

**Jarosław Olejniczak**

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

## **Rozbieżności między planowanymi a wykonanymi dochodami gmin dolnośląskich w latach 2007-2009 – skala, przyczyny, możliwości niwelowania**

**Streszczenie.** Realistyczne planowanie dochodów budżetowych przez gminy stało się bardzo istotne w dobie kryzysu gospodarczego. Analiza relacji wykonania do planu dochodów gmin województwa dolnośląskiego wykazała, iż największymi błędami planowania obarczone są udziały gmin w podatkach centralnych oraz dochodach majątkowych, natomiast najbardziej przewidywalnymi są dochody z tytułu subwencji. Wraz z pogłębianiem się kryzysu pogarszała się trafność planowania dochodów w badanych jednostkach samorządu terytorialnego. Głównym powodem takiego stanu były zbyt optymistyczne założenia makroekonomiczne oraz prognozy przekazane przez Ministerstwo Finansów gminom.

**Słowa kluczowe:** dochody gmin, planowanie budżetowe

### **Wstęp**

Wraz z wprowadzeniem przez ustawę o finansach publicznych<sup>1</sup> w 2009 r. Wieloletniej Prognozy Finansowej (art. 226-232) w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego problem przewidywalności wielkości ich dochodów nabrał nowego znaczenia. Ustawa podkreśla bowiem wymóg realistycznego

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.

określenia, m.in. dochodów bieżących i majątkowych danej jednostki samorządu terytorialnego w minimum czteroletniej perspektywie. Autor artykułu chce wskazać czynniki warunkujące adekwatność prognoz do realizacji dochodów z poszczególnych źródeł, przedstawić możliwe do wykorzystania źródła informacji, mogące służyć gminom (jak również innym jednostkom samorządu terytorialnego) w prognozowaniu wielkości ich przyszłych dochodów. Ma również zaprezentować i ocenić dotychczasową trafność uchwał budżetowych na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego w zakresie prognozowanych wielkości dochodów w latach 2007-2009.

### **1. Dochody gmin i czynniki wpływające na możliwość przewidywania ich poziomu**

Struktura dochodów budżetów gmin zdefiniowana jest ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup> z 2003 r. i obejmuje zgodnie z artykułem trzecim ustawy dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Jednocześnie dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Do dochodów gmin można też zaliczyć środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Podział na trzy główne kategorie dochodów w założeniu miał odzwierciedlać rozdział środków między budżet państwa a budżety jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie dla podkreślenia różnic w sposobie pozyskania środków w planach finansowych JST wyróżnia się dochody bieżące oraz dochody majątkowe. Podział ten wynika z regulacji ustaw o finansach publicznych z 2005<sup>3</sup> oraz 2009 r.<sup>4</sup>

Jednak z punktu widzenia autora artykułu podziały te jakkolwiek istotne nie wydają się przydatne dla zobrazowania przyczyn rozbieżności między wielkościami zapisanymi w uchwałach budżetowych a wykonaniem budżetu. Znacznie czytelniejszy wydaje się być podział na dochody o gwarantowanej wysokości (subwencje), dochody cykliczne o istotnej przewidywalności ich wysokości

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity, Dz.U. z 2008 r., nr 88, poz. 539 z późn. zm.

<sup>3</sup> Art. 184 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>4</sup> Art. 235 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.

(podatki lokalne), dochody nierytmiczne zależne lub niezależne od gminy (dotacje inwestycyjne, podatek od spadków i darowizn etc.).

Rozróżnienie powyższe wskazuje, że gminy w procesie planowania budżetu na kolejny rok oraz w trakcie przygotowywania Wieloletniej Prognozy Finansowej napotykają problem przewidywalności wielkości środków z poszczególnych źródeł dochodów. W praktyce gminy, podobnie jak inne jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystują wszelkie dostępne informacje przyczyniające się do zwiększenia trafności prognoz. Na jakich przesłankach opierają się zatem jednostki samorządu terytorialnego (w tym gminy), prognozując swoje dochody? Analiza uzasadnień do planu dochodów i wydatków gmin wskazuje na najczęściej występujące kategorie źródeł informacji.

Po pierwsze, podstawowymi informacjami rzutującymi na prognozy dochodów gmin są dane wynikające z przyjętych przez rząd założeń makroekonomicznych. Są to także dane pochodzące z projektu budżetu państwa na kolejny rok, takie jak planowany wskaźnik wzrostu wynagrodzeń dla nauczycieli, prognozowany produkt krajowy brutto, prognozowany średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem etc. Informacje te rzutują na ogólny obraz tendencji zmian w dochodach – np. tempo wzrostu gospodarczego, co może przekładać się na wzrost/spadek liczby transakcji i cen na rynku nieruchomości.

W praktyce tworzone są rozwiązania mogące służyć prognozowaniu wielkości poszczególnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Przykładowo w ekspertyzie *Analiza i prognoza dochodów...*<sup>5</sup> zastosowane przez autorów wskaźniki dynamiki zostały zróżnicowane dla poszczególnych rodzajów dochodów. I tak w przypadku wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych przyjęto, że ich wzrost uzależniony jest od wzrostu wynagrodzeń realnych oraz wzrostu inflacji. Dla podatków lokalnych zaproponowano wskaźnik wzrostu cen powiększony o 1% realnego wzrostu, z kolei dla podatku od czynności cywilnoprawnych wskaźnikiem aktualizującym był wskaźnik wzrostu cen powiększony o wskaźnik wzrostu produktu krajowego brutto w cenach stałych. W przypadku pozostałych dochodów własnych wykorzystano waloryzację wskaźnikiem wzrostu cen.

Po drugie, istotną rolę odgrywają obwieszczenia Ministra Finansów w sprawie przyszłych stawek podatków i opłat lokalnych. Do podobnych źródeł informacji zaliczyć można komunikaty Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie średniej ceny skupu żyta i średniej ceny sprzedaży drewna. W zestawieniu z przyjętą przez daną jednostkę samorządu terytorialnego długookresową

<sup>5</sup> M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski wschodniej*, ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 303 [wydruk komputerowy].

strategią podatkową, stwarza to możliwość w miarę precyzyjnego określenia, na podstawie danych historycznych oraz właściwych wykazów i ewidencji, wielkości wpływów z dochodów cyklicznych.

Po trzecie, są to informacje przekazywane przez Ministra Finansów w sprawie planowanej subwencji ogólnej oraz planowanych wpływach z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz informacje wojewodów w sprawie wstępnego podziału dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

Po czwarte, są to informacje przekazywane przez inne podmioty dotujące wykonywanie zadań publicznych przez gminy – dotyczyć mogą dotacji na dofinansowanie zadań własnych, a także dotacji na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej.

Po piąte, nie można pominąć wspomnianych danych historycznych i ewidencyjnych znajdujących się w zasobach danej jednostki samorządu terytorialnego.

Należy także podkreślić, że w literaturze przedmiotu wskazanych zostało kilka istotnych cech planowania budżetowego w polskich gminach związanych z powyższymi kwestiami. Po pierwsze, akcentowane jest znaczenie danych historycznych jako źródła informacji o możliwościach realizacji dochodów gmin<sup>6</sup>. Stan taki jest konsekwencją ustabilizowania się struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podstawowych źródeł dochodów. Po drugie, wskazuje się na istnienie w poprzednich latach nawyku „przesadnie ostrożnego” planowania dochodów budżetowych gmin<sup>7</sup>, wywodzącego się jeszcze z pierwszych lat funkcjonowania gmin, oraz na istotną liczbę zmian w uchwałach budżetowych w trakcie roku. M. Dylewski wskazuje natomiast na wzrastające wykorzystanie narzędzi prognostycznych oraz zmienność przyjmowanych metod planowania<sup>8</sup>. Należy podkreślić, że w dobie informatyzacji administracji publicznej, na rynku powszechnie dostępne i rozwijane jest oprogramowanie ułatwiające projektowanie budżetów w gminach. Ze względu na brak dostępu do pogłębionych badań nad zastosowaniem narzędzi wspomagających prognozowanie dochodów w gminach, zagadnienie to nie zostało podjęte w prezentowanym artykule.

<sup>6</sup> W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996, s. 106.

<sup>7</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004, s. 230.

<sup>8</sup> M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym*, Difin, Warszawa 2007, s. 116.

## 2. Planowanie i wykonanie dochodów budżetów gmin województwa dolnośląskiego w latach 2007-2009

Ostatnie lata sprzyjają podjęciu problemu trafności przyjmowanych rozwiązań w zakresie prognozowania i planowania dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Kryzys gospodarczy, którego początki odnajdujemy w 2008 r., dotknął także jednostek samorządu terytorialnego, wpływając na zahamowanie wzrostu lub nawet zmniejszenie wielkości dochodów z części źródeł im dostępnych. W przypadku gmin występuje dużo większa liczba źródeł dochodów, niż w przypadku powiatów i województw, a co za tym idzie ich podatność na zmienność sytuacji gospodarczej kraju może być silniej zróżnicowana. Odzwierciedleniem tej zmienności jest zróżnicowana adekwatność wielkości planowanych dochodów budżetowych do ich wykonania.

W skali całego kraju widoczne było w 2008 i 2009 r. obniżenie się poziomu wykonania planów dochodów jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do 2007 r., mimo utrzymanej dodatniej dynamiki dochodów. W latach 2007 i 2008 gminy wykonywały plan dochodów w 100,8%, a w 2009 r. w 97,3%. Widoczny był też negatywny trend w poziomie wykonania wszystkich głównych rodzajów dochodów. W 2009 r., w przeciwieństwie do 2008 r., najgorszy wskaźnik wykonania w relacji do planu uzyskały gminy miejskie. Może świadczyć to o istotnej podatności struktury źródeł tychże jednostek samorządu terytorialnego na koniunkturę gospodarczą.

Tabela 1. Adekwatność wykonania do planu wybranych rodzajów dochodów gmin w Polsce (w %)

Dochody	Ogółem			Majątkowe			Bieżące			Własne		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Gminy ogółem	100,8	100,8	97,3	–	85,2	79,4	–	101,6	99,2	103,4	102,6	96,2
Gminy miejskie	102,1	101,6	96,4	–	87,4	77,1	–	103,2	98,9	104,3	103,7	95,6
Gminy wiejskie	100,2	99,7	97,7	–	83,8	52,8	–	100,8	99,2	102,4	102,1	96,1
Gminy miejsko-wiejskie	101,0	100,1	97,5	–	84,7	79,9	–	101,5	99,3	103,5	102,2	96,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w: 2009, 2008 i 2007 roku* oraz danych Ministerstwa Finansów.

Na tle przedstawionych wskaźników wykonania dochodów gmin całego kraju sytuacja gmin woj. dolnośląskiego jest trudna do porównania, bowiem w analizie brane były pod uwagę pierwotne uchwały budżetowe jednostek samorządu terytorialnego. Tym niemniej zauważalne są podobieństwa między wartościami średnimi dla kraju a wartościami dla województwa dolnośląskiego. Relacje wykonania

wybranych rodzajów dochodów do wartości wynikających z pierwotnego planu budżetowego zawartego w uchwale budżetowej przedstawione zostały w tabelach 2 do 5.

Tabela 2. Adekwatność wykonania do planu wybranych dochodów gmin województwa dolnośląskiego (%)

Dochody	Ogółem			Majątkowe			Bieżące		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Gminy ogółem	103,27	100,52	94,51	92,47	63,55	58,14	104,94	106,81	100,63
Gminy miejskie	104,36	102,18	92,91	106,84	73,96	56,60	103,97	106,41	98,99
Gminy wiejskie	104,06	98,74	95,61	80,31	56,41	52,84	108,28	106,61	103,22
Gminy miejsko-wiejskie	101,51	100,17	95,36	86,53	59,92	64,14	103,54	107,38	100,42

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych RIO we Wrocławiu, [www.wroclaw.rio.gov.pl](http://www.wroclaw.rio.gov.pl).

W latach 2007-2009 obserwowalna jest istotna zmiana wskaźników wykonania badanych budżetów gmin we wszystkich badanych aspektach. O ile w 2007 r. dochody ogółem można uznać za niedoszacowane (tab. 2), o tyle w 2009 r., mimo posiadania informacji o pogarszającej się koniunkturze gospodarczej, zostały one znacznie przeszacowane – w szczególności w gminach miejskich. Obiektywnie należy stwierdzić, że wpływ na taką sytuację miały niewątpliwie prognozy Ministerstwa Finansów – zbyt optymistyczne w momencie planowania. Nie jest to jedyny istotny czynnik wpływający na wadliwą ocenę przyszłych wpływów przez badane gminy – w przypadku dochodów majątkowych już w 2007 r. ich wykonanie odbiegało w sposób istotny od planów. Realizacja dochodów na średnim poziomie około 64% w 2008 powinna być sygnałem ostrzegawczym dla JST. Z kolei wykonanie łączne dochodów bieżących w stosunku do planu nadal wykazywało niewielką nadwyżkę, jednak w przypadku gmin miejskich dochody te zostały przeszacowane o około 1 punkt procentowy. Warty zauważenia jest fakt, iż

Tabela 3. Adekwatność wykonania do planu wybranych dochodów gmin województwa dolnośląskiego (%)

Dochody	Własne			Dotacje			Subwencja ogólna		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Gminy ogółem	105,46	99,01	90,56	98,53	105,33	99,65	100,97	101,34	101,35
Gminy miejskie	107,20	101,77	89,16	95,86	104,89	99,34	101,17	101,70	102,02
Gminy wiejskie	106,16	94,26	91,14	102,42	110,08	100,62	100,85	100,89	100,98
Gminy miejsko-wiejskie	102,85	99,14	91,86	97,96	102,04	99,10	100,93	101,45	101,13

Źródło: patrz tabela 2.

w latach wcześniejszych planowane dochody bieżące były zazwyczaj znacznie niedoszacowane.

Najstabilniejszymi i zarazem najbardziej przewidywalnymi dochodami zasilałymi budżety gmin, zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami, okazały się subwencje (włącznie ze środkami na uzupełnienie dochodów). W badanym okresie ich wykonanie zazwyczaj nieznacznie przekraczało plan. Z kolei łączny poziom wykonania dotacji jedynie w 2008 r. był istotnie wyższy od zaplanowanego, natomiast w 2007 i 2009 nie odbiegał znacząco od planowanego.

Najmniej stabilnymi dochodami, które odnotowały istotny spadek wskaźników wykonania w kolejnych latach, były dochody własne gmin. Widoczne jest pogorszenie się sytuacji w tym zakresie od 2008 r., w którym jedynie gminy miejskie wykonały dochody własne na poziomie wyższym od planowanego. W 2009 r. wskaźnik ten istotnie pogorszył się – najbardziej optymistycznie do planowanych wielkości podeszły gminy miejskie – przeszacowawszy swoje dochody własne o ponad 10 punktów procentowych. Powstaje zatem pytanie: które ze źródeł dochodów własnych gmin wpłynęły na tak znaczne przeszacowanie potencjału dochodowego gmin?

W przypadku badanych gmin udział najistotniejszych kategorii dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2007-2009 wynosił<sup>9</sup> – dla udziału w podatkach PIT i CIT między 19,8% (2007 r.) a 18% (2009 r.), podatków lokalnych 25,7% do 23%, dochodów z majątku 9% do 5%. Widoczne jest zatem zmniejszenie się znaczenia tychże źródeł finansowania. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w tabeli 4 najistotniejsze rozbieżności, nawet do około 50 punktów procentowych, odnotowały gminy w przypadku dochodów z majątku.

O wiele bardziej odczuwalne dla gmin było zmniejszenie się wpływow z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. W 2009 r. ich realizacja była w przeciwieństwie do lat poprzednich niższa o około 10 punktów procentowych od planu – podczas gdy zarówno w 2007, jak i w 2008 r. ich wykonanie przekraczało plan nawet o kilkanaście procent. Są to jednak dochody na których poziom gminy nie mają istotnego wpływu, a jednocześnie ich prognozowana wielkość zapisana w uchwałach budżetowych także nie zależy bezpośrednio od gmin. W przypadku udziałów w PIT gminy otrzymują informację o prognozowanych wpływach z tego podatku z zastrzeżeniem, że informacja ta nie ma charakteru dyrektywnego, a jedynie informacyjno-szacunkowy.

Analiza zagregowanych dochodów badanych gmin nie daje jednak pełnego obrazu sprawności zastosowanych rozwiązań przy prognozowaniu i planowaniu dochodów poszczególnych gmin. Istotnym dla zobrazowania sytuacji jest zbadanie rozkładu wartości wskaźników wykonania dochodów dla wszystkich 166 gmin objętych badaniem. Zauważalne jest, że istnieją jednostki samorządu

<sup>9</sup> [www.wroclaw.rio.gov.pl/informacje.php?poddzial=2](http://www.wroclaw.rio.gov.pl/informacje.php?poddzial=2) [1.10.2010].

Tabela 4. Adekwatność wykonania do planu wybranych dochodów gmin województwa dolnośląskiego (%)

Dochody	Udziały w podatkach			Podatki i opłaty lokalne			Dochody z majątku		
	Rok	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008
Gminy ogółem	108,79	111,75	89,81	107,93	103,99	101,14	108,95	72,37	60,24
Gminy miejskie	108,52	110,79	89,78	107,00	108,22	102,82	113,24	78,30	64,81
Gminy wiejskie	111,37	114,01	90,60	113,70	99,96	100,68	102,57	57,83	47,09
Gminy miejsko-wiejskie	107,78	111,86	89,35	104,59	103,76	100,14	105,09	71,86	59,43

Źródło: patrz tab. 2.

terytorialnego w przypadku których wielkość dochodów wykonanych w stosunku do planu jest znacząco rozbieżna. Trafność prognozy dochodów ogółem poszczególnych gmin województwa dolnośląskiego była znacząco zróżnicowana (tab. 5). Błąd w granicach 5% odchylenia od prognozy w 2007 r. zanotowało około 44% badanych gmin (z przewagą gmin o niedoszacowanych dochodach) podczas gdy w 2009 r. było to już 35% gmin. Jednocześnie zwiększył się odsetek gmin, dla których różnica między planem a wykonaniem wynosiła więcej niż 25%, z niecałymi 8% do ponad 15% w 2009 r. Zmiana przede wszystkim obserwowalna była wśród gmin które przeszacowały swoje dochody (wzrost z 2,41% badanych gmin do 9,64%).

Tabela 5. Odsetek gmin województwa dolnośląskiego uzyskujących określony poziom relacji wykonania planu (W/P) dochodów ogółem, majątkowych, bieżących i własnych w latach 2007-2009

Dochody	Ogółem			Majątkowe			Bieżące			Własne			
	Rok	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Wartość W/P													
< 0,5	0,6	0,6	2,4	13,2	22,9	34,9	0,0	0,0	1,8	1,2	2,4	4,8	
< 0,75	2,4	5,4	9,6	24,7	41,6	48,2	0,0	0,0	2,4	6,0	11,4	14,5	
< 0,95	17,5	22,9	42,2	41,0	51,2	61,5	3,6	3,0	13,2	22,3	28,9	51,2	
< 1	28,9	35,5	58,4	41,6	52,4	65,7	18,7	10,8	38,5	31,3	42,2	63,2	
< 1,05	61,5	48,2	77,1	45,8	53,6	68,1	60,2	32,5	76,5	47,6	51,8	81,9	
< 1,25	94,6	95,2	94,0	54,8	59,6	72,9	97,0	97,0	94,6	87,9	92,2	95,8	
< 1,5	98,8	100,0	97,6	64,5	73,5	80,1	99,4	100,0	97,0	96,4	98,8	96,4	

Źródło: patrz tab. 2.

Znacznie mniejszy odsetek badanych gmin trafnie zaplanował, w objętym analizą okresie, poziom dochodów majątkowych. W 2007 r. dominowały gminy, w których planowane dochody tego rodzaju były niedoszacowane (58%).



W kolejnych latach istotnie zwiększył się odsetek gmin o przeszacowanych wielkościach planowanych dochodów majątkowych (do 65,66% w 2009 r.). Należy zauważyć, że już w 2007 r. tylko około 30% gmin zaplanowało dochody majątkowe, których wykonanie mieściło się w 25% korytarzu odchyleń od planu. Oznacza to, że gminy nie były i nie są w stanie trafnie przewidywać dochodów z tego tytułu, a kryzys gospodarczy dodatkowo zmniejszył trafność prognoz.

Wartym podkreślenia jest fakt, iż analiza rozkładu wskaźnika realizacji planu dochodów majątkowych w badanych gminach wykazała w przypadku kilkunastu gmin uzyskiwanie w kolejnych latach nawet siedmiokrotnie wyższej realizacji tego rodzaju dochodów w stosunku do planu. Z kolei analiza rozkładu wskaźnika realizacji dochodów bieżących dolnośląskich gmin wyraźnie uwidacznia reakcję systemu zasilania finansowego gmin na zmiany koniunktury gospodarczej. W roku 2007 zdecydowana większość gmin województwa dolnośląskiego niedoszacowała w planach swoich dochodów bieżących, co zaowocowało odnotowaniem w 80% gmin nadwyżki wykonania dochodów nad planem. Jednocześnie jedynie 3,61% gmin wykonało plan dochodów bieżących budżetu gminy w mniej niż 95%. Rok 2008 nie przyniósł istotnej zmiany sytuacji, natomiast w 2009 r. już ponad połowa gmin nie wykonała w 100% planu dochodów bieżących. Zwiększył się także do 13% odsetek gmin, w których ich wykonanie było mniejsze niż 95%.

Analiza kształtowania się trafności prognoz dochodów własnych wykazuje niewielkie różnice między rokiem 2007 a 2009. Trafność nie jest na imponującym poziomie – bowiem w korytarzu odchyleń +/- 5% mieści się od 23% do 30% gmin, a w przedziale +/- 25% około 81% gmin. Zmienił się jednak charakter błędnych prognoz. Zdecydowanie liczniejszą grupę stanowią gminy o dochodach własnych przeszacowanych (63,25% w stosunku do 31,33% w 2007 r.), natomiast znacznie mniej gmin realizowało w 2009 r. dochody na poziomie wyższym od zaplanowanego o ponad 5%, niż w 2007 i 2008 r. (spadek z 52,31% do 18,07%). Zgodnie z przedstawionymi wcześniej danymi na taki obrót sytuacji miały wpływ przede wszystkim przeszacowane dochody z udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Z danych zaprezentowanych w tabeli 6 wynika, że w przypadku tych źródeł dochodów własnych nastąpiło istotne pogorszenie prognozowalności ich wielkości w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Do roku 2008 niewielki odsetek gmin realizował plan dochodów z udziałów podatkowych w mniej niż 100% (2,41% oraz 1,2%). Z kolei w 2009 r. sytuacja diametralnie odwróciła się i jedynie 4,22% gmin przekroczyło zaplanowane dochody. Jednocześnie większość gmin (97,59%) zrealizowała dochody w stosunku do planu w nie mniej niż 75%. Mimo, że zagregowane dane dla ogółu gmin nie wykazują tego, pogorszyła się także realizacja zaplanowanych dochodów gmin z podatków i opłat lokalnych. O ile w 2007 roku jedynie 27,11% gmin przeszacowało swoje dochody z tego tytułu, o tyle już w 2009 r. stanowiły

one ponad 53% ogółu badanych gmin. W przypadku subwencji nie wystąpiły istotne różnice między kolejnymi latami. Dla większości gmin dochody z tytułu subwencji ogólnej i środków na uzupełnienie dochodów nieznacznie przekraczały założone w planie budżetowym wartości.

Tabela 6. Odsetek gmin województwa dolnośląskiego uzyskujących określony poziom relacji wykonania planu (W/P) w zakresie dotacji, subwencji wraz ze środkami na uzupełnienie dochodów, udziałów w podatkach oraz podatków i opłat lokalnych w latach 2007-2009

Dochody Rok	Dotacje			Subwencje			Udziały w podatkach			Podatki i opłaty lokalne		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Wartość W/P												
< 0,5	0,6	2,4	6,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	1,8
< 0,75	1,8	6,0	13,9	0,0	0,6	1,2	0,0	0,0	2,4	0,6	1,8	5,4
< 0,95	33,7	12,0	26,5	0,6	0,6	3,6	1,2	0,0	89,2	13,2	19,3	34,9
< 1	54,2	13,2	33,7	13,3	4,2	9,0	2,4	1,2	95,8	27,1	36,7	53,0
< 1,05	71,7	23,5	44,6	95,8	94,0	92,8	6,0	3,0	96,4	53,0	60,2	74,1
< 1,25	92,8	64,5	70,5	98,8	98,9	96,4	98,2	97,6	97,0	89,8	95,8	94,0
< 1,5	97,0	89,8	90,4	100,0	100,0	98,8	98,8	99,4	97,0	98,2	99,4	96,4

Źródło: patrz tab. 2.

Odmienna sytuacja ma natomiast miejsce w przypadku dotacji. Tu przede wszystkim widoczna jest poprawa przewidywalności dochodów z tego tytułu w latach 2008 i 2009 skutkująca zmniejszeniem się odsetka gmin, które przeszacowały wpływy z dotacji z około 54% do 33%. Oznacza to jednocześnie, że wzrósł do niemal 70% odsetek gmin, które pozyskały dotacje w stopniu wyższym niż przewidywały. Należy dodać, że wzrost ten dotyczył głównie dotacji na zadania własne oraz zadania z zakresu administracji rządowej.

## Zakończenie

Przeprowadzona analiza wykazała, że w przypadku gmin województwa dolnośląskiego istotny wpływ na realistyczność planowania dochodów budżetowych mają informacje przekazywane przez ministra finansów odnośnie do udziałów w PIT oraz szacunki gmin dotyczące poziomu dochodów majątkowych. Na wielkość prognozowanych udziałów w PIT gminy nie mają wpływu – zatem trafniejsze ich planowanie pozostaje w gestii rządu. Dochody majątkowe natomiast planowane są zbyt optymistycznie przy utrzymującej się w pozostałych obszarach tendencji do „ostrożnego” szacowania dochodów własnych gmin, co w okresie dobrej koniunktury gospodarczej skutkowało istotnym niedoszacowaniem dochodów, a w czasie załamania gospodarczego nie uchroniło większości gmin przed przeszacowaniem dochodów.

Należy zauważyć także, że prawdopodobna jest mniejsza wrażliwość dochodów gmin słabszych ekonomicznie, gdzie istotną rolę odgrywają subwencje (zazwyczaj gminy wiejskie), od gmin o dużym potencjale podatkowym (gminy miejskie), choć teza ta wymagałaby dalszych badań i potwierdzenia. Logiczną wydaje się także kontynuacja badań nad sposobami wykorzystywanymi przez gminy dla celów prognozowania dochodów i ocena skuteczności poszczególnych rozwiązań, wykazane bowiem rozbieżności w trafności poszczególnych prognoz są bardzo istotne.

## Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010.
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym*, Difin, Warszawa 2007.
- Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski wschodniej*, ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa [wydruk komputerowy].
- Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2007 roku*, Warszawa 2008.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 roku*, Warszawa 2009.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku*, Warszawa 2010.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity, Dz.U. z 2008 r., nr 88, poz. 539 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz.1241 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz.2104 z późn. zm.
- [www.mf.gov.pl/index.php?dzial=229&wysw=4&const=5](http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=229&wysw=4&const=5) (Sprawozdania budżetowe JST) [1.10.2010].
- [www.wroclaw.rio.gov.pl/informacje.php?poddzial=2](http://www.wroclaw.rio.gov.pl/informacje.php?poddzial=2) [1.10.2010].

## Differences between planned and performed revenues of Lower Silesian Voivodeship local governments in 2007-2009 years

**Summary.** Realistic planning of budget incomes by local government became very essential during the economic crisis. Analysis of the relation of performed incomes of local government of the Lower Silesian Voivodeship to the plan shows that the biggest mistakes of the planning were in local government's central taxes shares and property profits. The most predictable revenues are the general grants (subvention). Together with ongoing crisis the accuracy of planning revenues decreases. Over-optimistic macroeconomic assumptions and forecasts given by the Ministry of Finances for local governments are a main reason such situation.

**Key words:** local government, revenues, budget planning

