

**Małgorzata Galecka**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## FINANSOWANIE ZADAŃ ZLECONYCH SAMORZĄDOM TERYTORIALNYM

---

**Streszczenie:** Samorząd terytorialny, realizując zadania własne, wykonuje jednocześnie wiele funkcji państwowych lub takich, które państwo w drodze ustawy zleci jednostkom samorządu terytorialnego. Celem artykułu jest ustalenie głównych obszarów działalności państwa w zakresie zadań zleczanych do realizacji samorządom terytorialnym oraz porównanie nakładów finansowych na ich realizację. Przeprowadzenie badań w danym temacie umożliwi również wskazanie szczebla samorządu, który pod względem finansowym w zasadniczym stopniu realizuje zadania zlecone o charakterze majątkowym.

Dla osiągnięcia celu dokonana zostanie szczegółowa analiza dotacji celowych przekazywanych z budżetu wojewody, jako części budżetu państwa, do samorządów terytorialnych z racji pełnionych przez nie zadań zleconych.

**Słowa kluczowe:** zadania zlecone, dotacja celowa, samorząd terytorialny.

### 1. Wstęp

Samorząd terytorialny, realizując zadania własne, wykonuje jednocześnie wiele funkcji państwowych lub takich, które państwo w drodze ustawy zleci jednostkom samorządu terytorialnego. W wyniku czego zadania te stają się równocześnie publicznymi i państwowymi. Gdyby państwo nie delegowało do realizacji zadań organów samorządowych, to zmuszone by było delegować organy rządowe. Taka sytuacja z pewnością nie sprzyjałaby rozwijaniu procesu decentralizacji [Kamba-Kibatshi 1999, s. 221].

Celem artykułu jest ustalenie głównych obszarów działalności państwa w zakresie zadań zleczanych (przez administrację rządową i ustawy) do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego oraz finansowego rozmiaru ich realizacji. Cel ten zostanie osiągnięty przez porównanie poziomu wysokości wydatkowanych środków publicznych w danych dziedzinach działalności, tzn. według działów klasyfikacji budżetowej. Przeprowadzenie badań w danym temacie umożliwi również wskazanie szczebla samorządu, który w zasadniczym stopniu realizuje zadania zlecone o charakterze majątkowym.

Podstawowy materiał empiryczny wykorzystywany do celów badawczych obejmuje lata 2001-2008. Przy czym zakres ten zostanie podzielony na dwa przedziały

– tj. na lata 2001-2004 oraz 2005-2008. Dokonanie powyższego podziału zasadne jest ze względu na wstąpienie Polski do Unii Europejskiej oraz prawdopodobną zmianę zakresu obszarów działalności i poziomu finansowego realizacji inwestycji.

Dla osiągnięcia celu autorka dokona szczegółowej analizy dotacji celowych przekazywanych z budżetu wojewody, jako części budżetu państwa, do samorządów terytorialnych z racji pełnionych przez nie zadań zleconych.

## 2. Zadania realizowane przez samorząd terytorialny

Zgodnie z art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej samorządy terytorialne wykonują zadania publiczne niezastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Dążąc do dalszego pogłębiania się procesów decentralizacji systemu finansów publicznych, samorządy powinny mieć zapewnione odrębne kompetencje i środki, na podstawie których wykonują zadania i za które ponoszą odpowiedzialność. W związku z tym samorząd terytorialny wykonuje zadania, określone przez ustawy, związane z podnoszeniem stanu gospodarczego, kulturalnego i zdrowotnego danego terenu. W ustawach regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia się trzy rodzaje zadań, jakie mogą być realizowane przez samorządy. Do pierwszej grupy zadań mającej większą wagę należą zadania własne, odrębne dla gminy, powiatu i województwa.

Do zadań własnych w gminie należą wszystkie sprawy związane z lokalnymi potrzebami gminy [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ..., art. 6 ust. 1], a decyzje wydane w celu realizacji zadań własnych obowiązują na terenie danej gminy. Ustawa o samorządzie powiatowym z kolei określa, iż do zadań własnych powiatu należą te o charakterze ponadgminnym [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. ..., art. 4 ust. 1]. Natomiast ustawa o samorządzie województwa [Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. ..., art. 14 ust. 1] wskazuje, iż województwo wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami.

Do drugiej i trzeciej grupy wykonywanych przez jednostki samorządowe zadań należą zadania zlecone przez administrację rządową i ustawy lub wykonywane na podstawie porozumień. Konieczność wykonywania zadań zleconych wynika choćby z faktu, iż rząd w stosunku do samorządu jest organem wyższego szczebla.

Zadania zlecone to zadania, które państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych – generalnie w drodze normy ustawowej lub w drodze indywidualnych porozumień – i dalej traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami.

Pojęcie „zlecenie” nie jest rozumiane jednoznacznie. W szerszym znaczeniu chodzi o ogólną konstrukcję „zlecenie zadań”. W sensie węższym mamy natomiast na myśli konkretną czynność zlecenia, przy czym charakter prawny zlecenia na rzecz jednostek sektora niepublicznego nie jest w pełni dookreślony [Izdebski, Kulesza 2004, s. 146].

Konieczność realizacji zadań zleconych wynika z zapisów poszczególnych ustaw regulujących przepisy samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym określa dwa rodzaje zadań, które może wykonywać gmina. Do pierwszej grupy należą wspomniane zadania własne, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Druga grupa wymienionych zadań to właśnie zadania zlecone – *są to zadania z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów* [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. ..., art. 8 ust. 1] i inne przekazane gminie w drodze ustawy.

Ustawa o samorządzie powiatowym określa, iż obok zadań wykonywanych przez powiat o charakterze ponadgminnym *ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat* (art. 4 ust. 4 ustawy). Zgodnie z art. 4a *inne ustawy mogą nakładać na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów*.

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa *odrębne ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa* (art. 14 ust. 2). *Ustawy mogą również nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów* (art. 14 ust. 3).

O zasadniczej różnicy pomiędzy rodzajami zadań wykonywanych przez samorząd stanowi ich delegacja – zadania własne wykonywane są we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność<sup>1</sup>, podlegając w tym zakresie wyłącznie kontroli legalności, gospodarności i rzetelności [Obwieszczenie... 2007, art. 5 ust. 2] swoich działań. Zadania zlecone wykonuje się na podstawie delegacji wynikającej z ustawy bądź porozumienia, państwo zaś dalej traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania, ściślejszy nadzór i kontrola). Podział zadań (na własne i zlecone) wynika z konieczności przestrzegania zasady subsydiarności (pomocniczości). Na tej zasadzie opiera się organizacja współczesnego państwa, m.in. idea samorządu terytorialnego. Zasada ta oznacza, że władza w społeczeństwie konstruowana jest pionowo (od dołu do góry). Oznacza to, iż zadania mogące być wykonywane przez jednostki organizacyjne niższego rzędu nie powinny być powierzane jednostkom wyższego rzędu. Przekazanie zadań i kompetencji na wyższy poziom może nastąpić wówczas, gdy ich wymiar przekracza możliwości i kompetencje jednostek poziomu niższego [Kornberger-Sokołowska 2001, s. 109; Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. ..., art. 45 i 48; Europejska Karta... 1994, art. 9 pkt 1].

Jednostki samorządu terytorialnego mogą również przejmować wykonywanie zadań organów administracji rządowej, zawierając z nimi porozumienia. Są to zadania

---

<sup>1</sup> Zobacz: art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

z zakresu administracji rządowej o charakterze dobrowolnym, często w potocznym języku nazywane zadaniami powierzonymi. Oznacza to, iż jeżeli strony nie dojdą do porozumienia, to wykonanie danego zadania nie może zostać narzucone. Na podstawie zadań powierzonych organy samorządowe zobowiązują się do wykonywania zadań, które w zasadzie obciążają administrację rządową, ale z przyczyn natury, np. ekonomicznej, efektywniej zostaną wykonane przez administrację samorządową. Podstawę prawną do zawarcia tego rodzaju porozumień stanowią przepisy: art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Cechą charakterystyczną porozumienia jest przede wszystkim to, że zawierane jest przez równorzędne podmioty. Stronami porozumienia mogą być w zasadzie dowolne podmioty, przy czym konieczne jest jednak, aby jedna ze stron była jednostką realizującą funkcje administracji publicznej. Strona powierzająca wykonanie zadań musi zapewnić środki finansowe na ich wykonywanie przez jednostkę samorządu. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w dokumencie dotyczącym porozumienia należy umieścić szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych. W przypadku niedotrzymania terminów jednostce samorządu przysługują, podobnie jak w przypadku zadań zleconych, odsetki w wysokości jak od zaległości podatkowych. Wszelkie spory majątkowe wynikające z porozumienia rozpatruje z kolei sąd powszechny. Środki finansowe uzyskane na wykonywanie powierzonych zadań jednostka samorządu musi uwzględnić w swoim budżecie. Jednostka samorządu, która wykonuje zadania jej powierzone, nie może powierzyć ich innym podmiotom. Do najczęstszych spraw, w których jednostki samorządu terytorialnego zawierają porozumienia z organami administracji rządowej, należą m.in. [Starczewski 2009]:

- utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych – porozumienia pomiędzy wojewodą a gminą,
- przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej – porozumienia pomiędzy wojewodą a powiatem,
- zadania z zakresu opieki społecznej, administracji (wynagrodzenia pracowników samorządowych realizujących zadania zlecone).

Ponadto, zgodnie z art. 47 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, samorząd (np. gmina) może wykonywać zadania z zakresu właściwości innych jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatu i samorządu województwa na podstawie porozumień zawartych z tymi jednostkami. Zadania te również mają charakter zadań zleconych.

Z kolei do zakresu zadań zleconych (o charakterze majątkowym) przez administrację rządową i ustawy samorządom terytorialnym należą zagadnienia wymienione w tab. 1.

Mimo wskazanego w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapisu sposobu finansowania zadania powierzonego w praktyce dochodzi coraz częściej do jego modyfikacji. Związane jest to najczęściej z przekazywaniem do realizacji przez samorząd tylko wybranych części danego zadania. Najlepszym przy-

**Tabela 1.** Wykaz zadań zleconych przez administrację rządową i ustawy samorządom terytorialnym

Numer klasyfikacji	Dziedzina działalności	Gmina	Powiat	Województwo
10	Rolnictwo i łowiectwo	✓	✓	✓
700	Gospodarka mieszkaniowa	✓	✓	
710	Działalność usługowa		✓	✓
750	Administracja publiczna	✓	✓	✓
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	✓	✓	
801	Oświata i wychowanie	✓		
851	Ochrona zdrowia	✓	✓	✓
852	Pomoc społeczna	✓	✓	✓
853	Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej*	✓	✓	
854	Edukacyjna opieka wychowawcza	✓	✓	
900	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	✓		✓

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2001-2008 – według układu wykonawczego. Zadanie oznaczone symbolem 853 zlecane było gminie do 2003 r.

kładem może być tutaj konieczność utrzymywania dróg w należyтым stanie. Zdarza się, że wykształciły się odmienne rozwiązania polegające na tym, iż przekazywane (i przejmowane) nie są wszystkie zadania zarządcy danego odcinka drogi, ale tylko niektóre z nich. Porozumienie takie bardzo często wychodzi od samorządu, który chcąc zwiększyć bezpieczeństwo na terenie swojej jednostki, jest w stanie pokryć (w całości, częściowo) realizację zadania (głównie jego fragmentu) należącego do sektora rządowego (lub innej jednostki). Wykonywanie zadań w tym charakterze może dotyczyć np. „budowy chodnika”, „budowy lub renowacji przejścia dla pieszych” czy „budowy sygnalizacji świetlnej” położonej w pasie drogi krajowej, których na podstawie porozumienia podjął się samorząd terytorialny.

Rozwiązaniu temu towarzyszy zazwyczaj równoległe zapisywanie w porozumieniu informacji, że środki finansowe przekazywane przez ustawowo wskazanego wykonawcę nie w całości sfinansują wykonywanie zadania powierzonego porozumieniem. Sytuacja taka będzie skutkowała tym, iż przyszły (w wyniku porozumienia) wykonujący zadanie będzie zmuszony w określonym stopniu łożyć na zadanie środki własne. Zawierane wówczas porozumienie jest wyrazem tylko doraźnego (na czas przebudowy) przejścia fragmentu funkcji czy zadania.

O ile w praktyce takie rozwiązanie się sprawdza, o tyle w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych koliduje z zasadą adekwatności z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP oraz z przepisami art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Według powyższych przepisów, przejęte przez gminę (inny samorząd terytorialny) zadanie rządowe powinno być w całości finansowane dotacją celową z budżetu państwa w kwocie zapewniającej pełne pokrycie kosztów tego zadania.

### **3. Dotacja celowa jako źródło finansowania zadań zleconych samorządom terytorialnym**

Realizując zadania, samorząd terytorialny ma zagwarantowane źródła ich finansowania. Ustawa o dochodach jednostek samorządu wymienia rodzaje dochodów, które powinny stanowić źródło finansowania poszczególnych rodzajów zadań. Ustawa wyraźnie zaznacza, iż w przypadku realizacji zadań zleconych samorządowi powinny mieć zagwarantowane dodatkowe środki z budżetu państwa. Zadania publiczne, zarówno zlecone w drodze ustawowej, jak i przekazane na podstawie porozumienia, są finansowane ze środków publicznych w postaci dotacji celowych z budżetu państwa. Dotacja celowa dla jednostki samorządu terytorialnego jest więc świadczeniem pieniężnym Skarbu Państwa na rzecz samorządu. Przekazywana jest na określone cele [Borodo 2000, s. 156]. Dotacja jest instytucją prawa publicznego o określonych cechach charakterystycznych (celowość, zwrotność, uznaniowość). Jej przyznanie wiąże się z kolei z zawarciem umowy o realizację zadania publicznego [Izdebski, Kulesza 2004, s. 146]. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych, koniecznych do wykonania wspomnianych zadań, określają obowiązek wykonywania zadań zleconych lub zawarte porozumienia [Borodo 2000, s. 157-158].

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 42, 43, 45, 46, 51) przewiduje dla jednostek samorządu terytorialnego dotacje celowe na następujące działania:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone,
- zadania realizowane na mocy porozumień z organami administracji rządowej lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- usuwanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz skutków klęsk żywiołowych,
- finansowanie zadań inwestycyjnych, szczególnie dotyczących szkół i placówek oświatowych,
- dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim, o którym mowa w przepisach o rozwoju regionalnym,
- dofinansowanie zadań własnych, zwłaszcza z zakresu oświaty,
- realizację zadań powiatowych straży i inspekcji,
- zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury,

- zadania finansowane ze środków (dotacji) uzyskiwanych z funduszy celowych (np. Funduszu Pracy, Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych).

Podobnie ustawa o finansach publicznych określa, iż dotacje celowe to środki przeznaczone m.in. na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami jednostkom samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ..., art. 127].

Kwoty dotacji celowych na realizację zadań zleconych ustalane są zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju [Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. ..., art. 49 ust. 3]. Występują więc analogiczne zasady kalkulacji i obliczania wydatków wyznaczających kwoty dotacji celowych (np. dotyczące wskaźników budżetowych, limitów, stawek wynagrodzeń) do tych, które występują w sferze finansowania zadań rządowych [Borodo 2000, s. 158]. Oprócz przepisów ustawowych określających jedynie ogólne reguły obliczania wielkości dotacji, pod uwagę brana jest jeszcze zasada terminowego i pełnego ich przekazywania, pozwalająca na pełne i terminowe wykonanie zadań. Brakuje natomiast szczegółowych przepisów proceduralnych, określających prawa i obowiązki stron oraz wysokości przekazywanych dotacji, jak również sformalizowania trybu i sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych [Kornberger-Sokołowska 2001, s. 109].

Charakterystyczną cechą dotacji celowych na zadania zlecone jest również to, iż organ dotujący ma obowiązek udzielania dotacji w wysokości koniecznej do wykonania zadania. A zatem wszystkie wydatki, które są niezbędne, aby prawidłowo wykonać zadanie, można sfinansować środkami z dotacji.

Potwierdzeniem tej zasady jest zapis § 7 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań [Rozporządzenie Ministra Finansów z 24 lipca 2006 r. ...]. Zgodnie z tym przepisem dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami są przekazywane jednostce samorządu terytorialnego przez wojewodów (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej) w okresach miesięcznych, na podstawie harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonywanie zadań. W przypadku niedotrzymania warunku dotyczącego sposobu przekazywania dotacji JST przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym [Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. ..., art. 49 ust. 6].

Samorządom terytorialnym w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami przysługuje 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa. Wprowadzenie takiego zapisu ma stanowić motywację dla samorządów, które zmuszone są do realizacji zadań zleconych. Wartość ta jest bowiem swego rodzaju dodatkowym dochodem dla samorządu – 5-procentowym udziałem samorządu w dochodach budżetu państwa.

Zadania zlecone mogą dotyczyć zarówno zadań majątkowych, jak i zadań bieżących. Do pierwszej grupy, zgodnie z definicją przedstawioną w ustawie o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., art. 124 ust. 2], należy zaliczyć:

- wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego,
- wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.

Z kolei do wydatków bieżących realizowanych przez jednostki budżetowe, zgodnie z art. 124 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, należą:

- wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od wynagrodzeń i uposażeń,
- zakupy towarów i usług,
- koszty utrzymania,
- koszty zadań zleconych.

Dalsza część pracy zostanie poświęcona jedynie kwestiom związanym z realizacją zadań zleconych przez administrację rządową i zleconym do realizacji na podstawie ustaw w zakresie zadań majątkowych.

#### **4. Realizacja zadań zleconych samorządom terytorialnym – aspekt finansowy**

W latach 2001-2008 rząd, za pośrednictwem budżetu wojewody, przeznaczał łącznie dla gmin, powiatów i województw prawie dwa miliardy złotych, w związku z realizacją zadań zleconych. Przy czym w okresie 2001-2004 była to kwota 756 653 871 zł, natomiast w kolejnym okresie badawczym (2005-2006) – 644 218 494 zł. Porównując obie kwoty, można stwierdzić, iż członkostwo w Unii Europejskiej nie wpłynęło zasadniczo na zwiększenie nakładów na realizację majątkowych zadań rządowych (zleconych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego). Wstąpienie do Wspólnoty Europejskiej nie powiększyło również katalogu<sup>2</sup> realizowanych przez samorząd zadań zleconych o charakterze majątkowym. Niemniej jednak, dokonując szczegółowej analizy zadań zleconych z uwzględnieniem poszczególnych samorządów, można zauważyć, iż dotacje na te zadania zasadniczo zwiększyły się w powiatach. Wzrost ten wraz z rokiem 2004 zwiększył się prawie o połowę (w stosunku do lat poprzednich), osiągając w roku 2008 i następnym czterokrotną wartość środków z roku 2003 i lat wcześniejszych. Sytuacja taka (opisana dokładnie poniżej)

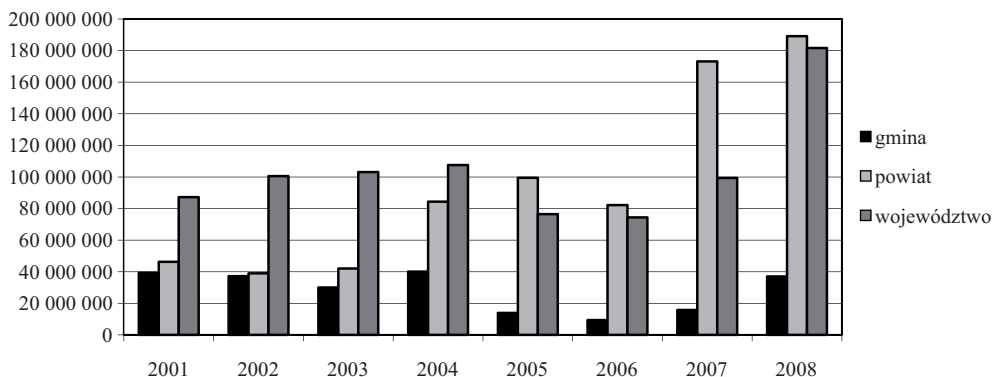
---

<sup>2</sup> W niniejszym artykule autorka będzie się posługiwała słowem „katalog” w zakresie zadań zleconych. Niemniej autorka zdaje sobie sprawę, iż nie ma ustawy czy innego aktu prawnego wskazującego jednoznacznie na katalog zadań o charakterze zleconym. Posługując się słowem „katalog”, autorka ma na myśli funkcjonujące w prawie (w różnych aktach prawnych) zadania, które ustawowo zostały zlecone poszczególnym samorządom terytorialnym.



spowodowana była realizacją przez powiaty dodatkowych zadań o charakterze zleconym. W latach 2005-2008 zmienił się również katalog zadań zleconych dla samorządów województwa. Z dniem 1 stycznia 2006 r. część zadań realizowana przez wojewodę ustawowo przeszła do zakresu zadań własnych województwa, wpływając zasadniczo na wysokość wypłacanych dotacji celowych.

Rysunek 1 wskazuje wysokość środków wypłacanych samorządom w podziale na gminy, powiaty i województwa w badanym okresie.



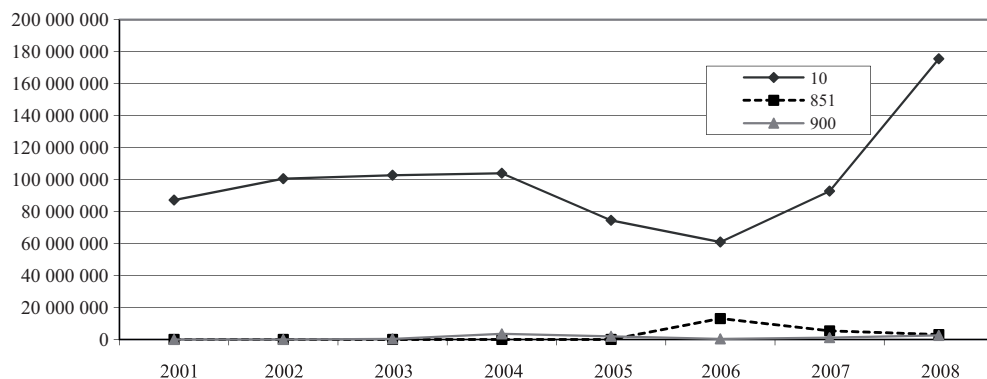
**Rys. 1.** Dotacje celowe wypłacone samorządom z tytułu realizacji inwestycyjnych zadań zleconych przez administrację rządową, w podziale na gminy, powiaty i województwa (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów zawierającej sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2008, z uwzględnieniem układu wykonawczego budżetu.

Na podstawie rysunku 1 można stwierdzić, iż pod względem wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań zleconych ustawami (w tym przez administrację rządową) góruje województwo (46% środków). Do 2004 r. utrzymywała się tendencja rosnąca, choć kwoty w ujęciu rocznym oscylowały wokół 100 mln zł. Znaczny spadek (poniżej 80 mln zł) nastąpił w latach 2005 i 2006. Spowodowane było to m.in. przekazaniem części uprawnień pozostających w gestii wojewody właśnie samorządom województwa. Zmniejszenie katalogu zadań zleconych na rzecz zadań własnych województwa skutkowało obniżeniem kwot wydatków na realizację zadań zleconych, czyli zmniejszeniem wypłacanych dotacji celowych. Jednakże począwszy od roku 2007, nastąpił wzrost wypłacanych dotacji celowych dla samorządu województwa.

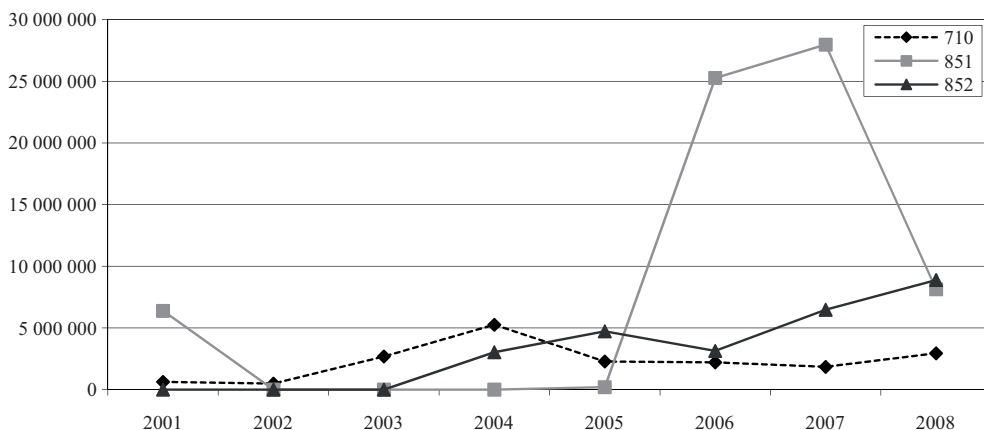
Udział ten osiągnął w 2008 r. wartość prawie 182 mln zł. Na taki gwałtowny wzrost wpływ miały zadania związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych w zakresie rolnictwa i łowiectwa (nr klasyfikacji 10). W związku z tym państwo na realizację inwestycyjnych zadań zleconych samorządom województwa tylko w za-

kresie klęsk żywiołowych wydało ponad 112 mln zł (w roku 2008), podczas gdy jeszcze trzy lata wcześniej (rok 2005) kwota ta sięgała raptem 15 mln zł.



**Rys. 2.** Dotacje celowe na wybrane (inwestycyjne) zadania zlecone przez administrację rządową województwom w latach 2001-2008 (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów zawierającej sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2008 z uwzględnieniem układu wykonawczego budżetu.

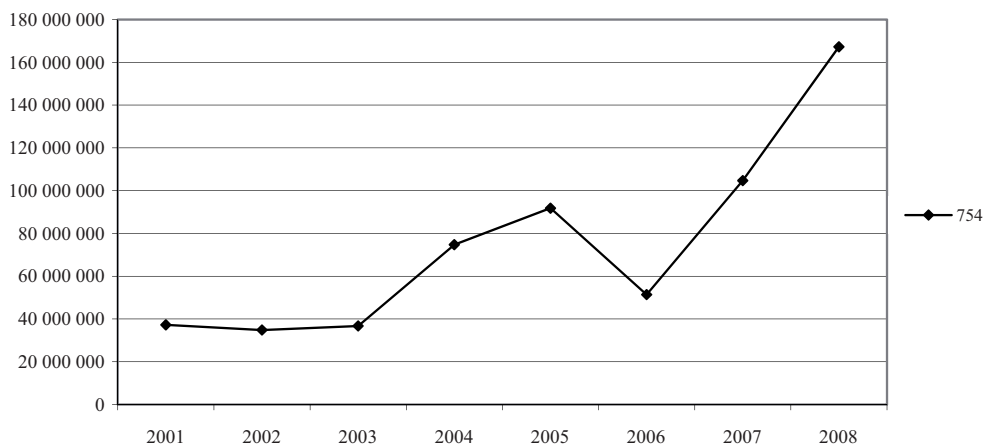


**Rys. 3.** Dotacje celowe na wybrane (inwestycyjne) zadania zlecone przez administrację rządową powiatom w latach 2001-2008 (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów zawierającej sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2008 z uwzględnieniem układu wykonawczego budżetu.

W przypadku powiatów tendencja w latach 2001-2003 była z kolei malejąca, natomiast począwszy od 2004 r., zauważyć można było znaczny wzrost wysokości

wypłacanej dotacji. Sytuacja taka wynikała ze wzrostu nakładów na zadania dotyczące komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (nr klasyfikacji 754). W 2003 r. kwota wypłaconych dotacji celowych na te zadania wynosiła ok. 36 mln, w roku 2005 wzrosła do 88 mln zł, natomiast w roku 2007 przekroczyła wysokość 100 mln zł. Zasadniczy wpływ miało również powiększanie katalogu zadań zleconych dla powiatu. Mianowicie od 2004 r. powiat (miasta na prawach powiatu) zajmował się również zadaniem z zakresu obrony cywilnej, a od 2005 r. doszły również zadania w zakresie usuwania skutków klęsk żywiołowych (nr klasyfikacji 754). Zmiany te prezentują rys. 3 i 4.

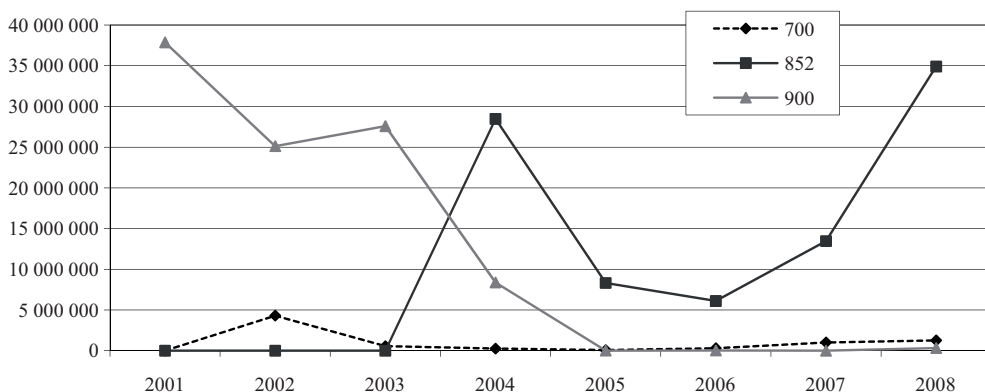


**Rys. 4.** Dotacje celowe na zadania zlecone przez administrację rządową powiatom w dziale 754 (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów zawierającej sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2008 z uwzględnieniem układu wykonawczego budżetu.

Porównując wysokość środków przekazanych w formie dotacji celowych na realizację zadań, należy stwierdzić, że gmina miała w nim najniższy udział. Wartość zadań średniorocznie nie przekraczała 40 mln zł. W roku 2004 i w następnych latach widoczny był spadek dotacji celowych na realizację zadań zleconych dla gmin. Sytuacja taka spowodowana była ograniczeniem dotacji celowych dla zadań o charakterze majątkowym w zakresie działu: Pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej (853), w którym od 2004 r. nie udzielono żadnej dotacji. Podobna sytuacja miała miejsce w innych działach, np.: Ochrona zdrowia (851) czy Edukacyjna opieka wychowawcza (854) – dotacje celowe na finansowanie zadań majątkowych (zleconych) były znikome bądź zerowe. Zmniejszyła się również liczba realizowanych przez państwo zadań o charakterze majątkowym w zakresie Zarządzania gospodarką komunalną i ochroną środowiska (nr klasyfikacji 900). W dziale tym wystąpiła tendencja malejąca.

Z udzielonej w 2001 r. kwoty 37 mln zł w 2004 pozostało już tylko 8 mln zł, natomiast w latach następnych suma dotacji celowych na realizację zadań zleconych (majątkowych) nie przekroczyła 366 tys. zł.



**Rys. 5.** Dotacje celowe na wybrane (inwestycyjne) zadania zlecone przez administrację rządową gminom (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów zawierającej sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2008 z uwzględnieniem układu wykonawczego budżetu.

Rysunek 5 pokazuje dużą zmienność w zakresie uzyskiwanych przez gminę dotacji celowych, na podstawie czego można wyciągnąć wnioski, iż zadania te nie miały charakteru stabilnego.

## 5. Podsumowanie

W latach 2001-2008 jednostki samorządu terytorialnego wykonywały zadania zlecone przez administrację rządową i ustawy, o charakterze majątkowym, w zakresie: rolnictwa i łowiectwa, gospodarki mieszkaniowej, działalności usługowej, administracji publicznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej, oświaty i wychowania, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacyjnej opieki wychowawczej oraz gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Wśród tych zadań województwu zadania zlecane były tylko w ramach sześciu dziedzin (zob. tab. 1), lecz suma przekazanych dotacji celowych na ich realizację była wyższa od tych, które wpłynęły do budżetów zarówno powiatowych, jak i gminnych. Wydaje się to dość oczywiste, gdyż zgodnie z zasadą subsydiarności samorzady stopnia lokalnego powinny wykonywać zadania o charakterze lokalnym, natomiast państwo – o charakterze ponadregionalnym. Zadania państwa bliższe są więc samorządowi województwa lub samorządowi powiatu.

Wysokość dotacji celowych w latach 2001-2008 przekazywanych gminom, powiatom i województwom, w związku z realizacją przez nie zadań zleconych o charakterze majątkowym, była bardzo zróżnicowana. Najniższe wahania występowały w gminach – oscylowały wokół 40 mln zł. Z kolei w powiecie i województwie zauważalna jest w znacznym stopniu tendencja rosnąca wypłacanych dotacji. W powiecie między rokiem 2001 a rokiem 2008 wysokość wypłaconych dotacji celowych wzrosła o ponad 300%, z kolei w województwie o ponad 100%. Sytuacja taka była wynikiem prowadzonej przez państwo polityki, zmiany zakresu kompetencji rządu i samorządu, jak również nieprzewidzianych wydatków, będących skutkiem klęsk żywiołowych. Brak stabilności w realizacji zadań, głównie pod względem finansowym, utrudnia samorządom planowanie budżetu na rok następny, nie wspominając o planowaniu wieloletnim. Niestety zmienność wydatków jest charakterystyczna dla zadań inwestycyjnych i trudno tu oczekiwać od rządu szczegółowych planów, zwłaszcza w wymiarze wieloletnim. Niemniej jednak od 2008 r. państwo wprowadziło obowiązek planowania budżetu przez poszczególnych dysponentów budżetowych również w ujęciu zadaniowym. Choć elementy budżetu zadaniowego ujęte są tylko w uzasadnieniu do ustawy budżetowej, jest to zasadniczy krok naprzód, ułatwiający z pewnością tworzenie budżetu na szczeblu samorządowym.

## Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis, Warszawa 2000.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, DzU 1994 nr 124, poz. 607.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
- Kamba-Kibatshi M., *Finanse publiczne*, Wyd. BK, Wrocław 1999.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997 nr 78, poz. 483.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, DzU 2007 nr 231, poz. 1701 t.j. z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań, DzU nr 135, poz. 955.
- Starzewski B., *Porozumienia samorządów z administracją rządową*, <http://www.lex.com.pl/samorzad/arttykul/113,2009-07-21>.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003 nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998 nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa, DzU 1998 nr 91, poz. 576 z późn. zm.

## **FINANCING LOCAL GOVERNMENT'S TASKS ASSIGNED BY GOVERNMENT ADMINISTRATION**

**Summary:** An essential task of local government is to execute state functions or such functions that state assigns in state acts. The main goal of this article is to define the most important areas of state activity in terms of tasks assignment to local governments and comparing financial flows around those tasks. The comparisons will allow to define the level of self-government administration that in financial terms is responsible for executing assigned tasks.

To complete the analysis, the author will analyze voivode's grants to local governments as finance flow from part of state budget dedicated to tasks execution.