3023,3	1419,7	427,0	169,0	31,4	476,0	13,2
Marciszów	w	1686,7	115,3	122,5	72,9	110,3	–	11,9
Męcinka	w	3544,6	1084,6	214,0	217,3	180,1	1114,6	10,9
Mieroszów	mw	4373,3	100,0	260,3	83,9	114,6	802,7	28,8
Mietków	w	3348,4	1099,6	200,3	113,1	36,1	375,7	8,4
Międzybórz	mw	3598,6	199,8	175,4	154,9	123,2	1,9	14,1
Międzylesie	mw	2433,9	298,7	373,0	44,9	191,3	6,7	23,2
Miękinia	w	13636,9	1929,7	2386,6	2945,1	116,9	108,7	100,5
Milicz	mw	14457,2	889,1	1098,3	699,5	610,3	252,3	213,1
Miłkowice	w	2827,2	837,2	522,7	100,5	32,0	–	30,7
Mirsk	mw	3483,4	405,7	398,3	52,0	218,1	–	37,7
Mściwojów	w	1749,4	1335,6	214,0	95,0	7,1	279,8	10,9
Mysłakowice	w	7739,7	174,1	531,3	134,0	127,8	–	39,4
Niechlów	w	1837,0	933,7	119,0	23,4	105,4	482,9	7,3
Niemcza	mw	2171,3	915,8	158,7	11,5	47,7	520,0	17,0
Nowa Ruda	m	8498,3	111,4	726,8	184,7	15,9	0,5	139,7
Nowa Ruda	w	3966,7	274,5	449,9	36,8	197,0	808,8	19,3
Nowogrodziec	mw	11871,7	1012,6	668,8	193,6	143,3	162,8	51,2
Oborniki Śląskie	mw	10982,5	989,1	1708,2	245,0	187,1	1,5	107,7
Oleśnica	m	18245,0	208,2	2297,2	619,5	0,4	–	541,2
Oleśnica	w	12349,4	1867,7	975,3	144,6	168,6	90,6	59,2
Olszyna	mw	3500,2	490,1	244,8	47,9	34,6	–	19,5
Oława	m	24492,5	187,5	2390,0	686,3	3,4	–	508,3
Oława	w	19899,8	2272,5	1433,9	573,3	170,6	146,3	34,5
Osiecznica	w	9158,8	127,0	282,4	297,2	1180,6	348,1	28,4

Tablica III g. Główne podatki i opłaty lokalne w gminach (cd.)

Table III g. Main local taxes and fees in gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatki Taxes					Opłaty Fee and duty	
		od nieru- chomości on real estates	rolny agricul- tural	od czynności cywilno- prawnych on civil law transac- tions	od środków transportu on means of trans- port	leśny forest	eksploata- cyjna exploita- tion	skarbową stamp
		w tys. zł in thousand PLN						
Paszowice	w	1741,9	1129,4	198,7	39,6	108,5	112,0	11,1
Pęcław	w	812,5	698,5	85,3	4,9	23,5	–	8,5
Piechowice	m	7952,5	29,2	528,6	36,8	101,1	–	29,7
Pielgrzymka	w	1680,5	1371,4	126,8	103,3	69,8	124,9	4,3
Pieńsk	mw	3825,4	526,2	292,5	68,0	129,3	279,1	24,0
Pieszycy	mw	4063,3	387,1	357,1	87,9	97,3	–	29,3
Piława Górna	m	3042,5	282,8	219,5	89,8	2,6	87,5	14,6
Platerówka	w	1338,0	340,3	54,3	77,4	55,9	407,6	8,2
Podgórzyn	w	6596,1	90,8	3456,4	154,1	137,7	–	56,9
Polanica-Zdrój	m	5668,9	15,3	617,0	78,1	33,7	71,8	46,9
Polkowice	mw	89536,5	115,8	1792,8	767,7	219,0	17048,8	276,6
Prochowice	mw	7446,4	531,2	410,4	151,6	85,7	–	28,7
Prusice	mw	5713,6	1077,8	430,3	778,1	104,7	14,0	43,1
Przemków	mw	3404,8	152,3	268,1	11,0	106,5	66,8	27,0
Przeworno	w	1121,8	1297,1	118,1	30,0	73,3	6,1	11,5
Radków	mw	6424,1	549,9	251,7	142,0	127,5	990,8	28,5
Radwanice	w	3316,6	344,0	293,0	954,3	37,9	5666,5	23,8
Rudna	w	27222,7	576,1	346,7	129,5	245,3	859,5	32,1
Ruja	w	1093,0	1085,6	58,1	0,7	7,1	–	2,9
Siechnice	mw	31671,4	1127,9	3446,4	2970,3	38,5	–	96,5
Siekierczyn	w	1389,3	468,4	174,1	67,4	30,6	–	16,3
Sobótka	mw	8266,6	1949,4	1438,6	398,2	108,4	1315,8	61,8
Stara Kamienica	w	3497,4	181,1	392,7	2370,8	150,1	–	24,0
Stare Bogaczowice	w	1449,5	131,8	235,2	219,3	111,7	–	9,8
Stoszowice	w	1693,6	847,1	273,4	93,5	126,5	–	8,4
Stronie Śląskie	mw	4065,7	50,2	424,3	50,9	388,8	–	37,7
Strzegom	mw	22088,9	2036,2	1200,0	2154,5	47,8	2547,2	105,7
Strzelin	mw	19145,2	2699,2	1273,5	385,2	50,9	1173,9	225,2
Sulików	w	6685,4	1019,1	168,9	48,7	53,8	698,0	21,8
Syców	mw	9041,0	900,2	852,5	304,1	137,7	–	72,5
Szczawno-Zdrój	m	4070,8	17,8	473,4	29,3	23,1	4,5	34,3
Szczytna	mw	2705,0	121,3	348,3	102,0	270,2	–	25,5
Szklarska Poręba	m	11969,4	1,5	1483,3	34,2	163,0	–	60,9
Ścinawa	mw	4754,1	1308,0	519,9	67,1	68,9	20,9	35,4

Tablica III g. Główne podatki i opłaty lokalne w gminach (dok.)

Table III g. Main local taxes and fees in gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Podatki Taxes					Opłaty Fee and duty	
		od nieru- chomości on real estates	rolny agricul- tural	od czynności cywilno- prawnych on civil law transac- tions	od środków transportu on means of trans- port	leśny forest	eksploata- cyjna exploita- tion	skarbowa stamp
		w tys. zł in thousand PLN						
Środa Śląska	mw	19466,8	2473,9	993,4	444,0	128,9	2,2	373,9
Świdnica	m	39871,8	72,5	3513,0	547,8	0,2	–	865,9
Świdnica	w	11746,6	2315,6	1045,3	525,9	184,2	9,4	29,0
Świebodzice	m	15323,1	357,8	1235,5	207,6	9,9	–	73,0
Świeradów-Zdrój	m	5402,2	25,1	803,7	65,3	24,2	6,0	24,4
Świerzawa	mw	3029,8	957,3	227,3	67,4	178,9	872,2	28,3
Trzebnica	mw	11224,7	2001,1	1771,6	633,2	93,0	–	556,1
Twardogóra	mw	10052,8	411,5	465,0	157,1	191,0	6,5	55,2
Udanin	w	1747,9	2022,2	111,3	101,4	17,2	3,5	17,3
Walim	w	3953,6	89,7	493,9	42,3	108,1	–	15,1
Warta Bolesławiecka	w	7743,4	995,9	367,3	309,0	79,0	54,3	22,7
Wądroże Wielkie	w	1341,9	1466,9	184,9	112,9	12,1	38,6	16,6
Wąsosz	mw	3266,6	1072,0	320,7	73,5	168,2	1254,0	32,4
Węgliniec	mw	5322,6	95,2	263,7	199,6	958,0	390,6	27,5
Wiązów	mw	2853,2	2361,7	214,4	23,1	20,3	–	20,9
Wińsko	w	1803,9	1557,0	274,4	75,7	201,3	5,6	33,3
Wisznia Mała	w	11086,8	1233,9	1430,7	106,3	46,3	19,4	32,6
Wleń	mw	1768,0	465,1	165,7	7,6	106,6	–	19,5
Wojcieszów	m	1928,7	56,2	140,1	28,1	53,4	172,5	10,3
Wołów	mw	11054,1	1438,6	1235,6	535,5	400,1	2,1	223,6
Zagrodno	w	5082,2	1791,8	128,8	90,3	39,5	58,9	10,6
Zawidów	m	1792,0	64,7	208,1	160,4	0,8	–	17,5
Zawonia	w	4176,6	779,4	369,0	944,6	147,5	30,3	23,1
Ząbkowice Śląskie	mw	12608,1	2140,7	976,1	522,0	39,8	819,4	339,6
Zgorzelec	m	14894,6	63,6	1872,7	323,8	1,3	–	522,2
Zgorzelec	w	13969,5	1155,8	791,4	109,7	79,0	46,3	47,8
Ziębice	mw	5838,2	2781,6	479,1	220,3	89,3	–	61,9
Złotoryja	m	8163,5	114,1	650,8	206,4	1,7	–	212,9
Złotoryja	w	3708,9	2140,7	343,1	127,8	82,4	175,9	8,4
Złoty Stok	mw	1638,1	191,8	147,8	65,1	126,4	–	19,4
Żarów	mw	11145,7	1345,2	625,1	126,5	35,8	897,8	41,7
Żmigród	mw	8455,0	1421,3	463,4	310,6	270,0	289,5	53,4
Żórawina	w	9001,6	2250,4	2068,2	113,2	3,3	–	56,8
Żukowice	w	2846,1	874,4	128,6	22,4	11,6	74,9	6,9

Tablica IV g. Wybrane dotacje i subwencje dla gmin
Table IV g. Selected subsidies and subventions for gminas

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dotacje na zadania Subsidies for tasks			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expenditure
		zadania z zakresu administracji rządowej for government administration tasks	zadania własne for own tasks	z paragrafów from paragraphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educational	wyrównawcza compensatory	równoważąca balancing	
		w tys. zł in thousand PLN						
Ogółem Total		2800834,2	257472,3	402540,6	1456773,6	431096,3	9991,2	74718,7
miejskie urban	m	813576,1	84827,7	126173,1	428434,4	73154,9	1876,7	995,8
miejsko-wiejskie urban-rural	mw	1068158,7	95922,6	170043,3	543637,5	202704,6	7234,2	36964,1
wiejskie rural	w	919099,4	76722,0	106324,2	484701,6	155236,8	880,2	36758,8
Bardo	mw	6969,9	1017,4	994,2	3892,4	1635,6	30,2	–
Bielawa	m	36663,1	2961,6	6229,7	18490,4	15260,4	110,0	–
Bierutów	mw	15088,8	1201,9	1136,6	7760,1	5695,3	72,3	–
Bogatynia	mw	28161,4	2739,6	908,2	17188,4	–	77,3	9466,1
Boguszów-Gorce	m	20093,7	2976,0	192,4	7103,4	9557,9	223,0	–
Bolesławiec	m	50452,3	4627,0	4322,8	26745,2	–	–	–
Bolesławiec	w	21389,5	1315,2	1323,2	10066,9	2856,4	–	–
Bolków	mw	14382,5	1742,3	2626,9	6357,7	8058,0	260,3	–
Borów	w	7598,7	494,0	411,5	4241,1	2340,9	–	–
Brzeg Dolny	mw	22254,1	1601,7	4257,4	10463,0	–	83,2	–
Bystrzyca Kłodzka	mw	24791,9	2613,8	5922,1	15343,4	11041,0	556,0	–
Chocianów	mw	18618,2	1431,4	1755,2	8252,9	2287,0	275,0	–
Chojnów	m	16884,7	1847,0	275,5	8687,6	4164,2	14,1	–
Chojnów	w	14900,0	1707,2	933,8	6365,3	3679,2	1,7	–
Ciepłowody	w	4835,1	377,4	1153,3	2485,5	684,6	–	–
Cieszków	w	8609,4	752,9	127,3	4109,4	3203,0	6,3	–
Czarny Bór	w	7189,3	646,2	1652,9	4929,6	654,0	45,9	–
Czernica	w	32000,6	1324,6	720,9	19338,0	–	–	–
Długołęka	w	63075,3	6204,5	3385,5	37678,6	–	–	–
Dobromierz	w	7467,0	934,5	8183,0	4823,5	2155,8	22,7	–
Dobroszyce	w	11041,8	870,7	2928,7	6700,1	2132,1	–	–
Domaniów	w	8568,4	749,9	1172,5	6224,2	2207,4	–	–
Duszniki-Zdrój	m	4428,1	1682,2	1595,5	4127,1	–	45,9	–
Dziadowa Kłoda	w	8622,7	586,6	368,8	4969,2	3870,2	56,6	–
Dzierżoniów	m	41858,3	3899,9	9545,4	20109,4	3156,5	412,5	–

Tablica IV g. Wybrane dotacje i subwencje dla gmin (cd.)
 Table IV g. Selected subsidies and subventions for gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dotacje na zadania Subsidies for tasks			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expenditure
		zadania z zakresu administracji rządowej for government administration tasks	zadania własne for own tasks	z paragrafów from paragraphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educational	wyrównawcza compensatory	równoważąca balancing	
		w tys. zł in thousand PLN						
Dzierżoniów	w	13251,1	1387,1	3098,0	5537,3	3797,6	–	–
Gaworzyce	w	6647,7	520,2	145,8	3414,2	1789,5	–	–
Głogów	m	88196,9	5578,8	12575,8	46618,9	–	156,2	–
Głogów	w	10939,9	749,0	1403,2	4650,5	791,5	–	–
Głuszyca	mw	11033,9	1229,4	6609,9	4464,0	5603,4	149,1	–
Góra	mw	34077,2	4120,7	2178,1	14251,1	7694,4	265,9	–
Grębocice	w	9376,6	639,5	2384,2	5308,5	–	–	2781,9
Gromadka	w	7610,8	944,7	689,9	4071,2	1493,5	–	–
Gryfów Śląski	mw	12084,6	1431,1	2471,4	5050,4	4393,1	109,8	–
Janowice Wielkie	w	5677,9	528,5	88,9	2572,4	2291,2	28,2	–
Jawor	m	26462,0	2777,0	12459,8	12998,3	2407,6	–	–
Jaworzyna Śląska	mw	15169,5	1234,1	1318,8	6153,3	3270,7	–	–
Jedlina-Zdrój	m	6505,6	925,6	1651,1	3402,6	1582,3	3,8	–
Jelcz-Laskowice	mw	34573,3	1928,8	2239,8	19056,5	–	97,1	–
Jemielno	w	5901,4	745,0	624,0	2506,2	2597,2	105,5	–
Jerzmanowa	w	9284,4	443,1	2332,3	5113,6	–	–	5174,1
Jeżów Sudecki	w	11060,2	851,9	178,8	4708,7	1743,4	–	–
Jordanów Śląski	w	4800,3	300,4	852,6	2592,0	1310,2	–	–
Kamieniec Ząbkowicki	w	11093,5	687,2	1174,2	5379,8	1803,5	–	–
Kamienna Góra	m	23657,9	2186,4	5637,7	10601,6	6947,1	117,1	–
Kamienna Góra	w	13914,3	935,8	1990,5	7498,1	4580,9	17,2	–
Karpacz	m	4636,7	501,4	195,1	4483,6	–	26,7	995,8
Kąty Wrocławskie	mw	42664,7	2735,8	3964,0	23383,0	–	–	1436,6
Kłodzko	m	32268,1	4757,9	7621,0	17482,1	4704,2	47,4	–
Kłodzko	w	24833,7	3752,1	4661,7	13080,8	8961,5	5,9	–
Kobierzyce	w	40598,3	2216,3	205,8	25259,6	–	–	22577,8
Kondratowice	w	7250,4	677,5	538,7	3296,0	1443,4	–	–
Kostomłoty	w	11232,2	1026,9	2394,2	5938,3	3005,2	–	–
Kotla	w	7367,9	555,4	362,7	3979,3	1717,1	–	–
Kowary	m	13845,3	1775,2	3689,3	6386,5	2775,1	167,5	–
Krośnice	w	13728,5	855,4	341,4	6928,8	1704,7	–	–
Krotoszyce	w	5100,7	388,1	551,6	2312,0	663,0	–	–
Kudowa-Zdrój	m	12044,9	2812,2	4290,6	7284,0	2943,1	14,5	–

Tablica IV g. Wybrane dotacje i subwencje dla gmin (cd.)
 Table IV g. Selected subsidies and subventions for gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dotacje na zadania Subsidies for tasks			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expendi- ture
		zadania z zakresu admini- stracji rządowej for govern- ment administra- tion tasks	zadania własne for own tasks	z paragra- fów from para- graphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educa- tional	wyrów- nawcza compen- satory	równoważąca balancing	
		w tys.zł in thousand PLN						
Kunice	w	11384,8	532,6	281,8	5425,3	904,1	–	–
Lądek-Zdrój	mw	10026,4	2086,1	4088,3	4246,8	4159,9	144,7	–
Legnickie Pole	w	8053,6	876,7	0,2	3478,1	–	–	422,8
Leśna	mw	14233,3	1604,1	442,8	7436,7	6216,8	328,2	–
Lewin Kłodzki	w	2757,4	470,1	3227,4	1625,1	1255,7	70,2	–
Lubań	m	23687,6	2081,6	1518,7	12255,4	2881,1	–	–
Lubań	w	9934,6	557,6	769,9	5369,9	3469,6	–	–
Lubawka	mw	13855,9	1273,8	1748,0	7012,9	6645,2	225,1	–
Lubin	m	94881,9	6836,7	547,2	54105,9	–	–	–
Lubin	w	25883,3	1288,9	1676,2	9374,0	–	–	3001,5
Lubomierz	mw	8823,7	1016,6	2990,1	7689,2	5673,9	326,1	–
Lwówek Śląski	mw	23374,0	1895,4	1005,2	9935,8	6746,7	8,3	–
Łagiewniki	w	10482,6	933,5	707,6	6274,8	4387,1	–	–
Malczyce	w	8394,0	651,9	1251,2	4413,7	2270,6	–	–
Marcinowice	w	9559,4	1118,3	259,1	4770,2	2395,1	–	–
Marciszów	w	6382,1	773,7	98,9	3272,3	4012,9	68,0	–
Męcinka	w	7730,2	799,3	980,3	3749,8	1203,4	–	–
Mieroszów	mw	7935,2	1823,7	876,9	5056,6	2577,2	110,4	–
Mietków	w	5885,9	421,6	110,7	3035,9	793,6	–	–
Międzybórz	mw	8960,5	459,9	1006,2	5321,1	1596,6	97,5	–
Międzylesie	mw	10224,3	1026,7	1377,4	5570,0	5800,1	97,9	–
Miękinia	w	29470,4	1588,8	2327,9	15724,9	1432,7	–	–
Milicz	mw	39928,5	2710,1	2618,9	21675,7	8255,1	–	–
Miłkowice	w	10843,6	1196,5	593,6	4508,1	2033,7	–	–
Mirsk	mw	11978,8	1694,8	1860,9	6618,3	6509,7	298,0	–
Mściwojów	w	6227,0	448,6	1449,5	2483,0	1110,6	–	–
Mysłakowice	w	14253,3	1897,5	1469,8	7549,9	1880,5	–	–
Niechlów	w	8048,6	835,1	1483,9	3601,4	3338,5	15,7	–
Niemcza	mw	6994,6	975,9	1561,3	3441,1	3245,4	10,0	–
Nowa Ruda	m	24791,2	2577,9	6204,9	9516,4	8233,6	154,4	–
Nowa Ruda	w	13919,8	1618,6	1449,6	10802,9	7032,0	94,5	–
Nowogrodziec	mw	23381,9	1284,5	2523,9	12521,0	1498,9	248,6	–

Tablica IV g. Wybrane dotacje i subwencje dla gmin (cd.)
 Table IV g. Selected subsidies and subventions for gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dotacje na zadania Subsidies for tasks			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expenditure
		zadania z zakresu administracji rządowej for government administration tasks	zadania własne for own tasks	z paragrafów from paragraphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educational	wyrównawcza compensatory	równoważąca balancing	
		w tys. zł in thousand PLN						
Oborniki Śląskie	mw	29212,2	2388,8	7415,6	14308,3	6,6	20,8	–
Oleśnica	m	51905,3	4210,1	5416,8	24937,4	90,3	4,5	–
Oleśnica	w	24636,6	1093,6	2570,8	9381,1	2458,9	–	–
Olszyna	mw	9255,6	985,2	3900,0	4954,3	2620,0	47,4	–
Oława	m	46926,8	2938,1	3163,1	23653,7	–	119,2	–
Oława	w	25025,4	1191,5	1677,2	13308,8	2389,2	–	–
Osiecznica	w	11461,0	788,3	186,0	7843,9	2114,7	49,8	–
Paszowice	w	5921,4	340,2	155,2	2562,4	2005,9	–	–
Pęcław	w	3960,1	414,6	314,2	1949,8	1556,7	–	–
Piechowice	m	7744,0	916,8	1215,7	2468,2	–	–	–
Pielgrzymka	w	7101,3	1115,3	1946,9	3804,6	3001,4	–	–
Pieńsk	mw	11587,9	1394,6	6107,1	4576,3	3428,3	8,9	–
Pieszycy	mw	12631,1	1125,6	1237,1	4667,7	3876,3	155,4	–
Piława Górna	m	8555,1	652,0	1581,8	3007,3	3172,7	–	–
Platerówka	w	2236,3	184,1	198,9	1069,7	392,0	–	–
Podgórzyn	w	11344,9	1475,0	3301,6	6111,3	509,5	–	–
Polanica-Zdrój	m	7024,4	2407,7	4715,5	3538,6	–	4,6	–
Polkowice	mw	41486,5	2664,6	1576,5	20603,7	–	237,3	23670,6
Prochowice	mw	11116,1	1013,7	1891,6	5852,2	1011,4	1,6	–
Prusice	mw	16443,6	1570,7	3069,0	7335,2	5185,4	–	–
Przemków	mw	11617,1	1707,2	272,6	6628,6	3407,4	229,3	–
Przeworno	w	6949,7	679,9	282,3	3153,0	3847,0	–	–
Radków	mw	11896,8	1594,7	5816,1	6909,4	3493,0	319,9	–
Radwanice	w	7554,8	619,5	192,3	4940,7	–	–	371,3
Rudna	w	12390,7	677,9	952,9	7563,1	–	15,3	2429,4
Ruja	w	4602,8	520,2	88,2	1636,4	1584,9	–	–
Siechnice	mw	42790,2	2417,3	7063,3	23819,1	–	–	2390,7
Siekierczyn	w	6196,4	499,2	421,4	3643,0	2052,6	–	–
Sobótka	mw	18466,2	1264,6	2940,5	9893,1	996,7	154,3	–
Stara Kamienica	w	7815,2	1130,3	1533,0	4593,2	1072,6	81,5	–
Stare Bogaczowice	w	5991,9	465,4	1794,8	2929,5	2855,6	–	–
Stoszowice	w	7580,4	727,5	139,8	3469,7	3344,9	–	–

Tablica IV g. Wybrane dotacje i subwencje dla gmin (cd.)
Table IV g. Selected subsidies and subventions for gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dotacje na zadania Subsidies for tasks			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expenditure
		zadania z zakresu administracji rządowej for government administration tasks	zadania własne for own tasks	z paragrafów from paragraphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educational	wyrównawcza compensatory	równoważąca balancing	
		w tys. zł in thousand PLN						
Stronie Śląskie	mw	8491,6	939,1	1137,7	4183,1	1785,5	122,9	–
Strzegom	mw	35445,8	2814,3	2645,9	18495,8	–	–	–
Strzelin	mw	31595,7	3478,7	2096,5	18499,6	–	498,9	–
Sulików	w	7641,7	899,0	583,8	3978,4	963,3	–	–
Syców	mw	26229,3	1461,3	3384,3	11553,5	2764,5	86,6	–
Szczawno–Zdrój	m	6573,2	2156,9	170,1	2225,7	–	–	–
Szczytna	mw	9300,3	688,1	995,2	3453,3	5043,9	–	–
Szklarska Poręba	m	6537,0	1111,7	5699,0	2632,7	630,1	–	–
Ścinawa	mw	14238,1	1340,3	8285,0	6224,6	3902,0	24,6	–
Środa Śląska	mw	29463,5	2331,9	5956,2	15428,3	1664,9	–	–
Świdnica	m	66895,1	7072,9	8920,1	40022,6	–	–	–
Świdnica	w	26396,5	1615,9	2414,1	15350,0	1871,6	–	–
Świebodzice	m	27441,5	2670,6	4695,8	16294,4	–	–	–
Świeradów–Zdrój	m	4701,5	2812,8	1702,1	4161,9	–	66,6	–
Świerzawa	mw	11065,1	1600,8	3487,7	5974,7	4188,9	135,9	–
Trzebnica	mw	39344,2	2265,2	5146,2	20701,3	2910,4	169,9	–
Twardogóra	mw	19007,0	973,1	1528,0	8076,6	1592,3	250,0	–
Udanin	w	7617,1	1523,9	335,3	3506,3	2881,6	–	–
Walim	w	8006,7	815,3	2254,5	3932,5	1566,7	85,0	–
Warta Bolesławiecka	w	14101,1	1322,5	190,7	8288,5	1155,7	1,5	–
Wądroże Wielkie	w	6439,0	661,9	695,6	3521,7	2065,9	–	–
Wąsosz	mw	11713,6	697,0	2866,0	6084,3	3899,3	156,7	–
Węgliniec	mw	10014,1	3070,6	565,5	7007,9	3892,0	32,2	–
Wiązów	mw	11744,1	973,3	917,6	6466,9	4101,0	–	–
Wińsko	w	12406,3	1564,7	2577,9	6201,9	6522,8	37,8	–
Wisznia Mała	w	16780,6	807,4	4011,7	8859,4	631,9	–	–
Wleń	mw	5390,8	700,3	6067,0	2879,1	3117,9	107,8	–
Wojcieszów	m	4865,9	743,4	932,6	2923,2	1506,0	–	–
Wołów	mw	31039,7	2889,8	4083,9	14607,0	9752,7	155,2	–
Zagrodno	w	7689,8	703,5	424,8	3178,6	1141,5	–	–
Zawidów	m	4482,9	429,0	343,4	3405,7	1095,0	–	–
Zawonia	w	9339,8	903,6	3021,3	4782,9	1163,1	–	–

Tablica IV g. Wybrane dotacje i subwencje dla gmin (dok.)
 Table IV g. Selected subsidies and subventions for gminas (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Dotacje na zadania Subsidies for tasks			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expenditure
		zadania z zakresu administracji rządowej for government administration tasks	zadania własne for own tasks	z paragrafów from paragraphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educational	wyrównawcza compensatory	równoważąca balancing	
		w tys. zł in thousand PLN						
Ząbkowice Śląskie	mw	28181,5	2527,2	10302,7	14252,4	1533,2	139,2	–
Zgorzelec	m	29862,8	3513,0	4380,2	20657,0	–	–	–
Zgorzelec	w	11124,5	1024,3	3722,9	5307,5	1400,5	–	–
Ziębice	mw	22709,8	2025,2	1814,9	9906,3	10272,8	27,5	–
Złotoryja	m	18702,2	2388,2	4684,4	8107,7	2047,6	188,6	–
Złotoryja	w	10632,6	1211,7	839,3	5527,6	1749,1	71,1	–
Złoty Stok	mw	5354,4	860,2	2785,3	3190,2	3266,6	76,2	–
Żarów	mw	17869,0	1408,9	5050,1	9251,4	–	7,5	–
Żmigród	mw	23871,1	1870,7	1155,9	9712,0	6387,7	197,1	–
Żórawina	w	20025,8	946,5	4724,5	9844,5	956,0	–	–
Żukowice	w	5950,7	622,3	254,8	2923,8	984,4	–	–

Tablica V g. Wydatki budżetów gmin według rodzajów
 Table V g. Expenditure of gminas' budgets by types

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Ogółem Total			W tym of which			
		w tys. zł in thou- sand PLN	2019 = 100	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN	bieżące current	inwestycyjne investment		
					w tys. zł in thousand PLN		udział do- tacji w % share of grants in %	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN
Ogółem Total		10965313,1	104,0	5576,65	9389819,4	1488198,9	25,6	756,86
miejskie urban	m	3363758,2	103,3	5162,91	2936230,0	390618,4	29,7	599,55
miejsko-wiejskie urban-rural	mw	4086110,9	102,7	5567,13	3535912,2	513292,4	30,0	699,34
wiejskie rural	w	3515444,0	106,2	6052,81	2917677,2	584288,2	18,9	1006,01
Bardo	mw	29353,8	107,9	5606,16	24623,3	4730,6	23,7	903,47
Bielawa	m	158081,4	110,6	5320,28	132854,7	21505,1	28,6	723,76
Bierutów	mw	49473,3	110,1	4988,23	44326,4	5046,9	18,8	508,86
Bogatynia	mw	160124,9	96,9	7023,02	158176,0	1948,9	18,3	85,48
Boguszów-Gorce	m	72807,3	107,9	4781,15	66546,5	6260,8	–	411,14
Bolesławiec	m	188031,1	104,8	4856,55	182438,0	5393,1	58,3	139,29
Bolesławiec	w	72314,9	94,9	4893,42	58984,9	13330,0	4,6	902,02
Bolków	mw	50904,9	88,6	4912,17	49011,6	1893,3	12,4	182,69
Borów	w	22672,1	104,9	4312,75	20934,3	1737,8	5,4	330,58
Brzeg Dolny	mw	97319,5	111,8	6046,57	79516,9	17353,1	21,5	1078,17
Bystrzyca Kłodzka	mw	93361,8	94,9	4984,88	82662,2	6399,7	78,9	341,70
Chocianów	mw	59877,1	114,8	4680,46	54577,3	5299,8	25,3	414,28
Chojnów	m	58639,8	100,9	4412,99	54964,6	3675,3	–	276,59
Chojnów	w	53074,0	106,5	5554,58	46108,1	6965,9	11,9	729,03
Ciepłowody	w	13907,0	91,0	4680,91	13697,6	209,4	268,1	70,48
Cieszków	w	24607,9	111,3	5280,67	22083,9	2524,0	6,8	541,63
Czarny Bór	w	28937,6	105,8	5966,52	21821,8	7115,8	28,8	1467,17
Czernica	w	113268,3	129,3	6623,10	87902,3	25164,5	7,1	1471,44
Długołęka	w	251451,3	135,5	7294,58	182025,8	68128,0	11,9	1976,39
Dobromierz	w	41169,8	138,9	7921,85	26301,3	14868,5	51,0	2860,98
Dobroszyce	w	36579,1	96,2	5329,90	31939,8	4639,4	65,1	676,00
Domaniów	w	32200,2	114,8	6247,60	26944,9	5005,3	15,1	971,15
Duszniki-Zdrój	m	28910,3	111,1	6458,95	23832,3	5078,0	31,4	1134,49
Dziadowa Kłoda	w	24998,9	106,3	5451,13	23447,9	1272,0	36,8	277,36
Dzierżoniów	m	149071,7	99,8	4507,08	129952,5	18430,1	46,8	557,22
Dzierżoniów	w	41143,7	96,3	4535,24	36095,0	4911,7	67,2	541,41
Gaworzycze	w	20822,2	85,9	5229,08	17180,8	3641,4	30,1	914,46
Głogów	m	373353,3	93,1	5603,63	325369,6	42033,8	29,1	630,88

Tablica V g. Wydatki budżetów gmin według rodzajów (cd.)
 Table V g. Expenditure of gminas' budgets by types (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Ogółem Total			W tym of which			
		w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN	bieżące current	inwestycyjne investment		
					w tys. zł in thousand PLN		udział do- tacji w % share of grants in %	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN
Głogów	w	41944,5	106,4	6174,66	34417,3	7527,2	20,0	1108,08
Gluszyca	mw	41375,2	98,2	4827,91	35585,4	5789,8	98,8	675,59
Góra	mw	109120,6	105,8	5512,53	95399,3	12721,3	36,8	642,65
Grębocice	w	50874,9	91,7	9369,22	41199,7	9675,1	23,5	1781,79
Gromadka	w	32702,7	102,8	6127,54	26510,9	6191,8	12,4	1160,16
Gryfów Śląski	mw	40128,6	90,3	4170,08	35049,0	5079,6	35,1	527,86
Janowice Wielkie	w	19122,0	104,1	4472,99	18744,5	377,6	3,6	88,32
Jawor	m	137304,7	134,9	6071,40	94061,7	43093,0	29,9	1905,51
Jaworzyna Śląska	mw	50805,2	97,6	4963,87	47018,7	3786,5	24,9	369,96
Jedlina-Zdrój	m	26461,7	109,6	5494,54	21073,8	5387,4	30,7	1118,64
Jelcz-Laskowice	mw	129518,8	108,3	5559,23	106268,0	22100,9	8,7	948,62
Jemielno	w	16003,5	105,5	5386,58	14617,7	1385,8	57,5	466,44
Jerzmanowa	w	65024,7	118,0	12340,99	44584,2	20440,4	9,6	3879,38
Jeżów Sudecki	w	35749,0	115,8	4781,20	30651,2	5097,7	2,3	681,79
Jordanów Śląski	w	16233,9	113,3	5103,38	14517,4	1716,5	48,7	539,61
Kamieniec Ząbkowicki	w	44976,8	115,4	5583,72	32677,6	12299,2	12,1	1526,90
Kamienna Góra	m	102161,9	96,2	5455,04	80549,8	21612,1	24,5	1154,00
Kamienna Góra	w	48130,9	103,4	5337,21	41887,8	6243,1	26,9	692,29
Karpacz	m	39322,9	86,3	8659,51	33258,3	6064,5	1,6	1335,50
Kąty Wrocławskie	mw	184837,3	109,3	7216,26	144673,3	39472,4	13,5	1541,05
Kłodzko	m	127727,6	108,6	4806,49	110641,6	14516,0	46,3	546,25
Kłodzko	w	93417,5	114,3	5469,73	78831,2	14518,8	40,1	850,10
Kobierzyce	w	267643,8	102,4	12152,37	186017,7	79626,1	1,0	3615,42
Kondratowice	w	21583,5	102,2	5067,73	20958,9	624,5	33,7	146,63
Kostomłoty	w	36842,5	104,8	5181,78	31654,0	5188,5	15,7	729,74
Kotla	w	24282,7	102,5	5446,99	22579,4	1703,3	13,2	382,08
Kowary	m	47637,6	104,5	4435,12	44339,1	3298,6	92,5	307,10
Krośnice	w	46563,1	93,0	5744,28	42660,5	3702,7	0,9	456,78
Krotoszyce	w	20351,5	114,0	6126,28	17118,3	3233,2	21,9	973,26
Kudowa-Zdrój	m	55043,6	105,0	5587,05	46139,4	8904,1	43,4	903,79
Kunice	w	44224,6	110,6	6230,57	38775,3	5449,3	4,8	767,72
Lądek-Zdrój	mw	46487,1	79,3	5689,28	37143,8	8628,0	40,9	1055,93
Legnickie Pole	w	40757,1	122,2	7851,48	30896,0	9861,0	30,7	1899,64
Leśna	mw	46719,3	107,7	4701,55	44755,3	1964,1	7,7	197,65
Lewin Kłodzki	w	14864,5	105,6	7701,80	9621,7	5242,8	65,2	2716,46

Tablica V g. Wydatki budżetów gmin według rodzajów (cd.)
 Table V g. Expenditure of gminas' budgets by types (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Ogółem Total			W tym of which			
		w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN	bieżące current	inwestycyjne investment		
						w tys. zł in thousand PLN	udział do- tacji w % share of grants in %	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN
Lubań	m	91279,7	98,6	4371,84	84460,6	6589,1	28,0	315,58
Lubań	w	35509,7	113,3	5386,79	29703,6	5806,1	8,0	880,79
Lubawka	mw	46693,7	110,2	4322,69	42319,3	4374,5	0,7	404,97
Lubin	m	376525,6	100,5	5219,23	349325,4	13197,8	1,3	182,94
Lubin	w	112394,7	99,0	6883,56	102287,6	9107,1	19,7	557,76
Lubomierz	mw	31011,5	76,1	5005,89	30467,1	542,4	377,9	87,56
Lwówek Śląski	mw	75110,5	101,6	4362,07	69124,8	5985,7	7,5	347,62
Łagiewniki	w	35221,3	116,3	4740,42	31996,3	3225,0	9,7	434,05
Malczyce	w	26428,1	101,2	4450,67	24067,0	2361,1	46,6	397,62
Marcinowice	w	33468,3	115,7	5122,96	27056,4	6411,9	11,7	981,47
Marciszów	w	21547,7	114,9	4780,95	19961,7	1586,1	8,2	351,91
Męcinka	w	27837,8	94,7	5560,89	25535,1	2302,7	48,9	459,99
Mieroszów	mw	37394,3	105,8	5567,11	30999,2	6045,1	23,2	899,97
Mietków	w	19689,2	102,8	5235,11	19314,3	374,9	10,1	99,68
Międzybórz	mw	26882,5	96,5	5269,02	25250,2	1558,2	66,0	305,41
Międzylesie	mw	34533,1	113,8	4826,43	31824,0	2709,1	50,0	378,63
Miękinia	w	108685,8	114,2	6270,45	87965,5	20720,2	15,1	1195,42
Milicz	mw	129241,7	103,0	5352,29	113235,8	14505,9	12,9	600,73
Miłkowice	w	35107,9	111,8	5161,41	29804,0	5303,9	2,3	779,76
Mirsk	mw	43096,9	104,8	5072,61	35470,6	7418,8	36,7	873,21
Mściwojów	w	18826,0	108,3	4658,75	16694,5	2131,5	79,8	527,47
Mysłakowice	w	49400,2	89,4	4870,86	47266,4	2133,8	42,5	210,39
Niechlów	w	25750,6	100,7	5332,48	22447,5	3303,1	68,1	684,01
Niemcza	mw	26484,7	105,8	4859,57	22137,2	4347,5	36,3	797,70
Nowa Ruda	m	104784,9	105,8	4817,26	88431,1	16353,9	33,6	751,83
Nowa Ruda	w	55237,8	88,8	4812,50	50077,7	5160,2	40,9	449,57
Nowogrodziec	mw	73715,9	96,3	4849,09	63877,2	5618,7	45,1	369,60
Oborniki Śląskie	mw	106612,8	104,5	5239,99	92512,8	14100,0	47,1	693,01
Oleśnica	m	201405,3	107,7	5427,40	170673,7	29953,4	14,4	807,17
Oleśnica	w	77275,6	111,4	5533,52	66093,4	10449,3	20,9	748,25
Olszyna	mw	31427,0	114,2	4837,90	26610,1	4816,9	69,6	741,52
Oława	m	159995,5	99,0	4823,21	139787,3	17142,0	24,7	516,76
Oława	w	91854,0	92,9	6040,25	79893,2	11960,8	12,9	786,53
Osiecznica	w	35961,0	87,0	4883,35	33863,5	2097,5	2,1	284,83
Paszowice	w	25133,5	143,7	6286,52	18111,8	7021,7	4,9	1756,30

Tablica V g. Wydatki budżetów gmin według rodzajów (cd.)
Table V g. Expenditure of gminas' budgets by types (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Ogółem Total			W tym of which			
		w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN	bieżące current	inwestycyjne investment		
						w tys. zł in thousand PLN		na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN
							udział do- tacji w % share of grants in %	
Pęcław	w	11898,9	108,2	5309,66	10845,5	1037,3	25,0	462,87
Piechowice	m	30349,0	102,1	4958,18	27138,1	3211,0	17,0	524,58
Pielgrzymka	w	26022,7	102,9	5734,41	22837,9	3184,8	61,6	701,82
Pieńsk	mw	45950,4	118,3	5097,10	36488,5	9461,9	57,8	1049,57
Pieszycy	mw	38655,1	101,7	4113,56	33906,5	4504,6	16,2	479,36
Piława Górna	m	26514,1	88,5	4154,51	24610,0	1904,1	66,8	298,35
Platerówka	w	8390,9	110,1	5176,34	7652,9	738,0	15,5	455,26
Podgórzyn	w	42327,7	88,3	5123,18	38307,3	4020,4	75,4	486,61
Polanica-Zdrój	m	41518,2	126,6	6616,45	31257,9	10260,4	43,3	1635,12
Polkowice	mw	287442,5	94,0	10371,37	235964,1	44783,8	3,5	1615,87
Prochowice	mw	41295,2	104,5	5598,59	37179,6	4114,3	38,5	557,79
Prusice	mw	51155,2	86,7	5453,64	44992,9	5577,3	39,7	594,59
Przemków	mw	37288,1	106,9	4488,22	35089,5	2198,6	27,3	264,64
Przeworno	w	20982,9	109,3	4432,39	19606,0	1377,0	23,8	290,87
Radków	mw	49129,1	90,8	5447,90	44750,4	4278,7	106,6	474,46
Radwanice	w	38036,8	119,2	7836,18	23912,0	13624,9	1,8	2806,94
Rudna	w	65561,6	98,8	8411,80	59744,0	5817,5	15,2	746,41
Ruja	w	13401,1	109,5	5198,24	12208,0	1193,1	17,2	462,79
Siechnice	mw	178140,8	122,8	7564,36	146205,8	30182,9	22,9	1281,65
Siekierczyn	w	22153,4	113,1	4932,85	20439,8	1713,6	14,8	381,56
Sobótka	mw	68565,0	96,0	5319,66	58005,6	10559,4	26,6	819,26
Stara Kamienica	w	28802,2	110,1	5494,50	26186,0	2616,2	56,5	499,08
Stare Bogaczowice	w	19418,3	98,3	4529,59	17270,8	2147,5	75,3	500,94
Stoszowice	w	23416,7	78,9	4364,72	21868,1	1278,6	4,8	238,33
Stronie Śląskie	mw	34525,3	95,9	4636,76	29090,4	5034,8	12,5	676,18
Strzegom	mw	132718,2	98,8	5182,68	117574,7	14149,8	21,2	552,55
Strzelin	mw	120525,9	104,2	5448,48	104936,7	11688,2	14,5	528,38
Sulików	w	28040,1	105,1	4673,34	26895,7	1144,4	59,5	190,73
Syców	mw	82998,7	109,7	4914,66	74162,4	8404,3	22,4	497,65
Szczawno-Zdrój	m	42261,2	116,0	7602,31	29773,4	12487,8	11,9	2246,42
Szczytna	mw	30675,7	101,7	4227,63	27894,9	2780,8	23,3	383,24
Szklarska Poręba	m	53269,7	107,9	8087,10	38751,3	14518,4	37,4	2204,10
Ścinawa	mw	64421,3	117,6	6545,55	44634,6	19786,7	41,0	2010,43
Środa Śląska	mw	107680,2	107,2	5408,89	96076,5	10633,7	45,8	534,14
Świdnica	m	282159,6	104,3	4988,32	253647,2	28511,9	24,1	504,07

Tablica V g. Wydatki budżetów gmin według rodzajów (dok.)
 Table V g. Expenditure of gminas' budgets by types (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Ogółem Total			W tym of which			
		w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN	bieżące current	inwestycyjne investment		
						w tys. zł in thousand PLN	udział do- tacji w % share of grants in %	na 1 mieszkań- ca w zł per capita in PLN
Świdnica	w	92271,2	105,6	5316,38	80645,0	9922,2	20,2	571,69
Świebodzice	m	109826,6	109,6	4834,98	99918,3	7358,3	54,5	323,94
Świeradów-Zdrój	m	32761,3	76,0	8081,23	29693,3	3068,0	40,5	756,78
Świerzawa	mw	35107,5	92,2	4689,13	32408,4	2699,1	111,5	360,51
Trzebnica	mw	134845,4	105,6	5507,72	118015,2	14429,7	29,5	589,38
Twardogóra	mw	66098,7	106,2	5125,13	58222,1	7876,7	26,8	610,74
Udanin	w	26877,0	102,6	5304,33	23849,5	3027,5	41,4	597,50
Walim	w	28128,3	85,1	5221,52	25947,1	2181,2	100,2	404,90
Warta Bolesławiecka	w	44374,5	109,9	5139,51	39769,7	3254,8	10,7	376,97
Wądroże Wielkie	w	21374,9	88,5	5461,15	20418,4	956,5	73,4	244,39
Wąsosz	mw	39402,5	120,9	5547,30	35063,7	4338,8	55,0	610,84
Węgliniec	mw	43639,0	115,0	5300,50	33830,0	9809,0	21,1	1191,43
Wiązów	mw	35895,4	97,1	5066,39	33584,2	2311,1	42,0	326,20
Wińsko	w	57400,6	126,0	6965,25	39459,2	17941,4	8,5	2177,09
Wisznia Mała	w	63951,0	103,4	6011,57	52898,7	7652,4	43,0	719,34
Wleń	mw	25314,2	94,4	5974,55	18670,2	6644,0	77,7	1568,09
Wojcieszków	m	17962,2	95,0	4953,73	16735,7	1226,5	–	338,26
Wołów	mw	117833,8	103,4	5263,02	105708,1	11076,2	35,2	494,72
Zagrodno	w	26692,1	106,7	5100,73	23841,0	2851,1	24,7	544,82
Zawidów	m	18605,1	117,1	4478,84	16679,6	1925,5	14,4	463,53
Zawonia	w	29969,8	77,0	5063,33	28180,0	1789,8	136,4	302,38
Ząbkowice Śląskie	mw	117749,8	105,1	5455,42	94290,6	22608,9	43,0	1047,48
Zgorzelec	m	132480,3	101,8	4409,10	124143,5	5785,8	52,5	192,56
Zgorzelec	w	51418,0	101,5	6034,27	43169,4	8175,6	23,3	959,47
Ziębice	mw	82810,2	115,3	4913,67	70514,8	10660,4	22,0	632,55
Złotoryja	m	77504,8	116,8	5034,41	65181,8	11872,7	52,5	771,21
Złotoryja	w	36813,8	99,7	5262,87	31702,8	5110,9	10,2	730,66
Złoty Stok	mw	22259,2	87,9	5033,73	18981,6	3140,1	93,9	710,11
Żarów	mw	68769,1	94,7	5571,95	57721,2	11047,9	46,9	895,15
Żmigród	mw	73607,4	99,5	5029,55	69334,2	4273,2	14,9	291,98
Żórawina	w	72366,5	110,3	6413,19	54794,1	17572,4	28,1	1557,28
Żukowice	w	21583,0	94,8	6230,64	18698,9	2884,0	17,6	832,57

Tablica VI g Wydatki gmin według głównych działów
 Table VI g. Expenditure of gminas by main divisions

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Działy klasyfikacji budżetowej w % wydatków ogółem ^a Divisions of budget classification in % of total expenditure ^a							
		801	855	900	750	600	852	921	700
Ogółem Total		26,9	25,7	10,6	8,8	6,7	4,7	4,0	3,1
miejskie urban	m	26,2	24,9	11,3	8,1	6,3	5,9	3,7	5,4
miejsko-wiejskie urban-rural	mw	26,9	26,2	10,2	8,8	6,4	4,6	4,0	2,7
wiejskie rural	w	27,5	25,7	10,2	9,4	7,4	3,7	4,2	1,5
Bardo	mw	21,4	22,9	15,8	10,1	10,0	5,5	4,0	1,7
Bielawa	m	20,4	24,6	7,0	6,3	16,2	6,1	1,5	10,8
Bierutów	mw	30,8	28,9	12,6	9,2	1,8	3,5	5,6	0,7
Bogatynia	mw	27,4	18,7	10,1	9,5	1,8	5,4	2,7	5,6
Boguszów-Gorce	m	16,6	30,9	8,8	8,5	3,4	8,6	3,7	12,0
Bolesławiec	m	25,6	25,9	9,8	8,2	7,7	7,0	3,9	6,0
Bolesławiec	w	33,7	28,8	10,5	7,8	7,4	2,5	5,6	0,5
Bolków	mw	25,3	27,2	13,9	9,5	1,1	7,2	3,0	6,5
Borów	w	34,6	30,2	2,7	11,9	5,4	4,4	3,0	0,4
Brzeg Dolny	mw	26,6	23,4	9,6	8,5	2,3	3,2	6,6	3,4
Bystrzyca Kłodzka	mw	26,6	25,1	8,1	8,9	2,1	6,7	5,1	4,3
Chocianów	mw	31,5	30,5	4,6	9,9	3,2	4,5	3,5	3,7
Chojnów	m	31,2	30,1	14,5	7,6	2,3	5,8	3,0	2,2
Chojnów	w	23,9	26,1	8,3	11,9	3,1	5,7	2,2	1,3
Ciepłowody	w	31,7	32,3	3,0	12,5	0,6	6,2	4,8	0,3
Cieszków	w	25,9	32,9	4,6	12,4	6,2	5,3	2,9	0,4
Czarny Bór	w	23,2	24,2	6,9	8,9	14,5	4,4	3,8	8,6
Czernica	w	30,9	27,8	6,3	7,0	10,8	2,1	2,2	0,5
Długołęka	w	38,0	25,3	7,5	6,5	9,7	1,2	1,8	1,0
Dobromierz	w	19,0	17,1	5,7	10,3	2,5	4,0	3,5	1,0

a Nazwy działów:

a Names of divisions:

600 – transport i łączność
transport and communication

700 – gospodarka mieszkaniowa
dwelling economy

750 – administracja publiczna
public administration

801 – oświata i wychowanie
education

852 – pomoc społeczna
social welfare

855 – rodzina
family

900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska
municipal economy and environmental protection

921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
culture and national heritage

Tablica VI g Wydatki gmin według głównych działów (cd.)
 Table VI g. Expenditure of gminas by main divisions (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Działy klasyfikacji budżetowej w % wydatków ogółem ^a Divisions of budget classification in % of total expenditure ^a							
		801	855	900	750	600	852	921	700
Dobroszyce	w	29,1	29,1	6,7	11,4	11,4	3,8	2,9	0,4
Domaniów	w	32,7	25,2	6,5	11,7	3,5	2,7	6,5	0,2
Duszniki-Zdrój	m	25,6	15,8	11,4	11,2	0,5	5,6	4,8	8,2
Dziadowa Kłoda	w	31,2	31,8	7,7	7,8	6,1	3,5	3,9	1,2
Dzierżoniów	m	22,7	28,3	5,2	10,8	9,3	7,0	3,6	4,9
Dzierżoniów	w	24,9	31,5	5,5	9,8	7,8	6,5	6,0	1,1
Gaworzyce	w	25,5	30,2	11,2	13,1	6,3	3,1	5,7	0,3
Głogów	m	33,1	24,8	8,5	5,5	5,2	4,6	2,8	6,0
Głogów	w	25,6	25,6	11,9	8,8	8,7	2,7	4,0	4,7
Głuszyca	mw	19,1	28,7	19,4	7,3	4,3	5,9	1,8	6,7
Góra	mw	24,9	30,8	7,4	6,9	9,0	8,2	2,3	1,3
Grębocice	w	23,9	17,8	4,3	11,5	12,0	2,5	6,8	1,6
Gromadka	w	26,8	23,0	16,6	9,9	6,0	6,2	4,6	1,9
Gryfów Śląski	mw	26,9	31,2	12,9	8,5	2,9	9,1	2,0	0,7
Janowice Wielkie	w	24,2	28,0	14,2	14,7	4,0	5,8	1,8	1,5
Jawor	m	21,8	19,3	35,4	5,8	2,6	6,6	3,3	0,5
Jaworzyna Śląska	mw	26,9	27,8	9,0	9,3	7,1	6,6	2,4	3,4
Jedlina-Zdrój	m	16,4	26,0	12,1	12,8	2,7	16,3	3,7	4,8
Jelcz-Laskowice	mw	27,4	26,7	12,9	7,2	11,0	3,9	1,7	3,1
Jemielno	w	25,7	34,5	5,8	11,6	0,7	7,3	2,8	2,2
Jerzmanowa	w	27,6	14,9	2,5	7,4	9,3	2,7	14,8	1,2
Jeżów Sudecki	w	20,8	29,8	10,0	8,3	16,5	3,8	1,1	0,2
Jordanów Śląski	w	29,7	27,1	12,3	12,3	2,4	3,4	1,9	0,4
Kamieniec Ząbkowicki	w	21,0	22,9	7,2	9,0	2,0	4,3	12,2	2,9
Kamienna Góra	m	19,3	24,2	11,8	8,6	4,9	5,5	12,9	7,5
Kamienna Góra	w	27,8	28,1	7,2	9,2	7,3	3,3	2,1	3,3
Karpacz	m	19,5	11,6	27,1	14,7	4,1	4,8	1,8	2,5
Kąty Wrocławskie	mw	30,0	25,6	12,7	7,3	10,1	2,0	4,7	2,1
Kłodzko	m	28,1	26,0	11,6	6,8	4,1	6,2	4,1	5,1
Kłodzko	w	30,5	26,7	7,2	9,2	6,2	5,3	6,3	1,9
Kobierzyce	w	27,8	16,4	20,8	6,1	7,2	1,3	2,1	1,0
Kondratowice	w	28,9	30,1	9,9	10,4	1,1	6,4	4,5	0,5
Kostomłoty	w	24,3	29,3	8,0	9,8	7,1	4,3	4,5	0,5
Kotla	w	26,2	28,9	10,7	13,4	2,8	5,1	2,7	0,3
Kowary	m	23,5	29,2	12,6	9,6	2,3	9,9	3,2	2,0
Krośnice	w	25,3	28,4	6,9	9,1	3,5	3,9	5,8	0,9
Krotoszyce	w	24,1	22,6	6,6	16,0	8,1	4,3	2,4	1,9
Kudowa-Zdrój	m	24,4	22,1	14,9	7,9	9,5	5,1	3,4	5,6
Kunice	w	29,3	24,6	12,9	8,4	6,9	2,2	6,4	0,7
Lądek-Zdrój	mw	19,8	20,7	15,6	9,8	7,4	6,0	8,8	3,9

Tablica VI g Wydatki gmin według głównych działów (cd.)
 Table VI g. Expenditure of gminas by main divisions (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Działy klasyfikacji budżetowej w % wydatków ogółem ^a Divisions of budget classification in % of total expenditure ^a							
		801	855	900	750	600	852	921	700
Legnickie Pole	w	18,2	28,1	8,9	10,2	15,9	4,5	4,9	0,6
Leśna	mw	29,3	31,3	9,7	11,2	1,5	6,9	2,2	1,9
Lewin Kłodzki	w	16,2	18,4	7,3	13,5	3,1	5,4	27,9	1,3
Lubań	m	29,2	27,0	10,3	11,7	2,7	5,2	2,5	4,1
Lubań	w	30,7	26,0	8,8	13,0	1,0	3,1	7,5	1,0
Lubawka	mw	29,7	29,0	15,3	7,8	2,1	6,3	3,5	0,4
Lubin	m	29,5	26,7	9,4	7,9	4,5	5,0	6,6	1,7
Lubin	w	21,5	22,7	16,5	11,0	7,9	2,6	4,1	1,1
Lubomierz	mw	35,5	27,5	6,0	7,1	1,9	4,3	4,0	1,2
Lwówek Śląski	mw	31,4	29,9	7,7	7,9	3,0	4,4	3,6	1,6
Łagiewniki	w	29,3	28,1	9,1	10,1	6,8	4,5	4,7	0,6
Malczyce	w	28,6	31,9	9,0	10,0	0,7	3,4	9,7	0,7
Marcinowice	w	24,7	28,2	10,0	8,0	11,7	3,5	6,6	0,3
Marciszów	w	24,2	28,4	7,2	15,4	2,4	6,2	1,5	1,1
Męcinka	w	24,8	28,1	8,0	11,1	5,2	5,0	1,2	3,4
Mieroszów	mw	21,7	23,7	11,9	12,0	7,5	6,2	3,7	7,8
Mietków	w	33,2	27,6	10,4	12,1	0,5	5,7	4,3	0,6
Międzybórz	mw	33,5	32,5	7,4	11,0	2,3	3,0	3,2	0,7
Międzylesie	mw	28,5	29,4	9,2	8,6	3,6	5,5	3,5	1,2
Miękinia	w	27,4	29,5	11,9	7,2	14,1	1,4	2,6	0,9
Milicz	mw	30,5	30,0	9,0	7,3	7,3	3,5	4,2	0,9
Miłkowice	w	23,1	29,8	4,9	11,6	4,4	6,0	3,1	1,6
Mirsk	mw	27,0	27,5	12,6	6,6	9,1	6,5	1,5	2,4
Mściwojów	w	24,4	30,6	8,2	12,1	6,2	6,5	4,1	0,2
Mysłakowice	w	29,5	28,8	14,0	8,1	5,5	7,2	1,5	1,1
Niechlów	w	27,1	29,3	11,6	8,8	6,2	6,3	4,6	0,8
Niemcza	mw	25,0	25,0	4,9	10,9	14,3	5,9	3,0	4,9

a Nazwy działów:

a Names of divisions:

600 – transport i łączność
transport and communication

700 – gospodarka mieszkaniowa
dwelling economy

750 – administracja publiczna
public administration

801 – oświata i wychowanie
education

852 – pomoc społeczna
social welfare

855 – rodzina
family

900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska
municipal economy and environmental protection

921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
culture and national heritage

Tablica VI g Wydatki gmin według głównych działów (cd.)
 Table VI g. Expenditure of gminas by main divisions (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Działy klasyfikacji budżetowej w % wydatków ogółem ^a Divisions of budget classification in % of total expenditure ^a							
		801	855	900	750	600	852	921	700
Nowa Ruda	m	18,4	23,9	12,4	7,0	3,1	7,0	2,7	8,9
Nowa Ruda	w	29,6	26,6	8,2	11,2	1,6	5,4	6,2	4,1
Nowogrodziec	mw	26,9	31,1	8,9	7,7	3,3	5,3	4,0	1,8
Oborniki Śląskie	mw	29,4	29,2	9,0	7,4	1,6	4,1	8,0	1,2
Oleśnica	m	28,3	25,8	7,5	7,2	7,5	6,4	2,4	8,9
Oleśnica	w	21,8	32,3	11,6	9,5	9,1	3,6	3,5	0,6
Olszyna	mw	27,2	29,4	6,7	16,2	4,3	7,0	2,1	1,8
Oława	m	29,1	30,2	3,0	7,5	8,0	4,6	3,0	6,0
Oława	w	26,2	24,8	18,2	9,5	5,3	4,7	4,4	0,4
Osiecznica	w	33,7	31,4	10,1	6,5	3,3	4,2	3,1	0,1
Paszowice	w	23,1	21,8	9,7	11,6	10,4	3,4	1,5	14,1
Pęcław	w	22,7	29,9	2,0	15,4	2,2	6,0	9,0	0,8
Piechowice	m	23,6	25,3	10,8	10,2	9,7	6,4	1,8	3,6
Pielgrzymka	w	29,5	25,4	5,5	9,5	5,0	6,4	8,9	1,6
Pieńsk	mw	25,7	25,2	7,7	7,5	4,3	4,6	1,8	3,8
Pieszycy	mw	22,4	33,9	6,2	10,8	9,3	5,9	4,8	2,1
Piława Górna	m	21,7	32,4	11,2	12,4	3,2	4,6	2,0	4,8
Platerówka	w	33,3	24,0	8,2	13,9	2,7	3,4	1,5	0,4
Podgórzyn	w	26,1	26,6	9,0	11,2	6,6	6,2	1,2	3,3
Polanica-Zdrój	m	19,5	16,8	22,6	10,1	9,1	6,9	4,9	2,5
Polkowice	mw	21,1	16,2	5,9	8,0	10,7	3,1	6,4	5,0
Prochowice	mw	26,5	25,5	15,3	8,4	6,9	5,3	5,1	2,2
Prusice	mw	20,7	30,8	11,7	11,9	2,7	5,7	4,8	2,8
Przemków	mw	33,5	31,0	6,1	9,1	2,9	6,0	2,2	1,8
Przeworno	w	31,7	30,2	4,1	11,6	4,4	6,7	2,8	0,7
Radków	mw	27,1	25,0	12,9	10,3	2,1	6,5	3,9	4,1
Radwanice	w	21,9	19,2	9,6	8,3	17,9	2,4	8,8	4,6
Rudna	w	26,7	19,1	13,1	9,2	7,5	2,7	9,3	0,6
Ruja	w	20,3	30,5	18,5	11,7	2,4	6,9	2,3	0,4
Siechnice	mw	30,2	25,3	3,1	9,7	16,6	2,1	2,4	1,9
Siekierczyn	w	30,1	26,6	11,6	13,7	2,4	3,6	3,2	1,4
Sobótka	mw	27,1	26,6	19,1	7,7	3,9	4,3	4,5	0,4
Stara Kamienica	w	30,2	26,4	5,6	8,9	1,4	4,5	3,7	0,3
Stare Bogaczowice	w	23,0	29,5	9,0	14,3	5,6	5,6	3,8	2,6
Stoszowice	w	27,2	30,3	8,0	10,6	3,3	5,5	5,3	0,5
Stronie Śląskie	mw	25,8	25,3	13,8	9,6	3,7	3,4	2,3	2,1
Strzegom	mw	25,8	26,0	10,0	10,2	7,8	4,9	4,2	3,1
Strzelin	mw	27,1	25,7	12,1	8,4	8,2	6,1	2,7	1,2
Sulików	w	29,1	26,9	12,1	13,1	2,5	6,7	2,3	0,6
Syców	mw	30,9	31,0	9,5	7,3	6,1	2,8	3,8	2,8

Tablica VI g Wydatki gmin według głównych działów (cd.)
 Table VI g. Expenditure of gminas by main divisions (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Działy klasyfikacji budżetowej w % wydatków ogółem ^a Divisions of budget classification in % of total expenditure ^a							
		801	855	900	750	600	852	921	700
Szczawno–Zdrój	m	28,0	15,2	13,2	11,9	5,6	3,9	2,5	2,7
Szczytna	mw	26,8	30,1	11,0	13,3	4,0	5,4	2,6	1,2
Szklarska Poręba	m	14,7	12,8	10,1	9,1	4,8	4,9	3,2	22,6
Ścinawa	mw	25,4	21,0	22,5	6,7	1,8	3,7	2,7	3,3
Środa Śląska	mw	29,0	27,8	10,2	8,6	7,3	2,9	4,5	1,9
Świdnica	m	26,7	24,8	10,4	9,3	9,1	5,8	2,8	3,4
Świdnica	w	25,3	27,5	8,8	8,7	9,1	4,3	4,2	2,2
Świebodzice	m	27,0	25,3	15,6	7,4	5,0	5,8	1,3	5,9
Świeradów–Zdrój	m	27,7	14,3	15,8	10,4	5,4	5,3	2,9	8,2
Świerzawa	mw	26,6	32,1	7,8	10,5	4,0	6,9	4,8	0,9
Trzebnica	mw	26,9	29,0	10,5	9,5	4,6	2,8	4,5	1,6
Twardogóra	mw	25,3	28,4	13,3	12,4	6,7	2,1	1,6	0,8
Udanin	w	24,3	26,6	13,0	11,7	6,8	5,2	1,9	0,7
Walim	w	23,1	28,4	8,8	12,7	8,2	6,7	2,0	6,5
Warta Bolesławiecka	w	29,4	30,8	17,7	8,1	2,5	4,2	3,0	0,1
Wądroże Wielkie	w	26,0	28,8	7,6	10,1	0,7	5,3	1,7	0,6
Wąsosz	mw	28,7	28,1	13,1	8,7	2,3	4,9	3,7	1,4
Węgliniec	mw	31,8	26,2	9,3	8,8	5,7	4,6	2,2	0,1
Wiązów	mw	30,4	29,8	7,1	12,6	3,6	4,8	3,7	0,9
Wińsko	w	21,7	20,6	5,8	7,3	24,0	5,1	2,4	1,8
Wisznia Mała	w	25,4	25,8	17,4	9,1	6,2	2,2	2,7	4,3
Wleń	mw	21,5	20,4	5,1	10,9	1,3	7,7	2,8	6,8
Wojcieszów	m	25,2	27,0	12,7	9,1	4,2	7,3	1,5	6,2
Wołów	mw	26,6	25,5	12,0	9,0	8,1	6,0	2,4	3,9
Zagrodno	w	25,3	25,6	5,6	16,5	3,2	5,1	5,6	0,5
Zawidów	m	32,6	25,0	8,7	11,8	10,4	4,8	3,5	0,8
Zawonia	w	28,2	30,2	11,1	8,9	3,3	5,4	7,4	0,9

a Nazwy działów:

a Names of divisions:

600 – transport i łączność
transport and communication

700 – gospodarka mieszkaniowa
dwelling economy

750 – administracja publiczna
public administration

801 – oświata i wychowanie
education

852 – pomoc społeczna
social welfare

855 – rodzina
family

900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska
municipal economy and environmental protection

921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
culture and national heritage

Tablica VI g Wydatki gmin według głównych działów (dok.)
 Table VI g. Expenditure of gminas by main divisions (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Działy klasyfikacji budżetowej w % wydatków ogółem ^a Divisions of budget classification in % of total expenditure ^a							
		801	855	900	750	600	852	921	700
Ząbkowice Śląskie	mw	26,5	24,1	10,1	6,9	14,9	3,7	3,2	3,3
Zgorzelec	m	30,6	23,1	13,9	9,1	3,2	4,9	5,2	0,8
Zgorzelec	w	26,1	27,4	7,0	12,2	3,3	3,9	6,1	0,8
Ziębice	mw	24,1	26,8	8,6	8,6	4,7	4,7	7,6	3,1
Złotoryja	m	21,1	24,6	15,0	8,4	10,0	6,9	2,4	6,9
Złotoryja	w	27,5	27,1	6,5	12,3	5,8	5,8	3,1	5,7
Złoty Stok	mw	23,2	23,7	9,2	11,4	5,1	8,0	4,9	1,0
Żarów	mw	25,1	26,1	19,3	7,9	2,0	4,0	5,7	4,5
Żmigród	mw	26,1	31,0	8,0	8,5	3,3	6,3	7,7	2,5
Żórawina	w	32,6	26,6	8,8	7,8	11,6	1,7	3,4	0,6
Żukowice	w	23,8	26,0	7,1	13,0	5,0	7,4	4,0	1,5

a Nazwy działów:

a Names of divisions:

600 – transport i łączność
transport and communication

700 – gospodarka mieszkaniowa
dwelling economy

750 – administracja publiczna
public administration

801 – oświata i wychowanie
education

852 – pomoc społeczna
social welfare

855 – rodzina
family

900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska
municipal economy and environmental protection

921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
culture and national heritage

Tablica VII g. Zadłużenie gmin i koszty jego obsługi

Table VII g. Gminas' debt and debt service cost

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie Debt			Wydatki na obsługę długu Debt service cost		
			ogółem total	na 1 mieszkańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
		w tys. zł in thousand PLN					w tys. zł in thousand PLN	w % wydatków in % of expenditure
Ogółem Total		565706,2	3444062,8	1751,55	29,9	492790,5	75829,4	0,69
miejskie urban	m	115025,2	1102093,1	1691,56	31,7	134152,3	23897,0	0,71
miejsko-wiejskie urban-rural	mw	189544,1	1456689,1	1984,67	34,1	222470,9	33374,5	0,82
wiejskie rural	w	261136,8	885280,6	1524,26	23,4	136167,2	18557,9	0,53
Bardo	mw	4027,9	13434,9	2565,87	40,2	1836,4	290,3	0,99
Bielawa	m	-1913,7	41374,0	1392,45	26,5	4319,5	1105,5	0,70
Bierutów	mw	-379,1	27044,3	2726,79	55,1	2551,4	692,1	1,40
Bogatynia	mw	10834,3	37664,2	1651,94	22,0	9202,4	971,6	0,61
Boguszów-Gorce	m	4915,3	8000,0	525,35	10,3	2359,4	275,9	0,38
Bolesławiec	m	13265,6	26887,0	694,45	13,4	9019,6	765,5	0,41
Bolesławiec	w	7993,1	160,5	10,86	0,2	70,3	4,8	0,01
Bolków	mw	8847,1	11589,3	1118,34	19,4	7146,4	265,5	0,52
Borów	w	3596,2	4085,0	777,05	15,6	609,5	96,7	0,43
Brzeg Dolny	mw	-1629,9	25054,3	1556,65	26,2	3086,6	573,6	0,59
Bystrzyca Kłodzka	mw	12138,7	31516,3	1682,75	29,9	5626,6	534,6	0,57
Chocianów	mw	-874,5	15528,9	1213,86	26,3	2420,9	489,0	0,82
Chojnów	m	1442,7	5896,2	443,72	9,8	1055,8	123,3	0,21
Chojnów	w	3312,3	15961,4	1670,48	28,3	2248,3	408,3	0,77
Ciepłowody	w	9274,1	654,3	220,24	2,8	852,6	9,1	0,07
Cieszków	w	1196,4	4850,0	1040,77	18,8	813,9	173,9	0,71
Czarny Bór	w	8497,8	4485,2	924,79	12,0	2051,0	111,0	0,38
Czernica	w	5544,8	28614,7	1673,18	24,1	2940,7	326,8	0,29
Długołęka	w	-13104,0	57030,7	1654,45	23,9	10065,5	1065,5	0,42
Dobromierz	w	-1575,9	19005,6	3657,03	48,0	1515,5	328,1	0,80
Dobroszyce	w	15756,1	9570,4	1394,50	18,3	2297,8	280,2	0,77
Domaniów	w	1296,5	10304,1	1999,24	30,8	1168,4	218,4	0,68
Duszniki-Zdrój	m	3045,4	12010,0	2683,20	37,6	2692,7	294,0	1,02
Dziadowa Kłoda	w	1811,6	3000,0	654,16	11,2	859,9	48,9	0,20
Dzierżoniów	m	10733,3	53326,0	1612,27	33,4	9144,8	1056,4	0,71
Dzierżoniów	w	6645,7	9612,0	1059,52	20,1	2608,7	231,7	0,56
Gaworzyce	w	3712,8	8407,4	2111,35	34,3	1240,9	149,9	0,72

Tablica VII g. Zadłużenie gmin i koszty jego obsługi (cd.)

Table VII g. Gminas' debt and debt service cost (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie Debt			Wydatki na obsługę długu Debt service cost		
			ogółem total	na 1 mieszkańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
							w % wydatków in % of expenditure	
		w tys. zł in thousand PLN		w zł in PLN		w tys. zł in thousand PLN		
Głogów	m	15257,2	178386,1	2677,38	45,9	22785,7	5681,4	1,52
Głogów	w	-893,0	6365,2	937,02	15,5	1023,6	109,8	0,26
Głuszycza	mw	5982,8	17849,5	2082,79	37,7	4326,0	504,5	1,22
Góra	mw	260,6	47170,3	2382,94	43,1	6207,3	1220,0	1,12
Grębocice	w	6389,4	531,7	97,92	0,9	97,8	16,0	0,03
Gromadka	w	9841,1	955,5	179,03	2,2	720,5	25,4	0,08
Gryfów Śląski	mw	1902,4	10574,2	1098,85	25,2	4267,6	217,7	0,54
Janowice Wielkie	w	2628,7	3576,0	836,49	16,4	1180,5	105,0	0,55
Jawor	m	-14831,5	36983,7	1635,36	30,2	3968,1	654,2	0,48
Jaworzyna Śląska	mw	9239,7	24722,8	2415,52	41,2	3019,5	669,5	1,32
Jedlina-Zdrój	m	-840,2	10949,1	2273,48	42,7	1828,9	256,3	0,97
Jelcz-Laskowice	mw	7191,9	6996,0	300,28	5,1	2855,2	107,2	0,08
Jemielno	w	2409,0	3562,0	1198,92	19,3	614,9	114,9	0,72
Jerzmanowa	w	-2564,7	25875,5	4910,90	41,4	1196,6	452,8	0,70
Jeżów Sudecki	w	3623,4	2756,8	368,70	7,0	1432,4	52,0	0,15
Jordanów Śląski	w	1871,1	1727,5	543,07	9,5	364,0	52,3	0,32
Kamieniec Ząbkowicki	w	160,2	18155,6	2253,95	40,2	831,2	202,1	0,45
Kamienna Góra	m	-5213,5	46045,5	2458,64	47,5	3018,9	1089,2	1,07
Kamienna Góra	w	2782,7	5561,3	616,69	10,9	2629,5	108,9	0,23
Karpacz	m	-786,9	19316,4	4253,77	50,1	811,9	320,2	0,81
Kąty Wrocławskie	mw	11610,0	53424,9	2085,77	27,2	9553,4	739,1	0,40
Kłodzko	m	4647,0	31409,3	1181,96	23,7	5681,8	330,7	0,26
Kłodzko	w	2303,7	42728,1	2501,79	44,6	6097,2	601,5	0,64
Kobierzyce	w	17869,6	49252,7	2236,32	17,3	1859,3	281,7	0,11
Kondratowice	w	893,8	3891,3	913,68	17,3	271,5	105,9	0,49
Kostomłoty	w	4523,9	4852,4	682,48	11,7	958,3	153,1	0,42
Kotla	w	5213,7	7663,8	1719,11	26,0	811,7	183,9	0,76
Kowary	m	3979,5	9453,4	880,12	18,3	1241,2	163,7	0,34
Krośnice	w	2232,8	27671,2	3413,67	56,7	3922,0	764,5	1,64
Krotoszyce	w	885,0	3675,3	1106,36	17,3	507,8	67,7	0,33
Kudowa-Zdrój	m	1565,8	22018,6	2234,94	38,9	2969,2	445,2	0,81
Kunice	w	-907,4	14197,0	2000,14	32,8	1700,7	250,7	0,57
Lądek-Zdrój	mw	2270,7	18046,6	2208,62	37,0	2947,5	330,8	0,71

Tablica VII g. Zadłużenie gmin i koszty jego obsługi (cd.)

Table VII g. Gminas' debt and debt service cost (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie Debt			Wydatki na obsługę długu Debt service cost		
			ogółem total	na 1 mieszkańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
							w tys. zł in thousand PLN	w % wydatków in % of expenditure
Legnickie Pole	w	-2113,2	4302,9	828,92	11,1	1127,7	95,1	0,23
Leśna	mw	537,1	3137,0	315,69	6,6	933,3	83,3	0,18
Lewin Kłodzki	w	-59,5	1660,3	860,25	11,2	503,4	51,3	0,35
Lubań	m	5796,7	33723,6	1615,19	34,7	3902,4	768,4	0,84
Lubań	w	-976,8	7501,0	1137,89	21,7	754,7	122,6	0,35
Lubawka	mw	2716,8	11570,8	1071,17	23,4	711,5	246,5	0,53
Lubin	m	50064,9	171419,1	2376,13	40,2	12904,5	2404,4	0,64
Lubin	w	9912,9	37263,3	2282,17	30,5	2609,3	758,6	0,67
Lubomierz	mw	4073,3	9200,0	1485,07	26,2	4144,5	344,5	1,11
Lwówek Śląski	mw	2396,9	15690,5	911,23	20,2	3578,9	383,4	0,51
Łagiewniki	w	8575,3	4804,0	646,57	11,0	829,9	108,4	0,31
Malczyce	w	2039,0	5210,0	877,40	18,3	1251,9	139,9	0,53
Marcinowice	w	8675,9	8913,0	1364,30	21,1	1652,9	227,9	0,68
Marciszów	w	1543,0	5710,3	1266,98	24,7	1372,0	105,9	0,49
Męcinka	w	7383,1	7284,4	1455,14	20,7	1298,6	182,6	0,66
Mieroszów	mw	7516,6	6207,0	924,08	13,8	1780,2	124,3	0,33
Mietków	w	2538,3	4430,0	1177,88	19,9	857,4	97,3	0,49
Międzybórz	mw	1063,2	9747,1	1910,45	34,9	2061,9	224,4	0,83
Międzylesie	mw	1374,7	152,4	21,30	0,4	932,0	38,0	0,11
Miękinia	w	4619,2	35023,4	2020,62	30,9	2857,8	848,1	0,78
Milicz	mw	10726,5	48775,0	2019,92	34,8	4736,8	1696,8	1,31
Miłkowice	w	-323,1	13628,0	2003,53	39,2	1494,6	302,6	0,86
Mirsk	mw	1812,0	16848,0	1983,05	37,5	3412,6	281,3	0,65
Mściwojów	w	4747,9	4415,8	1092,74	18,7	984,9	127,3	0,68
Mysłakowice	w	3192,8	8322,0	820,55	15,8	1422,8	277,4	0,56
Niechlów	w	2546,4	4860,0	1006,42	17,2	745,0	109,6	0,43
Niemcza	mw	5131,7	7099,1	1302,59	22,5	1269,6	161,2	0,61
Nowa Ruda	m	-3479,7	44485,6	2045,13	43,9	4475,3	1191,6	1,14
Nowa Ruda	w	7740,4	14608,8	1272,76	23,2	3107,5	481,3	0,87
Nowogrodziec	mw	1410,9	23458,2	1543,10	31,2	2324,7	525,8	0,71
Oborniki Śląskie	mw	3798,7	45509,9	2236,80	41,2	4223,2	1223,2	1,15
Oleśnica	m	-10609,7	7135,8	192,29	3,7	4270,0	207,0	0,10
Oleśnica	w	4113,6	27349,6	1958,44	33,6	2061,9	793,7	1,03

Tablica VII g. Zadłużenie gmin i koszty jego obsługi (cd.)

Table VII g. Gminas' debt and debt service cost (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie Debt			Wydatki na obsługę długu Debt service cost		
			ogółem total	na 1 mieszkańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
							w % wydatków in % of expenditure	
		w tys. zł in thousand PLN		w zł in PLN		w tys. zł in thousand PLN		
Olszyna	mw	2982,3	7656,4	1178,63	22,3	3654,2	159,8	0,51
Oława	m	11586,0	46393,1	1398,56	27,0	7630,5	582,1	0,36
Oława	w	12230,3	22251,9	1463,26	21,4	5798,7	699,4	0,76
Osiecznica	w	11446,8	269,0	36,53	0,6	830,1	12,8	0,04
Paszowice	w	-2216,1	4667,8	1167,55	20,4	417,7	48,0	0,19
Pęclaw	w	946,5	4533,3	2022,87	35,3	522,7	246,2	2,07
Piechowice	m	1770,3	342,2	55,90	1,1	908,8	21,4	0,07
Pielgrzymka	w	1600,0	9013,2	1986,16	32,6	798,7	191,7	0,74
Pieńsk	mw	62,9	10560,9	1171,49	23,0	1208,3	184,9	0,40
Pieszycy	mw	2023,9	9210,0	980,10	22,6	1540,7	196,5	0,51
Piława Górna	m	6555,2	4420,0	692,57	13,4	646,7	108,9	0,41
Platerówka	w	633,3	260,0	160,39	2,9	56,7	6,7	0,08
Podgórzyn	w	5900,8	24000,0	2904,87	49,8	1660,7	660,7	1,56
Polanica-Zdrój	m	4476,6	801,7	127,76	1,7	1641,2	59,0	0,14
Polkowice	mw	-9733,9	109015,4	3933,44	39,3	18503,1	1557,1	0,54
Prochowice	mw	1131,5	11813,5	1601,61	27,8	2202,7	193,4	0,47
Prusice	mw	8894,6	35993,4	3837,25	59,9	2400,6	1004,4	1,96
Przemków	mw	3691,5	18714,6	2252,60	45,7	1537,2	705,3	1,89
Przeworno	w	687,2	2724,8	575,58	12,6	635,3	67,9	0,32
Radków	mw	9144,4	17881,5	1982,87	30,7	2800,8	517,6	1,05
Radwanice	w	-1309,5	4910,7	1011,68	13,4	1810,4	141,7	0,37
Rudna	w	5869,6	-	-	-	-	-	-
Ruja	w	1667,6	2701,9	1048,08	17,9	485,1	63,1	0,47
Siechnice	mw	2329,7	101010,1	4289,18	56,0	10796,1	1727,2	0,97
Siekierczyn	w	1557,4	3231,4	719,53	13,6	650,9	53,7	0,24
Sobótka	mw	9901,2	6591,5	511,41	8,4	694,5	150,1	0,22
Stara Kamienica	w	1119,5	17406,6	3320,61	58,2	2621,6	512,9	1,78
Stare Bogaczowice	w	2811,2	-	-	-	-	-	-
Stoszowice	w	1376,1	14119,2	2631,72	56,9	1662,0	157,7	0,67
Stronie Śląskie	mw	-2269,9	4391,9	589,83	13,6	1203,9	69,7	0,20
Strzegom	mw	9551,3	49632,3	1938,16	34,9	7781,6	1166,0	0,88
Strzelin	mw	160,5	61924,7	2799,36	51,3	6958,7	1273,4	1,06
Sulików	w	2646,3	5126,1	854,35	16,7	1322,1	126,7	0,45

Tablica VII g. Zadłużenie gmin i koszty jego obsługi (cd.)

Table VII g. Gminas' debt and debt service cost (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie Debt			Wydatki na obsługę długu Debt service cost		
			ogółem total	na 1 mieszkańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
							w tys. zł in thousand PLN	w % wydatków in % of expenditure
Syców	mw	1676,6	21500,0	1273,09	25,4	4876,3	276,3	0,33
Szczawno-Zdrój	m	-3955,5	12778,5	2298,70	33,4	1138,5	217,0	0,51
Szczytna	mw	3323,6	4406,8	607,34	13,0	1421,3	95,3	0,31
Szklarska Poręba	m	-4147,0	15601,3	2368,50	31,8	2752,3	302,3	0,57
Ścinawa	mw	-4627,7	41570,8	4223,82	69,5	4317,2	1290,3	2,00
Środa Śląska	mw	12536,1	36593,2	1838,11	30,4	4783,2	783,2	0,73
Świdnica	m	10553,4	117902,1	2084,40	40,3	10322,0	2214,6	0,78
Świdnica	w	8294,5	46500,0	2679,19	46,2	4391,2	991,2	1,07
Świebodzice	m	3511,2	15913,3	700,56	14,0	4038,9	238,9	0,22
Świeradów-Zdrój	m	1317,4	23290,0	5744,94	68,3	3095,1	605,1	1,85
Świerzawa	mw	3553,4	11955,3	1596,81	30,9	1769,6	327,7	0,93
Trzebnica	mw	1429,1	78352,6	3200,29	57,5	6120,5	2079,9	1,54
Twardogóra	mw	1301,9	15508,5	1202,49	23,0	4504,7	377,1	0,57
Udanin	w	6366,4	10459,3	2064,20	31,5	964,5	289,5	1,08
Walim	w	4299,4	10353,6	1921,97	31,9	2300,6	138,1	0,49
Warta Bolesławiecka	w	48,6	258,6	29,96	0,6	117,4	8,7	0,02
Wądroże Wielkie	w	2775,9	12924,5	3302,13	53,5	13164,0	277,0	1,30
Wąsosz	mw	1109,4	10546,1	1484,74	26,0	1418,3	337,6	0,86
Węglińiec	mw	1906,5	13822,0	1678,85	30,3	1662,3	243,5	0,56
Wiązów	mw	4285,4	5997,5	846,51	14,9	982,8	148,2	0,41
Wińsko	w	-11036,4	16948,2	2056,56	36,6	1266,5	305,4	0,53
Wisznia Mała	w	4854,3	32853,1	3088,28	47,7	3620,7	704,9	1,10
Wleń	mw	3350,8	11521,9	2719,36	40,2	6180,9	300,8	1,19
Wojcieszów	m	2497,6	4664,6	1286,44	22,8	1000,5	122,5	0,68
Wołów	mw	654,2	68607,4	3064,34	57,9	9527,4	1827,4	1,55
Zagrodno	w	1908,9	288,1	55,05	1,0	284,6	8,1	0,03
Zawidów	m	1550,0	1528,9	368,06	7,6	1001,0	56,2	0,30
Zawonia	w	9980,5	2657,4	448,96	6,7	1127,4	87,1	0,29
Ząbkowice Śląskie	mw	-2310,7	46787,7	2167,70	40,5	7242,6	761,4	0,65
Zgorzelec	m	-1162,4	71584,4	2382,42	54,5	1893,5	1673,5	1,26
Zgorzelec	w	1457,5	25235,9	2961,61	47,7	3407,7	398,8	0,78
Ziębice	mw	-1047,9	15041,0	892,48	18,4	2766,4	340,7	0,41
Złotoryja	m	3434,3	28053,7	1822,26	34,7	1633,4	562,8	0,73

Tablica VII g. Zadłużenie gmin i koszty jego obsługi (dok.)

Table VII g. Gminas' debt and debt service cost (cont.)

Gminy bez miast na prawach powiatu Gminas without cities with powiat status		Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie Debt			Wydatki na obsługę długu Debt service cost		
			ogółem total	na 1 mieszkańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
							w % wydatków in % of expenditure	
		w tys. zł in thousand PLN		w zł in PLN		w tys. zł in thousand PLN		
Złotoryja	w	-405,8	9879,6	1412,38	27,1	1833,2	159,3	0,43
Złoty Stok	mw	5969,2	15500,7	3505,37	54,9	1588,2	161,2	0,72
Żarów	mw	2029,1	40776,6	3303,89	57,6	3607,6	1084,0	1,58
Żmigród	mw	2554,2	35792,7	2445,69	47,0	3262,8	1096,4	1,49
Żórawina	w	1945,5	3375,0	299,10	4,5	2923,3	148,3	0,20
Żukowice	w	6305,1	4304,1	1242,54	15,4	998,6	121,6	0,56

Tablica I p. Dochody województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów
Table I p. Revenue of voivodship, cities with powiat status and powiats

Wyszczególnienie Specification	Dochody Revenue						Wskaźnik W, G, P W, G, P rate
	ogółem total			własne own	dotacje grants	subwencja subvention	
	w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN			
Województwo Voivodship	1378747,9	116,8	475,67	837409,3	382620,2	158718,4	319,65
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	7196636,8	105,7	7719,77	4237642,8	1759843,9	1199150,2	.
Jelenia Góra	543051,3	114,4	6893,44	238394,6	183275,0	121381,7	2205,62
Legnica	666965,7	106,2	6732,13	345933,4	171137,7	149894,6	2368,47
Wałbrzych	811259,2	104,6	7334,88	357931,2	299294,9	154033,1	1826,53
Wrocław	5175360,7	105,0	8039,00	3295383,6	1106136,3	773840,8	3561,01
Powiaty Powiats	2646442,2	110,1	1345,91	1096345,8	578697,5	971398,8	.
bolesławiecki	113690,2	113,8	1262,78	37541,0	28989,7	47159,5	244,24
dzierzoniowski	110413,5	111,9	1098,43	39676,0	19972,0	50765,6	219,03
głogowski	128770,2	101,2	1449,27	47358,3	18779,7	62632,2	344,60
górowski	52304,3	124,0	1507,42	14287,5	14505,7	23511,1	171,86
jaworski	78261,9	110,6	1567,21	33469,7	17364,8	27427,3	213,41
jeleniogórski	83231,9	101,4	1313,05	39590,7	21099,6	22541,6	242,68
kamiennogórski	58800,1	114,4	1365,70	22738,6	15212,0	20849,5	198,47
kłodzki	236202,9	111,9	1502,65	73213,9	57995,3	104993,7	197,67
legnicki	86814,2	115,3	1572,44	45910,7	26319,3	14584,2	258,97
lubański	70073,7	110,5	1295,98	20376,3	20318,0	29379,4	207,70
lubiński	161561,8	107,6	1522,64	70339,8	32448,9	58773,0	420,05
lwówecki	75723,4	115,4	1654,43	20518,8	20218,7	34985,9	170,39
milicki	62204,3	107,3	1685,16	21278,2	15938,6	24987,5	223,00
oleśnicki	135001,7	109,6	1257,84	58528,8	27385,5	49087,3	270,65
oławski	95751,5	106,6	1246,26	46301,7	17533,1	31916,7	332,33
polkowicki	75115,2	107,4	1190,76	39203,6	21897,5	14014,1	396,28
strzeliński	61796,2	107,8	1422,04	17746,4	13874,3	30175,4	224,60
średzki	62485,8	106,3	1128,80	29589,1	18151,2	14745,4	296,57
świdnicki	181631,5	102,2	1160,21	68065,5	29558,5	84007,5	273,11
trzebnicki	101944,7	112,6	1193,72	50025,8	22312,7	29606,2	313,37
wałbrzyski	57233,3	107,5	1032,83	22854,6	10855,7	23523,0	223,99
wołowski	67115,5	99,9	1436,39	18532,7	17062,5	31520,4	248,43
wrocławski	211913,7	133,8	1377,17	156504,4	19456,3	35953,0	529,04
ząbkowicki	107095,2	107,7	1660,75	39931,9	25423,3	41740,0	206,42
zgorzelecki	110564,1	104,0	1245,51	46503,6	26185,0	37875,5	272,57
złotoryjski	60741,6	108,9	1403,65	16258,4	19839,6	24643,6	202,85

Tablica II p. Wybrane źródła dochodów własnych województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów
Table II p. Selected sources of voivodship, cities with powiat status and powiats' own revenue

Wyszczególnienie Specification	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from prop- erty	Dochody z usług Revenue from ser- vices	Podatek dochodowy od osób Income tax		Dochody z majątku Revenue from property
	fizycznych personal	prawnych corporate			fizycznych personal	prawnych corporate	
	w tys. zł in thousand PLN				na 1 mieszkańca w zł per capita in PLN		
Województwo Voivodship	143787,1	575266,6	2790,6	5250,1	49,61	198,47	0,96
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	1827766,7	158526,1	451506,9	229658,4	1960,63	170,05	484,33
Jelenia Góra	103788,6	6018,3	10094,6	3160,0	1317,48	76,40	128,14
Legnica	140528,8	7672,0	52334,7	8988,7	1418,45	77,44	528,25
Wałbrzych	123684,6	5685,4	53222,2	15391,5	1118,27	51,40	481,20
Wrocław	1459764,7	139150,5	335855,4	202118,2	2267,48	216,15	521,69
Powiaty Powiats	534137,5	25959,3	73280,0	150089,1	271,65	13,20	37,27
bolesławiecki	21276,5	799,5	338,4	490,3	236,32	8,88	3,76
dzierzoniowski	21328,7	929,3	1033,8	57,3	212,19	9,24	10,28
głogowski	28916,3	1624,7	267,2	7657,3	325,44	18,29	3,01
górowski	5682,1	316,0	58,1	3900,4	163,76	9,11	1,67
jaworski	10450,8	487,1	78,9	6983,7	209,28	9,75	1,58
jeleniogórski	15444,3	256,7	1656,7	10627,7	243,65	4,05	26,14
kamiennogórski	8693,2	273,3	278,2	3743,6	201,91	6,35	6,46
kłodzki	31198,4	803,9	595,4	20066,6	198,47	5,11	3,79
legnicki	14128,3	562,5	824,9	17747,6	255,90	10,19	14,94
lubański	11467,3	166,2	144,0	418,1	212,08	3,07	2,66
lubiński	41416,9	3338,7	2505,3	23,7	390,34	31,47	23,61
lwówecki	7780,6	135,5	143,2	1985,4	169,99	2,96	3,13
milicki	8158,8	239,8	586,1	8979,3	221,03	6,50	15,88
oleśnicki	27515,9	845,6	4462,1	10875,8	256,37	7,88	41,57
oławski	24576,9	785,7	577,5	5791,8	319,88	10,23	7,52
polkowicki	20304,6	4184,0	2520,8	–	321,88	66,33	39,96
strzeliński	9612,2	448,6	351,2	796,9	221,19	10,32	8,08
średzki	15265,1	1006,2	231,3	–	275,76	18,18	4,18
świdnicki	43174,1	1347,1	784,7	2260,9	275,78	8,60	5,01
trzebnicki	25790,8	686,0	40,7	11468,8	302,00	8,03	0,48
wałbrzyski	12632,9	286,1	103,8	3568,2	227,97	5,16	1,87
wołowski	11415,4	501,5	469,5	2214,4	244,31	10,73	10,05
wrocławski	71320,8	4311,0	52310,6	102,1	463,50	28,02	339,95
ząbkowicki	13495,4	353,0	380,0	15732,6	209,28	5,47	5,89
zgorzelecki	24045,7	1080,2	1130,5	13906,0	270,88	12,17	12,74
złotoryjski	9045,4	191,1	1407,0	690,6	209,03	4,42	32,51

Tablica III p. Główne podatki i opłaty lokalne w województwie, miastach na prawach powiatu i powiatach
Table III p. Main local taxes and fees in voivodship, cities with powiat status and powiats

Wyszczególnienie Specification	Podatki Taxes					Opłaty Fee and duty	
	od nieru- chomości on real estates	rolny agricultural	od czynno- ści cywilno- prawnych on civil law transactions	od środków transportu on means of transport	leśny forest	eksploata- cyjna exploita- tion	skarbową stamp
	w tys. zł in thousand PLN						
Województwo Voivodship	–	–	–	–	–	1268,4	–
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	654587,9	1639,4	109089,6	16299,1	268,6	134,2	27283,9
Jelenia Góra	54524,6	111,0	5982,8	1187,8	98,6	134,2	985,0
Legnica	74045,9	255,8	6523,5	1578,0	2,2	–	1172,0
Wałbrzych	62055,1	88,0	4695,2	1588,7	80,0	–	1098,5
Wrocław	463962,2	1184,6	91888,1	11944,5	87,7	–	24028,4
Powiаты Powiats	–	–	–	–	–	1259,0	–
bolesławiecki	–	–	–	–	–	–	–
dzierżoniowski	–	–	–	–	–	–	–
głogowski	–	–	–	–	–	161,2	–
górowski	–	–	–	–	–	1027,7	–
jaworski	–	–	–	–	–	–	–
jeleniogórski	–	–	–	–	–	–	–
kamiennogórski	–	–	–	–	–	–	–
kłodzki	–	–	–	–	–	–	–
legnicki	–	–	–	–	–	–	–
lubański	–	–	–	–	–	–	–
łubiński	–	–	–	–	–	–	–
lwówecki	–	–	–	–	–	–	–
milicki	–	–	–	–	–	–	–
oleśnicki	–	–	–	–	–	0,2	–
oławski	–	–	–	–	–	–	–
polkowicki	–	–	–	–	–	–	–
strzeliński	–	–	–	–	–	–	–
średzki	–	–	–	–	–	–	–
świdnicki	–	–	–	–	–	–	–
trzebnicki	–	–	–	–	–	69,0	–
wałbrzyski	–	–	–	–	–	–	–
wołowski	–	–	–	–	–	0,9	–
wrocławski	–	–	–	–	–	–	–
ząbkowicki	–	–	–	–	–	–	–
zgorzelecki	–	–	–	–	–	–	–
złotoryjski	–	–	–	–	–	–	–

Tablica IV p. Wybrane dotacje i subwencje dla województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów
Table IV p. Selected subsidies and subventions for voivodship, cities with powiat status and powiats

Wyszczególnienie Specification	Dotacje z budżetu państwa Grants from the state budget			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expenditure
	zadania z zakresu administracji rządowej for government administration tasks	zadania własne for own tasks	z paragrafów from paragraphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educational	wyrównawcza compensatory	równoważąca balancing	
	w tys. zł in thousand PLN						
Województwo Voivodship	46486,1	2199,0	320961,1	62275,0	54553,0	19413,7	–
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	1267486,8	102132,7	348875,7	1090597,3	20947,8	77800,4	93086,2
Jelenia Góra	114048,5	11062,4	44831,6	110838,7	706,0	8901,9	–
Legnica	149645,2	14129,4	3511,9	140941,3	–	8892,1	–
Wałbrzych	155254,7	18823,5	123125,2	111627,8	20241,8	13537,1	–
Wrocław	848538,4	58117,5	177407,1	727189,5	–	46469,3	93086,2
Powiaty Powiats	290815,7	68077,0	111793,2	765425,6	147062,9	53355,1	32667,5
bolesławiecki	13828,2	90,1	7354,3	41259,6	4693,0	890,6	–
dzierzoniowski	12165,6	481,5	3967,4	40826,8	7917,0	1732,4	–
głogowski	12997,9	1753,2	2111,1	59851,9	2735,6	–	1439,5
górowski	8507,9	723,7	4647,4	11622,2	9698,6	2169,3	–
jaworski	9453,4	1499,1	2727,3	16269,5	9185,2	1945,3	–
jeleniogórski	4813,2	7929,8	1324,6	15950,3	5498,1	860,2	–
kamiennogórski	8349,5	3968,3	2096,9	15671,3	3942,4	1002,8	–
kłodzki	24468,7	11711,3	19218,7	74202,4	27264,4	3214,8	–
legnicki	8113,8	10925,6	1621,6	5830,9	6457,6	1992,6	–
lubąński	9948,5	71,0	5186,4	23534,5	4631,4	1085,8	–
lubiąński	12503,6	30,5	2228,9	57714,8	–	1058,2	9977,2
lwówecki	8455,7	2602,7	6081,0	22940,1	9399,7	2333,7	–
milicki	8533,9	2808,7	2637,1	19611,4	3037,7	2251,0	–
oleśnicki	13697,8	5629,6	2836,2	41260,9	3733,8	1908,5	–
oławski	12208,3	670,2	2540,3	30527,4	–	1376,0	–
polkowicki	9669,7	656,9	3916,0	13208,3	–	805,8	4418,4
strzeliński	9022,2	50,0	2755,6	21280,0	5829,5	3066,0	–
średzki	9727,6	189,0	4142,4	11066,7	1324,1	2354,7	–
świdnicki	19146,0	3049,1	5971,4	78680,6	3979,0	831,3	–
trzebnicki	9773,8	3853,7	5247,0	25499,6	1352,2	2679,4	–
wałbrzyski	6165,0	23,9	1100,5	12297,8	10600,2	625,0	–
wołowski	10226,7	74,0	1986,8	24433,1	6074,6	1012,6	–
wrocławski	10992,9	190,6	5603,3	23091,7	–	12861,3	16832,5
ząbkowicki	12043,1	6100,1	2473,1	28943,0	10133,1	2468,2	–

Tablica IV p. Wybrane dotacje i subwencje dla województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów (dok.)
 Table IV p. Selected subsidies and subventions for voivodship, cities with powiat status and powiats (cont.)

Wyszczególnienie Specification	Dotacje z budżetu państwa Grants from the state budget			Części subwencji ogólnej General subvention parts			Wydatki Expenditure
	zadania z zakresu administra- cji rządowej for govern- ment administra- tion tasks	zadania własne for own tasks	z paragra- fów from para- graphs 200, 620, 205, 625	oświatowa educational	wyrów- nawcza compen- satory	równoważąca balancing	
	w tys.żł in thousand PLN						
zgorzelecki	16525,1	2963,3	6343,1	35863,1	–	1749,0	–
złotoryjski	9477,4	31,2	5674,8	13987,6	9575,7	1080,3	–

Tablica V p. Wydatki budżetów województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów według rodzajów
Table V p. Expenditure of voivodship, cities with powiat status and powiats budgets by types

Wyszczególnienie Specification	Ogółem Total			W tym of which			
				bieżące current	inwestycyjne investment		
	w tys. zł in thousand PLN	2019 = 100	na 1 miesz- kańca w zł per capita in PLN	w tys. zł in thousand PLN		udział dotacji w % share of grants in %	na 1 miesz- kańca w zł per capita in PLN
Województwo Voivodship	1114631,3	96,9	384,36	799770,7	281204,6	38,4	96,97
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	6848258,1	109,3	7346,43	5823553,8	873409,1	34,6	936,94
Jelenia Góra	498486,4	103,9	6294,02	433450,0	65036,1	26,1	821,16
Legnica	624695,1	110,2	6279,23	550509,2	73686,0	20,0	740,67
Wałbrzych	744096,1	114,2	6649,89	590222,0	148130,6	88,8	1323,82
Wrocław	4980980,5	109,1	7763,29	4249372,7	586556,4	23,6	914,20
Powiaty Powiats	2297987,9	103,0	1167,80	2018814,7	274926,2	55,9	139,71
bolesławiecki	98366,6	95,9	1091,65	82632,9	15183,8	54,6	168,51
dzierżoniowski	93545,3	98,2	925,11	85117,1	6428,2	80,2	63,57
głogowski	119345,5	105,5	1336,17	112100,9	7244,6	80,5	81,11
górowski	41734,9	105,5	1190,83	40927,1	807,8	17,4	23,05
jaworski	61464,5	91,8	1221,59	54901,9	6562,6	91,4	130,43
jeleniogórski	79153,3	105,1	1243,79	66183,8	12969,5	81,3	203,80
kamiennogórski	51823,7	107,2	1193,30	48446,5	3277,1	39,3	75,46
kłodzki	211153,8	100,3	1331,36	181019,8	30134,0	43,5	190,00
legnicki	72025,0	97,4	1302,02	67093,3	4931,6	72,9	89,15
lubański	59167,2	95,5	1085,78	56118,8	3048,4	65,3	55,94
lubiński	148347,3	121,6	1396,72	136768,4	11578,9	102,3	109,02
lwówecki	59625,6	95,1	1296,91	56242,2	3383,3	159,1	73,59
milicki	56698,0	114,2	1532,25	52543,3	4154,6	15,9	112,28
oleśnicki	115764,7	102,2	1081,00	97813,1	17951,6	23,7	167,63
oławski	95005,4	123,9	1238,29	73517,5	21487,8	8,9	280,07
polkowicki	59275,6	91,3	941,66	52552,7	6722,9	135,8	106,80
strzeliński	53536,1	102,9	1224,72	48816,1	4020,0	40,7	91,96
średzki	53554,0	109,5	980,02	39452,5	14101,5	80,9	258,05
świdnicki	164812,7	110,1	1048,57	152433,2	12379,5	68,5	78,76
trzebnicki	93533,1	104,3	1099,20	74893,9	18639,2	30,2	219,05
wałbrzyski	50720,3	91,1	908,64	43719,3	7001,1	36,5	125,42
wołowski	67013,3	100,4	1428,43	59412,4	6703,9	6,3	142,90
wrocławski	139315,5	90,8	937,12	106506,3	32809,3	58,7	220,70
ząbkowicki	94380,9	106,7	1449,69	83299,0	11081,9	86,5	170,22
zgorzelecki	107320,6	103,9	1197,61	100723,4	6597,1	42,8	73,62
złotoryjski	51305,2	111,2	1173,52	45579,3	5726,0	47,6	130,97

Tablica VI p. Wydatki województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów według głównych działów
Table VI p. Expenditure of voivodship, cities with powiat status and powiats by main divisions

Wyszczególnienie Specification	Działy klasyfikacji budżetowej ^a w % wydatków ogółem Divisions of budget classification ^a in % of total expenditure							
	600	851	750	921	801	926	010	853
Województwo Voivodship	40,9	12,6	10,4	8,3	6,0	3,5	3,3	2,9
	801	855	600	900	700	750	852	921
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	26,5	17,5	17,5	7,3	5,9	5,8	4,8	3,3
Jelenia Góra	30,7	20,1	15,5	6,8	0,7	7,1	5,2	3,2
Legnica	31,2	22,6	10,8	5,7	1,9	5,2	7,0	5,8
Wałbrzych	19,6	18,9	23,2	4,9	9,5	5,5	6,1	2,3
Wrocław	26,6	16,4	17,6	7,9	6,3	5,8	4,2	3,2

a Nazwy działów:

a Names of divisions:

010 – rolnictwo i łowiectwo
agriculture and hunting

600 – transport i łączność
transport and communication

700 – gospodarka mieszkaniowa
dwelling economy

750 – administracja publiczna
public administration

754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa
public safety and fire care

801 – oświata i wychowanie
education

851 – ochrona zdrowia
health care

852 – pomoc społeczna
social welfare

853 – pozostałe zadania w zakresie opieki społecznej
other tasks in sphere of social policy

854 – edukacyjna opieka wychowawcza
educational care

855 – rodzina
family

900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska
municipal economy and environmental protection

921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
culture and national heritage

926 – kultura fizyczna
physical education

Tablica VI p. Wydatki województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów według głównych działów (dok.)
Table VI p. Expenditure of voivodship, cities with powiat status and powiats by main divisions (cont.)

Wyszczególnienie Specification	Działy klasyfikacji budżetowej ^a w % wydatków ogółem Divisions of budget classification ^a in % of total expenditure							
	801	600	852	750	855	854	754	853
Powiaty Powiats	30,6	11,4	11,4	10,8	8,1	7,4	6,7	4,1
bolesławiecki	40,9	14,8	0,8	12,8	6,8	7,2	6,4	2,9
dzierżoniowski	39,0	8,8	7,3	10,6	9,3	6,7	6,8	4,9
głogowski	55,1	3,3	8,4	6,8	7,5	4,7	5,6	3,3
górowski	31,8	4,4	8,9	11,7	7,8	5,0	11,3	5,5
jaworski	27,7	7,4	17,4	11,3	10,1	5,8	9,1	3,6
jeleniogórski	14,9	5,0	26,6	15,2	8,6	14,8	0,5	6,6
kamiennogórski	28,7	11,4	17,4	9,9	9,1	3,3	10,1	3,9
kłodzki	29,2	9,2	18,2	6,8	9,5	8,0	6,6	3,7
legnicki	11,0	9,7	44,1	11,1	5,8	1,4	0,4	9,0
lubański	34,7	10,3	3,7	12,8	9,5	8,8	8,8	3,8
lubiński	37,3	16,7	1,3	9,9	7,3	7,2	5,2	4,0
lwówecki	24,9	8,4	13,2	9,5	5,6	10,6	7,1	3,2
milicki	22,6	7,8	22,7	8,7	5,7	11,9	9,2	3,1
oleśnicki	34,6	17,4	14,1	7,2	4,7	5,9	7,4	3,5
oławski	34,0	10,0	9,9	12,8	7,7	6,6	9,8	3,5
polkowicki	19,5	15,2	1,4	16,6	11,5	4,2	10,5	5,5
strzeliński	38,6	12,7	2,5	7,2	6,7	10,5	9,8	4,0
średzki	20,9	17,1	4,3	11,2	8,0	4,0	9,7	3,1
świdnicki	42,6	10,4	5,7	8,4	7,2	8,1	6,0	4,5
trzebnicki	28,3	19,8	14,5	10,4	5,7	5,3	6,6	3,0
wałbrzyski	16,5	9,8	4,5	17,7	17,6	10,1	1,8	9,6
wołowski	37,0	5,4	2,7	10,7	10,6	13,7	9,1	2,6
wrocławski	11,8	25,7	2,7	19,8	5,6	6,8	0,2	2,5
ząbkowicki	26,8	10,1	24,0	8,9	6,9	6,4	9,0	3,8
zgorzelecki	30,4	2,2	15,3	11,6	12,8	8,2	10,4	3,4
złotoryjski	18,4	12,1	10,2	10,0	11,8	13,0	9,6	5,9

a Nazwy działów:

a Names of divisions:

010 – rolnictwo i łowiectwo
agriculture and hunting

600 – transport i łączność
transport and communication

700 – gospodarka mieszkaniowa
dwelling economy

750 – administracja publiczna
public administration

754 – bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa
public safety and fire care

801 – oświata i wychowanie
education

851 – ochrona zdrowia
health care

852 – pomoc społeczna
social welfare

853 – pozostałe zadania w zakresie opieki społecznej
other tasks in sphere of social policy

854 – edukacyjna opieka wychowawcza
educational care

855 – rodzina
family

900 – gospodarka komunalna i ochrona środowiska
municipal economy and environmental protection

921 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
culture and national heritage

926 – kultura fizyczna
physical education

Tablica VII p. Zadłużenie województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów i koszty jego obsługi
 Table VII p. Voivodship, cities with powiat status and powiats' debt and debt service cost

Wyszczególnienie Specification	Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie Debt			Wydatki na obsługę zadłużenia Debt service cost		
		ogółem total	na 1 miesz- kańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
	w tys. zł in thousand PLN		w zł in PLN		w tys. zł in thousand PLN	w % wydatków in % of ex- penditure	
Województwo Voivodship	270 871,6	411 435,6	141,95	29,8	128 385,7	9 785,7	0,88
Miasta na prawach powiatu Cities with powiat status	-262445,0	4248774,0	4 557,62	59,0	356 404,8	58 136,7	0,78
Jelenia Góra	8 648,5	185 582,5	2 355,77	34,2	37 424,2	4 060,0	0,76
Legnica	4 683,2	286 213,2	2 888,94	42,9	20 095,3	3 904,0	0,59
Wałbrzych	-19 028,3	630 166,9	5 697,56	77,7	43 407,0	16 801,7	2,02
Wrocław	-256 748,4	3 146 811,4	4 888,01	60,8	255 478,3	33 371,0	0,61
Powiaty Powiats	214 908,3	563 375,5	286,52	21,3	81 022,6	15 796,2	0,65
bolesławiecki	2 829,5	18 970,1	210,70	16,7	1 958,0	402,6	0,36
dzierżoniowski	6 177,9	3 041,6	30,26	2,8	1 685,9	60,9	0,06
głogowski	-2 012,5	20 382,0	229,39	15,8	2 629,6	629,6	0,48
górowski	2 164,9	18 121,5	522,26	34,6	499,1	99,1	0,20
jaworski	17 344,9	7 058,8	141,35	9,0	1 630,5	230,5	0,38
jeleniogórski	9 279,0	13 481,1	212,68	16,2	1 480,3	280,3	0,38
kamiennogórski	5 670,0	9 000,0	209,03	15,3	220,0	220,0	0,41
kłodzki	24 821,4	32 720,0	208,15	13,9	15 921,3	1 503,4	0,71
legnicki	2 400,7	18 675,6	338,27	21,5	1 224,2	380,9	0,45
lubański	786,1	19 425,2	359,26	27,7	4 240,2	488,1	0,70
lubiński	17 284,4	53 800,0	507,04	33,3	4 048,3	998,3	0,69
lwówecki	-560,7	9 926,7	216,88	13,1	2 176,8	235,2	0,31
milicki	1 139,0	19 459,2	527,16	31,3	2 308,7	1 657,4	2,71
oleśnicki	6 629,8	43 222,7	402,72	32,0	4 663,7	1 059,0	0,82
oławski	7 399,1	18 400,0	239,49	19,2	1 839,7	450,8	0,51
polkowicki	11 104,2	17 200,0	272,66	22,9	1 276,1	476,1	0,74
strzeliński	3 541,5	8 464,2	194,78	13,7	1 197,8	270,2	0,46
średzki	3 799,8	11 915,0	215,24	19,1	409,5	409,5	0,70
świdnicki	4 500,2	45 370,0	289,81	25,0	7 112,9	1 441,9	0,81
trzebnicki	6 219,0	26 925,7	315,29	26,4	3 801,1	826,8	0,86
wałbrzyski	3 828,9	11 570,4	208,80	20,2	4 507,6	186,4	0,35
wołowski	2 293,3	25 210,0	539,54	37,6	2 680,6	680,6	1,05
wrocławski	63 236,3	33 517,9	217,82	15,8	6 908,5	754,0	0,51

Tablica VII p. Zadłużenie województwa, miast na prawach powiatu oraz powiatów i koszty jego obsługi (dok.)
Table VII p. Voivodship, cities with powiat status and powiats' debt and debt service cost (cont.)

Wyszczególnienie Specification	Wynik finansowy Financial result	Zadłużenie Debt			Wydatki na obsługę zadłużenia Debt service cost		
		ogółem total	na 1 miesz- kańca per capita	w % dochodów in % of revenue	ogółem total	w tym odsetki i dywidendy of which interest and dividends	
	w tys. zł in thousand PLN		w zł in PLN		w tys. zł in thousand PLN	w % wydatków in % of ex- penditure	
ząbkowicki	12 557,3	38 632,6	599,08	36,1	3 633,3	852,3	0,90
zgorzelecki	696,3	15 408,8	173,58	13,9	2 061,6	395,0	0,36
złotoryjski	1 777,9	23 476,5	542,51	38,6	907,3	807,3	1,37